

Н. П. Ерошкин

Н. П. Ерошкин

История

государственных учреждений
дореволюционной
России

История
государственных учреждений
дореволюционной России



РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



История государственных учреждений
дореволюционной России

Местные государственные
учреждения дореформенной России
(1800–1860 гг.)

Министерства России
первой половины XIX в. –
фондообразователи центральных
государственных архивов
СССР

Совет министров России
1905–1917 гг. – правительственный
кабинет самодержавия

Н.П. Ерошкин

История

государственных учреждений
дореволюционной

России

Москва

2008

УДК35.07
ББК 67.401
Е76

anatoli/waleriy

Под редакцией *А.Е. Иванова, А.Д. Степанского*

Издание подготовили:

А.Н. Ерошкина, А.Е. Иванов, А.Д. Степанский

Предисловие: *А.Е. Иванов, А.Д. Степанский*

Указатели: *А.Н. Ерошкина, Т.М. Козлова, А.В. Крушельницкий*

Список источников и литературы: *Н.П. Ерошкин,*

А.В. Крушельницкий, А.Д. Степанский

Художник *Михаил Гуров*

*Издано при финансовой поддержке
Федерального агентства по печати
и массовым коммуникациям
в рамках Федеральной целевой программы
«Культура России»*

ISBN 978-5-7281-1026-2

© Ерошкин Н.П. (наследники), 2008

© Российский государственный
гуманитарный университет, 2008

Без знания истории государственных учреждений дореволюционной России невозможно представить себе реальную жизнь страны в столетия, предшествовавшие октябрю 1917 г. При этом не приходится удивляться почти поголовной исторической неинформированности об аппарате и идеологии управления российским государством, особенно характерной для современных политиков и литераторов, нередко идеализирующих управленческий опыт царской бюрократии и некоторых ее заметных представителей. Основная причина подобного явления современной общественной мысли – очевидная недостаточность целостно-системной научной информации о механизме и образе управления государством российским с древнейших времен и до 1917 г. В общедоступных пособиях по отечественной истории этот материал крайне скуден и далеко не всегда достоверен, специальные же научные монографии по истории отдельных институтов власти и государственного управления обычно не доходят до широкого круга читателей, поскольку изначально предназначаются сравнительно узкому кругу специалистов. Не получил подабающей распространенности трижды издававшийся в СССР и единожды в постсоветское время специальный учебник по истории дореволюционных государственных учреждений, принадлежащий перу доктора исторических наук, профессора Николая Петровича Ерошкина (1920–1988). Пятое, дополненное, издание учебника и предлагается заинтересованному читателю.

Выгодно сочетая в себе качества строго научной монографии по содержанию и учебного пособия по форме изложения, этот труд с энциклопедической скрупулезностью излагает историю отечественной государственности и ее институтов на разных этапах: Древнерусского государства IX–XV вв.; России эпохи образования централизованного государства и установления самодержавной формы правления (XV–XVII вв.); Российского государст-

ва с абсолютной монархией во главе (первая четверть XVIII в.); наконец, Российской империи от XVIII в. и до начала XX в.

Изначально книга предназначалась студентам одного учебного заведения – Московского государственного историко-архивного института (МГИАИ), учрежденного в 1930 г. (в 1991 г. вошел в состав Российского государственного гуманитарного университета – РГУ). Безусловная необходимость для архивистов знать сеть и структуру органов государственной власти императорской России обусловила появление в этом уникальном высшем учебном заведении соответствующих курсов, а затем и кафедры по истории государственных учреждений, которую вплоть до своей кончины возглавлял ее основатель Н.П. Ерошкин, ставший фактическим создателем целой отрасли исторической науки и крупной научной школы. Сегодня учебник необходим если не всем, то, по крайней мере, многим университетам, где читаются курсы истории государственных учреждений, государства и права России, а также архивоведения.

Читаемый профессором Ерошкиным курс охватывал всю историю дореволюционной государственности – от Киевской Руси до Временного правительства включительно. На наш взгляд, Н.П. Ерошкин был одним из последних в российской исторической науке энциклопедистов, свободно чувствовавших себя в отечественной истории IX в. или 1917 г. Но все же сфера его основных научных интересов относилась к XIX – началу XX в. Кандидатская диссертация Н.П. Ерошкина, написанная под руководством выдающегося русского историка П.А. Зайончковского, к сожалению, неопубликованная, была защищена в 1952 г. и посвящалась «Военно-окружной реформе 1862–1864 гг.». Докторская монография Николая Петровича – «Крепостническое самодержавие и его политические институты» (1981) посвящалась первой половине XIX в. Его книга «Самодержавие накануне краха» (М., 1975) охватывала события государственной жизни империи конца XIX – начала XX в. Напомним также и об учебном пособии Н.П. Ерошкина «Министерства дореволюционной России как фондообразователи Государственного архивного фонда СССР» (М., 1980) и его фундаментальном спецкурсе «Местные государственные учреждения дореволюционной России» (М., 1985), публикуемых в качестве приложений к настоящему изданию. К сожалению, до сих пор остается неопубликованной небольшая монография профессора об Институте живого слова (ее типографский набор был рассыпан в советское время по идеологическим мотивам). Незавершенными остались задуманные ученым исследования, посвященные выдающемуся государственному деятелю эпохи царствования Александра I – М.М. Сперанскому и

государственному аппарату Временного правительства. И это не говоря о его бесчисленных статьях, различных по содержанию, хронологии, жанрам.

Столь широкие научные интересы Н.П. Ерошкина определялись прежде всего тем, что изучаемые им проблемы не успели в полной мере стать объектами обстоятельного исследования в дореволюционной историографии. Здесь зачастую надо было идти по целине, работать с документальными источниками, малоизвестными ученым-историкам. И Николай Петрович делал это с энтузиазмом. Вряд ли можно найти не прочитанные им документальные издания и мемуары, но особенно поражали его пристрастия к архивным материалам. В архиве он чувствовал уют, творческий подъем. Его архивные выписки занимают несколько десятков толстых тетрадей. Последней завершённой работой Н.П. Ерошкина было руководство составлением, вместе с большим коллективом сотрудников ряда центральных архивохранилищ, и редактированием фундаментального архивного справочника «Высшие и центральные государственные учреждения России: 1801–1917 гг.» (СПб., 2001).

Все многочисленные ученики Н.П. Ерошкина могут засвидетельствовать, что лишь часть необъятной его эрудиции нашла отражение в печатных трудах почтенного профессора. Даже когда будет разработано его рукописное наследие, наверняка выяснится, что он не записал очень многое из того, что знал досконально. К счастью, многое незаписанное прочно оседало в головах восторженных слушателей – долгие годы лекции Николая Петровича славилась не только богатейшим содержанием, но и блестящей формой, являвшейся результатом его многолетней педагогической практики и целенаправленной работы над собой.

Это была своего рода устная живопись. Его изобразительный ряд составлялся историческими фактами, цветовой палитрой был яркий, безупречный литературный язык и модулирующий голос оратора, то буднично ровный, то рокошуще обличительный, то иронично-снисходительный, то саркастический. Лекция была любимым жанром научно-педагогического труда профессора Ерошкина. Он постоянно совершенствовал ее содержание и форму, мечтал написать специальное исследование под названием «Лекция о лекциях». Одна из полок его обширной тщательно подобранной библиотеки предназначена была для книг по ораторскому искусству, среди них самыми почитаемыми были труды знаменитых русских юристов А.Ф. Кони, П.А. Александрова, Ф.Н. Плевако.

Когда Николая Петрович не стало, ему шел 68-й год, но его ученики не воспринимали своего учителя пожилым, тяжелоболь-

ным. Для нас он остается человеком весело-улыбчивым, громогласным, заряженным энергией высокого интеллекта, страстным книгоцелем, любителем и тонким знатоком русского и европейского искусства, остроумным, азартным собеседником, преданным и нежным семьянином, широким хлебосолом. Словом, это был яркий человек, вкусно и с интересом проживший, к сожалению, недолгую жизнь, хотя и не безоблачную, отмеченную своими невзгодами, болезнями, большими и малыми огорчениями.

* * *

Со времени предыдущего, четвертого, издания «Истории государственных учреждений дореволюционной России» (М., 1997) минуло девять лет, но главный научный труд профессора Н.П. Ерошкина продолжает свою созидательную жизнь прежде всего в качестве пока незаменимого государствоведческого учебника для студентов исторических и юридических факультетов российских университетов. По-прежнему он остается настольной книгой сотрудников государственных архивов, как центральных, так и местных. Найдет учебник достойное место и в личных библиотеках нового поколения ученых-историков, подросших за время, истекшее с последнего его издания. Небесполезно обращение к содержанию учебника и политикам, участвующим в конструировании аппарата обновляющейся России, да и просто любителям истории Отечества. Надеемся, что каждая из названных категорий читателей нового, дополненного издания учебника профессора Н.П. Ерошкина по достоинству оценит это уникальное сочетание фундаментального исторического исследования и обстоятельного, надежного беллетризованного справочника, а главное, незаменимого учебника.

История
государственных учреждений
дореволюционной России

Государство и государственные учреждения

Государство порождено экономическим строем общества на той его стадии, когда появились частная собственность и деление общества на классы. Оно осуществляет свою публичную власть через особо подобранных лиц, подчиненных интересам и воле господствующего класса, с помощью государственного аппарата (механизма). Государство имеет свои внутренние и внешние функции (задачи), определяющие направление деятельности его в целом, а также его органов и учреждений в отдельности.

Всем элементам механизма государства соответствуют появившиеся на определенной стадии его развития государственные учреждения (полицейские, административные, военные, судебные и т. д.). Каждое государственное учреждение имеет свои задачи, осуществление которых обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства. В состав государственных учреждений входит штат гражданских или военных должностных лиц (чиновников). Все государственные учреждения руководствуются законами. Каждое учреждение имеет свои денежные средства (бюджет) и определенное делопроизводство, осуществляемое канцелярией или специальными лицами, представленными «для письмоводства». Таким образом, **государственное учреждение есть специально организованная государством группа гражданских или военных должностных лиц (чиновников), выполняющих путем принуждения, с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи.** Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, именуются органами государства. Органами государства в доре-

волюционной России были и отдельные должностные лица (например, губернатор – орган местной администрации XVIII – начала XX в.).

Государственный аппарат представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственно-механизма и соответствующих им учреждений и органов.

Государственные учреждения возникли позднее самого государства. На более ранних стадиях развития (в Древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности) его функции осуществляли чаще всего отдельные должностные лица (органы), выполнявшие свои задачи без штата чиновников (или с очень ограниченным штатом) и без делопроизводства. Это соответствовало несложным задачам раннего классового государства. В России государственные учреждения с присущим им централизованным иерархическим соподчинением, штатом должностных лиц, бумажным делопроизводством появились в XV – середине XVI в. Все эти черты бюрократического государственного аппарата получили дальнейшее развитие в последующие века.

Государственный аппарат осуществляет свои функции в формах законодательной и распорядительно-исполнительной (управление) деятельности. Охрану интересов государства осуществляет правосудие – судебная деятельность, в процессе которой доказывается нарушение закона и выносится решение о его восстановлении или о наказании.

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

Из всех форм выражения функций государства управление является наиболее старой и наиболее развитой формой. Законодательство и правосудие, особенно на ранних ступенях развития государства, были ограничены узкими пределами и лишь в результате усложнения задач государства начинают постепенно расширяться, оставляя за управлением главенствующую роль. Управление содействует суду в отправлении его функций, обеспечивает через полицию, жандармерию и тюрьмы исполнение судебных решений.

В государстве со сложным аппаратом управление проявлялось в нескольких разновидностях, одной из которых являлась административная, распорядительная деятельность государственных учреждений. Конкретную и развернутую характере-

ристику сущности этой распорядительной деятельности давал Свод законов Российской империи XIX в. «Власть каждого управления вообще состоит: 1) в определении к должностям, коих замещение ему предоставлено; 2) в надзоре за подчиненными местами и лицами; 3) в решении дел и в принятии мер к исполнению законов; 4) в предоставлении высшему начальству»¹.

Иногда от администрации отделялся и делался самостоятельным надзор, основное назначение которого заключалось в обеспечении исполнения законов. Надзор мог быть односторонне ведомственным, как, например, финансовый контроль.

К разновидности управления относилась деятельность полиции, направленная на осуществление общественной безопасности, предупреждение и пресечение нарушений права.

К администрации и полиции очень близка цензура, получившая широкое распространение особенно с развитием книгопечатания.

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

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

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

Религиозно-конфессиональная функция государства охватывала мероприятия, обеспечивавшие духовно-исповедные потребности русского населения. При этом создавались предпочтительные условия для господствующего положения Русской православной церкви.

Просветительско-культурная функция сводилась к элементарному просвещению народа, подготовке кадров

чиновников для государственного аппарата, квалифицированных специалистов для различных отраслей экономики.

Функции внешних сношений соответствует специфическая форма деятельности, связанная со сношениями с другими государствами в целях поддержания дипломатических, торговых, военных отношений. Близки к функции внешних сношений функции разведки и контрразведки.

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

Специфической формой деятельности государства является судебная деятельность, осуществление правосудия. Суд отличается от управления наличием разбора дела – судебного процесса, создавшего видимость известной беспристрастности и справедливости.

Государственный аппарат дореволюционной России постепенно усложнялся, что было вызвано усложнением задач (функций) государства. Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата: высшие, центральные и местные.

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

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

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

Большую и очень разветвленную с XVIII и особенно с XIX в. систему местных органов и учреждений можно подразделять по нескольким признакам. Наиболее распространенным было подразделение их по функциям. Изучая многофункциональность подавляющего большинства государственных учреждений при определении их классификационной группы, следует учитывать главные функции каждого из них. При классификации по пространству (территории) действия кроме широко распространенного членения по отдельным территориальным единицам (губернские, уездные, городские и т. д.) существовало специфическое деление их на всероссийские (т. е. распространенные на большей части территории) учреждения и так называемые особенные, связанные с особым территориальным делением отдельных национальных окраин (нередко они были характерны только для данной окраины).

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

Предмет и задачи истории государственных учреждений дореволюционной России

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

История государственных учреждений имеет свои собственные объекты изучения, отличающие специфику ее как части истории России. Она изучает внутреннюю организацию государственных учреждений, направления их деятельности, а также значение и место каждого государственного учреждения в государственном аппарате. При рассмотрении внутренней организации государственных учреждений учитываются социально-эко-

номические причины зарождения, изменений и упразднения государственного учреждения, объем его полномочий, т. е. степень зависимости от вышестоящего учреждения, его компетенцию как сумму или обобщение функций – задач, поставленных государством перед данным учреждением в момент его создания или в ходе его деятельности, структуру учреждения как производное его функций, штаты, бюджет, формы и методы деятельности, особенности документирования и делопроизводства.

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

Знание курса истории государственных учреждений необходимо каждому исследователю-историку, работающему над изучением проблем феодализма и капитализма. История экономики, внутренней и внешней политики, самодержавия царской бюрократии, общественного движения находилась в тесной связи с историей государства и государственных учреждений. Знание их истории облегчает исследователям поиски материалов для их научной и научно-публикаторской деятельности в архивах, документы которых, как известно, систематизированы по фондам – комплексам документов, отложившихся чаще всего в результате деятельности отдельных государственных учреждений.

Источники истории государственных учреждений дореволюционной России

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

Основным источником для изучения государственного строя Древнерусского государства и княжеств периода феодальной раздробленности являлись летописи и летописные своды. В них содержались отрывочные сведения об органах государства того времени (вече, князь, княжеский совет, наместники и др.). Несколько лучше представлен в источниках госу-

дарственный аппарат русского централизованного государства. Это акты правительственных учреждений государства, опубликованные в XIX – начале XX в. в таких изданиях, как «Собрание государственных грамот и договоров», «Акты исторические», «Акты юридические», «Описание документов и бумаг». Вражеские набеги и стихийные бедствия отражались на сохранности документов. Из-за отсутствия достаточно сохранившихся актов возникли трудности с определением времени возникновения приказов, туманны и неясны состав и повестка дня некоторых земских соборов. Крайне скудны сведения о деятельности многих местных органов управления. Гораздо больше источников сохранилось об истории государственных учреждений XVII в. (актовый материал, разрядные книги, дела многих приказов и т. п.).

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

Законодательные акты дают обширный материал для исследования организационного устройства государственных учреждений – компетенции, функции, штатов, структур. Практическая деятельность различных ведомств России в XIX – начале XX в. отражалась в циркулярах, распоряжениях, приказах (в военном и морском ведомствах).

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

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

Интересные сведения по истории отдельных ведомств и государственных учреждений дает ведомственная печать («Журнал Министерства юстиции», «Журнал Министерства народного просвещения», «Горный журнал», газета «Русский инвалид» и др.). В официальных отделах этих органов печати помещались циркуляры, сообщались сведения об изменениях в личном составе бюрократии; статьи освещали различные стороны деятельности ведомств. С 1867 г. в России издавалась общегосударственная официальная газета «Правительственный вестник» (в 1917 г. – «Вестник Временного правительства»), сообщавшая различные сведения об устройстве и деятельности государственных учреждений всей России.

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

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

Место и значение учреждений в дореволюционной России помогают определить данные о бюджете высших и центральных государственных учреждений, официально публикуемые ежегодно с 1863 г.² Из бюджетных данных на начало XX в. (1901) видно, что всякие виды обложения производства и потребления спиртных напитков давали до 42% всех доходов в государстве, в то время как обложение земель и недвижимых имуществ – только 4%. На содержание Министерства народного просвещения денег отпускалось в три с половиной раза меньше, чем на содержание администрации, полиции и жандармерии, в полтора раза меньше, чем на содержание судов, и т. д.

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

подавляющее большинство документов, характеризующих организацию и деятельность государственных учреждений дореволюционной России в XIX в., хранятся в Российском государственном архиве древних актов (РГАДА), документы военных учреждений с XVII в. до 1917 г. – в Российском государственном военно-историческом архиве (РГВИА). Большое значение для изучения истории высших и центральных государственных учреждений России с XVII в. до 1917 г. – в Российском государственном военно-историческом архиве (РГВИА). Большое значение для изучения истории высших и центральных государственных учреждений России XIX – начала XX в. имеет Российский государственный исторический архив (РГИА). Документы карательных органов царизма находятся в Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ). Архивные фонды всех военно-морских учреждений дореволюционной России сосредоточены в Российском государственном архиве военно-морского флота в Санкт-Петербурге (РГАВМФ). В республиканских и областных исторических архивах отложились документы о деятельности местных государственных учреждений России XIX – начала XX в. Некоторые личные фонды представителей дореволюционной бюрократии кроме названных выше архивов хранятся в рукописных отделах Российской государственной и Российской национальной библиотек.

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

Вопросы историографии истории государственных учреждений дореволюционной России

Систематическое изучение истории государственных учреждений России началось в дореволюционное время. Еще в XVIII – начале XIX в. В.Н. Татищев, М.М. Щербатов, Н.М. Карамзин и другие в своих общих курсах истории излагали и фак-

тический материал по истории отдельных государственных органов и учреждений (особенно Боярской думы, земских соборов, приказов).

Историки государственной школы историографии (50–60-е годы XIX в.) Б.Н. Чичерин, С.М. Соловьев, А.Д. Градовский и находившиеся под влиянием этой школы В.О. Ключевский, П.Н. Милюков много сделали для сбора и систематизации фактического материала по истории государственных учреждений. Представители этой школы преувеличивали значение государства в истории, подчеркивали его всеислие в русском историческом процессе, считали его творцом и первооснователем всех социально-экономических и культурных явлений. «Образование государства, – писал Б.Н. Чичерин, – вот поворотная точка русской истории»³. Созданные учеными этой школы исследования, особенно «Областные учреждения России в XVII в.» Б.Н. Чичерина, 29-томная «История России с древнейших времен» С.М. Соловьева, работы А.Д. Градовского по истории русского государственного права, «Боярская дума Древней Руси» и «Курс русской истории» В.О. Ключевского, «Государственное хозяйство и реформа Петра Великого» П.Н. Милюкова и др., явились вкладом в историю изучения государственных учреждений России.

Значительное наследие оставил один из крупнейших специалистов в области государственного права дореволюционной России А.Д. Градовский (1841–1889) – разносторонний историк, публицист, профессор права Петербургского университета и Александровского лицея. Среди его работ есть много исследований и по истории государственных учреждений XVII–XIX вв.: обширный трехтомный курс «Начало русского государственного права» (СПб., 1875, 1-е изд.), исследование по истории местного управления в XVII в., генерал-прокуратуры в XVIII в., генерал-губернаторской должности и т. д. Государство, по мнению А.Д. Градовского, – это «воплощение общенациональной власти... необходимый представитель народной силы». Он проводил мысль, что с развитием прогресса карательные, административно-полицейские функции государства ослабевают⁴. Для исследований Градовского характерно блестящее использование и анализ законодательных материалов, глубокое знание юридических норм.

Взгляды А.Д. Градовского развил его ученик Н.М. Коркунов (1853–1904). Его двухтомный курс «Русского государственного права» (СПб., 1893) содержит большой фактический материал по истории государственных учреждений XVIII–XIX вв. Много занимались вопросами истории государственных учреждений России и другие историки государственного права конца

XIX – начала XX в. (Н.П. Загоскин, В.В. Ивановский, В.И. Сергеевич, В.Н. Латкин).

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

Уже во второй половине XIX в. появились отраслевые курсы государственного права: полицейского, финансового (*Андреевский И.Е.* Полицейское право. СПб., 1871. Т. 1–2; *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897; *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. СПб., 1898–1899; *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. СПб., 1903. С. 2 и др.).

Тогда же усилилось внимание дореволюционных историков к отдельным ведомствам и государственным учреждениям. Особенно повезло таким звеньям государственного аппарата, как суд (И.В. Гессен, И. Блинов, Г.А. Джаншиев), цензура (М. Лемке, Г.А. Джаншиев) и органам земского самоуправления (Б.В. Веселовский). Однако целый ряд карательных ведомств и учреждений оказался под запретом для историков России: администрация, полиция, политический сыск, тюрьмы, каторга. По истории местной администрации XVIII–XIX вв. был издан формально-юридический очерк И. Блинова «Губернаторы» (М., 1905), а по истории политического сыска XIX в. монография М. Лемке «Николаевские жандармы и русская литература. 1826–1855 гг.» (СПб., 1908).

Своеобразной разновидностью исследовательской литературы по истории государственных учреждений в дореволюционной России были юбилейные ведомственные издания, чаще всего составленные самими чиновниками. Наиболее интересные исследования были написаны привлеченными для этого исследователями-историками: «История Сената за двести лет. 1711–1911» (СПб., 1911) в пяти томах; «Исторический обзор деятельности Комитета Министров, 1802–1902» (СПб., 1902) в пяти томах, из которых три составлены историком С.М. Середониным; «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902» (СПб., 1902), написанный крупным специалистом истории просвещения в России С.В. Рождественским. Из 50 томов «Столетия военного министерства» (каждое главное управление сочло необходимым выпустить по несколько томов)

наиболее содержательным и ценным оказался только первый том, написанный высокообразованным полковником Генштаба Н.А. Даниловым; остальные тома ценны больше своими приложениями – документами, извлеченными из военных архивов.

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

Известным продолжением дореволюционной историографии (особенно кадетской) является современная зарубежная историография государственности России до 1917 г. Назовем в качестве примера справочное исследование западногерманского историка Э. Амбургера (*Amburger E. Geschichte der Behordenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden, 1966*)⁵ и биографическое исследование американского историка М. Раева о М.М. Сперанском (*Raeff M. Michael Speranski, Statesman of imperial Russia. 1772–1839. Hague, 1957; 1969*).

Основными объектами советской исторической науки являлась социально-экономическая история. Вопросы истории государственности оставались и остаются до наших дней на втором плане. Наиболее успешно развивались исследования по истории государственности в период централизованного государства (В.В. Мавродин, Л.В. Черепнин, А.А. Зимин, С.О. Шмидт, В.И. Буганов, А.А. Преображенский, С.М. Каштанов, Н.Е. Носов, Р.Г. Скрынников), по истории отдельных приказов и системы приказов (Н.В. Устюгов, П.А. Садиков, А.А. Зимин, А.В. Чернов, С.О. Шмидт, А.К. Леонтьев и др.), местного управления XVI–XVII вв. (Н.Е. Носов), коллегий (Д.С. Бабурин, Н.И. Павленко), финансов и бюрократии XVIII в. (С.М. Троицкий), местного управления XVIII в. (Ю.В. Готье). Определенный интерес для историков государственных учреждений XVII–XVIII вв. представляет сборник статей «Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.)» (М., 1964).

В 1968–1972 гг. в советской исторической науке прошла дискуссия по проблемам абсолютизма; ее содержание достаточно полно отражено в журналах «История СССР» и «Вопросы истории»⁶.

Отдельные исследователи создали крупные монографии по истории некоторых ведомств и учреждений XIX – начала XX в. В пятитомном исследовании М.Н. Гернета «История царской тюрьмы» (М., 1941–1956) даны история политических тюрем в

России и сведения о многих политических процессах, однако истории местных тюрем, каторге и ссылке в работе уделено мало внимания. Высший и центральный государственный аппарат первой половины XIX в. частично отражен в пособиях и статьях С.Б. Окуня, в работе А.В. Предтеченского «Очерки общественно-политической истории России в первую четверть XIX в.» (М., 1957). Для истории управления государственными крестьянами большой интерес представляет монография Н.М. Дружинина «Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева» (М., 1946–1959).

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

Обширный фактический материал о государственных учреждениях второй половины XIX в. содержится в монографиях П.А. Зайончковского по истории отмены крепостного права, самодержавия 1870–1890-х годов, военного аппарата России с 60-х годов XIX в. до русско-японской войны, а также российской бюрократии в XIX в.

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

Слабее в литературе отражена история государственных учреждений начала XX в. Есть исследования, посвященные истории Государственной думы разных созывов – первого (С.М. Сидельников), третьего (А.Я. Аврех, В.С. Дякин), четвертого (Е.Д. Черменский), взаимоотношениям буржуазии и самодержавия в начале XX в. (Е.Д. Черменский, В.С. Дякин, В.Я. Лаврычев, Л.М. Спирин, В.И. Старцев). Из царских ведомств начала XX в. изучены только Главное управление землеустройства и земледелия, и то только в контексте столыпинской аграрной политики (исследования П.Н. Ефремова и С.М. Дубровского), а также военное и морское (монографии К.Ф. Шацилло). Государственный аппарат периода мировой войны представлен в работах К.Н. Тарновского, В.Я. Лаврычева. Ряд трудов посвящен финан-

сам (А.Л. Сидоров), Особому совещанию по обороне (С.В. Воронкова), взаимоотношениям самодержавия и буржуазии (В.С. Дякин и В.Я. Лаверычев). История аппарата Временного правительства представлена частично в исследованиях об отдельных аспектах свержения самодержавия (А.Л. Сидоров, Г.З. Иоффе, В.И. Старцев), политики Временного правительства – экономической (П.В. Волобуев), внешней (А.В. Игнатьев), внутренней (В.И. Старцев, Е.А. Скрипилев, О.Н. Знаменский, Г.Н. Голиков и др.). Разработка истории государственных учреждений до-революционной России ведется и историками-правоведами.

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

Глава I

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

Государственный строй Древнерусского государства

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

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

Несложные в то время функции государства осуществлял сам князь и его дружина: князь ходил на полюдье и собирал дань, судил население, отражал с дружиной нападение врагов, шел на них походом, заключал международные договоры. Дружина, во всем помогавшая князю, проживала на княжеском дворе (грид-

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

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

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

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

В Древнерусском государстве продолжало действовать существовавшее еще до образования государства народное собрание – вече. Из племенной сходки древних славян оно превратилось в собрание горожан, на котором решающая роль принадлежала городским феодальным верхам: боярам и старцам градским. В IX–X вв. вече играло определенную роль в политической жизни

ни. Довольно часто вече избирало князей. Из 50 князей, занимавших киевский престол, 14 были приглашены вечем.

Укрепление власти князей, рост княжеского аппарата управления снижают роль и значение веча. С середины XII в. вечевые собрания перестали приглашать князей. Одной из сохранившихся функций веча было комплектование народного ополчения и выбор его предводителей – тысяцкого, сотских, десятских. Тысяцкий возглавлял народное ополчение и выбирался, а затем назначался князем из феодальной верхушки.

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

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

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

Рост крупного землевладения и феодального хозяйства, дальнейшее развитие феодальных отношений вызывали стремление отдельных феодалов к политической самостоятельности. Уже после смерти князя Владимира Святославича (978–1015) началась ожесточенная борьба между его сыновьями, завершившаяся занятием киевского престола одним из них – Ярославом (1019–1054). В своем завещании Ярослав разделил государство между пятью своими сыновьями; старший из них – Изяслав получил киевский престол и считался главным из князей. Однако

Ярославичи недолго жили в мире; между ними вспыхнула междоусобная борьба.

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

Государственный строй русских княжеств периода феодальной раздробленности

После распада Древнерусского государства на территории Восточной Европы появилось множество феодальных государств – княжеств. Крупнейшими из них были: Киевское, Черниговское, Переяславское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое, Турово-Пинское, Галицко-Волынское, Ростово-Суздальское, Муромо-Рязанское. Эти государства при значительной пестроте экономических условий по политическому устройству можно разделить на два основных вида: феодальные монархии с сильной властью князя⁷ и феодальные республики.

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

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

Вече играло большую роль в жизни республики. Формально оно являлось носителем верховной власти: разрешало вопросы войны и мира, заключало договоры с князьями, выбирало должностных лиц, осуществляло многие вопросы внутренней политики: выдавало жалованные и иммунитетные грамоты, утверждало уставы и законы (в том числе новгородскую судную грамоту 1385 г.). Вече собиралось на Торговой площади под звон вечевого колокола. С высокого помоста («степени») посадник оглашал повестку вечевого собрания, руководил прениями. Большинство решений принималось криком. Организаторам вече редко удавалось добиться единогласия. Иногда споры разгорались и дело доходило до драки. Неудовлетворенные собирали свое вече на Софийской стороне. Затем противники сходились к мосту через Волхов, на котором нередко споры сопровождались «большим гублением людям». Перепуганная феодальная верхушка в таком случае высылала владыку и все духовенство с иконами и хоругвями мирить противников. Решения вече оформлялись в особой канцелярии – вечевой избе, возглавляемой вечевым дьяком. Здесь же находилась и печать великого Новгорода.

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

Исполнительную власть осуществляли посадник и тысяцкий. Посадник избирался вечем на длительное время из бояр. За 1126–1400 гг. было выбрано 275 посадников примерно из 40 наиболее могущественных боярских фамилий. Посадник созывал вече, открывал его заседание и исполнял его решения. Кроме того, посадник руководил внешними сношениями, контролировал

действия князя, осуществлял судебные функции. Ближайшим помощником посадника был тысяцкий – предводитель городского ополчения, а в мирное время осуществлявший полицейский надзор за порядком в городе.

После изгнания последнего удельного князя в 1136 г. новгородцы стали сами приглашать князя. Это было закреплено феодальным съездом русских князей в 1196 г. Приглашаемый вече князь был простым военачальником, которого нанимала республика; его роль в государственном управлении и суде была очень скромной. С каждым князем республика заключала договор, по которому обе стороны обязывались исполнять взятые на себя обязательства. Князь должен был «держать Новгород в старине, без обиды», защищать от врагов, не начинать войны без разрешения веча, судить только вместе с посадником и не заводить на территории республики земельных владений. В случае нарушения князем принятых обязательств вече «указывало дорогу» князю из Новгорода, т. е. изгоняло его.

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

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

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

Политическое обособление отдельных княжеств ограничило владения киевского князя. Однако роль Киева как центра всей

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

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

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

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

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

Великие князья возглавили целую иерархию феодалов из удельных князей и бояр, взаимоотношения с которыми определялись договорными и жалованными грамотами, устанавливавшими различные степени вассальной зависимости. В договорах князья признавали великого князя «братом старейшим», обяза-

вались действовать «заодин» против врагов (татар, немцев и др.) и определяли некоторые общие порядки внутри княжеств (выдачу беглых холопов, таможенную политику). Во многих грамотах подчеркивалась территориальная неприкосновенность каждой из сторон. Жалованные грамоты выдавались великими князьями тем вассалам, чьи земли входили в состав великого княжества (князьям, боярам, монастырям), и определяли феодальный иммунитет, т. е. право осуществления этими феодалами на своих землях некоторых государственных функций (суда или сбора налогов, иногда и того и другого) без вмешательства великокняжеской администрации.

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

Большой вес в феодальном совете имели такие должностные лица, как тысяцкий, окольничий и казначей. Должность тысяцкого в Московском княжестве превратилась в наследственную; ее узурпировали могущественные боярские фамилии. Известная самостоятельность тысяцкого, ведавшего городским ополчением, а также судебным и финансовым надзором, превратила его в главу боярской оппозиции возрастанию власти великого князя. В 1373 г., когда «преставился» тысяцкий Василий Протасьев, эта должность была упразднена.

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

Особое место в государственном управлении Московского княжества занимал казначей – хранитель великокняжеской казны и архива (духовных, договорных грамот, ханских ярлыков и других документов). По-видимому, еще до образования централизованного государства при казначее сложилось первое государственное учреждение – Казна (впоследствии Казенный двор). Уже в 1450 г. впервые упоминается казенный дьяк, а в 1467 г. – казенный подьячий – должностные лица, ведающие несложным делопроизводством этого государственного учреждения. Являясь главой важнейшего ведомства, сложившегося ранее других,

казначей помимо основных своих функций выполнял и некоторые другие общегосударственные задачи: ведал ямскими, поместными, холопскими и посольскими делами; делопроизводство по этим делам велось также на Казенном дворе.

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

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

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

С ростом территории Московского княжества в XIV – первой половине XV в. административно-территориальное деление усложнилось. Княжество подразделялось на обширные уезды. Уезд делился на волости и станы. Иногда это были равнозначные территориальные единицы. Городом и пригородным станом управлял наместник великого князя из бояр, а волостями – волостели из более мелких феодалов. Волостели часто выступали вполне самостоятельно.

Местное управление строилось на системе «кормлений». Назначение на «кормление» было средством вознаграждения князей, бояр и более мелких феодалов за их службу великому князю. Наместник и волостель за управление уездом или волостью «вместо» великого князя (отсюда термин «наместник») жалованья не получали, а «кормились» за счет населения. Приехавшего на «кормление» наместника население встречало «выезжим кормом». Два-три раза в год – на Рождество, Пасху и Петров день⁸, население обязано было поставить наместнику основной «корм» в форме различных продуктов, фуража для лошадей и т. п.

В пользу наместника поступала известная часть различных пошлин с торгов и лавок (полавочные, таможенные, судебные, брачные). Значительным источником доходов для наместников был суд.

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

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

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

* * *

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

Глава II

Государственный аппарат периода образования централизованного государства и установления самодержавия в России (конец XV – начало XVII в.)

Образование Русского централизованного государства и его высшие органы

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

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

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

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

В самом феодальном классе к этому времени появилась большая общественная группа – служилое дворянство, составлявшее значительную часть королевского войска. В отличие от

крупных феодалов, владевших землями, населенными зависимым крестьянством наследственно, для служилого дворянства это владение носило условный характер: король давал земли на время службы.

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

В основе объединения русских земель в единое национальное государство лежали те же социально-экономические и политические причины, но были здесь и свои особенности. Создание Русского централизованного государства опередило процесс складывания единого всероссийского рынка и образования нации. Объединение русских земель вокруг Москвы и формирование централизованного государства были ускорены борьбой русского народа с внешней опасностью.

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

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

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

Великий князь московский и цари «всёя Руси» разделяли свою власть с боярской аристократией в высшем органе централизованного государства – Боярской думе⁹.

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

производство Боярской думы (первоначально в Думе их было четверо).

Поскольку князь (царь) разделял власть с крупнейшими феодалами страны, постольку функции Боярской думы были неотделимы от его прерогатив. Боярская дума разрешала важнейшие государственные дела. Она была законодательным органом. Ею были утверждены судебники 1497 и 1550 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской думы необходимым элементом законодательства: указ о кабальном холопстве в апреле 1597 г. царь «приговорил со всеми бояры», ноябрьский указ того же года о белых крестьянах царь «указал и бояре приговорили». Вместе с великим князем, а затем и с царем Дума утверждала различные «уставы», «уроки», новые налоги и т. д. В большинстве законов XVI в. есть такая формулировка: «уложил царь со своими бояры».

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

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

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

Деятельность опричнины была направлена на преодоление пережитков феодальной раздробленности, подрыв экономической и политической мощи боярской аристократии. Место представителей наиболее строптивых феодальных фамилий, истреб-

ленных во время опричнины, в Боярской думе заняли менее знатные родственники царя.

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

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

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

В советской историографии 1930–1940-х годов отдельные историки (С.В. Юшков, Б.И. Сыромятников) высказывали явно преувеличенное мнение, что земские соборы ограничивали власть московских царей. Только в исследованиях последних лет историки установили место земских соборов в государственном строе России. Обобщающим исследованием по истории земских соборов является монография Л.В. Черепнина «Земские соборы Русского государства XVI–XVII вв.» (М., 1978).

Появление земских соборов означало установление в России сословно-представительной монархии, характерной для большинства западноевропейских государств. Спецификой сословно-представительных органов в России было то, что роль «третьего сословия» (городских буржуазных элементов) в них была гораздо слабее и в отличие от аналогичных западноевро-

пейских органов (парламент в Англии, «генеральные штаты» во Франции, кортесы в Испании) земские соборы не ограничивали, а укрепляли власть монарха. Представляя более широкие, чем Боярская дума, слои господствующих верхов, земские соборы в своих решениях поддерживали московских царей. В противоположность ограничивавшей единодержавие царя Боярской думе земские соборы служили орудием укрепления самодержавия. Существование земских соборов, как и Боярской думы, означало известную слабость не только носителя верховной власти – царя, но и государственного аппарата централизованного государства, в силу чего верховная власть вынуждена была прибегать к непосредственной помощи феодального класса и верхов посада.

Появление земских соборов относится к середине XVI в. В конце 40 – начале 50-х годов XVI в. в Москве состоялось четыре расширенных совещания Боярской думы и освященного собора с участием различных представителей господствующего класса. До нас дошли подробные известия о земском соборе, собранном во время Ливонской войны в 1566 г. Первые неудачи войны с коалицией (Ливонский орден, Польша, Швеция, Дания) и предложение Польшей невыгодного мира вызвали потребность в его созыве. Сохранившаяся приговорная грамота собора дает возможность подсчитать его состав: от Боярской думы (30 человек), духовенства (32 человека), дьяков и приказных (33 человека), дворян (20 человек) и торговых людей (75 человек). Последние две группировки, по-видимому, еще не избранные на местах, а приглашенные правительством, были теми социальными силами, которые в дальнейшем стали играть наиболее активную роль в истории земских соборов.

После смерти царя Федора Ивановича в начале 1568 г. был собран земский собор в составе членов Боярской думы, верхов духовенства во главе с патриархом, дворян и посадских. Ввиду прекращения старой династии Рюриковичей по предложению патриарха собравшиеся «обрали... на царство» Бориса Годунова.

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

Собор, собравшийся в январе 1613 г. после изгнания польских интервентов из Москвы, был наиболее многочисленным (700–800 человек). Это был единственный земский собор, на котором присутствовали представители стрельцов, казаков и даже чер-

носошных крестьян. Здесь развернулась борьба различных группировок, предлагающих кандидатуры В.В. Голицына, Д.Г. Трубецкого, Д.М. Пожарского, И.В. Воротынского, В.И. Шуйского.

Победила группировка, поддерживавшая кандидатуру Михаила Романова, сына «тушинского» патриарха Филарета, связанного родственными узами с династией Рюриковичей¹⁰. Малограмотный Михаил Романов импонировал некоторым боярам, один из которых (Ф.И. Шереметьев) выразил эту мысль в частном письме в таких словах: «Выберем де Мишу Романова, он еще и молод разумом еще не дошел... и будет поваден»¹¹. 7 февраля 1613 г. большинство собора высказалось за Михаила Романова, ставшего основателем новой царской династии.

Центральные учреждения. Образование приказной системы управления

Создание централизованного государства вызвало необходимость перестройки и органов управления. Старую примитивную систему управления с помощью введенных и путных бояр, а также отдельных учреждений приказного типа (Казенный двор) к середине XVI в. заменила новая система центрального управления – *приказная*.

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

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

Осуществление отдельных функций государства в XV в. поручалось боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам – дьякам. Постепенно эти нерегулярные поручения («при-

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

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

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

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

Разрядный приказ возник при дьяке «с разрядом»¹². Упоминание о нем есть в росписи воевод новгородского похода 1478 г. О существовании Разрядного приказа сохранились известия с

1531 г. В одной из разрядных книг сообщается о том, что в лето 7039 (1531) «князь великий наложил опалу свою на князя Ивана Воротынского... и велел их с Тулы дьяку Афанасию Курицыну привести к Москве в Разряд»¹³.

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

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

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

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

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

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

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

С середины XVI в. появилась новая, менее привилегированная категория служилых людей, получавших за свою службу не земельное, а денежное, а иногда и натуральное (хлебное) жалование. Это были стрельцы-пехотинцы, вооруженные огнестрельным оружием и проживавшие в особых городских слободах. С их появлением связано создание *Стрелецкого приказа*, впервые упоминаемого с 1571 г.

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

Развитие артиллерии в Ливонскую войну привело к образованию *Пушкарского приказа* (известен с 1577 г.), который стал

главным артиллерийским управлением. Он имел и некоторые военно-инженерные функции: строил укрепления на границах. Деятельность этого приказа переплеталась с приказом Каменных дел, или Каменным, учрежденным приблизительно в конце 1583 – начале 1584 г. и заведовавшим «записными» каменщиками, кирпичниками и отдельными слободами в городах. В его ведении находились каменоломни и кирпичные сараи. Приказ руководил постройкой укреплений.

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

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

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

Гораздо меньшее значение имели другие дворцовые приказы, возникшие из соответствующих «путей». Уже с 1501 г. встречается первое упоминание о Дворцовой избе, которая с 1572 г. именуется *приказом Большого Дворца*. Его возглавляли дворецкий и двое дьяков. Задача приказа заключалась в снабжении двора великого князя (царя) всем необходимым и пополнении его

казы. Приказ заведовал великокняжеским хозяйством, обслуживающим персоналом двора, управлял дворцовыми землями и дворцовыми крестьянами. В конце XV – начале XVI в. сложился *Конюшенный приказ*, ведавший царской конюшней и конюшнями слободами. В XVI в. упоминаются *Ловчий и Сокольничий приказы*. Со второй половины XVI в. известен *Постельничий приказ*, заведовавший великокняжеской (царской) спальней. Все лица, возглавлявшие дворцовые приказы (дворецкий, конюший, ловчий, сокольничий, постельничий), были боярами.

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

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

Уже в 1490 г. упоминается ямской дьяк Тимофей Маклаков. Ямские дьяки заведовали ямщиками и ямской службой, разрешали споры между ямщиками и населением, утверждали выбо-

ры ямщиков, посылали учреждать новые «ямы». Первоначально при ямских дьяках не было специального учреждения, и они, как и некоторые другие дьяки, заведовавшие отдельными отраслями управления, пользовались канцелярским аппаратом Казенного приказа. В 1550 г. впервые упоминается Ямская изба, а с 1574 г. – Ямской приказ.

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

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

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

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

дал в должности губных старост, целовальников и дьяков во всем государстве, санкционировал приговоры губных органов, являлся второй инстанцией для рассмотрения разбойных и татинных дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

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

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

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

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

образным контрольным органом государства. Со времени завоевания Казани в 60-х годах XVI в. был учрежден первый территориальный *Приказ Казанского дворца*.

После учреждения патриаршества в 1589 г. церковная система приобрела следующее устройство. Высшим органом по делам церкви оставался *«освященный собор»* – съезд высшего духовенства (с присутствием патриархов из Константинополя, Александрии, Антиохии), выбиравший пожизненно патриарха всея Руси – главу всей церковной иерархии. При патриархе в конце XVI в. возник особый *«двор»* со своими должностными лицами: казначей, бояре, стольники, дети боярские, дьяки. Через этот аппарат патриарх осуществлял общее руководство церковными делами и имуществом церкви. За соблюдением догматов церкви надзирала Тиунская изба, созданная при *«дворе»* патриарха к концу XVI в.

Местные учреждения

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

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

Ограничение власти кормленщиков – наместников и волостелей – являлось составной частью мероприятий, проводимых великокняжеской властью в целях укрепления централизованного государства. Эти мероприятия не только совпадали с пожеланиями поместного дворянства, но и находили поддержку и сочувствие черносошного крестьянства. И те и другие были заинтересованы в улучшении прежде всего деятельности суда и того звена государственного управления, в котором корыстолюбие

кормленщиков проявлялось особенно остро. По Белоозерской уставной грамоте наместник и его тиуны судили вместе с сотскими и «добрыми» людьми из населения. В Судебнике 1497 г. этот порядок был узаконен.

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

В начале XVI в. городские приказчики (так стали называться бывшие городчики и городничие) становятся распространенным звеном местного управления. Их основным назначением было заведование строительством и укреплением городов, надзор за строительством мостов и дорог («мостовое и ямское дело»), производством «зелья» (пороха), хранением боеприпасов, оружия, продовольствия, сбор народного ополчения и т. п.

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

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

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

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

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

Вначале правительство пыталось усилить карательные меры против «мелких» людей с помощью введения в состав суда наместников, выборных от населения. В 1539–1541 гг. правительство по просьбе населения (по-видимому, главным образом помещного дворянства и верхушки посада) выдавало наместникам так называемые губные грамоты, в которых устанавливался порядок организации и деятельности новых губных органов¹⁴.

Первые губные грамоты получило население Белоозерского и Каргапольского уездов в октябре 1539 г. По этим грамотам преследование, ловля и казнь «лихих людей» в каждом уголовно-полицейском округе (губе) возлагались на выборные *губные органы*, которые с 1555 г. были введены повсеместно. В каждом губном округе (в волости, а впоследствии в уезде) из дворян или детей боярских выбирался губной староста. Для утверждения в должности избранный являлся в Разбойный приказ, где получал соответствующий наказ. Аппарат губного старосты, состоящий из старост, десятских и «лучших людей», вскоре был заменен несколькими целовальниками, избираемыми из крестьянской и посадской верхушки и утверждаемыми на месте «целования креста» с обещанием верной службы. При каждом губном старосте во второй половине XVI в. появилась губная изба, делопроизводство в которой вел губной дьяк.

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

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

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

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

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

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

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

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

ли правед не приносил результата, то ответчик выдавался «головой» истцу.

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

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

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

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

Государственные учреждения монархии
с Боярской думой и боярской аристократией
XVII в.

Самодержавие XVII в.
Высшие органы государства

Для экономического развития России в XVII в. характерны процессы дальнейшего роста феодального землевладения (за счет сокращения черносошных земель), товарно-денежных отношений, появления мануфактурного производства с применением крепостного труда и как следствие этого усиление внутриэкономических связей.

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

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

Установив в 1613 г. новую правящую династию Романовых, вотчинники-бояре и помещики-дворяне в правление царей Михаила Федоровича (1613–1645) и Алексея Михайловича (1645–1676) предпринимают меры к дальнейшему укреплению всей государственной системы. В XVII в. окончательно установилась самодержавная власть «государя всея Руси». Одновременно с ростом власти царя усилился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Это нашло выражение в существовании до 50–60 центральных учреждений –

приказов различной величины и значения: от общегосударственных ведомств со сложной структурой и большим числом должностных лиц (Поместный, Большой дворца, Разрядный) до карликовых учреждений со скромными функциями и составом (Панихидный приказ). Усложнилось и местное управление.

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

Хотя значение дворянства усилилось, боярство сохраняло свое экономическое и политическое могущество. *Боярская дума* по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделявшим вместе с царем прерогативы верховной власти, органом боярской аристократии. Состав Думы за век удвоился. Особенно заметно возросло число окольных думных дворян и дьяков. В 1681 г. в ней было 15 одних только думных дьяков. Боярская дума представляла собой собрание представителей старинных боярских фамилий и выслужившихся приказных дельцов.

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

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

На заседаниях Боярской думы утверждались решения приказов (статейные списки). Дума была высшей судебной инстанцией государства. Некоторые из судебных дел рассматривались в

созданной при Думе Расправной палате (1681–1694). Значение Боярской думы в последнее десятилетие века упало.

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

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

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

Одним из важнейших земских соборов был собор, собравшийся в условиях ожесточенной классовой борьбы в стране (городские восстания летом 1648 г. в Москве и других городах) в июне 1648 г. На соборе были поданы челобитные от дворян с требованием усиления феодальной зависимости крестьян (сыска их без урочных лет): посадские в своих челобитных выражали желание уничтожить белые (т. е. не обложенные налогами и сборами) слободы, жаловались на беспорядки в управлении и суде. Специальная комиссия Боярской думы во главе с боярином князем Н.И. Одоевским подготовила проект «Соборного уложения» – кодекса законов самодержавной монархии XVII в., в котором были учтены пожелания помещиков и посадской верхушки. Этот проект обсуждался членами собора, созданного в сентябре 1648 г., и был окончательно утвержден 29 января 1649 г.¹⁵

Опасность новых социальных потрясений сплотила господствующий феодальный класс и верхи посада с правительством: их выборные охотно поддерживали мероприятия правительст-

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

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

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

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

Продолжительность земских соборов была различной: от нескольких часов (1645) и дней (1642) до нескольких месяцев (1648–1649) и даже лет (1613–1615, 1615–1619, 1620–1622). Решения земского собора оформлялись соборным актом – протоколом за печатями царя, патриарха, высших чинов и крестоцелованием чинов пониже.

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

Центральные учреждения

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

Важную роль, как и прежде, играли военно-административные приказы, число которых возросло. В течение XVII в. основу вооруженных сил Русского государства составляли дворянская конница и стрелецкие полки. Вспомогательное значение в пограничной охране и во время войн имели отряды казаков, татар и башкир. Со второй половины XVII в. появились полки нового (иноземного) строя с иностранными офицерами и русским рядовым составом: солдатские (пехота), рейтарские и гусарские (конница и драгуны могли действовать и в конном, и пешем строю) полки. Войско имело значительную крепостную, осадную и полевую артиллерию с медными, железными и чугунными пушками отечественного производства.

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

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

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

Исполнительный аппарат приказа подразделялся на несколько территориальных столов (Московский, Рязанский, Псковский, Владимирский, Ярославский), а также столы вотчинной записи, диких полей (земельных раздач неосвоенных южных земель), приказный, а с начала XVIII в. столы по набору рабочих людей, рекрутский, соляной. Возрастало и число подьячих приказа: если в 1626–1627 гг. их было 102, то в 1677–1678 гг. – уже 442. На протяжении XVII в. Поместный приказ имел наибольшие штаты.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Провинциальные служилые люди были недовольны засильем думных чинов и высшей приказной бюрократии в приказах. Идя навстречу их пожеланиям, правительство создало в 1619 г. *«Приказ, что на сильных бьют челом»*. Во главе этого приказа за все время его существования (он был упразднен в 1639 г.) правительство ставило влиятельных лиц (князя И.Б. Черкасского, боярина Б.М. Лыкова и др.; в 1613–1632 гг. судьей этого приказа был Д.М. Пожарский).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В XVII в. имелась значительная группа дворцовых приказов, из которых наибольшее значение имел *Приказ Большого дворца*, ведавший обширными, разбросанными по территории всего государства землями. При этом приказе сложилась система «дворов», заведовавшая снабжением царского дворца всем необходимым: Кормовой, Хлебный, Житенный, Сытенный. Продолжали функционировать и некоторые другие ранее известные приказы: *Ловчий*, *Сокольниковый*, *Конюшенный*, *Постельничий* и *Казенный*. В связи с развитием приказного аппарата последний постепенно теряет свое общегосударственное значение, превращаясь в личную казну царя, хранилище золотых и серебряных изделий, драгоценных материй и т. п. Возникли также некоторые новые дворцовые приказы: *Приказ золотых и серебряных дел*, *Царская мастерская* и *Царицына мастерская*.

Крупнейшим феодалом XVII в. была церковь. Патриарху, монастырям и церквам принадлежали огромные земли, населен-

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

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

Энергичный и умный патриарх Никон (1652–1666) потребовал от царя «послушатися по всем, яко начальству и пастырю и отцу краснейшему». Продолжая реформы по укреплению церкви, Никон провел сверку церковных книг с греческими оригиналами и внес в них исправления. Противники этой реформы церковной обрядности – раскольники стали жестко преследоваться. Выражая взгляд, что «священство царства поболее есть», Никон сравнивал свою власть с солнцем, а власть царя – с луной. Стремление Никона подчинить государство церкви привело к разрыву с царем. Созванный в 1666 г. церковный собор с участием приехавших в Москву греческих патриархов осудил взгляды Никона и лишил его патриаршего сана. Его преемники на патриаршем посту (Иоасаф, Питирим, Иоаким, Андриан) уже не притязали на превосходство над светской властью царя. С падением Никона был сделан первый шаг к подчинению феодальной церковной организации самодержавному государству.

Специфика самодержавия второй половины XVII в.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Приказ осуществлял и другие функции самого разнообразного характера: вел личную переписку царя, заведовал некоторыми полками иноземного строя, царской благотворительностью, сыском руд (медной – в Олонецком уезде, серебряной – на реке

Мезени), руководил деятельностью *Записного приказа*¹⁶, Аптекарского, Гранатного и Потешного дворов, ведал не вошедшими в состав дворцовых земель царскими подмосковными имениями (Измайловом, Черкизовом, Котельниками, Люберцами и др.), постройками в селе Семеновском, ремонтом церкви в селе Коломенском, промышленными заведениями царя, некоторыми его торговыми операциями (персидским торгом), был личной кассой царя.

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

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

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

Монастырский приказ имел широкие административные функции: определял и отрешал от места настоятелей, келарей,

казначеев монастырей, выбирал священников и дьяконов, отменял и пересматривал решения епископов. В 1650 г. приказ разослал воеводам чисто полицейское предписание о наказании лиц, не соблюдавших церковные обряды. От Приказа Большой казны Монастырский приказ наследовал финансовые функции по сбору с монастырских и церковных земель чрезвычайных денег, хлеба, даточных, мастеровых, по контролю за монастырскими и церковными средствами.

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

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

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

Приказная система Русского государства

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

Во главе каждого приказа стоял начальник – судья; иногда возглавлявшее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т. п.). Судьи приказов назначались из членов Боярской думы: бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков. Шел процесс бюрократизации верхушки феодального класса – думных чинов. Если в 1613 г.

думные чины возглавляли лишь $\frac{1}{3}$ приказов, то к 80-м годам XVII в. – уже почти $\frac{4}{5}$ приказов. Некоторые думные люди управляли сразу несколькими приказами. Любимец царя Алексея Михайловича боярин Б.И. Морозов был судьей пяти приказов: Стрелецкого, Большой казны, Новой четверти, Иноземского и Аптекарского. После падения правительства Морозова (1648) эти приказы наследовал царский тесть боярин И.Д. Милославский (1649–1666). Известный дипломат А.Л. Ордин-Нащокин был начальником Посольского, Малороссийского приказов и трех четвертей (Новгородской, Владимирской и Галицкой).

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

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

Подьячих в приказах было больше, чем дьяков: от нескольких человек (Аптекарский, Печатный, Костромская четь) до не-

скольких десятков (Посольский, Разбойный) и до нескольких сотен (Поместный)¹⁷. Старшие подьячие вместе с дьяками руководили составлением документов; средние – составляли тексты документов, наводили справки в архиве приказа; младшие осуществляли техническую работу по переписке (перебелке) документов. В штате приказов были рассыльные, сторожа и другие лица.

Крупные приказы подразделялись на столы, а столы – на поvyтья. В Разрядном и Поместном приказах было по 9 столов. Столы Поместного приказа делились на 40 поvyтий. Столы возглавлялись дьяками, поvyтья – старшими подьячими. Некоторые приказы делились только на поvyтья. Столы носили названия по роду деятельности (например, в Разрядном приказе – денежный, приказный); по территориям (там же – Московский, Владимирский и пр.); по подведомственным территориям и фамилиям старших подьячих.

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

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

В комнатах со сводчатыми потолками, глиняными или изразцовыми печами и небольшими слюдяными окошками стояли столы и лавки; на полках, в сундуках, ящиках, шкафах размещались документы. В необыкновенной тесноте по 12 и более часов в сутки, нередко даже по праздничным дням, при тусклом свете сальных свечей скрипели гусиными перьями приказные подьячие, переписывая бумаги. Обычно текст документа писался на узкой бумажной ленте, а обратная сторона использовалась для разного рода заметок: адресов, подписей («рукоприкладств»), резолюций. Несколько таких документов («столбцов») оформлялось в «дело» путем склеивания листов друг с другом в длинную

ленту: к нижнему концу челобитной подклеивалась запись показаний челобитчика, к низу этого документа – объяснения, далее – справки, решения по делу, указная грамота. Дело иногда передавалось в другое учреждение, где дополнялось новыми документами. Получалась длинная лента – «столп». На месте склейки («сставах») стояла подпись дьяка или подьячего «с приписью» исполняющего обязанность дьяка, по слову или слогу на каждой сставе, что затрудняло изъятие документа из дела или его фальсификацию. Нередко, когда дело оканчивалось, к данному «столпу» подклеивались столбцы других дел. «Столп» становился сборником дел. Некоторые «столпы» достигали десятка и сотен метров. «Столп», содержащий «Соборное Уложение» 1649 г., имел длину 309 метров! Реже в приказной практике применялись тетради и книги. Столбцы и «столпы» свертывались в форму свитка исписанной стороной внутрь и в таком виде хранились. Грандиозные московские пожары не щадили и документов приказов. Во время пожара 3 мая 1626 г. сгорели многие кремлевские здания. Сильно пострадало от пожара и здание приказов. Приказные документы гибли также от «палатных сырости» и от грызунов.

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

Старое здание приказов к 70-м годам обветшало и разрушилось. В 1690 г. было построено новое, гораздо больших размеров здание, где разместились только семь крупных приказов: Посольский, Разрядный, Большой казны и др.

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

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

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

Местное управление

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

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

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

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

Каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с окрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Администра-

тивно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик).

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

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

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

Наказы, которые получали воеводы из приказов, были неопределенны и малоконкретны: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как бог вразумит». Это усиливало произвол воевод, ограбление ими народных масс. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов и волостей Русского государства в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы

и лихоимство воевод. Особенно этим отличались воеводы далекой Сибири. Почти каждая смена сибирских воевод заканчивалась следствием (сыском) об их злоупотреблениях с привлечением соучастников – дьяков, подъячих и т. п.

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

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

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

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

Помимо губных и земских органов, в XVII в. существовали и другие выборные органы. В каждом уезде находилось несколько таможен, возглавляемых таможенными целовальниками; таможи уездов подчинялись *таможенному голове*, при котором существовала *таможенная изба*. Кружечные двory и кабаки возглавлялись соответствующими головами и целовальниками. Выборными были ларечные старосты, житей-

ные и мельничные целовальники и др. Все они попали под надзор воевод.

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

К основным уголовным делам (государственные преступления, разбой, «воровство», татьба)¹⁸ широко применялся розыскной процесс, отличавшийся необыкновенной жестокостью (обвиняемого обязательно пытали). Решающее значение «Уложение» придавало не признанию обвиняемого, а его оговору и обвинению при повальном обыске. Пытка применялась и в отношении тех, кто оговаривал. В делах о государственных преступлениях основную роль играл «изветчик» и его свидетели, с которыми обвиняемому устраивалась очная ставка.

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

Во время рассмотрения дела судья давал слово то одной, то другой стороне. Показания сторон записывались в судный список (протокол). Судьи могли выносить приговор окончательно или обращаться с «докладом» в высшую инстанцию (приказ, Боярскую думу, Расправную палату, к царю). Выигравшему выдавалась правая грамота. Если ответчик не мог сразу возратить вещи или деньги истцу, то стрельцы хватали его и ставили у приказа или съезжей избы. Чиновник-праветчик стоял возле должника и бил его палкой (батогом) по икрам ног. Перед Разрядным приказом ежедневно более 10 праветчиков, разделив между собой виновных, ставили их в ряд

и били по очереди. Из окна за этой экзекуцией наблюдал судья или дьяк. Одна из статей «Уложения» устанавливала, что за каждые 100 руб. иска должник стоит на правеже месяц. После отбытия срока правежа имущество должника подлежало продаже для уплаты долга.

Особенности управления Украиной в XVII в.

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

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

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

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

Украина делилась на 17 «полков» (Чигиринский, Черкасский, Каневский и т. д.). На каждой территории «полка» размещался казачий полк во главе с выборным или назначенным гетманом полковым, который управлял населением «полка» с помощью полковой казачьей старшины (писаря, обозного, есаула, хорунжего). Полк делился на сотни. Во главе сотни стоял сотник, избираемый населением сотни или назначаемый гетманом.

В полковых и сотенных городах население избирало городских атаманов. Вся казачья администрация Украины изби-

ралась из представителей казачьей старшины и реестрового казачества.

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

* * *

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

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

Глава IV

Государственный аппарат абсолютной монархии в России первой четверти XVIII в.

Установление абсолютизма в России. Бюрократический аппарат

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

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

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

Монархия с Боярской думой, рыхлым аппаратом приказов и воевод не могла разрешить сложные внутри- и внешнеполитические задачи. Необходимо было укреплять государственный строй путем преобразования высшего, центрального и местного

аппарата и армии, превращения главы государства – самодержавного царя – в носителя абсолютной (неограниченной) власти.

Отдельные черты абсолютизма в России проявлялись с середины XVII в., но только со времени правления Петра I (1689–1725) самодержавная монархия приобрела характер абсолютной, когда «верховная власть принадлежит всецело и нераздельно (неограниченно) царю».

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

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

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

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

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

В результате реформ в области управления сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии – в центре, губернаторы, воевода, комиссары и другие органы – на местах. Основные кадры чиновни-

ков в этом аппарате занимали помещики-дворяне. Это была «чиновничье-дворянская монархия».

Идеологией феодальной монархии являлась религия, но абсолютизм нуждался и в иных идеологических основах. В целях укрепления своих позиций отдельные российские монархи XVIII в. подкрепляли свою политику по примеру ряда западноевропейских монархов ссылками на передовую буржуазную философию (естественного права, просвещения), стремились представить себя в глазах зарубежной, а также зарождавшейся в России дворянской общественности «просвещенными монархами». Второстепенная государственная функция руководства наукой, просвещением, благотворительностью и воспитанием приобрела большое значение. Монархия Петра носила характер просвещенного абсолютизма. Опираясь на философию естественного права, Петр I все свои действия оправдывал «всемирными пользой и нуждами». Стремление вывести страну из отсталости привело к подготовке кадров для экономики и культуры за границей, созданию некоторых учебных заведений; Петром I было подготовлено открытие Академии наук (открыта в декабре 1725 г.)¹⁹.

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

В первой четверти XVIII в. характерным было применение к гражданским лицам военно-уголовных законов. В условиях длительной Северной войны (1700–1721), народных волнений и восстаний государственный аппарат управления и суда в стране носил военно-полицейский характер.

Петр Великий, получивший 22 октября 1721 г. титул императора, был выдающимся и энергичным государственным деятелем. По далеко не полным подсчетам, в его правление издано

3314 указов, регламентов и уставов; в составлении и редактировании многих из них Петр I принимал личное участие. С его участием составлен обширнейший «Генеральный регламент» – закон, определивший деятельность коллегий, указ о должности генерал-прокурора 1722 г.; им лично был написан Морской устав 1720 г. Во многих указах Петр I подчеркивал свою неограниченную власть, оправдывая ее, а грубость и жестокость законодательства называл «общим благом». В действительности вся законодательная деятельность Петра служила на пользу дворянам и верхушке купечества.

Высшие государственные учреждения

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

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

Заседания Консилии министров происходили в Кремле или на Генеральном дворе²⁰.

С учреждением Сената Консилия министров прекратила свое существование. Ограниченная функцией финансового контроля, Ближняя канцелярия просуществовала до учреждения Ревизионколлегии.

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

Кабинет имел характер военно-походной канцелярии, куда поступали полковые таблицы и другие военные, а также финансовые документы; здесь же разрабатывались диспозиции, велся ежедневный «Юрнал», т. е. запись местонахождения и времяпровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события²¹. Петр I передавал на хранение в Кабинет все бумаги, чертежи и книги, поддерживал через него связь с Сенатом, Синодом, с коллегиями и губернаторами.

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

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

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

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

Дополнительные указы 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия, о государственных дохо-

дах и расходах, о явке дворян на службу и т. п. В первые годы существования функции Сената были разнообразны, а компетенция необыкновенно широка. Однако уже в этот период царь не разделял своей власти с Сенатом. Сенат был законосовещательным учреждением, за исключением немногих чрезвычайных случаев, когда в отсутствие царя он играл роль законодательного органа.

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

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли первоначально созданные в марте 1711 г. *фискалы*, в задачу которых входило тайно подслушивать, провеживать и доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред: о нарушениях законов, взяточничестве, казнокрадстве и т. п. За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные – получал вознаграждения, равные половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Фискалами руководил входящий в состав Сената обер-фискал, который поддерживал связь с ними через фискальный стол канцелярии Сената. Донос рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата – особое судебное присутствие из четырех судей и двух сенаторов (существовала в 1712–1719 гг.). В 1713–1720 гг. в подчинении Сената находился и Поместный приказ.

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

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

Окончив войну со Швецией, Петр мог уделить больше внимания вопросам управления. Вскоре после принятия им титула

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

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

Созданный в конце правления Петра I сложный бюрократический государственный аппарат требовал элементарного надзора, органом которого и стал Сенат. Главную роль в осуществлении этого надзора играл генерал-прокурор, который, действуя через подчиненных ему прокуроров и фискалов, выступал как «око царево и стряпчий о делах государственных».

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

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

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

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

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

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

Высокообразованный деятель церкви, поклонник преобразований Петра I, псковский епископ Феофан Прокопович по заданию и с помощью царя составил «Духовный регламент» и научный трактат «Правда воли монаршей», в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма. 25 января 1721 г. Петр I утвердил «Духовный регламент», по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) для придания большего авторитета в Святейший правительствующий Синод. В его ведении находились чисто церковные дела: истолкование церковных догм, распоряжения о молитвах, церковных службах, утверждения жития святых, мошей, «чудотворных» икон, цензура духовных книг, борьба с ересями и расколами, заведование духовными учебными заведениями, назначение и смещение церковных должностных лиц и т. п. Синод имел также функции духовного суда: судил представителей духовенства, а также мирян по некоторым категориям гражданских дел (бракоразводные дела, сомнительные духовные завещания, а из уголовных – дела по вероотступничеству).

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

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

лы-«инквизиторы». Первым обер-прокурором Синода был И.В. Болдин.

Церковным имуществом, землями и крестьянами управлял Монастырский приказ, который был подчинен Синоду. С 1724 г. этот приказ стал называться *Камер-конторой* «Синодального правительства», а с 1726 г. – *Коллегией экономии*. Существовавшие ранее патриаршие приказы (Дворцовый и Казенный) были переименованы в Синодальные и действовали до включения в Коллегию экономии в 1738 г. На сенатском докладе в 1722 г. Петр I попытался определить юридическое место Синода в государстве, подчеркнув, что «Синод в духовном деле равную власть имеет, как Сенат...»²². Фактически же Синод занимал подчиненное положение по отношению к Сенату и Кабинету Петра I. В условиях абсолютной монархии церковь потеряла свой характер околосударственной феодальной организации и превратилась в одно из звеньев аппарата государства.

Центральные государственные учреждения

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

В 1699 г. купцы и посадское население городов были изъяты из ведомства воевод и приказов и переданы в ведение коллегияльного органа – *Бурмистерской* палаты в Москве (с 1700 г. она получила название *Ратуша*). Президент и члены (бурмистры) этого нового центрального учреждения выбирались купцами; в городах были созданы подчиненные Ратуше выборные бурмистерские (земские) избы. Правительство мотивировало создание этого городского сословного, финансового и полицейско-судебного «самоуправления» желанием улучшить деятельность торгово-промышленного населения (купцов, ремесленников), «чтоб им в разных приказах и от приказных и разных чинов от людей нападков и убытков и разоренье не было». Эта реформа обеспечила более исправное поступление прямых налогов и косвенных сборов (таможенных, кабацких и т. д.) с городского населения.

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

Подобная централизация произошла и в военном управлении. В 1701 г. был создан *Приказ военных дел*, в ведение которого отошли: комплектование частей зарождающейся регулярной армии (особенно до 1705 г.)²³, формирование полков, заведование комсоставом армии, снабжение ее всем необходимым, кроме провианта («комиссариатское довольствие»). После местной реформы 1708 г. компетенция этого приказа резко сократилась: комплектованием частей стали заниматься губернаторы, снабжение провиантом перешло в полевые органы армии, а составом ее стало заведовать более гибкое и оперативное учреждение – *Главная военная канцелярия*, с открытием которой в 1711 г. Приказ военных дел был упразднен. С 1711 по 1797 г. существовал Главный комиссариат (в некоторые периоды – *Генеральный комиссариат*), ведавший вещевым и денежным довольствием армии. С учреждением Военной коллегии Главный комиссариат находился в ее подчинении, а иногда был самостоятельным центральным учреждением.

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

Преображенский приказ вырос из дворового учреждения по обслуживанию резиденции Петра I и его матери, а также заведению «потешными» полками (Преображенским и Семеновским) – Преображенской потешной избы. С установления фактического правления Петра I Преображенская изба приобрела ряд военно-административных функций по комплектованию, снабжению, обучению войск, организации военных маневров («потешные походы»). Под ее надзором находился и Новодевичий монастырь, куда была заключена Софья. Преображенская изба сыграла большую роль в организации азовских походов. С 1695 г. она была преобразована в Преображенский приказ.

После азовских походов Преображенский приказ стал прежде всего органом следствия и суда по политическим пре-

ступлениям (измена, бунт и «непристойные» речи против царя и членов его семьи). Этими вопросами занималась главная канцелярия приказа. Преображенский приказ имел и иные функции. Через подчиненный ему Потешный двор приказ заведовал охраной порядка в Москве, организацией караулов в Кремле, а через Генеральный двор ведал Преображенским и Семеновским полками, осуществлял набор даточных (до апреля 1702 г.). В связи с отъездом Петра I за границу в конце 1697 г. Преображенскому приказу была подчинена вся Москва.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием орга-

низационного устройства, делопроизводства и более четкой компетенцией.

Петр I и его современники считали, что коллегии имели несравненные преимущества перед приказами; изложение этих преимуществ было дано в «Духовном регламенте», составитель которого отмечал, что только коллегия, а не одно лицо может выносить правильные решения («что один не постигнет, постигнет другой»). Коллегиальное разрешение дел обеспечивало быстроту и непрерывность по сравнению с приказами, где с болезнью или смертью судьи происходило замедление или даже остановка в делах. Большие надежды возлагал Петр I на коллегия как средство борьбы с произволом и продажностью чиновников, так как ее «президент не может без соизволения товарищей своих ничего учинить». Коллегия лучше могла обеспечить и правосудие, потому что не боялась гнева сильных людей.

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

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

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

«Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний коллегий: по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг президенты заседали в Сенате. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего при-

сутствия. В «камере аудиенции», убранной коврами комнате со стенными часами, под высоким балдахином стоял покрытый сукном присутственный стол, за которым располагались члены коллегии; перед каждым из них стояла чернильница. На столе находилась книга нерешенных дел; она должна была напоминать членам коллегии о незамедлительном их рассмотрении. Впоследствии стол коллегии украсило «зерцало» – треугольная призма с печатными текстами указов: от 17 апреля 1722 г. – «О хранении прав гражданских», от 21 января 1724 г. – «О государственных уставах». «Зерцало» служило символом законности для чиновников и просителей. Справа от стола коллегии находился стол секретаря, слева – стол нотариуса. Заседанием руководил президент: при его входе или выходе члены коллегии вставали. Дела докладывались секретарем в порядке их поступления в коллегию: вначале государственные, затем частные. Члены коллегии подавали свои мнения по очереди, начиная с младших членов и не повторяясь; это должно было обеспечить самостоятельность мнений. Все «рассуждения» членов нотариус заносил в протокол. Дела разрешались «по множайшему числу голосов» (т. е. по большинству); при равенстве голосов перевес давало мнение, за которое высказывался президент. Протокол и решение подписывались президентом и членами коллегии. В случае сомнения в решении какого-либо дела коллегия обращалась в Сенат. Во время заседаний просители дожидались решений в прихожих «камерах», которых было две: «чтоб люди знатного характера (или чина) от подлых различены были и особливое свое мнение иметь могли».

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

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

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

Военная коллегия управляла регулярной армией, которая сложилась в ходе Северной войны. Рядовой состав ее комплектовался с 1705 г. с помощью рекрутских наборов с тяглых сословий, а офицеры – из дворян. Достижения армии в организации и боевой подготовке были закреплены в «Воинском уставе» 1716 г. Президентом коллегии был ближайший соратник Петра I фельдмаршал (впоследствии светлейший князь и первый генералисси-

мус А.Д. Меншиков, а вице-президентом – крупный военный специалист, автор одного из первых военных уставов, генерал А.А. Вейде.

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

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

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

Указ о проведении первой подушной ревизии был издан 28 ноября 1718 г. Ревизия проводилась с 1719 по 1724 г. Умер-

шие, беглые и самовольно переселившиеся в другие места лица не исключались из ревизских «сказок» до следующей ревизии (в 1744–1747 гг.). Не включались в число ревизских душ лица, родившиеся после дачи «сказок». «Ревизские сказки» представляли собой ведомости со сведениями о лицах мужского пола податных сословий, подаваемые помещиками на крепостных, приказчиками – на дворцовых, старостами – на казенных крестьян губернаторам, и отсылались в Петербург в Канцелярию бригадира В. Зотова, которая руководила сбором и разработкой материалов ревизии. Надзор за ревизией осуществлял Сенат.

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

Резко возросло число косвенных налогов. Возглавляемые бывшим крепостным А. Курбатовым «государевы прибыльщики» должны были «сидеть и чинить государю доходы», т. е. придумывать новые, в основном косвенные налоги. Кроме традиционных винных и таможенных сборов появились сборы с хомутов, гробов, перевозов, водопоя, отвальные и привальные (для судов, отходящих от пристаней и подходящих к ним), с рыболовства, торговых операций солью и табаком, за ношение бороды, одежды старого покроя. Большая часть сборов поступала в созданную в 1706 г. Ижорскую канцелярию; другие сборы поступали в специальные канцелярии: Банную, Рыбную, Мельничную, Постоя, Медовую, Ясачную и т. п. Эти сборы назывались канцелярскими. К концу царствования Петра I в России насчитывалось 40 видов различных косвенных налогов и канцелярских сборов.

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

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

Ревизионколлегия наследовала от Ближней канцелярии функцию чисто формального финансового контроля за расходом. Эту коллегия возглавлял князь Я.Ф. Долгорукий.

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

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

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

Надзором и попечительством над внешней и внутренней торговлей ведала *Коммерц-коллегия*, президентом которой был дипломат и разносторонний деятель того времени П.А. Толстой.

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

С созданием Юстиц-коллегии ей был подчинен Поместный приказ, составивший в коллегии Вотчинную канцелярию. В 1721 г. канцелярия была преобразована в самостоятельную *Вотчинную коллегия*. Она находилась в Москве и заведовала дво-

рянским землевладением. Защищая и оберегая интересы помещиков, коллегия разбирала земельные тяжбы, иски и споры дворян, оформляла новые земельные пожалования и т. п. Коллегия имела свою контору в Петербурге.

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

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

Кроме того, продолжал существовать Преображенский приказ. Перегрузка этого приказа различными делами по заведению гвардейскими полками и полицейскому управлению Москвой, а также его отдаленность от Петербурга вынудили правительство создать в 1713 г. временные розыскные канцелярии во главе с гвардейскими офицерами. Одна из этих канцелярий, начавшая в Москве следствие по делу царевича Алексея, после переезда в Петербург 20 марта 1718 г. была преобразована в постоянную *Тайную канцелярию*. Рассмотрением дел в этом новом органе политического следствия и суда занималась коллегия в составе П. Толстого, А. Ушакова, Г. Скорнякова-Писарева и И. Бутурлина. В официальных документах эти лица именовались «министрами» Тайной канцелярии.

Канцелярия вела процессы по всем «трем пунктам» указа от 24 января 1715 г.²⁴ В Тайной канцелярии рассматривались дела о «непристойных выражениях» об особе государя – непочтение к царской фамилии; о самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, «непристойных речах» о государственных деяте-

лях, дела об измене, раскольниках, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве и т. д. Здесь прошли такие крупные процессы, как: дело царевича Алексея и его сообщников – противников реформ Петра I; связанные с этим процессом дела бывшей царицы Евдокии Лопухиной и Кикина; придворное уголовное дело фаворитки Петра I Марии Гамильтон, ряд дел по третьему пункту указа 1715 г. о хищениях в Ревельском порту, злоупотреблениях в Астрахани, краже корабельных лесов на Днепре и т. д.

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

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

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

Местные государственные учреждения

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

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

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

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

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

Губернаторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них не только имел административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но и являлся командующим всеми войсками, расположенными в подведомственной ему губернии. Губернатор управлял губернией с помощью *губернской канцелярии*, где находились дьяки и подьячие (последние вскоре стали называться секретарями). Ближайшими помощниками губернатора являлись *вице-губернатор* и *ландрихтер*. Ландрихтер должен был под руководством губернатора заведовать судебными делами, но на практике ему нередко поручались финансовые, межевые и розыскные дела. Другими чиновниками губернии были глава военного управления – обер-комендант, а также заведу-

ющие в губернии денежными и провиантскими сборами – обер-комиссар и обер-провиантмейстер.

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

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

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

Первая реформа местного аппарата 1708–1715 гг. несколько упорядочила правительственный аппарат, разрушив ведомственную пестроту и принципы территориального деления и управления. Однако эта реформа не устранила разнообразия в местном управлении. Созданная ею бюрократическая цепочка правительственных учреждений и должностных лиц была еще очень слабой, чтобы сковывать любые проявления недовольства народа феодальным и налоговым гнетом, произволом чиновни-

ков и рекрутчиной. Учреждение коллегий и новая подушная система обложения требовали проведения новой административной реформы местного управления.

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

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

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

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

ведении находились заготовка и поставка провианта и фуража для армии.

В Штатс-контор-коллегию назначался *рентмейстер* (казначей), возглавлявший *рентерею* (кассу), которая принимала налоговые взносы плательщиков, хранила деньги и выдавала их по распоряжению воеводы и камерира. Кроме того, в каждой провинции существовали: *контора рекрутских дел* – учреждение, заведовавшее рекрутскими наборами; *канцелярия вальдмейстерских дел*, управляющая казенными, главным образом корабельными, лесами; *провиантмейстерская контора*; провинциальные и городские фискалы; *канцелярия розыскных дел*; *канцелярия свидетельства «душ»* и другие учреждения и должностные лица различных коллегий.

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

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

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

Неудача самостоятельного существования судебных учреждений объясняется тем, что идея разделения властей была чужда феодальному государству на этой стадии его развития.

Для выражения воли помещиков-крепостников и вотчинников-бояр, слившихся в единый дворянский класс-сословие, ха-

рактерны были грубые военно-полицейские формы классового господства, воплощенные в государственном аппарате и в праве абсолютной монархии Петра I.

Теми же условиями классовой борьбы в абсолютно-бюрократической монархии России объясняется неудача создания ведомств. Не располагая средствами карательного воздействия на население в деле взыскания налогов, рекрутских наборов и пр., местные ведомственные органы и учреждения были вынуждены постоянно обращаться за помощью к губернаторам и воеводам, т. е. попадали в зависимость от общих органов местной администрации и полиции.

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

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

Для всех ремесленников обязательной была запись в цехи. Гильдии и цехи имели своих старшин, которые заведовали как сословными делами, так и выполнением некоторых функций государственного управления в области полиции и финансовых

сборов (учет тяглого населения, взимание подушной подати, проведение рекрутских наборов и т. д.).

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

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

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

Органы надзора и судопроизводства в абсолютной монархии

Произвол и взяточничество, господствовавшие в приказах и местном управлении в XVII в., подрывали авторитет законов, вели к расхищению государственных средств. В первой четверти XVIII в. были созданы особые органы надзора (институт *фиска-*

лов) за правительственным аппаратом и чиновниками. В целях повышения авторитета и эффективности фискального надзора в 1723 г. всю систему фискалата, находившуюся в ведении Юстиц-коллегии, передали в Сенат. Во главе ее был поставлен пользовавшийся особым доверием Петра I полковник А. Мякинин, получивший новую должность генерал-фискала. Обер-фискал являлся теперь его помощником. Генерал- и обер-фискал имели четырех помощников и фискальскую канцелярию. Нити фискальской системы тянулись по всей стране; в провинциях находились провинциал-фискалы, а им подчинялись городовые фискалы (по 1–2 на город). Всего в стране насчитывалось до пятисот фискалов.

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

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

Прокурорский надзор, созданный в 1722 г., имел гораздо больше прав, но ограничивал свою деятельность надзором за Сенатом и коллегиями и лишь частично за губернским аппаратом (прокуроры при надворных судах). Система фискалов являлась своеобразным продолжением прокуратуры. Прокуроры принимали фискальные доносы и давали им ход в надворных судах, коллегиях и Сенате. Прокуроры должны были надзирать за деятельностью фискалов, но и фискалы могли доносить на прокуроров, замедлявших движение дел по фискальским доносам. Таким образом, обе эти системы надзора взаимно дополняли друг друга.

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

Частный вид надзора – финансовый контроль – осуществляли Ближняя канцелярия, Ревизионколлегия и Ревизион-контора Сената. Формой взаимного надзора была сама коллегиальная система управления, которую Петр I создал в центральных учреждениях и стремился насадить на местах. Недостаточная эффективность всех форм надзора вызывала появление своеобразной формы надзора и побуждения местных властей к действиям –

посылке на места гвардейских офицеров и солдат, которые за неисправные сборы податей ковали в цепи, сажали в тюрьмы, штрафовали губернаторов, воевод, комиссаров и камериров. Но все это была только ничтожная часть должностных преступлений; лихоимство и взяточничество процветало, так как их порождали социальные условия.

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

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

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

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

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

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

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

Государственный аппарат
Российской империи с 1725 по 1775 г.

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

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

Законом 5 февраля 1722 г. Петр I отменил действовавшие до него порядки передачи престола старшему сыну или избрания царя Земским собором и установил новый порядок, основанный на назначении наследника престола по личному усмотрению царствующего монарха. Петр I умер внезапно и не успел воспользоваться этим законом. Престол после смерти Петра I заняла его жена – Екатерина I. С этого времени началась эпоха дворцовых переворотов: за 37 лет, с 1725 по 1762 г., их было шесть.

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

боду дворян в отношении государственной, военной и гражданской службы.

Наряду с господствующей тенденцией к укреплению абсолютной монархии выявлялась иная тенденция – стремление небольшой группы представителей высшей знати ограничить права носителя верховной власти в свою пользу. Такие олигархические настроения проявились в начале правления Анны Ивановны (со стороны Верховного тайного совета) и Екатерины II (со стороны графа Н.И. Панина). Однако эти попытки не нашли поддержки в среде дворян, которые в основной своей массе считали, что только укрепление абсолютной монархии и ее государственного аппарата может предотвратить крупные социальные потрясения, сохранить их материальное и служебное положение, их привилегии и феодальную эксплуатацию крестьян.

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

В это время императорский престол занимали последовательно: жена Петра I, необразованная Екатерина I (1725–1727); внук Петра I, мальчик-император Петр II (1727–1730), вступивший на престол в двенадцатилетнем возрасте и скончавшийся в неполные 15 лет; малообразованная, равнодушная к государственным делам племянница Петра I Анна Ивановна (1730–1740); ее внучатый племянник Иван Антонович (Иван VI), вступивший на престол в октябре 1740 г. полутора месяцев от роду, свергнутый в ноябре 1741 г. в возрасте года и трех месяцев (регентшей в его «правление» была его мать Анна Леопольдовна). Выше были государственные способности дочери Петра I Елизаветы (1741–1761)²⁵. Полным ничтожеством был ее племянник Петр III, процарствовавший всего полгода (с декабря 1761 г. по июнь 1762 г.).

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

был одним из средств поддержания неограниченной власти слабых и ограниченных императриц и императоров.

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

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

Практическим выражением «просвещенного абсолютизма» было открытие в 60-х годах ряда воспитательных заведений (Смольного института благородных девиц, Воспитательных домов в Москве и Петербурге), составление И.И. Бецким проекта учреждения в России системы учебных заведений, преобразование Академии художеств в «императорскую», создание первого в России музея Эрмитажа (личного и закрытого для посетителей), учреждение впоследствии «для совершенствования и обогащения русского языка» Российской академии («Академия русского языка и словесности»). Активизировалась деятельность Академии наук²⁶.

Своеобразным манифестом, выражавшим псевдолиберальную политику, был «Наказ» Екатерины II для *Комиссии по составлению нового Уложения 1767–1768* гг. Это была обширная компиляция (2 главы и 655 статей) из сочинений французского просветителя Ш.Л. Монтескье, теоретика прогрессивных идей уголовного права Ч. Беккария и немецких теоретиков полицейского государства Бильфельда и Юсти, идеи которых Екатерина II умело приспособила для пропаганды «просвещенного абсолютизма» в России.

В «Наказе» доказывалась необходимость существования в стране «повелителей» и «исполнителей» (т. е. помещиков- крепо-

стников и крепостного крестьянства), а также «известного порядка ...гражданского общества» (крепостного права) и самодержавной формы правления. Вынужденная констатировать наличие острой классовой борьбы и полной неэффективности жестоких мер наказания, Екатерина II советовала несколько ограничить и умерить произвол помещиков. В области уголовного права рекомендовалось несколько смягчить систему наказаний: «Законы, переходящие меру во благом, бывают причиною, что рождается оттуда зло безмерное». Однако уголовное законодательство свидетельствовало о ханжестве и неискренности этих заверений. Закон 1765 г. давал помещикам право ссылать крепостных за их «предерзостные поступки» на каторгу. Помещику эти крепостные засчитывались как сданные в рекруты. Только за 1768–1772 г. число крепостных, сосланных в Тобольскую губернию и Енисейский уезд, достигло 20 515 человек. По закону 1767 г. на каторгу ссылался каждый крепостной, пытавшийся жаловаться на своего помещика.

Высшие государственные учреждения

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

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

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

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

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

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

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

Первоначально Кабинет имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет. Основные вопросы его деятельности касались распоряжений по делам управления. Указом 9 ноября 1735 г. Кабинет получил законодательные права: три подписи кабинет-министров заменяли подпись императрицы.

Кабинет министров, как и Верховный тайный совет, стеснял деятельность Сената. Он посылал в коллегии и местные учреждения указы, а те, минуя Сенат, присылали в Кабинет рапорты и доклады.

Инициатором создания Кабинета министров и фактическим его руководителем был А.И. Остерман, который через решения Кабинета проводил волю фаворита Анны Ивановны – Бирона. Вскоре после вступления на престол Елизаветы Петровны Кабинет министров указом 12 декабря 1741 г. был упразднен. Часть его дел стал разрешать Сенат, а другая часть поступила в личное ведение самой Елизаветы. При Елизавете был восстановлен «*Кабинет ее величества*» – личная канцелярия, сходная по характеру деятельности с Кабинетом Петра I. Через личную канцелярию на рассмотрение Елизаветы поступали доклады различных ведомств, Сената, даже еженедельные «рапорты» генерал-прокурора; отсюда выходило множество высочайших повелений в форме «именных указов» за подписью императрицы. Однако Елизавета Петровна, как и ее предшественники, нуждалась в высшем государственном органе, с помощью которого можно было бы осуществлять общее руководство внешней и внутренней политикой. Вскоре после вступления России в Семилетнюю войну, 14 марта 1756 г., была учреждена *Конференция при высочайшем дворе*, которая первоначально занималась исключительно обсуждением сложной международной политики периода войны, а также вопросами ведения войны, мелочной опекой деятельности главнокомандующего, стремлением навязать ему планы военных операций. По мере развертывания войны Конференция сосредоточила и руководство внутренним управлением государства. Она получила право посылать Сенату свои распоряжения в форме «экстрактов из протоколов».

При Петре III высшим органом, направляющим политику государства, был *Императорский совет*, состоящий из 9 членов.

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

ренной политики; здесь обсуждались законные проекты, разрабатывались мероприятия, связанные с подавлением Крестьянской войны под руководством Е.И. Пугачева.

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

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

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

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

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

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

был исполнительным органом при Кабинете министров, который контролировал его деятельность.

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

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

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

Проект Н.И. Панина в 1762 г. предполагал восстановление политических прав Сената, который вместе с Императорским советом должен был ограничивать императорскую власть: ему отводилась роль органа, стеснявшего законодательные права абсолютного монарха путем «представлений» (т. е. возражений) на «высочайшие указы». Опасаясь этих олигархических тенденций Сената, Екатерина II реформой 15 декабря 1763 г. разделила его на шесть изолированных друг от друга департаментов: четыре из них находились в Петербурге, а два – в Москве (вместо сенатской канцелярии). Важнейшие вопросы управления («государственные и политические дела») были сосредоточены в первом департаменте, возглавляемом генерал-прокурором. Этот департамент охранял права дворянского сословия: обнародовал законы, заведовал Тайной экспедицией и Канцелярией конфискаций, финансами и финансовым контролем, промышленностью, торговлей, государственными и церковными имуществами и соответствующими им учреждениями. В ведомстве второго департамента находились вопросы суда, межевания, рассмотрение прошений на имя императрицы. Третий департамент сосредоточил самые разнообразные дела: заведование путями сообщения и медициной, попечительством о науках, образовании и искусствах; управле-

ние окраинами, имеющими некоторые права автономии (Прибалтика и Украина). В четвертом департаменте находилось заведование военно-сухопутными и военно-морскими делами. Московские департаменты соответствовали петербургским: пятый – первому, а шестой – второму.

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

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

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

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

С начала XVIII в. правительство не раз создавало комиссии для составления нового «Уложения» (вместо устаревшего «Уложения» 1649 г.). Деспотизм абсолютных монархов и отсутствие стабильности важнейших законов государства, вызванное

частой сменой политических режимов и группировок, недостаточное разграничение понятий закона и административного распоряжения и другие причины делали работу этих комиссий безрезультатной.

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

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

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

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

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

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

Заседаниями Большой Комиссии руководил назначенный Екатериной II председатель генерал А.И. Бибиков. На одном из первых заседаний был зачитан «Наказ» Екатерины. Чтение и обсуждение депутатских наказов началось с 8-го заседания; в дальнейшем оно прерывалось обсуждением действовавших законов и подготовленных частными комиссиями законопроектов о дворянстве, купечестве, юстиции, о поместьях и вотчинах. Наказы и прения в Комиссии выражали интересы отдельных классов и сословий России.

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

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

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

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

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

Центральные государственные учреждения

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

Оформившаяся к концу первой четверти XVIII в. коллегияльная система управления к 60-м годам переживала известный кризис. Преимущество коллегий, их организация, делопроизводство и осуществление внутреннего надзора потеряли свое значение. Коллегии обросли множеством структурных частей (экспедиций, департаментов, контор, канцелярий) и превратились в учреждения, замедлявшие и без того медленную деятельность механизма государства. В коллегиях обнаружилась тенденция к единоначалию. Еще 16 июля 1726 г. число советников и ассессоров в каждой коллегии было сокращено вдвое. Коллегия теперь состояла из президента, вице-президента, двух советников и двух ассессоров. Поток поступавших на рассмотрение коллегии дел вынуждал разделить этот состав на два присутствия. При трехчленном составе каждого присутствия голос президента играл нередко решающую роль.

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

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

Бирон и его окружение, расхищавшие земли и другие богатства страны, обратили внимание на высокодоходную казенную горную промышленность. Чтобы облегчить захват предприятий этой промышленности, Бирон добился преобразования в 1731 г. экспедиции по горным делам Коммерц-коллегии в самостоятельное центральное учреждение, подчиненное только Каби-

нету Министров, – *Берг-директориум* (впоследствии генерал-Берг-директориум).

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

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

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

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

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

Особое место среди центральных государственных учреждений занимали органы политического розыска – *Тайная розыск-*

ных дел канцелярия (1731–1762) и Тайная экспедиция Сената (1762–1801). С ликвидацией Тайной канцелярии (1726) и Преображенского приказа (1729) расследование дел по государственным преступлениям было передано в ведение Сената и Верховного тайного совета. Большинство этих дел возбуждалось по существовавшей ранее системе доносов («слово и дело»).

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

Усиление жестокого политического террора в стране в годы правления Анны Ивановны вызвало создание 24 марта 1731 г. *Канцелярии тайных розыскных дел*, которая являлась преемницей Тайной канцелярии и Преображенского приказа. Начальником этой Канцелярии был назначен А.И. Ушаков – участник подавления восстания К.Ф. Булавина, ближайший помощник графа П.А. Толстого в Тайной канцелярии. Подавляющее большинство дел, разбиравшихся в Канцелярии, было связано с «первыми двумя пунктами» указа 10 апреля 1730 г.

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

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

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

Основная масса дел, рассматриваемых в Тайной экспедиции, была связана с «первыми двумя пунктами» указов 1715 и 1730 гг. Через Тайную экспедицию и ее московский филиал до 1775 г. прошли такие политические процессы, как процесс ростовского архиепископа А. Мацеевича, выступившего против секуляризации в 1763 г.; дело офицера В.Я. Мировича, пытавшегося летом 1764 г. освободить заключенного в Шлиссельбургскую крепость Ивана Антоновича²⁷; ряд процессов, связанных с разговорами о судьбе Петра III и появлением под его именем самозванцев (еще до Е.И. Пугачева); массовый процесс участников «чумного бунта» в Москве в 1771 г.; множество дел, связанных с оскорблением имени Екатерины II, осуждением законов, о богохульстве и др.

Основным материалом для возбуждения дела в Тайной экспедиции по-прежнему были устные и письменные доносы. Со времени правления Екатерины II в почтамтах стало проводиться ознакомление с письмами без ведома корреспондентов и адресатов (перлюстрация); это служило дополнительным источником информации. Если полученные такими путями сведения заслуживали внимания, то начинался процесс: задерживались обвиняемые, вызывались свидетели, проводились очные ставки и допро-

сы. Екатерина II не раз декларативно заявляла, что в Тайной экспедиции нет пыток и телесных наказаний; в действительности же они применялись здесь в не менее жестких формах, чем ранее.

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

Тяжелый налоговый гнет в стране вызвал накопление недоимок.

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

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

Жалобы на судебную волокиту губернаторов и воевод и апелляции на их решения подавались в Судный приказ, действовавший до 1782 г. В то же время действовал ряд других центральных учреждений: восстановленный в 1730 г. *Сибирский приказ*, *Печатная контора* (1734–1783), *Ямская канцелярия* (с конторами), учрежденная для сбора с раскольников двойного оклада и штрафов с «бородачей», финансово-полицейская *Раскольниковья контора* (при Сенате), заведовавшая заготовлением и продажей соли в государстве *Соляная контора* (с 1754 г. – Главная соляная контора) и др.

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

При преемниках Петра I расходы на содержание императорского двора сильно возросли: на роскошь дворцов, пышные празднества и церемонии тратились огромные суммы²⁸. Все это вызвало значительное развитие центральных учреждений по заведованию отдельными отраслями придворного хозяйства. Во главе этих учреждений стояла *Главная Дворцовая канцелярия*, в которой с 1725 г. находилось управление дворцовыми крестьянами, землями, придворными, штатами и хозяйством. Этой канцелярии подчинялись ряд контор: придворная, ведавшая денежными средствами и штатами двора, гофинтендантская, отвечающая за дворцово-парковое хозяйство и царские постройки, камерцальмейстерская, заведовавшая снабжением двора, конюшенная, наблюдавшая за императорскими конюшнями, и др.

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

Местные государственные учреждения

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

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

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

В 1726–1727 гг. были ликвидированы многие из местных органов и учреждений, созданных Петром I: земские и полковые

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

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

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

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

подати и сборы, часть которых они выдавали на содержание войск и учреждений, а другую часть отсылали в центр. С ликвидацией надворных судов губернаторы и воеводы получили обширные судебные функции.

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

Инструкция 1728 г. восстановила некоторые административные порядки воеводского управления XVII в. Только некоторые крупные губернские канцелярии делились на экспедиции. Все остальные губернские, провинциальные канцелярии возглавляли секретари, а воеводскую – подъячий с приписью. В 1730 г. был восстановлен старинный порядок смены воевод через два года. В 1760 г. был установлен порядок смены воевод через пять лет.

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

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

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

Созданные в 23 губернских, провинциальных и некоторых более мелких городах полицеймейстерские конторы возглавля-

лись полицеймейстерами из офицеров местного гарнизона. Эти конторы были подчинены генерал-полицеймейстеру и Главной полицейской канцелярии. Каждому полицеймейстеру давалась в распоряжение небольшая команда. Компетенция полицеймейстерских контор была весьма узкой, так как многие полицейские функции, особенно связанные с поимкой беглых крестьян, рекрутов, борьбой с разбоем, по-прежнему остались в ведении губернаторов и воевод. Местная полиция наблюдала за внешним порядком и «благочинием» в городе: за соблюдением тишины, чистоты, противопожарных мер и т. п. В начале 60-х годов число полицейских учреждений сократилось, а оставшиеся попали в подчинение губернаторов и воевод. Главная полицеймейстерская канцелярия сохранила лишь право штрафовать полицеймейстеров.

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

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

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

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

* * *

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

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

Глава VI

Государственный аппарат Российской империи в последней четверти XVIII века

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

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

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

Со времени Крестьянской войны Екатерина II отказалась от политики лавирования и либеральных обещаний – период «просвещенной» монархии сменился периодом военной и полицейской диктатуры, сдерживавшей всякое проявление недовольства в стране. Усилению этого реакционного курса способствовало и опасение, что идеи Французской революции 1789–1794 гг. окажут влияние на передовые круги дворянской интеллигенции. В эти годы правительство жестоко расправилось с А.Н. Радищевым, просветителями Н.И. Новиковым и Ф.В. Кречетовым. Реформы местного управления и роль дворянских привилегий, рас-

права с участниками Крестьянской войны и внешнеполитические успехи способствовали укреплению абсолютизма. Однако фаворитизм сохранялся. Некоторые из екатерининских фаворитов имели незаурядные государственные способности (светлейший князь Г.А. Потемкин).

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

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

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

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

Особенно тяжелым было правление Павла для народных масс.

Разложение крепостного строя и крепостническая эксплуатация вызвали новую волну крестьянского движения: в 1796–1797 гг. оно охватило помещичьи имения в 32 губерниях²⁹.

Неудачная внешнеполитическая ориентация на Францию, неспособность разрешить внутривнутриполитические задачи

(в том числе и установление спокойствия в стране), а также деспотическая форма правления привела к дворцовому перевороту 11 марта 1801 г. Павел I был убит, и на престол вступил его сын Александр I, вынужденный изменить курс внутренней политики.

Высшие и центральные государственные учреждения

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

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

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

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

Дела упраздняемых коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям. Для общего руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Экспедиция о государственных доходах наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, о государственных расходах – Штатс-конторы, о свидетельстве счетов – Ревизион-коллегии, о государственных недоимках – Канцелярии конфискации. В состав Сената вошли также штатные казначей-

ства в Петербурге и Москве – кассы, заведовавшие приемом, хранением и распределением денежных средств всего государства. Остатки средств, не израсходованных учреждениями, в течение года передавались в казначейства остаточных сумм. В ведении Сената оставались и банки. В 1794 г. межевая экспедиция Сената была преобразована в Межевой департамент, заведовавший межеванием и разбором межевых тяжб. Входя в состав Сената, все эти учреждения подчинялись генерал-прокурору; в его же ведении находились Почтовый департамент, Ассигнационный банк и формально Тайная экспедиция. Генерал-прокурор превратился в своеобразного министра по делам внутреннего управления, соединяя в своем лице звание министра юстиции, финансов, государственного казначейства и государственного контроля. С генерал-прокурором сносились наместники; ему же подчинялась местная прокуратура.

Значение *Сената* резко упало. Он перестал быть органом, осуществлявшим общее руководство аппаратом и всей политической государственности; его департаменты превратились в основном в высшие судебные инстанции. Огромный канцелярский аппарат Сената действовал вяло и нерешительно. Генерал-прокурор имел право изъять из департамента любое дело и передать его в свою канцелярию, являвшуюся связующим звеном со всеми ведомственными поднадзорными учреждениями и совмещавшую в себе функции почти всех будущих министерств.

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

«Учреждением о императорской фамилии» 1797 г. для заведования землями и крестьянами, принадлежавшими царской фамилии, было создано центральное ведомство – Департамент уделов во главе с министром уделов. Из удельных доходов члены царской фамилии получали ежегодно денежные средства. Возникновение должностей министров мало отразилось на центральных учрежде-

ниях; их внутренняя организация и делопроизводство оставались коллегиальными. Значение Сената пало. Павел перестал интересоваться его делами, сносясь во всем только с генерал-прокурором.

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

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

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

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

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

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

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

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

При Павле I окончательно сложилась личная канцелярия царя, получившая впоследствии наименование «*Собственной его императорского величества канцелярии*». В нее поступали заслужившие внимания царя мемории Сената, прошения, жалобы и другие документы.

Местные государственные учреждения и сословные органы

Расправившись с народным движением с помощью армии, правительство в 1775 г. провело большую реформу местного управления и суда. Особая комиссия из опытных чиновников (Я. Сиверс, И. Завадовский, А. Вяземский, Г. Ульрих и др.) под руко-

водством Екатерины II в течение 9 месяцев разработала пространственный законодательный акт – «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». 28 глав этого акта были утверждены 7 ноября 1775 г., а три последние главы – 4 января 1780 г.

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

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

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

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

Была проведена значительная децентрализация местного управления, т. е. расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников и учреждений; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений.

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

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

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

Особое место в администрации каждой губернии занимало совершенно новое учреждение – *приказ общественного призрения*. В состав этого учреждения, возглавляемого губернатором, входили заседатели от губернских сословных судов. Приказы общественного призрения управляли местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями, больницами, богадельнями, сиротскими домами). Кроме того, они заведовали некоторыми тюремными учреждениями – «работными» и смирительными домами. Всех людей, которые «праздно шатаются» или занимаются нищенством, закон предписывал забирать и определять в работные дома. В смирительные дома разрешалось сдавать непокорных помещикам крепостных; поступали туда и другие категории «преступников». Например, родители могли определять туда «за неповиновение» своих детей. В этих учреждениях был установлен полутюремный режим с принудительным трудом и жестокими телесными наказаниями.

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

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

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

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

казначейства – кассы, ведавшие приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей чиновникам по распоряжению властей денежных сумм.

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

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

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

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

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

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

При уездных судах и городских магистратах создавались соответствующие сословные органы по опеке. Это были *дворянская опека* (в составе уездного предводителя дворянства, уездного судьи и заседателей) и *сиротский суд* (в составе городского головы, членов магистрата и городского старосты). Их задачей было сохранение дворянской или буржуазной собственности в том случае, если владельцами ее оказывались вдовы, малолетние или лица, проматывающие состояние. Над такими владельцами назначались опекуны, которые управляли опекаемым имуществом за 5% с его доходов. Дворянские опеки и сиротские суды осуществляли надзор за состоянием этих опеков, разбирали жалобы на опекунов.

В характеристике реформы 1775 г. дворянско-буржуазной историографией (А. Романович-Славитинский, И. Андреевский, А. Лохвицкий, И. Блинов, В. Григорьев, А. Кизеветтер) особое место отводилось провозглашаемому этой реформой принципу «разделения властей», в котором усматривалось влияние идей французских просветителей. Между тем в отличие от провозглашенного Ш. Монтескье разделения трех властей (законодательной, исполнительной и судебной) «Учреждения» 1755 г. декларировали лишь отделение суда от администрации и полиции. Это создание внешне обособленных от администрации и полиции органов суда было формальным, оно не устранило прямой зависимости суда от наместников, губернаторов, органов полиции. В XVIII в. условия для создания самостоятельных и независимых от администрации и полиции органов суда в России отсутствовали, так как «разделение властей» предполагало наличие известных гражданских прав большинства населения, т. е. освобождения крестьян от крепостной зависимости, установления элементарной законности. Провозглашенное в 1775 г. «разделение властей», так же как и идеи «Наказа» 1767 г., должно было чисто внешними формулировками буржуазной государственности прикрывать абсолютизм, административно-полицейский произвол дворянской бюрократии.

Реформа 1775 г. создавала в каждой губернии штат чинов прокурорского надзора. Это были *губернский прокурор* с двумя помощниками – «стряпчими» (уголовных и казенных дел). При губернском сословном суде назначалось по одному прокурору и два стряпчих, а в уезде действовал подчиненный губернскому прокурору уездный стряпчий. Роль этих чинов прокуратуры на местах была незначительной. Губернский прокурор по чину был ниже не только губернатора, но и вице-губернатора, председателей палат уголовного и гражданского суда и приравнивался лишь к советникам губернских правлений и палат, председате-

лям верхнего и земского суда и совестному судье. Это были как раз те чиновники, за деятельностью которых губернский прокурор должен был надзирать. Еще ниже были остальные чины прокурорского надзора. Чины прокуратуры при судах существовали только на бумаге.

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

Реформа 1775 г. не только усилила местный чиновничий аппарат, но и повысила значение местного дворянства в управлении и суде. Для законодательного оформления этого комиссия по разработке реформы широко использовала сословные законы прибалтийского дворянства, выбиравшего большинство губернских и уездных органов полиции и суда и умело использовавшего этот местный аппарат для феодальной эксплуатации. Из 75 штатных чиновников, определяемых в состав новых учреждений губерний, дворяне выбирали около $\frac{1}{3}$ состава (совестного судью, 10 заседателей верхнего земского суда, 2 заседателей совестного суда и, как правило, 10 заседателей в верхнюю расправу); примерно столько же местных дворян – главнокомандующий, губернатор и губернское правление – рекомендовали Сенату для определения на различные чиновничьи должности в губернии.

Еще заметнее была роль местного дворянства в уезде. Дворяне выбирали не только главу уездного дворянства – предводителя, но и главу полиции – земского исправника, главу сословного суда – уездного судью, заседателей в уездный суд, заседателей в нижний земский суд, порой и в нижнюю расправу, т. е. до $\frac{1}{2}$ состава чиновников уезда. Остальные чиновничьи вакансии (включая даже должность уездного стряпчего – блюстителя «законности» в уезде) заполнялись губернской администрацией из местных дворян. Привлечение местных дворян в состав чиновничества губерний и уездов по реформе 1775 г. укрепляло самодержавно-дворянскую монархию, помогало ей полнее учитывать интересы господствующего класса помещиков-дворян.

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

Крупной вехой в реформах местного управления было утверждение 8 апреля 1782 г. «Устава благочиния, или полицейского», определявшего устройство полицейского аппарата городов.

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

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

В каждом губернском городе управу благочиния возглавлял полицеймейстер или обер-комендант. Город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части (200–700 дворов) во главе с *частным приставом*. Центром части было полицейское учреждение – канцелярия частного пристава, называвшаяся «часть», «частный» или «съезжий» дом. Полицейская часть следила за охранением «тишины и спокойствия», боролась с пожарами (при частях к концу века стали создаваться пожарные команды во главе с брандмейстерами), ей был подведомствен неопределенный круг дел: осмотр мертвых, призрение подкидышей, надзор за трактирами, гостиницами и ресторанами. Части были основными исполнителями судебных решений. При каждой части находился *словесный суд* по мелким гражданским тяжбам с устным, упрощенным судопроизводством. Словесный судья выбирался горожанами. Части делились на кварталы (по 50–100 дворов). Полицейский надзор в каждом квартале осуществляли *квартальный надзиратель* и его помощник – *квартальный поручик*.

За первой частью «Устава благочиния» – «Должностью» – следовали 34 статьи, которые составляли «Наказ управе благочиния». Большую часть того наказа занимало написанное Екатериной II «Зерцало управе благочиния» – собрание нравственных афоризмов, которыми должны были руководствоваться и полиция («с пути сошедшему укажи путь», «буде и скотина злодея споткнется, подними ее»), и городское население («жена да прилепится к своему мужу», «всем и каждому воспрещается пьянство» и т. п.). Эти морально-нравственные правила подтверждали господствовавшую в стране полицейскую регламентацию жизни

простого народа, а также неограниченное право полиции на вмешательство не только в общественную, но и в частную жизнь городского населения.

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

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

Грамота создавала местную корпорацию – «дворянское общество». По разрешению генерал-губернатора или губернатора дворяне каждой губернии могли созывать раз в три года в губернии *губернское дворянское собрание*, а в уезде – *уездное дворянское собрание*. На заседаниях дворянских собраний могли присутствовать все дворяне, но право голоса имели только те из них, которые владели поместьями и были старше 25 лет. Не имели права голоса те из дворян, которые ушли в отставку, не дослужившись до обер-офицерского чина. На этих собраниях рассматривались общедворянские «нужды и пользы».

Каждые три года губернское дворянское собрание избирало двух кандидатов в губернские *предводители дворянства*, из которых наместник или губернатор назначал губернского предводителя. Одновременно избирались совестный судья, дворянские заседатели в верхний земский и совестный суды. Дворяне уезда избирали *уездного предводителя*, исправника, уездного судью, заседателей уездного и нижнего земского судов. Все выборы в дворянских собраниях проводились путем баллотирования шарами!³⁰

Дворяне каждой из губерний вписывались в дворянскую «родословную» книгу. Эти сведения помогали Сенату и местным властям вести точный учет личного состава господствующего

класса в каждой губернии, облегчали комплектование чиновников в центральные и местные учреждения. Для составления и ведения этой родословной было создано постоянно действующее учреждение – *дворянское депутатское собрание*, которое снабжало соответствующими сведениями герольдию Сената.

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

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была дана *«Грамота на права и выгоды городам Российской империи»*. По этой грамоте все население города («городовые обыватели») подразделялись на 6 разрядов – сословных групп: «настоящих городских обывателей» – владельцев домов и земель в черте города; купцов всех гильдий; цеховых ремесленников; «иногородных и иностранных гостей» – русских и иностранных купцов и специалистов, которые были приписаны к городу для торговли и промышленной деятельности, но не проживали в нем; пестрой по составу группы, включавшей представителей интеллигенции, выборных должностных лиц, некоторых категорий буржуазии (банкиры, оптовые торговцы); самой многочисленной группы населения – посадских. Это были лица, которые в городе «промыслом, рукоделием или работой кормятся», т. е. не записанные в цехи мелкие ремесленники, не состоящие в гильдии мелкие торговцы, чернорабочие и городская беднота. С конца XVIII в. за последней группой утвердилось наименование «мещане», хотя по жалованной грамоте 1785 г. этот термин применялся в отношении всего городского населения³¹.

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

Грамота, выданная городам, восстанавливала захиревшие органы сословного городского «самоуправления». «Градское об-

щество» получило право юридического лица; оно могло заводить собственность, иметь доходы с имущества, собирать с городского населения специальные сборы и т. п.

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

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

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

В ведении сословных городских органов осталось все то, что было связано с городскими «пользами и нуждами», т. е. во-

просы благоустройства, продовольственное дело, развитие торговли и промыслов, защита сословных прав и т. п. Попали в их ведение и некоторые полицейские функции: надзор за порядками на торгах и базарах; при шестигласных думах появились особые торговые депутации, смотрители, инспектора. Неполноправность городского сословия России выражалась в том, что основная часть городских расходов падала не на нужды города, а на содержание администрации, полицейских учреждений, тюрем, казарм и прочих правительственных учреждений.

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

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

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

Ремесленные управы всего города выбирали ремесленного голову, который входил в состав шестигласной думы как гласный от цеховых. Во всем остальном ремесленные управы зависели от магистратов, которые утверждали в должности старшин, налагали на них взыскания. В магистрат можно было подавать жалобы не только на ремесленные управы, но даже на шестигласную думу.

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

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

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

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

Местные реформы 1775–1785 гг. укрепили государственный аппарат абсолютной монархии в России. Разветвленный местный аппарат с привлеченными в него чиновниками, избранными местными дворянами и частично городскими верхами, не только более успешно справлялся со всеми повседневными делами управления и суда, но и успешно боролся с проявлениями недовольства народа.

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

Военно-полицейский государственный аппарат в конце XVIII в.

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

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

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

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

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

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

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

В конце XVIII в. правительство упорядочило управление удельными и государственными крестьянами, подчинив его задачам абсолютистского и крепостнического государства. «*Учреждением о императорской фамилии*» (5 апреля 1799 г.) на местах, где находились удельные земли и крестьяне, был создан местный аппарат *Департамента уделов*. На местах при девяти казенных палатах открылись *экспедиции уделов*, которым были подведомственны удельные земли и крестьяне.

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

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

В том же 1797 г. была введена новая система управления государственных крестьян, подведомственных казенным палатам. Каждая волость была построена из полицейского и финансового расчета в 6000 ревизских душ. Государственные крестьяне

волости избирали волостные и сельские сословные органы. Составленный из представителей *сельских сходов* (от 1 до 20 дворов) *волостной сход* избирал состав *волостного правления*, т. е. *волостного голову* и двух заседателей (по полицейской и хозяйственной части). Сельский сход избирал сельского старшину, его помощников – старост, сборщика податей, сотских и десятских.

Волостные и сельские сословные учреждения государственных крестьян являлись дополнительным и бесплатным звеном к правительственному административно-полицейскому аппарату, облегчавшим дело управления государственными крестьянами, выколачивания из них налогов и повинностей, комплектование армии.

Перегрузка генерал-прокуроров административными делами и ликвидация должности наместника усилили безнадзорность местных государственных учреждений. Несмотря на сокращение местного государственного аппарата и упрощение форм его деятельности, в стране возросли злоупотребления и произвол чиновников. Культивируемые правительством грубые военно-полицейские приемы управления делами делали чиновничий гнет невыносимым. Даже в среде привилегированного сословия дворян нарастало глухое недовольство. Все это беспокоило правительство. В октябре 1799 г. последовал указ Павла I Сенату, возлагавший на него как на «первенствующий» в государстве «трибунал» задачу «истребить» злоупотребления чиновников на местах. Для этого Сенату предписывалось назначить кандидатов «для объезда и осмотра во всей империи всего принадлежащего по гражданской части». Россия была разделена на 7 сенаторских округов по несколько губерний в каждом; Петербург и Москва составляли отдельные «округа». В каждый округ были назначены по 2 сенатора. Сенаторские ревизии вскрыли картину тяжелого состояния местного управления и суда, чиновничий произвол, волокиту, массу нерешенных дел, годами дожидавшихся очереди в канцеляриях, нарушения элементарных норм судопроизводства и т. п. К осени 1800 г. ревизии были окончены, но они оказались безрезультатными. Сенат заслушал «рапорты» ревизоров, отрешил от должности несколько десятков чиновников, и все пошло по-старому.

Преобразования местного аппарата несколько не улучшили его состояние. Новые учреждения оказывались чаще всего безжизненными и до конца правления Павла I были открыты далеко не везде.

Александр I восстановил почти все учреждения местного управления и суда, а также сословные органы, созданные реформами 1775–1785 гг. «Учреждение о губерниях», «Устав благочи-

ния», «Жалованные грамоты» дворянству и городам оказались устойчивыми законодательными актами, удовлетворявшими господствующие классы в течение многих десятилетий. Их основные начала сохранились до октября 1917 г.

Особенности управления окраинами в XVIII в.

В XVIII в. к России были присоединены значительные густонаселенные территории Прибалтики и Украины с развитой экономикой, сложными производственными отношениями и высокой культурой. Все это не позволяло самодержавию сразу же вводить там общегосударственную систему управления и суда, как это практиковалось в XV–XVII вв.

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

В период Северной войны (1700–1721) в состав России была включена большая часть *Прибалтики*, образовав Рижскую (Лифляндскую) и Ревельскую (Эстляндскую) губернии. Петр I сохранил за прибалтийским немецким дворянством и бюргерством старинные привилегии и систему сословного дворянского управления и суда (так называемого *ландштадта*), сложившуюся еще в период шведского господства XV–XVII вв.

Правительственная администрация в каждой из прибалтийских губерний была представлена назначенным верховной властью генерал-губернатором, при котором находились два *регирунгсрата* (советника) из местных дворян.

Центральным органом управления финансами прибалтийских губерний была Камер-контора лифляндских, эстляндских и финляндских дел, а по судебным делам – Юстиц-коллегия лифляндских, эстляндских и финляндских дел. Высшей апелляционной инстанцией был Сенат.

Огромную роль в местном управлении и суде играли сословные учреждения местного немецкого дворянства – дворянские собрания – *ландтаги*, избиравшие на каждое трехлетие постоянные органы – *Дворянский конвент* в Лифляндии и *Дворянский комитет* в Эстляндии, а также состав основных органов суда, уездной полиции и сословной прокуратуры. Деятельность этих сословных органов координировалась ландтагом, коллегией ландратов.

Городское самоуправление осуществляли магистраты и ратуши, избираемые верхушкой гильдейского купечества и цехо-

вых ремесленников; ими же выбирались и различные сословные суды (торговые – ветгерихты, коммерческие – фохтейские, строительные – баугерихты и пр.).

В 1744 г. учреждается Выборгская губерния, в которой действовали выборные сословные органы шведских дворян (лангманские и герадские суды) и бюргеров (магистраты).

На Прибалтику в 1783 г. было распространено «Учреждение о губерниях», а затем и другие общегосударственные реформы («Устав благочиния», «Жалованные грамоты»).

В 1795 г. Россия присоединяет Курляндию, бывшую ранее вассальным герцогством; она составила Курляндскую губернию.

Распространение на Прибалтику общегосударственных реформ вызвало недовольство местного дворянства. В 1796–1797 гг. правительство было вынуждено восстановить старую систему сословных привилегий и учреждений дворян и бюргерства. Из общегосударственных учреждений в каждой прибалтийской губернии сохранились только губернатор и губернский правление (с двумя немецкими дворянскими советниками и двумя канцеляриями – с немецким и русским делопроизводством), губернский прокурор, приказ общественного призрения и казенная палата. Все остальные губернские и уездные учреждения избирались дворянством. Все эти учреждения отражены в приведенной таблице.

Основные сословные учреждения Прибалтики

Губернии	Уездные полицейские учреждения и органы	Губернские суды	Уездные суды	Органы сословной прокуратуры
Лифляндская	орднунгсгерихт	гофгерихт	ландгерихт	обер-фискал
Курляндская	гауптманский суд	обер-гофгерихт	обер-гауптманский суд	обер-фискал
Выборгская	земский комиссар	лангманский суд	герадский суд	

Помещики безраздельно господствовали и в кирхшпилях (приходах) прибалтийских губерний. Сословные привилегии и органы прибалтийских дворян и верхов купечества устойчиво сохранялись и в первую половину XIX в.

На протяжении всего XVIII в. Россия вела наступление на автономию *Украины*. Сепаратистские планы казачьей старшины,

направленные на отторжение Украины от России, поддерживались Польшей и Турцией. Это толкало правительство на ограничение и стеснение политических прав казачьей старшины, на отмену в отдельные периоды выборности гетманов. С другой стороны, страх перед народными волнениями на Украине и сложная международная обстановка вынуждали правительство идти на уступки казачьей старшине, искать с ней союза, восстановления ее привилегий и выборность гетманов.

Воспользовавшись изменой гетмана И. Мазепы и части казачьей старшины в 1709 г., Петр I учредил для надзора за гетманом должность резидента. С начала 1722 г. за гетманом надзирала находящаяся в Глухове Малороссийская коллегия – правительственное учреждение, подчиненное Коллегии иностранных дел и состоящее из шести офицеров во главе с бригадиром Вельяминовым. За казачьей старшиной в городах надзирали коменданты. После смерти гетмана И.И. Скоропадского выборность гетмана была запрещена, а Малороссийская коллегия стала органом управления Левобережной Украины. Исполнительным ее органом оставалась существовавшая еще с XVII в. при гетманах Генеральная войсковая канцелярия. Продолжал действовать и Генеральный войсковой суд.

В 1727 г. Малороссийская коллегия была упразднена, а гетманом избран миргородский полковник Д. Апостол, после смерти которого (1734) управление Украиной перешло в ведение коллегияльного органа из царских чиновников и представителей старшины «Правления гетманского уряда». Политические права старшины были стеснены: возглавляя местное управление, они фактически не выбирались, а назначались «Правлением» по указанию правительства.

Недовольство народных масс возросшей феодальной эксплуатацией и обострившиеся отношения с Турцией вынудили правительство на союз с казачьей старшиной. В 1750 г. гетманом Украины был избран граф К.Г. Разумовский. Новый гетман ознаменовал свое правление раздачами земель и крепостных на Украине старшине и хлопотами по восстановлению автономии Украины. Однако даже всемогущество Разумовских не помогло притязаниям старшины. Гетману приходилось подчиняться экспедиции малороссийских дел при Сенате.

С 60-х годов было проведено более решительное наступление на остатки политической автономии Украины. С 1764 г. упраздняется должность гетмана. Управление Украиной передается восстановленной Малороссийской коллегии во главе с президентом генералом П.А. Румянцевым. Украина разделяется на две губернии (Слободскую и Новороссийскую) во главе с губернато-

рами. В 1765 г. закрываются общеукраинские учреждения – *войсковые* (генеральные) *канцелярия* и *суд*.

Старшина была компенсирована за эту потерю политической автономии новыми земельными пожалованиями, окончательным закреплением за ней феодально-зависимых крестьян и обещанием приравнять ее к русскому дворянству. К. Разумовский за отказ от гетманства получил ежегодную пенсию в 50 тыс. руб., город на Украине (Гадяч) с окрестностями и другие дары.

В 60–70-е годы начинается освоение юга Украины, присоединенного к России после первой русско-турецкой войны. Место сбора всех недовольных, в том числе беглых крепостных крестьян, старинная казачья республика – Запорожская Сечь была ликвидирована.

В 1781 г. на Украине упраздняется старинное административно-территориальное деление на *полки*, а с 1782 г. распространяется «Учреждение о губерниях» с общероссийскими учреждениями и чиновниками. Свободные казаки были превращены в государственных крестьян, а старшина слилась с русским дворянством. В 1786 г. Малороссийская коллегия была закрыта.

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

Указом «О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним обрядам» в 1796 г. были открыты избираемые украинскими дворянами *Генеральный суд*, а в поветах – *земские* (для гражданских дел) и *подкоморские* (по межевым делам) *суды*.

С начала XIX в. специфика управления Украиной почти исчезла. Остальные окраины в XVIII в. (Белоруссия и Литва, Уфимская и Оренбургская губернии, Сибирь) имели мало отличительных особенностей. Правительство предпочитало распространять на них общегосударственные порядки и учреждения. Местное управление на окраинах России отличалось крайним произволом и незаконностью действий.

На обширной территории *Сибири* существовали нередко общие для всей России учреждения, только их организационное устройство было упрощенным. Из-за отсутствия в Сибири дворянства и малочисленности городского населения заседатели в полицейских и судебных учреждениях назначались правительством.

На протяжении XVIII в. в Сибири не раз менялось административно-территориальное деление. С 1708 по 1719 г. Сибирь представляла собой одну губернию (Сибирскую) с центром в Тобольске; губернию возглавлял губернатор, а уезды – воеводы.

С 1719 по 1763 г. Сибирь подразделялась на 5 провинций. Общее управление в 1730–1763 гг. осуществлял Сибирский приказ. С 1763 г. в Сибири организуются две губернии (Тобольская и Иркутская). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» здесь были учреждены три наместничества (Тобольское, Иркутское и Колыванское), замененные в 1796 г. двумя губерниями (Тобольская и Иркутская).

Феодальная и родоплеменная верхушка нерусских народов в Сибири (тойоны – у якутов, тайши, шуленги и нойоны – у бурят, князцы – у остяков и т. п.) подчинялась губернаторам и воеводам, которые использовали ее для осуществления основной функции в отношении этих народов – сбора натуральной подати – ясака (главным образом мехами). С 20-х годов XVIII в. все ясачные люди (мужчины с 16 до 60 лет, за исключением больных и увечных) записывались в ясачные переписные и окладные книги. В уплате ясака нерусские народы были связаны круговой порукой и должны были платить до ближайшей переписи за всех выбывших (умерших, беглых). Падение ясачных сборов, вызванное хищническим истреблением пушного зверя, повлекло учреждение в 1764 г. в Сибири *ясачных комиссий* (Главной в Тобольске и местных по провинциям), закончивших замену натурального ясака денежным. Несмотря на эти меры, размеры и техника уплаты ясака, «поминки» (взятки) чиновникам вызвали недоимки и обнищание ясачных людей и нередко приводили к их волнениям, жестоко подавляемым местной администрацией.

* * *

Крестьянская война под руководством Е.И. Пугачева вскрыла слабость местной администрации, полиции и суда. Реформы 1775–1785 гг. усилили местный правительственный аппарат, повысили значение в нем дворянства. Учреждением должности наместника (генерал-губернатора) на местах была создана твердая административная власть, сковывающая всякое проявление недовольства. Это позволило произвести известную децентрализацию управления, передавать функции ряда коллегий местным учреждениям; большинство пришедших в упадок коллегий было упразднено; упало значение Сената в законодательстве и управлении.

Децентрализация местного управления была временной; она вступила в противоречие с централизаторскими тенденциями абсолютизма, окончательно возобладавшими в феодальной монархии к концу XVIII в.

Рост борьбы крепостного крестьянства против помещиков толкнул правительство на отказ от политики «просвещенного абсолютизма» к установлению военно-полицейской диктатуры. Дальнейшее усиление этой политики привело к новой волне крестьянских волнений и смене курса внутренней политики с 1801 г.

* * *

Для абсолютной монархии в XVIII в. характерны следующие черты: 1) неустойчивость абсолютизма, вызванная недостаточно однородной социальной основой (неоформившееся дворянское сословие) с дворцовыми переворотами, попытками олигархического ограничения самодержавия, подкрепляющими абсолютизм фаворитизмом и специальными высшими учреждениями; 2) чередование, а порой и сочетание вместе деспотизма носителей неограниченной власти с политикой «просвещенного абсолютизма»; 3) рост бюрократизма государственного аппарата (увеличение числа чиновников, регламентация организации и деятельности государственных учреждений); 4) служилые сословия как резерв бюрократии и бесплатные звенья аппарата управления и суда; 5) новые характерные для абсолютизма звенья государственного аппарата (политический сыск и учреждения полиции, органы надзора за законностью деятельности государственного аппарата и финансов, органы управления регулярной армией); 6) завершение процесса превращения церкви в звено государства, включение ее аппарата в государственный аппарат.

Государственный аппарат
Российской империи в первой половине XIX в.
Кризис феодальной монархии

Общая характеристика
государственного строя России

Первая половина XIX в. характеризовалась кризисом феодально-крепостнической формации, в недрах которой шел процесс формирования капиталистического уклада. Это отражалось и на политической надстройке – самодержавном и дворянско-бюрократическом государстве, которое переживало все углубляющийся кризис. Характерной особенностью абсолютизма этого времени явилась его способность к лавированию, гибкой смене курса политики, к второстепенным уступкам с целью сохранения крепостного строя.

Установившаяся в последнюю четверть XVIII в. и доведенная до крайности в конце века военно-полицейская диктатура не вызвала «успокоения» страны. Неудовлетворенные внутренней и внешней политикой Павла I дворянские верхи устроили его путем дворцового переворота. Этот переворот был последним в истории российского абсолютизма, что свидетельствовало об известной внутренней консолидации класса-сословия помещиков-дворян, вызванной опасностью массовых крестьянских волнений.

С начала XIX в. правительство было вынуждено проводить другой, более соответствующий историческому развитию путь лавирования, обещаний и реформ. Господствовавшее в дореволюционной и частично советской историографии противопоставление первой и второй половины правления Александра I как либерального (1801–1814) и реакционного (1815–1825) в значительной степени условно. И политика заигрывания с либерализмом, напоминавшая «просвещенный абсолютизм», и сменившая ее «аракчеевщина» имели одну цель: упрочение самодержавно-крепостнического строя.

Реформы 1801–1811 гг. приспособили политический строй России к буржуазным отношениям, укрепили высший и центральный государственный аппарат, теснее связали его с местными учреждениями.

У наиболее дальновидных чиновников России возникали более последовательные и широкие планы преобразования государственного строя. Характерными в этом соотношении являлись планы крупнейшего государственного деятеля М.М. Сперанского, занимавшего ряд важнейших государственных постов (директор департамента Министерства внутренних дел, статс-секретарь царя, государственный секретарь). В октябре 1809 г. по поручению Александра I Сперанский составил план государственных преобразований – «Введение к уложению государственных законов». В этом проекте Сперанский указывал на нарастающее недовольство народных масс крепостнической системой и в целях предотвращения революции рекомендовал царю дать стране конституцию, которая должна будет только «облегчить правление» самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в сущности ту же силу и то же пространство самодержавия»³². Этими лжеконституционными формами, прикрывавшими самодержавие, должны были явиться: элементарная законность, выборность и ответственность чиновников, новые буржуазные начала организации суда и государственного контроля, разделение властей и т. п.

Сперанскому удалось осуществить лишь некоторые мероприятия: 1 января 1810 г. был учрежден законосовещательный Государственный совет; 25 июня 1811 г. – «Общее учреждение министров», которое вводило бюрократическое единообразие в организацию и деятельность министерств; в 1810–1812 гг. проведен ряд финансовых мероприятий. Объективно планы Сперанского были направлены на ограничение самодержавия путем расширения политических прав дворян и буржуазии.

Возникновение планов Сперанского и их дальнейшая судьба свидетельствовали о кризисе феодально-крепостнического строя и бессилии самодержавия пойти навстречу новым процессам в жизни страны. Социально-экономические условия России были таковы, что даже формальное юридическое ограничение абсолютизма не стало еще необходимостью. Деятельность Сперанского вызвала недовольство дворян. Влиятельный в придворных кругах писатель и историк Н.М. Карамзин подал на имя царя «Записку о древней и новой России» (1811), в которой злобно обрушился на планы Сперанского. Крах планов преобразований Сперанского завершился его высылкой из Петербурга в марте 1812 г.

С предложениями реорганизовать отдельные звенья государственного аппарата выступали и другие крупные сановники (В.П. Кочубей, Д.А. Гурьев, Б.Б. Кампенгаузен и др.). К 1819 г. Н.Н. Новосильцев представил Александру I «Государственную грамоту Российской империи» – умеренный конституционный проект, расширявший политические права дворян, но не содержащий уже никаких элементов буржуазной государственности.

После подавления восстания декабристов царизм вступил на путь военно-полицейской диктатуры. Прерогативы абсолютной монархии были закреплены в «Основных государственных законах» – компиляции из законов о государственном строе России XVIII – начала XIX в., составленной М.М. Сперанским для первого издания «Свода законов Российской империи» (1832). Статья I «Основных законов» определяла форму государственного правления в России: «Император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает». Последующие статьи подтверждали исключительность прав монарха в законодательстве, управлении, суде, порядке престолонаследия, взаимоотношения членов императорской фамилии.

Дальнейшее углубление кризиса всего феодально-крепостнического строя во второй четверти XIX в. вызвало усиление в государственном строе России бюрократического централизма, заключавшегося в сосредоточении многих не только распорядительных, но даже исполнительных функций в высших и центральных учреждениях, в мелочной их опеке над местными учреждениями, в бумажной волоките. Вершину всего здания крепостнического государства увенчала «Собственная его императорского величества канцелярия», где были сосредоточены важнейшие вопросы управления государством. До середины 40-х годов проводились и реформы отдельных звеньев государственного аппарата (кодификации, реформы политического сыска, государственной деревни и т. п.).

Крепостническое государство совершенствовало и кадры значительно возросшей бюрократии. Если в конце XVIII в. насчитывалось 15–16 тыс. чиновников, то к середине XIX в. их было уже 61,5 тыс. Характерной особенностью их была классовая и сословная однородность. Верхи бюрократии даже к середине XIX в. были в большинстве своем дворянами-землевладельцами.

Усложнение задач государственного управления требовало большей деловой квалификации чиновников. Законы начала века (1803, 1809) создавали преимущества по службе чиновникам с высшим и средним образованием: «Правила о порядке производства в чины по гражданской службе» 1834 г. закрепили четкий

порядок прохождения государственной службы. Введенный еще в 1771 г. на каждого чиновника формулярный, или послужной, список стал с конца XVIII в. обязательным документом, отражавшим все сведения о чиновнике и его служебной карьере.

Известным препятствием для лучшей расстановки бюрократических кадров были закостенелые формы «Табели о рангах». Во второй четверти XIX в. в бюрократических сферах не раз поднимался вопрос об упразднении «Табели», но перспектива быстрого обуржуазивания бюрократии отпугнула крепостническое самодержавие, и оно стало проводить совершенствование «Табели о рангах», направленное на ограничение доступа в потомственное и даже личное дворянство чиновникам по службе. Закон 11 июня 1845 г. значительно повысил класс «Табели о рангах» для получения дворянства как потомственного (VI – для воеводской и V – для гражданской службы), так и личного (с IX класса); закон 9 декабря 1856 г. давал чиновникам потомственное дворянство лишь с IV класса. Чиновники X–XIV классов по закону 1845 г. попадали в полупривилегированную прослойку почетных граждан, но их число к 1861 г. было невелико.

Крепостническое государство стремилось очистить чиновничество от чуждых ему элементов, изгоняло из его среды политически неблагонадежных лиц (законы 1 августа 1822 г., 21 апреля 1826 г. и знаменитый «пункт третий» закона 7 ноября 1850 г.).

Опираясь на помещиков и поместное землевладение, крепостническое самодержавие считало бюрократию также своей опорой и поощряло служебное рвение ее. Кроме жалованья, выражения всяких форм царской благодарности, пожалования почетных званий и единовременных денежных выплат широко практиковалось и награждение чиновников орденами. В первую половину XIX в. окончательно сложилась система орденов Российской империи. От XVIII в. были унаследованы шесть «императорских» орденов: самый высший из них – Андрея Первозванного (основан в 1699 г. и имел одну степень), женский придворный орден св. Екатерины (1714 г., имел с конца XVIII в. две степени), св. Александра Невского (1725 г., имел одну степень), св. Анны (1743 г., четыре степени), военный орден Георгия Победоносца (1769 г., четыре степени) и св. Владимира (1782 г., четыре степени). В 1831 г. к этим «императорским» орденам были добавлены два ордена царства Польского – Белого Орла (одна степень) и св. Станислава (три степени). В таком виде система орденов сохранилась до 1917 г.

В первую половину XIX в. оформились и два «знака» – знак отличия военного ордена (Георгия) в 1807 г. для поощрения воинских заслуг солдат и унтер-офицеров (в 1856 г. стал подраз-

деляться на четыре степени)³³. Для поощрения служебного рвения средних и мелких чиновников в 1827–1828 гг. оформляется «знак беспорочной службы», которым награждались первоначально чиновники, прослужившие более 15 лет (с 1859 г. этот срок был увеличен до 40 лет).

Еще Павел I попытался усовершенствовать систему орденов, издав их общее «Установление» 5 апреля 1797 г. и подчинив все Орденской канцелярии, переименованной вскоре в Капитул российских кавалерских орденов (как Капитул императорских и царских орденов вошел в состав Министерства императорского двора и уделов в 1832 г., а министр его стал канцлером императорских и царских орденов).

До начала второй четверти XIX в. каждый орден независимо от его степени давал потомственное дворянство. С 1826 г. награжденные орденами купцы стали получать только личное дворянство (а с 1832 г. потомственное почетное гражданство). Законы запрещали «испрашивать» ордена мещанам и «лицам сельского состояния».

Уже в первую половину XIX в. сложилась окончательно табель орденового старшинства и чинопроизводства: личное дворянство давали ордена (снизу): Анна 4-й степени (с 1845 г.; ранее он давал потомственное дворянство), Станислав 3-й (с 1855 г.), Анна 3-й (с 1845 г.), Станислав 2-й (с 1855 г.), Анна 2-й (с 1845 г.), а потомственное – Владимир 4-й (до 1900 г.), Владимир 3-й, Станислав 1-й, Анна 1-й, Владимир 2-й, Белый Орел, Александр Невский, Владимир 1-й, св. Екатерина и Андрей Первозванный. Потомственное дворянство давали и все степени находившегося вне этой последовательности наград ордена Георгия Победоносца (орденский знак давал награжденным солдатам и унтер-офицерам лишь некоторые льготы, в том числе изъятие из податного сословия).

Монархия первой половины XIX в. помимо склонности к лавированию имела еще целый ряд специфических особенностей. Одной из них было стремление самодержавия к более тщательному юридическому обоснованию не только власти, но и всей политики абсолютизма, что нашло закрепление в статье 47 «Основных государственных законов»: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих». Несмотря на весьма ограниченный классовый и сословный характер законности, в крепостнической России это было определенным сдвигом по сравнению с XVIII в. Абсолютизм уже не чувствовал себя прочно без юридического обоснования законности своих действий.

Другая опора самодержавия – его идеология, государственная доктрина – переживала кризис. Попытки заимствовать содержание и методы западноевропейской реакционной религиозной идеологии в 10-х годах XIX в. потерпели крах. К 30-м годам окончательно сложилась «национальная» государственная доктрина самодержавной России – теория «официальной народности», основными идеями которой были: самодержавие, православие и народность (последнее понималось как покорность широких народных масс всем порядкам феодально-крепостнического государства). С помощью этой теории крепостническое государство старалось держать в повиновении народные массы и бороться с передовой дворянской и зарождавшейся разночинной общественностью.

Ход экономического развития толкал самодержавие на осуществление мероприятий, противоположных охранительным тенденциям крепостнического государства (создание Министерства коммерции 1802 г., протекционизм министра внутренних дел О.П. Козодавлева в 1810–1819 гг., учреждение в 1819 г. Коммерческого банка, создание в составе Министерства финансов Мануфактурного и Коммерческого советов в 1828–1829 гг., проведение финансовой реформы Е.Ф. Канкрин 1839–1843 гг. и т. п.). Делая эти уступки крепнувшему классу буржуазии, самодержавие преследовало узкоклассовые цели укрепления крепостного строя.

Углубление кризиса феодально-крепостнического строя к середине XIX в. привело вначале к тормозящим явлениям в деятельности государственного аппарата, а затем и к подлинному параличу наиболее важных его звеньев (суда, цензуры, военного аппарата, администрации и т. д.).

Экономическое развитие России вызвало крушение старых производственных отношений. Рост крестьянских волнений, поражение в Крымской войне, финансовый крах самодержавия послужили созданию революционной ситуации 1859–1861 гг., вынудили феодальную монархию «сверху» провести отмену крепостного права, дать стране ряд буржуазных реформ.

Высшие государственные учреждения

Усложнение управления и суда и расширение к началу XIX в. законодательства вызвали появление, наряду со старыми высшими, наследованными еще от XVIII в., ряда новых учреждений.

26 марта 1801 г. упраздняется ставший совершенно безжизненным Совет при высочайшем дворе. Указом 30 марта 1801 г. «для рассуждения о делах государственных» был учрежден *Не-*

пременный совет из представителей высшей титулованной знати. Этому совету была предложена довольно широкая задача по пересмотру всех государственных законов и составлению проектов новых. Однако утвержденный 3 апреля 1801 г. «Наказ» Непременному совету определил его весьма скромные совещательные права («не имеет никакого действия внешнего и силы, кроме силы соображения»). Значение Непременного совета упало, и на его рассмотрение стали поступать маловажные и запутанные дела. Непременный совет упраздняется с учреждением Государственного совета.

Гораздо большее значение в государственном строе России имел *Негласный* (неофициальный) *комитет*, существовавший с 9 мая 1801 г. по 9 ноября 1803 г. Он состоял из так называемых «молодых друзей» Александра I: П.А. Строганова, А.А. Чарторижского, В.П. Кочубея и Н.Н. Новосильцева. Негласный комитет не имел организации государственного учреждения. Члены его собирались в личных комнатах в Зимнем дворце. Неофициально журналы заседаний вел граф П.А. Строганов. На заседаниях Комитета обсуждалось большинство правительственных мероприятий начала XIX в., в том числе и проекты реформ государственного аппарата (реформы Сената, создание министерств, реформы просвещения и т. д.). Уже на заседании 25 апреля 1801 г. Александр I заявил, что реформа администрации должна быть предпочтительнее конституции. Укрепление самодержавия и государственного аппарата подорвало значение Негласного комитета. С осени 1803 г. Александр I стал рассматривать важнейшие вопросы государственного управления преимущественно в кругу подчиненных ему высших чиновников-министров в Комитете министров.

Созданный законодательным актом 1 января 1810 г. *Государственный совет* был высшим законосовещательным учреждением, члены которого назначались царем из влиятельных чиновников России; по должности в состав Совета входили министры. Председатель Государственного совета назначался императором. Первым председателем был канцлер граф Н.П. Румянцев. С 1812 по 1865 г. должности председателей Государственного совета и Комитета министров совмещались крупнейшими государственными деятелями (Н.И. Салтыков, П.В. Лопухин, В.П. Кочубей, светлейший князь А.И. Чернышев и др.).

Аппарат Государственного совета состоял из общего собрания, четырех департаментов, двух комиссий и государственной канцелярии. Департаменты (законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии, а позднее дел царства Польского) были предварительными инстанциями для обсуж-

дения законопроектов в узком кругу специалистов перед внесением его на обсуждение в общее собрание. Комиссия составления законов занималась кодификацией, а Комиссия прошений наследовала функции существовавшей при Сенате канторы Генерал-рекетмейстера (в 1835 г. комиссия обособилась как самостоятельное учреждение). Делопроизводство велось в Государственной канцелярии, которая возглавлялась государственным секретарем; первым этот пост занимал М.М. Сперанский.

«Никакой закон не может быть представлен на утверждение императора помимо Государственного совета», – гласила статья «Учреждения» Государственного совета. Одобренный Государственным советом текст законопроекта передавался на утверждение царя. Начальную формулировку его, «вняв мнению Государственного совета», отдельные дореволюционные историки права (А.Д. Градовский, В.И. Сергеевич, М.Ф. Владимирский-Буданов и др.) истолковывали как ограничение законодательных prerogative самодержавного монарха³⁴.

В действительности Государственный совет не был единственным законосовещательным учреждением России. Довольно часто после рассмотрения в Комитете министров, Собственной его императорского величества канцелярии, Синоде, отдельных высших комитетах, Военном и Адмиралтейском советах законопроекты поступали на утверждение царя, минуя общее собрание Государственного совета. Кроме того, с 30-х годов XIX в. установилась практика еженедельных докладов царю управляющими отдельными ведомствами. Эти «всеподданнейшие» доклады иногда без обсуждения в Государственном совете утверждались царем, становясь законами.

После обсуждения отдельных законопроектов в общем собрании император нередко соглашался с мнением меньшинства. Иногда (особенно при Николае I) законопроект направлялся в Государственный совет с царской резолюцией о желательности того или иного решения.

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

В первую половину XIX в. складывались более четкие этапы законодательного механизма абсолютной монархии: законодательная инициатива принадлежала исключительно императору и верхам бюрократии, разработка законопроектов происходила во внутриведомственных (министерских) комиссиях и межведомственных комитетах и комиссиях. Обсуждение законопроектов проводилось в департаментах и на общем собрании Го-

сударственного совета (иногда в Комитете министров, в высших комитетах и пр.); после царской устной или письменной «санкции» законопроект становился законом, который «обнародовался» 1-м департаментом Сената.

Одновременно с министерствами 8 сентября 1802 г. был учрежден *Комитет министров*, состоявший из министров и главноуправляющих на правах министров. С учреждением Государственного совета в состав Комитета министров вошли председатель Государственного совета, а также председатели его департаментов. Кроме того, в 1812 г. в Комитет министров включились отдельные лица по назначению императора. Компетенция Комитета окончательно была определена «Учреждением» 20 марта 1812 г. Комитет министров являлся органом, характерным для абсолютной монархии. Это было высшее административное учреждение, совещание неограниченного монарха по вопросам управления государством с наиболее доверенными назначенными им и ответственными только перед ним высшими чиновниками. На его рассмотрение выносились дела, которые министры не могли решать из-за отсутствия соответствующих законов или из-за того, что они затрагивали интересы других ведомств. Поступали в Комитет и запутанные дела, которые министры не желали разрешать своей властью. Комитет нередко, особенно в первой четверти XIX в., рассматривал и законопроекты; в таком случае его журналы утверждались императором и обнародовались Сенатом, минуя Государственный совет. Через Комитет проходили многочисленные дела по надзору за государственным аппаратом (материалы сенаторских ревизий, выговоры местным администраторам и т. п.), а также дела по личному составу правительственных учреждений (назначения, увольнения, награды, пенсионные и пр.).

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

С установлением министерской формы правления шли поиски новых организационных форм правительства. Вопрос об «объединении» действий министерств, с упразднением Комитета министров и созданием «правительственного кабинета» ставился и в Негласном комитете и в Комитете 6 декабря 1826 г., но не нашел сочувствия у монархов. Назначая министров из особо доверенных сановников, император принимал их индивидуальные

«всеподданнейшие» доклады, сам своей властью направлял и объединял действия своих министров без вмешательства какого-либо органа.

В первые годы царствования Александра I проводится ряд реформ *Правительствующего Сената*, изменивших его функции, состав и положение в системе государственного аппарата. Указ, данный Сенату 5 июня 1801 г., предписывал восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную». Сенатор граф П.В. Завадовский подготовил доклад «О правах и преимуществах» Сената. Доклад обсуждался в Сенате и Негласном комитете и, изложенный в форме указа, был принят 8 сентября 1802 г. Первый пункт этого указа гласил: «Сенат есть верховное место империи нашей; имея себе подчиненными все присутственные места, он как хранитель законов печется о повсеместном наблюдении правосудия». Здесь же было сказано, что «власть Сената ограничивается единою властью императорского величества»; всем министрам предписывалось подавать в Сенат ежегодные отчеты. Указ давал Сенату право представлять замечания на «высочайшие» указы, т. е. право ставить вопрос о пересмотре законов, если они не соответствовали действующим.

Этими «реформами» Сената, так же как и учреждением Непременного совета, Александр I создавал видимость уступки в пользу части высшего дворянства, стремящейся к олигархическому ограничению власти самодержавного монарха. Реальное значение всех этих «преобразований» было ничтожным. Указом 21 марта 1803 г. Сенат лишался права представления своих замечаний на все издаваемые впредь законы. Министерские отчеты вскоре стали поступать не в Сенат, а в Комитет министров. Подготовленная М.М. Сперанским реформа по разделению Сената на Правительствующий Сенат и Судебный сенат (1811) не была осуществлена. Даже в подведомственных Сенату делах надзора и суда его действия были весьма ограничены. За первую половину XIX в. была проведена 91 сенаторская ревизия, но из-за незаинтересованности правительства и господствующего класса в правильной организации надзора и устранении недостатков в деятельности государственного аппарата они носили формальный характер.

Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных департаментов, скрепленных главенством стоявшего над Сенатом генерал-прокурора, который со времени возникновения министерств был одновременно министром юстиции. В состав каждого департамента входило несколько назначенных царем сенаторов. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор; председательствовал в департаменте первоприсутствующий.

Число департаментов Сената на протяжении первой половины XIX в. возросло с семи до двенадцати. В 1805 г. по одному департаменту были учреждены в Петербурге и Москве, в 1841 г. два номерных департамента – в Варшаве (9-й и 10-й), и, наконец, в 1848 г. контору герольдии преобразовали в особый департамент герольдии. К середине XIX в. Сенат представлял совокупность множества учреждений, расположенных в Петербурге (департаменты: 1–5-й, межевой и герольдии), в Москве (6–8-й департаменты) и Варшаве (9–10-й департаменты).

1-й департамент Сената осуществлял надзор за правительственным аппаратом, охранял права и преимущества разных сословий и проводил так называемое «обнародование» законов. Все прочие номерные департаменты являлись высшими апелляционными судами для определенных губерний (например, 2-й департамент был высшим гражданским судом для Петербургской и десяти прилегающих к ней губерний). 5-й департамент в Петербурге, 6-й в Москве и 10-й в Варшаве были уголовными, а все остальные – гражданскими. Департаменты в Петербурге, Москве и Варшаве имели несколько общих собраний, разрешавших различные административные и судебные дела.

Личный состав сенаторов свидетельствовал об упадке Сената. В первой половине XIX в. Сенат превратился в своеобразную богадельню для престарелых высших чиновников и генералов. Реформы начала XIX в. закрепили за Сенатом роль высшего органа суда и надзора. Его зависимое положение и малооперативный аппарат олицетворяли эфемерность законности и справедливости в крепостнической России.

В условиях общего кризиса феодально-крепостнического строя Сенат не способен был оперативно осуществлять элементарную законность. В области надзора за государственным аппаратом Сенат нередко оттеснялся Комитетом министров, а затем и Собственной его императорского величества канцелярией. Однако в некоторых категориях судебных дел Сенат был далеко не последней инстанцией. Если в его департаментах и в общих собраниях возникали разногласия, то дело переносилось в Государственный совет. Дела по «сворачиванию из православной веры» вел Комитет министров. Для рассмотрения крупных политических процессов создавались высшие чрезвычайные органы: Верховная следственная комиссия и Верховный уголовный суд по делу декабристов в 1826 г., Верховная военно-следственная комиссия по делу петрашевцев в 1849 г.

Святейший Синод оставался высшим законосовещательным, административным и судебным правительственным учреждением по делам Русской православной церкви. В истории Сино-

да заметна тенденция к падению значения коллегии Синода в решении наиболее важных дел (особенно в церковном управлении) и к возрастанию роли обер-прокурора, в канцелярии которого сосредоточиваются наиболее важные вопросы. Обер-прокурор превращается в своеобразного министра по духовным делам.

Усиление борьбы идеологии крепостничества с зарождавшейся буржуазной идеологией выразилось в создании 24 октября 1817 г. Министерства духовных дел и народного просвещения. Это министерство ставило своей задачей подчинить просвещение церкви, «дабы христианское благочестие было всегда основанием истинного просвещения». Оно объединило под главенством бывшего обер-прокурора и президента Библейского общества кн. А.Н. Голицына три ранее самостоятельных ведомства: Синод, Главное управление духовных дел разных исповеданий и Министерство народного просвещения. Аппарат Синода подчинялся министру через департамент духовных дел. Этот опыт клерикализации просвещения был неудачным, повлек за собой падение значения просвещения, вызвал внутриведомственную рознь чиновников просвещения и духовных лиц. В мае 1824 г. министерство было расформировано с выделением в самостоятельные ведомства его составных частей.

В 30–40-е годы процесс бюрократизации Синода усилился: появились канцелярия обер-прокурора, управления – хозяйственное и духовно-учебное. С 1835 г. обер-прокурор заседал в Комитете министров. В эти годы Синод усилил свои карательные функции: борьбу с «иноверцами» и раскольниками, а также духовную цензуру.

Возникшая еще в конце XVIII в. *Собственная его императорского величества канцелярия* приобрела характер общегосударственного высшего учреждения лишь с 1812 г., когда в ее ведение попала переписка с главнокомандующими, размещение военнопленных, комплектование и квартирование армии, сбор сведений о пострадавших во время войны дворянских имениях и т. п. С 1812 по 1825 г. канцелярия находилась в ведении Аракчеева, через которого к царю поступали доклады и рапорты министров, губернаторов, послов и других чиновников. В условиях кризиса феодально-крепостнического строя и возрастания бюрократического централизма эта канцелярия превратилась в орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики. 31 января 1826 г. в составе канцелярии были созданы первое и второе отделения, 3 июля 1826 г. – третье, 26 октября 1828 г. – четвертое, 29 апреля 1836 г. – пятое и, наконец, 30 августа 1842 г. – шестое отделение.

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

Первое отделение заведовало разнообразными делами, наследованными от канцелярии предшествующего периода (отчетность министров императору, изготовление «высочайших» указов и т. п.). Отделение стремилось повысить оперативность действий ведомств и местной администрации, особенно в деле исполнения «высочайших повелений» и следить за исправным взыскиванием недоимок. С 30-х годов в этом отделении сосредотачиваются дела по надзору за службой гражданских чиновников. Определением на службу, чиновничеством и увольнением чиновников заведовал существовавший при отделении в 1846–1858 г. Инспекторский департамент гражданского ведомства – управление кадрами бюрократии России.

Создание и деятельность *Второго отделения* канцелярии было связано с кодификацией законов – составлением различных сборников законов России. Кодификация рассматривалась самодержавием как выражение провозглашенного им принципа «законности», как средство укрепления феодально-крепостнического строя и его государственного аппарата. К введению законности в управлении царизм толкали также возраставшие в стране капиталистические отношения. Первым начальником Второго отделения считался профессор Петербургского университета М.А. Балугьянский, но фактически главой отделения был М.М. Сперанский, возвращенный из ссылки в 1821 г. Под его руководством к 1830 г. была выполнена большая работа по сбору в архивах и государственных учреждениях всех законодательных актов и расположению их в хронологическом порядке. Почти 31 тыс. актов за время с 1649 г. («Соборное уложение царя Алексея Михайловича») и до 3 декабря 1825 г. вошла в первое «Полное собрание законов», состоящее из 45 томов (40 томов законов и пять томов указателей). Одновременно было издано несколько томов второго «Полного собрания законов» (тома этого издания в дальнейшем печатались погодно и завершились к 1883 г. изданием последнего, 55-го тома, доводящего законодательные даты до 28 февраля 1881 г.).

Для практических нужд чиновников был подготовлен 15-томный «Свод законов Российской империи» (1832), который отличался от «Полного собрания законов» тем, что включал лишь действующие в данное время законы, имевшие тематическое расположение. В первый том «Свода» были включены «Основные государственные законы Российской империи», а также

законы о высших и центральных учреждениях, во второй – о местных, в третий – о службе чиновников, в девятый – о сословиях, в четырнадцатый – о полиции, цензуре, ссылке и т. п. Последующие издания «Свода законов» были предприняты в 1842 и 1857 гг. (между изданиями выходили ежегодные продолжения «Свода»).

Вторым отделением издавался также свод военных постановлений 1838 гг. и ряд местных сводов (для Финляндии, западных губерний, Прибалтики и т. п.).

Специальная комиссия Второго отделения завершила работу по составлению «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», утвержденное царем 15 августа 1845 г.

Особое место в государственном аппарате России занимало *Третье отделение* – орган политического сыска и следствия, созданный по записке генерала А.Х. Бенкендорфа («Проект об устройстве высшей полиции»). Это отделение заменило существовавшую в России в первой четверти XIX в. децентрализованную систему политического сыска из нескольких самостоятельных учреждений: Комитета 13 января 1807 г. «для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия» (1807 – 1829), Особенной канцелярии Министерства полиции (с 1810 г., в 1810–1826 гг. Министерства внутренних дел), органов политического сыска при штабе Гвардейского корпуса, командующем южных военных поселений, главнокомандующем Петербурга).

Третье отделение имело весьма широкую компетенцию. Обязанности, возложенные на него, были распределены по пяти экспедициям. Первая считалась наиболее важной (секретной); она ведала организацией политического сыска и следствия, в ней велось наблюдение за деятельностью отдельных революционеров и революционных организаций, общественных деятелей, деятелей культуры и литературы. Эта экспедиция осуществляла следствие по политическим делам, ссылку и заключение. В ее обязанность входило составление ежегодных отчетов для царя. Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколом и сектанством, а также должностными и уголовными преступлениями; здесь принимались различные прошения и жалобы. В ведении этой экспедиции находились и некоторые общегосударственные политические тюрьмы (Алексеевский рavelин Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь и Шварцгольмский дом). Третья экспедиция наблюдала за проживавшими в России иностранцами, осуществляя, таким образом, некоторые функции контрразведки. Четвертая экспедиция рассматривала крестьянские дела, в том числе борьбу с крестьянским движением. Сюда

поступали сведения о жестокости помещиков, жалобы крестьян на притеснения. Здесь же собирались сведения о всех происшествиях в государстве (пожары, бандитизм и т. п.). В 1828 г. в Третьем отделении создается должность цензора с помощником, на которых возлагалась театральная цензура. В 1842 г. учреждается пятая (цензурная) экспедиция, заведовавшая общим наблюдением за периодическими изданиями.

Исполнительным органом Третьего отделения были органы и воинские соединения корпуса жандармов (1827)³⁵, преобразованного 1 июля 1836 г. «Учреждением» в отдельный корпус жандармов³⁶. Главный начальник Третьего отделения являлся одновременно и шефом корпуса жандармов. Правительство назначало на этот пост наиболее преданных ему деятелей. Первым его занимал генерал А.Х. Бенкендорф; в 1844 г. его сменил граф А.Ф. Орлов; в 1856–1866 гг. пост главного начальника отделения занимал князь В.А. Долгоруков. Ближайшим помощником главного начальника был управляющий Третьим отделением, который являлся одновременно начальником штаба корпуса жандармов. Долгие годы (1839–1856) им был генерал Л.В. Дубельт – умный и хитрый деятель жандармерии, выработавший особый стиль деятельности жандармерии.

Аппарат отдельного корпуса жандармов состоял к 1850 г. из штаба, нескольких (до 8) окружных жандармских генералов, подчиненных им жандармских штаб-офицеров, жандармских дивизионов в Петербурге, Москве и Варшаве, 126 команд, расквартированных по всем губерниям, жандармского полка и лейб-гвардии полужэскадрона в армии.

Вся деятельность Третьего отделения и жандармерии обобщалась в ежегодных «отчетах о действиях». Эти отчеты часто сопровождались «нравственно-политическими» обзорами, в которых освещались вопросы политического состояния России, настроения различных классов и групп населения.

Жестоко обрушивались Третье отделение и корпус жандармов на какие-либо проявления общественно-политического движения. В первые годы своей деятельности Третье отделение было направлено на осуществление расправы с осужденными декабристами, а также с кружками передовой университетской молодежи конца 20 – 30-х годов. Еще ранее в Сибирь были направлены тысячи польских повстанцев восстания 1830–1831 гг., сотни участников восстаний военных поселян и «холерных бунтов» 1831 г. В 1849 г. отделение руководило расправой над петрашевцами.

Надзор за общественно-политическим движением осуществлялся с помощью таких источников информации, как сообще-

ние с мест жандармскими офицерами, местными представителями администрации и полиции материалов, изъятых при обысках, «откровенных» показаний арестованных, перлюстрации писем и таких источников, как толки и слухи. Наряду с небольшой агентурой в России существовала и зарубежная агентура Третьего отделения за границей.

В Третье отделение стекалась вся информация о крестьянском движении в стране, что давало возможность правительству делать соответствующие указания по борьбе с неповиновением крестьян.

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

Третье отделение вело «безгласно» следствие по некоторым крупным уголовным делам, оглашение которых в общих судах подрывало авторитет существующего строя. Фактически оно стояло над всем правительственным аппаратом России, было феодальным органом внесудебной расправы.

Четвертое отделение было создано из канцелярии императрицы Марии Федоровны (жены Павла I). Это отделение ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями.

Пятое и шестое отделения канцелярии считались временными. *Пятое отделение* было учреждено для разработки реформ о государственных крестьянах. Ему было поручено в виде опыта управление государственными крестьянами и имуществами Петербургской губернии. Во главе отделения был поставлен граф П.Д. Киселев. Оно сохранилось и после учреждения Министерства государственных имуществ (до 1866 г.) как орган, стоящий над Министерством по вопросам законодательства, надзора и управления.

Шестое отделение было создано «для водворения в Закавказье прочного устройства», т. е. для разработки административной реформы на Кавказе. Непосредственным итогом деятельности этого отделения было учреждение кавказского наместничества 1844–1845 гг.

Скованные бюрократизмом высшие и центральные учреждения не могли оперативно решать вопросы законодательного и административного характера. Для разработки законопроектов и оперативного руководства пришлось во второй четверти XIX в. создать еще один этаж государственного аппарата – *высшие ко-*

митеты. Это были немногочисленные, наделенные часто большими полномочиями оперативные объединения особо доверенных высших сановников (И.В. Васильчиков, А.Н. Голицын, В.П. Кочубей, М.М. Сперанский, М.А. Корф, А.И. Чернышов, П.Д. Киселев и др.).

Комитеты условно можно разделить на четыре группы: комитеты по разработке мер по укреплению государственного аппарата и сословной организации; крестьянские комитеты; комитеты по проведению внутривластных карательных мероприятий; комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами.

Наиболее значительным комитетом первой группы был *Особый секретный комитет* 6 октября 1826 г. под председательством В.П. Кочубея (председателя Государственного совета). На этот комитет возлагалась задача провести более четкое разделение дел между Государственным советом, Сенатом и Комитетом министров, установить большую согласованность в действиях центральных и местных учреждений, укрепить сословный строй и т. п. Созданием Комитета самодержавие предприняло последнюю попытку укрепить дряхлую крепостническую систему посредством общих ее преобразований. Во второй четверти XIX в. феодальное государство уже не было способным на крупные реформы, и, прозаседав до 1832 г., Комитет был распущен. Из всех его многочисленных проектов были реализованы лишь сравнительно небольшие мероприятия (в том числе создание в 1832 г. полупривилегированной сословной группы «почетных» граждан).

Более действенными были высшие комитеты по проведению внутривластных карательных мероприятий. В 1817–1855 гг. действовал «Секретный комитет о раскольниках и отступниках от православия», состоящий из духовных лиц и некоторых высших чиновников (министры внутренних дел, народного просвещения и управляющий Третьего отделения). Этот комитет координировал карательные меры духовных и гражданских властей в отношении раскольников. Его исполнительными органами с 1838 г. стали учрежденные в 21 губернии губернские раскольничьи комитеты.

Революция 1848 г. в Западной Европе и напряженное внутреннее положение в России вызвали необходимость усиления надзора за цензурными органами. В феврале – марте 1848 г. экстренную ревизию цензуры осуществлял секретный комитет под руководством кн. А.С. Меншикова. На основании его выводов был учрежден *Постоянный секретный комитет* 2 апреля 1848 г. (именовался современниками по имени первого председателя

Д.П. Бутурлина – бутурлинским). Аналогичный комитет действовал и в области духовной цензуры (1851–1860). Созданием этих высших секретных комитетов для надзора за деятельностью цензурных органов абсолютная крепостническая монархия в известной мере выражала недоверие к деятельности собственного карательного аппарата.

Осуществление политики в национальных окраинах России требовало от правительства иных, чем в центральных губерниях, организаций и форм управления. Эта специфика вынуждала предоставлять местной администрации отдельных окраин значительную самостоятельность. Создание высших комитетов по управлению отдельными окраинами явилось известным компромиссом между окраинной автономной и централизаторскими тенденциями абсолютизма. Оба *Сибирских комитета* (1821–1838 и 1852–1864) и действовавший под разными названиями *Кавказский комитет* (1840–1882) являлись для этих окраин органами высшего управления и надзора за местной администрацией; они нередко выполняли и законосовещательные функции для законопроектов по управлению этими окраинами. *Комитет по делам царства Польского* (1831–1841) и *Комитет западных губерний* (1831–1838) проводили мероприятия, связанные с подавлением польского восстания 1830–1831 гг., подготавливали и обсуждали законопроекты изменений управления. Деятельность *остзейских комитетов* (1828–1831, 1849–1850) была направлена на укрепление позиций прибалтийских немецких баронов, верных слуг самодержавия.

Управление автономным в составе России великим княжеством Финляндским император (как великий князь Финляндский) осуществлял с помощью ряда сменявших друг друга столичных учреждений «по делам финляндским»: *Комиссии* (1809–1811), *Комитета* (1811–1826) и *статс-секретариата* (1826–1857); возглавлявший последний статс-секретарь с 1834 г. именовался министром статс-секретарем.

На протяжении первой половины XIX в. (с 1802 г.) действовали несколько *еврейских комитетов*, которые рассматривали вопросы черты оседлости, быта, религии и школы евреев.

Кризис крепостного строя и рост крестьянских волнений толкали правящие круги на поиски такого разрешения крестьянского вопроса, которое помогло бы выйти из этого кризиса без разрушения основ крепостничества. Вслед за обсуждением крестьянского вопроса на заседаниях Комитета 6 декабря 1826 г. создавался ряд специальных «крестьянских комитетов» (1828, 1829, 1835, 1839, 1842, 1844, 1846, 1847). Ни один из них не ставил вопроса об освобождении крестьян, и лишь некоторые разра-

ботали и осуществили частные меры по устранению отдельных крайностей крепостного строя.

Только общий кризис феодально-крепостнического строя, поражение в Крымской войне и усиление крестьянского движения вынудили правительство Александра II вступить на путь подготовки реформы освобождения крестьян. Сделав 30 марта 1856 г. перед предводителями московского дворянства заявление о необходимости освободить крестьян и о том, что «гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, нежели снизу», Александр II решил проводить рассмотрение этого вопроса по-старому – тайно в Секретном комитете 3 января 1857 г. С тех пор как стали открываться в губерниях дворянские комитеты, правительству пришлось отказаться от этой секретности – Секретный комитет был 21 февраля 1858 г. преобразован в *Главный комитет по крестьянскому делу*; вскоре председателем его стал сторонник крестьянской реформы великий князь Константин Николаевич.

В начале марта 1858 г. «для обсуждения и обработки» всех дел, связанных с подготовкой реформы, был создан Земский отдел Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел; его председателем назначается товарищ министра (вначале А.И. Левшин, а затем Н.А. Милютин).

Рассмотрением материалов, подготовленных дворянскими комитетами, и составлением проектов реформ занималось созданное в ведении Главного комитета по крестьянскому делу учреждение под названием «Редакционные комиссии». В число членов этого учреждения кроме чиновников были введены «эксперты» и от помещиков. Председателем «комиссий» был назначен Я.И. Ростовцев, а после его смерти в феврале 1860 г. – ярый крепостник и крупный помещик В.Н. Панин.

К осени 1860 г. Редакционные комиссии подготовили проекты «Положения» о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. 10 октября 1860 г. проекты были переданы в Главный комитет, где они обсуждались и дополнялись до 14 января 1861 г., а затем поступили в общее собрание Государственного совета, обсуждавшее их с 28 января по 17 февраля. «Дальнейшее ожидание, – заявил Александр II, открывая заседание Государственного совета, – может только еще более возбудить страсти и повести к вредным и бедственным последствиям для всего государства вообще и помещиков в особенности. Вы убедились, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков, сделано».

19 февраля 1861 г. Александр II утвердил «Положения» об отмене крепостного права и подписал об этом манифест (обнародован с 5 марта по 2 апреля).

Центральные государственные учреждения

В условиях усложнения задач государства необходимы были новые формы более гибкого и оперативного центрального управления. Новая система управления – министерская, основанная на принципе единоначалия, созрела еще в недрах старой коллегиальной системы. В восстановленных в конце XVIII в. коллегиях президенты имели большие права, а некоторые коллегиальные учреждения возглавлялись «министрами» (министр коммерции – во главе Коммерц-коллегии, министр уделов – во главе Департамента уделов). Своеобразным «министерством» (внутренних дел, финансов и юстиции одновременно) являлась канцелярия генерал-прокурора Сената, которой были подчинены после ликвидации наместников (генерал-губернаторов) местные органы администрации, полиции, финансов и суда.

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

Манифестом 8 сентября 1802 г. в России создавались первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения, юстиции, а также государственное казначейство на правах министерства. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища. Коллегии были сохранены и расписаны между министерствами. В одних случаях в состав министерства вошла одна коллегия, в других – по несколько.

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

Смешение двух начал в системе управления порождало медлительность в разрешении дел, множество излишних форм, путаность делопроизводства; сохранялись и такие недостатки коллегиального устройства, как нечеткость в разделении дел, известный параллелизм в работе отдельных коллегий, недостаточная ответственность за ведение дел и т. п. Поэтому с 1803 г. новые министерские принципы управления, прежде всего единоначалие, начинают распространяться в отдельных министерствах –

коллегиях. Но в большей части министерств эти изменения произошли только после преобразований 1810–1811 гг. По закону «О разделении государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г. было упразднено Министерство коммерции (его дела передавались в Министерство финансов) и созданы новые центральные ведомства: Министерство полиции и Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, а по закону от 28 января 1811 г. создавалось новое центральное государственное учреждение – Главное управление ревизии государственных счетов. Созданное еще 20 ноября 1809 г. Главное управление водных и сухопутных путей сообщения в 1811 г. было переименовано в Главное управление путей сообщения.

Особое место в истории министерств заняло «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г., определившее единообразие организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями. Инициатором этого этапа министерской реформы явился М. Сперанский, использовавший при разработке законопроектов не только восьмилетний опыт деятельности «министерств», но и готовые, проверенные на практике образцы организации, делопроизводства и деятельности министерств наполеоновской Франции. Каждое министерство получило следующую структуру: во главе министерства стоял министр с товарищем; при министре имелись канцелярия и совет. Рабочий аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, которые делились на отделения, а отделения – на столы. В основу организации каждого министерства был положен принцип единоначалия. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений – директорам департаментов, а столоначальники – начальникам отделений.

Совет министра состоял из начальников основных структурных частей министерства и имел значение органа «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах и отделениях роль советов играли общие присутствия. На заседания общих присутствий департаментов и министерских советов разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т. д. Вынужденное ходом истории проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением предпринимателей самодержавие допускало временное «соучастие» верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата.

В состав министерств включались и так называемые «особенные установления»: канцелярии, счетные отделения, ученые

комитеты, лаборатории, вспомогательные учреждения финансового, технического и другого специального назначения. Все эти вопросы подробно рассматривались в первой части «Общего учреждения министерств» – «Образование министерств». Во второй его части – «Наказе» определялись степень и пределы власти министров, их отношение к высшим законодательным, административным и судебным органам, к подчиненным учреждениям; здесь же устанавливались обязанности чиновников министерств.

Министры назначались императором и были ответственны только перед ним. «Общее учреждение министерств» закрепляло безответственность и произвол министров, единолично управлявших подчиненными им ведомствами. Закон предписывал министерствам подавать ежегодные финансовые отчеты в Министерство финансов и Государственный совет, а о «видах и предприятиях к усовершенствованию» сообщать самому царю.

Принцип единоначалия в центральном управлении вызвал изменения в характере делопроизводства: коллегиальное делопроизводство заменялось министерским – «исполнительным». Был регламентирован порядок ведения дел: определенные формы регистрации, движение документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправка документов, проверка исполнения («ревизия») и отчетность. О крайнем бюрократизме в делопроизводстве свидетельствовал тот факт, что документ только в одном департаменте министерства подвергался 34 последовательным операциям. Единообразие в организации, делопроизводстве и принципах деятельности министерств явилось элементом приспособления управления России к новым социально-экономическим условиям.

В России с 1811 г. существовали восемь министерств (внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения, военное, морское и иностранных дел); три главных управления (духовных дел иностранных исповеданий, ревизии государственных счетов, путей сообщений); на правах центральных ведомств действовали Главное казначейство и Департамент уделов.

В последующие десятилетия (до 1861 г.) в этой системе произошли некоторые изменения. В 1817–1824 гг. существовало Министерство духовных дел и народного просвещения. Министерство полиции в 1819 г. было упразднено, и его аппарат вошел в Министерство внутренних дел. С 1819 г. обособился в самостоятельное ведомство Почтовый департамент (с 1830 г. – Главное почтовое управление). В 1821 г. Государственное казначейство было включено в состав Министерства финансов. В 1832 г. Глав-

ное управление путей сообщения стало именоваться Главным управлением путей сообщения и публичных зданий. Главное управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль. Было создано два новых центральных ведомства: Министерство императорского двора и уделов в 1826 и Министерство государственных имуществ в 1837 г.

Несмотря на позднейшие изменения в организации и структуре, принципах деятельности и делопроизводстве отдельных министерств и главных управлений, «Общее учреждение министерств» продолжало оставаться основным законодательным актом, определяющим существование министерств вплоть до октября 1917 г.

Завершение организации министерств в России способствовало оформлению ведомств. Сложные задачи феодально-крепостнического государства в новых исторических условиях социально-экономического развития России требовали более четкого отраслевого разграничения не только в центре, но и на местах. Центральный аппарат министерства с его местными органами и учреждениями составил отныне единое ведомство со своими административными порядками, составом чиновников, бюджетом, иногда своим ведомственным территориальным, не совпадавшим с общим административно-территориальным делением (ведомственные округа). С первых же лет существования министерств одной из важнейших форм руководства центрального аппарата каждого министерства подведомственными местными учреждениями явилось издание министерствами и даже отдельными их структурными частями циркуляров и распоряжений (в военном и военно-морском министерствах приказов) – административных актов, разъяснявших и конкретизировавших применение законов, устанавливавших нормы деятельности местной администрации. Эти акты рассылались местным учреждениям, а также частично публиковались в органах ведомственной печати.

Число ведомств за первую половину века оставалось примерно одинаковым. В 1802 г. их было 10 (8 министерств, Государственное казначейство и Департамент уделов), а к 1860 г. – 12 (9 министерств и 3 главных управления).

С 1811 г. «Общее учреждение министерств» было введено в большинстве министерств. Долго держались коллегии в Морском министерстве (до 1827 г.), Министерстве иностранных дел (до 1832 г.) и Министерстве народного просвещения (до 1863 г.).

Государство уделяло большое внимание совершенствованию внутриминистерской организации. Исчезнувшая в 10-х годах во многих министерствах должность товарища министра в

середине 20-х годов была восстановлена. С 1 января 1827 г. были восстановлены и ежегодные министерские отчеты. Во второй половине 30-х годов большинство министров получило право еженедельных «всеподданнейших» докладов императору.

Усилившийся во второй четверти XIX в. бюрократический централизм тормозил оперативность в решениях административных, полицейских и судебных дел. Правительство тщательно пыталось усилить действенность аппарата посредством второстепенных реорганизаций ведомств; широкое распространение получили во всех министерствах комиссии по сокращению переписки и штатов. Эти меры были малоэффективными. Неспособность осуществлять управление обычными методами толкала самодержавие на введение элементов милитаризации. Во второй четверти XIX в. большинство министров были генералами; целые отрасли управления получили военное устройство (горное и лесное, пути сообщения и др.). К середине XIX в. выявилась неэффективность этих мер.

Закон об учреждении министерств 8 сентября 1802 г. так определял полицейскую сущность *Министерства внутренних дел*: «Должность министра внутренних дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». В ведении этого министерства кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства», оказались и некоторые административно-хозяйственные дела. В его ведомство попали разнообразные учреждения: местные административно-полицейские учреждения и сословные органы дворянства и городских сословий, органы благотворительности, управление иностранными поселенцами, продовольственное дело, медицинская коллегия, Главное почтовое управление, управление некоторыми отраслями промышленности – соляные конторы и Мануфактур-коллегия. Значение этого министерства в системе правительственного аппарата подчеркивалось тем, что министром был назначен один из членов Негласного комитета – граф В. Кочубей, а его товарищем – П. Строганов. По инициативе Кочубея в июне 1803 г. были упразднены находившиеся в составе министерства коллегии и создан построенный на принципе единоначалия департамент министерства.

Разнородность задач Министерства внутренних дел тормозила управление полицией, полицейскую опеку и регламентацию отдельных административно-хозяйственных отраслей деятельности. 17 августа 1810 г. по проекту М. Сперанского из этого министерства выделилось Министерство полиции для управления административно-полицейскими учреждениями и некоторыми

наиболее важными полицейско-хозяйственными делами. Одновременно из министерства были выделены вопросы заведования «иностранными исповеданиями» с образованием центрального ведомства – Главного управления духовных дел разных (иностраных) исповеданий³⁷.

На эти ведомства были распространены принципы «Общего учреждения министерств».

Министерство внутренних дел получило новое устройство. При министерстве были созданы совет, канцелярия и департаменты. Департамент государственного хозяйства и публичных зданий ведал сбором статистических сведений, управлением иностранными поселениями, постройкой и эксплуатацией «публичных зданий» – казенных помещений, в которых находились государственные учреждения, казармы, тюрьмы, государственные склады и т. п. В министерствах были созданы также департамент мануфактур и внутренней торговли и почтовый департамент.

Министр внутренних дел О.П. Козодавлев выступал горячим поклонником протекционизма, развития промышленности и техники.

Министерство полиции состояло из министра, двух канцелярий (общей и особенной) и трех департаментов. Всем административно-полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутскими наборами ведал департамент полиции исполнительной. Продолжительными делами и приказами общественного призрения – департамент полиции хозяйственной, а врачебным составом, заготовлением медикаментов и снабжением медицинских учреждений – департамент полиции медицинской. Важнейшую роль в аппарате министерства играла Особенная канцелярия – орган политического сыска, осуществлявший борьбу с крестьянским и общественным движением, цензуру, расследование важнейших уголовных дел, а также функцию контрразведки.

Известная общность задач министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения привели в 1819 г. к упразднению Министерства полиции и включению его аппарата в Министерство внутренних дел. Департамент мануфактур и внутренней торговли был передан в Министерство финансов. Особенная канцелярия Министерства внутренних дел была упразднена в 1826 г. в связи с созданием Третьего отделения.

В 30–40-х годах в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление полицейско-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности.

В 1842 г. ведавшая личным составом местных административных органов канцелярия министерства была преобразована в

департамент общих дел. Возникшая неофициально одновременно Особенная канцелярия министра действовала параллельно с Третьим отделением (раскрытие деятельности кружка петрашевцев).

С 1819 г. обособился в самостоятельное ведомство Почтовый департамент, преобразованный в 1830 г. в *Главное управление почт*. Наряду с управлением почтовым делом это ведомство имело и важнейшую сыскную функцию – занималось перлюстрацией корреспонденции.

Центральный аппарат учрежденного в 1802 г. *Министерства юстиции* вырос из канцелярии генерал-прокурора. На это министерство была возложена задача управления системой суда и прокуратуры (заведование личным составом, учреждение и упразднение судов, надзор за их деятельностью). Аппарат министерства состоял из министра, его товарища, совета («консультации»), канцелярии министра и департамента. Подготовка чиновников судебного ведомства с 1835 г. проводилась в Училище правоведения – привилегированном учебном заведении для дворян, равном по правам с Царскосельским лицеем.

В условиях разложения феодально-крепостнического строя министерство проявляло заботу об охране земельных прав и сословных привилегий дворянства. Подтверждавшие это документы находились в различных архивах (Разрядном, Вотчинном и Старых дел). В 1852 г. все эти документы были централизованы в Московском архиве Министерства юстиции, ставшем одним из крупнейших исторических архивов России³⁸.

Судебная система была первым звеном крепостнического государства, пришедшим в негодность, и несмотря на это реакционный министр юстиции гр. В.Н. Панин (министр с 1839 по 1862 г.) противился буржуазным преобразованиям.

Созданное в 1802 г. *Министерство финансов* включило в свой состав различные хозяйственно-финансовые коллегии и другие финансовые учреждения. Оно не было единственным финансово-хозяйственным органом России. Многие финансовые и хозяйственные дела велись в Министерстве внутренних дел, Государственном казначействе и *Министерстве коммерции* (1802–1810) – небольшом ведомстве, включавшем в свой состав Коммерц-коллегию и заведовавшем вопросами внешней торговли и таможенным делом. Его создание было вызвано желанием усилить активный внешнеторговый баланс, но вскоре его деятельность была подорвана континентальной блокадой. С упразднением этого министерства его дела перешли в Министерство финансов, составив департамент внешней торговли.

Главным назначением Министерства финансов было заведование источниками государственных доходов; кроме того, в его

ведении находились органы государственного кредита, а также технический аппарат по взиманию налогов и распределению сумм, изготовление металлической монеты и бумажных денег.

Организационное устройство Министерства финансов изменилось после распространения на него принципов «Общего учреждения министерств». Аппарат министерства состоял из министра, канцелярии, совета и шести департаментов. Министром финансов с 1810 по 1823 г. был граф Д.А. Гурьев. Податным делом по взиманию прямых и косвенных налогов, а также повинностями населения заведовал департамент разных податей и сборов. Со времен восьмой ревизии (1833) на этот департамент возлагалось общее руководство по проведению переписей тяглого населения.

Департамент государственных имуществ управлял государственными крестьянами и государственными имуществами, направляя свои усилия на извлечение наибольших доходов. Те же задачи преследовал и департамент горных и соляных дел. Этот департамент заведовал горными заводами, Монетным двором, соляными промыслами и приписанными к ним рабочими, а также осуществлял надзор за частной промышленностью. При нем находились Горный ученый комитет и Горный институт.

В 1819 г. из Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан департамент мануфактур и внутренней торговли, а в 1821 г. в состав Министерства финансов включено Государственное казначейство, составляющее отныне департамент государственного казначейства. Одновременно для приема, хранения и отпуска денежных средств было создано Главное казначейство.

Возросла роль Министерства финансов в разработке бюджета. Каждое министерство не позднее 15 ноября представляло министру финансов свои сметы, которые сводились в единую роспись доходов и расходов и вносились на рассмотрение в Государственный совет, а затем поступали на утверждение императора. В основе составления и реализации бюджета лежала строгая секретность.

Для изыскания средств по погашению дефицита еще в 1806 г. был учрежден межведомственный *Финансовый комитет*, а для сокращения государственного долга с 1810 г. в аппарате министерства действовала Комиссия погашения долгов.

В условиях феодально-крепостнического хозяйства кредит был развит крайне слабо. Все банки России в начале XIX в. (Земный, сохранные казны при воспитательных домах в Петербурге и Москве, приказы общественного призрения), за исключением Ассигнационного, выдавали ссуды помещикам под залог их

имений и «душ» крепостных. Ассигнационный банк занимался эмиссией (выпуском ассигнаций и обменом ассигнаций на звонкую монету).

В 1847 г., для того чтобы «дать купечеству вящие способы к увеличению и расширению коммерческого оборота», был утвержден *Государственный коммерческий банк*.

В административном отношении все эти кредитные учреждения не были централизованы. Если Ассигнационный, Заемный и Коммерческий банки находились в ведении Министерства финансов, то ссудные казны – в ведомстве императрицы Марии Федоровны, а приказы общественного призрения – в Министерстве внутренних дел.

В 1818 г. для высшего надзора и контроля за кредитными оборотами и операциями этих банков был утвержден *Совет государственных кредитных установлений*, состоявший из чиновников многих ведомств и представителей помещиков и купцов. Этот Совет, как и финансовый комитет, не входил в состав Министерства финансов (председателем его был председатель Государственного совета), но оба эти учреждения по компетенции и делопроизводству имели с министром финансов тесную связь. Заведование кредитными учреждениями Министерства финансов осуществляла Особенная канцелярия по кредитной части.

Усиление значения капиталистических элементов в России отразилось и на организации Министерства финансов. По желанию фабрикантов сменивший Д.А. Гурьева на посту министра финансов Е.Ф. Канкрин (1823–1844) учредил при департаменте мануфактур и внутренней торговли в 1828 г. Мануфактурный совет, а в 1829 г. по ходатайству купцов Коммерческий совет. В составе этих советов под председательством министра финансов заседали в качестве членов (мануфактур- и коммерц-советников) фабриканты, заводчики и купцы. Советы собирали сведения о состоянии промышленности и торговли, разрабатывали мероприятия по их улучшению. Через эти советы и их местные органы русская буржуазия ходатайствовала перед правительством о своих «пользах и нуждах». Мануфактурный совет в 30–40-х годах организовал ряд промышленных выставок (1829, 1839, 1849), назначая премии и награды за лучшие изделия.

Для подготовки «людей, имеющих достаточные теоретические и практические познания для управления фабриками или отдельными частями оных» в 1828 г. в С.-Петербурге был открыт Технологический институт (до 1862 г. не имел официального статуса высшего учебного заведения). В 1830 г. с той же целью было основано Московское ремесленное училище (официально высшее с 1862 г. – Московское техническое). Это были

гражданские школы с недворянским преимущественно составом учащихся.

В интересах нормализации хозяйственной жизни была проведена денежная реформа в 1839–1843 гг. Для выпуска кредитных билетов в составе Министерства финансов была учреждена Экспедиция государственных кредитных билетов. После прекращения всех денежных операций по ассигнациям Государственный ассигнационный банк был ликвидирован (1847).

Активное регулирующее вмешательство государства в экономическую жизнь страны преследовало, однако, не интересы буржуазии, а укрепление системы этого государства и класса помещиков.

Выступая сторонником кредитования помещичьего хозяйства, Канкрин отказался от кредитования промышленности, выступал против железнодорожного строительства, создания частных банков; его гильдейская реформа 1824 г. тормозила выделение капиталистических элементов из крестьян и мещан.

Чисто крепостнической политики придерживалось министерство и в отношении горнозаводской промышленности, основная часть которой находилась на Урале. Чтобы поддерживать производство чугуна и железа на определенном уровне, правительство пошло на милитаризацию горного дела. В 1834 г. Департамент горных и соляных дел был преобразован в военизированное Главное управление горных и соляных дел, состоявшее из департамента, штаба корпуса горных инженеров, горного аудиториата. По горным заводам были расположены воинские команды. Эта военизация должна была предотвратить волнения крепостных горнозаводских рабочих.

Хроническая дефицитность бюджета, покрываемая эмиссией кредитных билетов и займами (иностранными и внутренними), привела финансовую систему крепостнического государства после Крымской войны к краху.

В 1810 г. ряд учреждений, осуществлявших формальный контроль за приходом и расходом всех казенных и общественных сумм и капиталов (государственная экспедиция счетов Сената, департамент решения старых счетов бывшей Ревизион-коллегии, счетная экспедиция департамента водяных коммуникаций), был объединен в соответствии с планом финансов Сперанского в *Главное управление ревизии государственных счетов*. Небольшой аппарат этого ведомства состоял из государственного контролера и двух департаментов (гражданской, военной и морской отчетности). Финансовый контроль носил формальный характер и ограничивался проверкой документов, отчетов и книг в Петербурге; самостоятельных местных органов Главное управление не имело.

Ряд ведомств (некоторые высшие учреждения, Министерство двора, благотворительные учреждения и т. п.) не был подотчетен даже такому контролю.

В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было переименовано в Главное управление государственного контроля; был создан совет – орган проверки контрольной деятельности департаментов и департамент морской отчетности. Однако состояние финансового контроля не улучшилось.

Созданные в начале XIX в. Экспедиция устройства дорог и Департамент водяных коммуникаций в 1809 г. были объединены в *Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения*. Директором этого управления был назначен член царской фамилии принц Георг Ольденбургский (шурина Александра I). В 1811 г. это ведомство стало именоваться *Главным управлением путей сообщения*.

В 1832 г. в ведение Главного управления из Министерства внутренних дел была передана вся строительная часть по постройке так называемых публичных зданий и заведению ими. С этого времени Главное управление получило наименование Главного управления путей сообщения и публичных зданий. Аппарат Главного управления начинает расти. В 1839–1842 гг. появилось несколько департаментов, в том числе департамент железных дорог, возглавивший строительство и эксплуатацию первой железной дороги в России³⁹. В 1842 г. была создана телеграфная часть (по заведению световым телеграфом), преобразованная впоследствии в Телеграфное управление.

Крепостническая Россия построила очень мало путей сообщения: несколько каналов, шоссе и железнодорожных линий. К 1855 г. Россия имела всего 980 верст железных дорог.

Создание 26 декабря 1837 г. *Министерства государственных имуществ* было связано с планами постепенной ликвидации крепостничества при сохранении экономического и политического господства помещиков-дворян. Это министерство управляло государственными крестьянами, государственными имуществами, а также осуществляло «попечительство» об усовершенствованиях в области сельского хозяйства (внедрение среди государственных крестьян новых методов обработки земли, распространение агрономии, новых культур, открытие для государственных крестьян школ, больниц и т. п.).

Система «благожелательного попечительства», осуществляемая в отношении государственных крестьян, превратилась в назойливую бюрократическую опеку, рассчитанную на стеснение и регламентацию всякой деятельности крестьян, с превращением последних в послушных исполнителей воли начальств.

С 1837 по 1866 г. основной задачей министерства было управление государственными крестьянами: это определяло и его устройство. Аппарат министерства состоял из министра (первым министром был инициатор реформ управления государственными крестьянами граф П.Д. Киселев), совета, канцелярии, четырех департаментов. Два департамента управляли государственными крестьянами и государственными имуществами центральных губерний и окраин России. Третий департамент осуществлял попечительство об усовершенствовании сельского хозяйства (с 1845 г. назывался департаментом сельского хозяйства). В 1843 г. был образован лесной департамент, в ведении которого находились военный корпус лесничих и Лесной институт (1803). Созданное в 1843 г. как самостоятельное ведомство для управления государственными и надзора за частными конными заводами Главное управление государственного коннозаводства в 1848–1856 гг. входило в состав Министерства государственных имуществ.

Сущность и формы эксплуатации казенных крестьян феодально-крепостническим государством, осуществляемые через Министерство государственных имуществ, мало чем отличались от феодальной эксплуатации помещиками крепостных крестьян.

Министерство императорского двора и уделов было образовано 22 августа 1826 г. путем механического объединения ряда разнородных по назначению учреждений, существовавших ранее и обслуживавших императора и членов его фамилии. Большую группу учреждений министерства составляли различные *дворцовые конторы*. Дворцовая «его императорского величества» контора была придворным административно-хозяйственным учреждением. Здесь же велись камер-фурьерские журналы. Егермейстерская контора заведовала царской охотой, Конюшенная контора – царскими конюшнями; существовали дворцовые конторы царя и членов царской фамилии. Включенный в состав министерства департамент уделов заведовал имуществом и крестьянами, принадлежавшими членам императорской фамилии.

Кабинет его императорского величества окончательно утратил свое общегосударственное значение и превратился в канцелярию императора по заведованию его личным имуществом (землями, предприятиями, драгоценностями) и крестьянами, а также финансово-хозяйственными делами всего министерства.

Еще с XVIII в. в России установилась практика награждения гражданских чиновников и командного состава армии и флота орденами. Созданный в 1797 г. *Капитул* императорских и царских *орденов* был исполнительной инстанцией для награждения орденами. Он ведал изготовлением орденов и грамот,

церемонией выдачи орденов, следил за исполнением ритуала при вручении каждого ордена. В 1842 г. Капутол орденов был включен в состав Министерства императорского двора и уделов; министр двора стал одновременно и канцлером орденов.

В состав министерства входила значительная группа учреждений, связанных с культурой: *Театральная дирекция императорских театров*, управлявшая казенными театрами в Петербурге (Александровский и Мариинский), в Москве (Большой и Малый) и в Варшаве; «императорская» Академия художеств, «императорский» *Эрмитаж* и другие музеи, а также научные учреждения (с 1859 г. – Археологическая комиссия). Материальная поддержка царского двора создавала условия для развития театрального и хореографического искусств, пополнения коллекций Эрмитажа, создания выдающихся произведений живописи и архитектуры.

Министерство императорского двора и уделов занимало особое положение в центральном аппарате и не было подконтрольным ни одному из высших учреждений. Оно было важным звеном российского абсолютизма на той стадии, когда потребовалось четкое разделение имущественных интересов и средств абсолютного монарха и государства.

Созданное в 1802 г. для «воспитания юношества и распространения наук» *Министерство народного просвещения* имело в своем ведении высшие, средние и низшие учебные заведения, Академию наук, Академию художеств (1811–1829), типографии, цензуру. Первым министром был екатерининский вельможа граф П.В. Завадовский. Аппарат министерства был невелик. Роль коллегии при министре, разрешавшей все вопросы административного, хозяйственного, учебного и научного характера, играло Главное правление училищ; оно состояло из назначенных императором чиновников и попечителей учебных округов. Единственный департамент министерства являлся исполнителем решений Главного правления. В ведении министерства находились созданная в 1814 г. Публичная библиотека в Петербурге, Румянцевский музей и основанная в 1839 г. Пулковская обсерватория. В 1817–1824 гг. аппарат Министерства народного просвещения входил в состав Министерства духовных дел и народного просвещения.

После подавления восстания декабристов Министерство народного просвещения обратило свои усилия на гонение всего передового и прогрессивного в просвещении и науке. В июне 1826 г. был принят новый обширный цензурный устав (он состоял из 19 глав и 230 параграфов). Этот устав кроме карательных задач ставил и другую цель – определять направление литературы.

«...Дать полезное или по крайней мере безвредное для блага отечества направление», – гласил параграф 1 устава. Параграф 15 рекомендовал цензорам запрещать все, в чем можно было усмотреть двоякий смысл. Для общего надзора и руководства цензурой был учрежден межведомственный Верховный цензурный комитет, а в ведении министерства – Главный цензурный комитет. Местные цензурные комитеты подчинялись надзору попечителей учебных округов. Цензурный устав 1826 г., прозванный современниками чугунным, просуществовал недолго. 22 апреля 1828 г. принимается новый устав, который ставил перед цензурой только одну задачу: «Запрещать издание или продажу тех произведений словесности, наук или искусств, как в целом составе или в частях своих вредных в отношении к вере, престолу, добрым нравам и личной чести граждан». Верховный и Главный цензурные комитеты были упразднены. Общее руководство цензурными комитетами в Петербурге, Москве, Риге, Киеве, Вильно, Одессе, Тифлисе и отдельными цензорами в Дерпте, Ревеле, Казани осуществляло Главное управление цензуры, включавшее кроме чиновников министерства народного просвещения представителей от других ведомств (управляющего Третьим отделением, Синода, министерств внутренних и иностранных дел); цензуру произведений иностранной печати осуществлял подчиненный ему Комитет иностранной цензуры.

В 30–40-х годах в России широкое распространение получила ведомственная цензура. Кроме Министерства народного просвещения, Синода и Третьего отделения цензуру осуществляли почти все министерства и даже небольшие ведомства. Цензурные гонения тяжело отражались на передовой общественно-политической мысли, литературе, искусстве и науке.

Идеологической основой деятельности министерства стала теория «официальной народности», сформулированная С.С. Уваровым (1833–1849).

С 30-х годов в аппарате министерства значительно возросло единоначалие, усилились централизаторские тенденции. Временное «учреждение» министерства 1835 г. увеличило значение департамента. В него из Главного правления училищ были переданы многие (особенно административные) дела. К середине 40-х годов Главное правление училищ существовало лишь на бумаге.

Название Министерства народного просвещения далеко не в полной мере соответствовало действительной его деятельности. Фактически просвещением и наукой были затронуты немногие верхушечные слои населения. К 1856 г. в университетах и лицеях России обучалось 2282 студента, в гимназиях 19 098, в

уездных, приходских и частных училищах 95 315 человек (всего 118 895 человек). Для многомиллионного населения России (по 10-й ревизии, в 1857 г. в европейской России проживало 59 330 тыс.) такое количество учащихся было ничтожно малым.

Устав Академии наук 1803 г. восстанавливал в ней гуманитарные науки, освобождал ее от учебных функций. Власть президента ограничивалась академическим собранием, учреждалась должность неперменного секретаря. На академиков и адъюнктов была распространена «Табель о рангах» (6–8 классы). На должность президента назначались крупные сановники (Н.Н. Новосильцев, А.К. Разумовский, А.Н. Голицын, С.С. Уваров). Устав 1836 г. именовал Академию наук «первенствующим научным сословием». В 1841 г. в ее состав была включена Российская академия. Академия наук была разделена на 3 отделения: физико-математических наук, русского языка и словесности (бывшая Российская академия), а также исторических наук и филологии.

В 1834 г. в составе министерства была учреждена Археологическая комиссия, превратившаяся вскоре в научное учреждение по систематическому изданию источников по отечественной истории («Акты археологической экспедиции» с 1836 г., «Акты исторические» и «Полное собрание русских летописей» с 1841 г. и др.).

Учрежденное в 1802 г. *Военное министерство* (до 1808 г. оно называлось Министерством военно-сухопутных сил) включило в свой состав аппарат одной Военной коллегии. При первом министре С.К. Вязьмитинове над министерством стояла *Военно-походная канцелярия*.

В январе 1812 г. на министерство распространяется «Общее учреждение министерств». Военная коллегия и Военно-походная канцелярия были упразднены. При министерстве учреждаются Совет, общая и особенная канцелярии и 7 департаментов: инспекторский (заведовал личным составом армии), аудиторский (распоряжался личным составом военных судов и проводил ревизию военно-судебных дел), артиллерийский, инженерный, провиантский, медицинский и комиссариатский (ведал снабжением войск вещевым и денежным довольствием). В составе министерства были созданы Военно-ученый комитет и Военно-топографическое депо.

27 января 1812 г. было утверждено «Учреждение о большой действующей армии». В отличие от предшествующих положений о полевом устройстве армии оно предоставляло главнокомандующему широкие полномочия, развязывавшие его инициативу, ранее стесненную императором и различными высшими и центральными учреждениями. В «Учреждении» подчеркивалось,

что главнокомандующий на театре военных действий «представляет лицо императора и облекается властью его величества». Ближайшим помощником главнокомандующего был начальник его штаба, которому подчинялись ведавший военно-оперативными вопросами генерал-квартирмейстер и распоряжающийся административно-хозяйственными делами армий дежурный генерал. В условиях Отечественной войны 1812 г. широкие права и самостоятельность главнокомандующего генерал-фельдмаршала М.И. Кутузова, а также стройность организационного устройства полевого управления армии сыграли большую роль в подготовке и осуществлении изгнания армии Наполеона из России.

После окончания войн с Наполеоном армия царской России – военный оплот Священного союза – не была сокращена, а в полном составе расквартирована в западных (1-я армия) и южных (2-я армия) районах европейской части России; на окраинах были созданы «отдельные корпуса», представлявшие небольшие армии (Финляндский, Литовский, Оренбургский и Кавказский). Был сохранен существовавший во время войны принцип разделения военного аппарата. Это было закреплено «Учреждением о действующей армии в мирное время» 12 декабря 1815 г., когда единое военное ведомство разделили на две самостоятельные части: Главный штаб его императорского величества и Военное министерство. В состав Главного штаба, возглавляемого начальником генерал-адъютантом князем П.М. Волконским (1815–1823), вошли генерал-квартирмейстер с подчиненными ему Военно-ученым комитетом и Военно-топографическим депо, дежурный генерал, которому подчинялись инспекторский и аудиториацкий департаменты, обер-священник армии и флота и инспектор госпиталей. В 1819 г. военные материалы XVIII – начала XIX в. были объединены в Архив инспекторского департамента Главного штаба⁴⁰.

В ведении военного министра (им был генерал П.П. Коновницын) остались Совет и хозяйственные департаменты. Военный министр своего доклада царю не имел, и по его ведомству царю докладывал начальник Главного штаба е. и. в.

Строевая часть артиллерии и инженерных войск в 1819 г. обособилась в самостоятельные ведомства во главе с великими князьями: Николаем Павловичем – генерал-инспектором по инженерной части и Михаилом Павловичем – генерал-фельдцейхмейстером.

В 10-е годы в России создаются военные поселения, идея которых возникла в период разложения феодально-крепостнического строя и выражала желание господствующих верхов сохранить огромную армию без подрыва экономического состояния

государства ежегодными обременительными рекрутскими наборами, а также создать оторванные от народа, слепо преданные своим командирам войска на случай народных волнений. Главный начальник военных поселений генерал А.А. Аракчеев возглавил аппарат по управлению военными поселениями (Главный штаб военных поселений, Экономический комитет).

Восстания военных поселян и колоссальные расходы, связанные с их устройством, вынудили Николая I в 1826 г. ликвидировать ведомственную обособленность центрального аппарата по управлению военными поселениями. Аракчеев был отставлен от всех должностей. Штаб военных поселений и Экономический комитет вошли в состав Главного штаба е. и. в. под наименованием «Главного штаба его императорского величества по военным поселениям».

С середины 20-х годов начало обособляться управление средними военно-учебными заведениями (Пажеский и кадетские корпуса). В 1831 г. был создан «Штаб его императорского величества по управлению военно-учебными заведениями». Во главе этого ведомства последовательно стояли великие князья Константин и Михаил; впоследствии их сменил наследник престола Александр.

Разделение единого военного центрального управления на несколько самостоятельных ведомств тяжело отразилось на состоянии русской армии, что подтвердили войны России с Турцией и Персией в 20-х годах XIX в. В связи с этим был поставлен вопрос о ведомственной централизации военного управления. Уже с 1827–1828 гг. должности начальника Главного штаба и военного министра были объединены в лице генерала А.И. Чернышева, а после реформы военного министерства в 1832 г. был упразднен аппарат Главного штаба е. и. в. и должность его начальника.

Правительство обращает внимание на военно-теоретическую подготовку командного состава, разработку планов военных операций. В 1827–1829 гг. «Свита е. и. в. по квартирмейстерской части», состоявшая из наиболее подготовленных в теоретическом отношении генералов и офицеров, объединилась с Военно-топографическим депо и Корпусом топографов в *Департамент генерального штаба*. На департамент возлагаются задачи изучения обстановки и данных для подготовки и проведения боевых операций, боевая подготовка войск, перемещение, военно-топографическое дело. В 1830 г. открывается *Военная академия*, переименованная в 1855 г. в Николаевскую академию генерального штаба.

После восстания военных поселян в 1831 г. была окончательно уничтожена обособленность управления военными поселениями, для управления ими в министерстве в 1832 г. уч-

реждается *Департамент военных поселений*, существовавший до 1857 г.

Все эти частичные преобразования подготовили общую реформу министерств, завершённую 29 марта 1836 г. и сосредоточившую основные вопросы военного управления в Военном министерстве. Вместо незначительных совета и канцелярии министра в аппарате Военного министерства учреждаются Военный совет – законосовещательное учреждение по военному ведомству и орган по общему руководству военным хозяйством, а также Канцелярия министерства, связавшая министра со всем обширным военным аппаратом. Вопросы военного управления осуществлялись с помощью девяти департаментов (добавились еще два: генерального штаба и военных поселений).

В последующие годы Военное министерство сохранило свое устройство, если не считать нового «Устава об управлении армией в военное и мирное время» 5 декабря 1846 г., ухудшившего аппарат полевого управления. По новому «Уставу» в армии создавался громоздкий полевой аппарат с множеством коллегияльных управлений, бесполезных должностных лиц и сложным делопроизводством. В 1855 г. в ведении министерства были созданы две новые академии – Военно-инженерная и Артиллерийская.

Крайняя централизация военного управления, мелочная регламентация деятельности его низших звеньев при почти полной бесконтрольности и другие пороки военной администрации – все это было полностью сохранено в военном аппарате и в период Крымской войны, которая вскрыла военную отсталость России.

Учрежденное в 1802 г. *Морское министерство* (до 1815 г. называлось Министерством военно-морских сил) включало в свой аппарат Адмиралтейств-коллегию. Первым морским министром был способный и высокообразованный адмирал Н.С. Мордвинов, который пробыл на этом посту всего три месяца; его сменил известный по битве на р. Березине «сухопутный адмирал» П.В. Чичагов, возглавлявший министерство до 1809 г.

При Морском министерстве первоначально была создана «Военная по флоту канцелярия», а в 1803 г. Адмиралтейский департамент; последнему было передано заведование всей научной и инженерно-строительной частью морского ведомства. В состав Морского министерства входил и Морской кадетский корпус – единственное военно-морское учебное заведение России.

В 1827 г. Адмиралтейств-коллегия была упразднена и управление морским ведомством разделено по примеру военного ведомства на Морской его императорского величества штаб и

Морское министерство. Главой морского ведомства был начальник Главного морского штаба, ему подчинялся морской министр. С 1827 по 1855 г. пост начальника морского штаба занимал князь А.С. Меншиков.

В 1836 г. произошла централизация морского управления. Главный морской штаб и должность морского министра были упразднены и все учреждения объединены в составе Морского министерства во главе с начальником штаба.

Появление паровых судов в военно-морском флоте вызвало создание в аппарате Морского министерства в 1842 г. Пароходного комитета. С 1848 г. стал выходить в свет официальный орган министерства журнал «Морской сборник».

Крымская война вскрыла недостатки и в организации управления парусного военно-морского флота. Со второй половины 50-х годов XIX в. встал вопрос о реорганизации всего морского ведомства.

По реформе 1802 г. в состав *Министерства иностранных дел* была включена Коллегия иностранных дел. С этого времени ее роль стала падать. Многие важнейшие вопросы по сношениям с иностранными государствами были переданы в канцелярию министра, а в коллегии остались различные хозяйственные вопросы.

При канцелярии находился Московский архив Министерства иностранных дел, при котором в 1811 г. была создана *Комиссия печатания государственных грамот и договоров*, предпринявшая издание «Собрания государственных грамот и договоров».

В 1819 г. из коллегии и канцелярии министерства были выделены дела по сношениям с азиатскими странами и переданы в Азиатский департамент; туда же попали административные дела по управлению некоторыми народами бывших пограничных районов Кавказа, Астраханской губернии, Казахстана. Только с 20-х годов началась постепенная передача их в ведомство Министерства внутренних дел, растянувшаяся на всю вторую четверть XIX в.

Из всех ведомств России Министерство иностранных дел в первой четверти XIX в. больше всего испытывало личное вмешательство царя. Николай I, так же как и его предшественник, особое внимание уделял военному аппарату и ведомству иностранных дел. Стоявший долгие годы (1816–1856) во главе министерства граф К.В. Нессельроде стремился как можно дольше сохранить старую организацию министерства.

«Общее учреждение министерств» было распространено на Министерство иностранных дел только в 1832 г., когда была упразднена коллегия, учреждены Совет министра и ряд департаментов. Дипломатические сношения с Западной Европой и Аме-

рикой сосредоточивались в двух департаментах: внешних и внутренних сношений. Департамент внешних сношений вел политическую переписку с иностранными правительствами, собирал газетные сведения о внутривластическом положении иностранных государств, хранил статистику. С 1846 г. этот департамент был преобразован в Особенную канцелярию министерства. Все текущие дипломатические дела с иностранными государствами, защита интересов русских подданных за границей, консульские дела находились в ведении департамента внутренних сношений.

С Венского конгресса 1815 г. Министерство иностранных дел являлось проводником традиционной политики реакционно-Священного союза, нередко несоответствующей интересам России. За пренебрежение этими интересами современники называли Нессельроде «русским министром австрийских иностранных дел». Близорукость и ошибочность внешней политики царизма обнаружилась к началу Крымской войны, вскрывшей дипломатическую изоляцию России и поставившей вопрос об изменении курса внешней политики, а в связи с этим и об организационных переменах в Министерстве иностранных дел.

Местные государственные учреждения

Основными административно-территориальными единицами дореформенной России являлись губернии и уезды. В начале XIX в. (1803) число губерний возросло до 48, а к середине века (1850) достигло 52. Учреждение министерств не предусматривало повсеместного восстановления института наместников. «Особенное» управление сохранилось лишь в некоторых местностях России, главным образом на окраинах, где трудности связи с центром требовали расширения прав местной администрации. Наместники существовали в царстве Польском (с 1815 г.), на Кавказе (1844–1845 гг.), а генерал-губернаторы – в Финляндии, Западной и Восточной Сибири, Прибалтике, Оренбургском крае, Новороссии, а также в столицах государства (Петербурге и Москве). Если в начале XIX в. были 3 генерал-губернаторства (с восемью губерниями в них), то в 1850 г. было 10 генерал-губернаторств с двенадцатью губерниями.

Генерал-губернатор являлся главой местной администрации нескольких губерний, входящих в генерал-губернаторство. Его связь со всеми правительственными и сословными учреждениями вверенных ему губерний осуществлялась через канцелярию. В своей деятельности генерал-губернаторы и наместники

руководствовались весьма неопределенными формулировками «Учреждения о губерниях» 1775 г., дававшими им широкий административный простор. Мало что изменила в их деятельности и инструкция 1853 г. Она только подчеркивала ответственность генерал-губернатора за «состояние умов».

С начала века сложилась ведомственная («линейная») система управления; все местные должностные лица и учреждения (за исключением наместников и генерал-губернаторов) были распределены по соответствующим министерствам-ведомствам.

Местные учреждения Министерства внутренних дел

В дореформенной России сохранилась в основном система административно-полицейских правительственных учреждений и сословных органов, созданная в 1775–1785 гг. Главой местной администрации являлся губернатор, который выполнял свои функции с помощью административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, ряда комиссий, комитетов и присутствий. С созданием министерств губернаторы стали подчиняться Министерству внутренних дел.

Для истории *местной администрации* дореформенной России характерны усиление власти губернаторов, рост их влияния на местные органы всех ведомств (осуществляемые иногда в форме так называемого надзора губернатора за учреждениями самых различных ведомств) и постепенное падение самостоятельности губернских правлений. Все эти процессы были закреплены в «Наказе губернаторам» 3 июня 1837 г., провозгласившем губернатора «хозяином губернии».

Со второй четверти XIX в. широко практиковалось назначение вместо обычных гражданских губернаторов военных губернаторов, которым кроме местной администрации и полиции были подчинены воинские части местных войск и военные учреждения на территории губернии.

Основным административным учреждением губернии считалось *губернское правление*, возглавляемое губернатором. В законах подчеркивалось, что оно «управляет в силу законов всей губернии» и является коллегиальным учреждением под председательством губернатора. Фактически к середине XIX в. губернское правление превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе. Роль общего присутствия губернского правления сводилась к ознакомлению с новыми законодательными актами и распоряжениями, к ряду хозяйственных операций (например, к совместному участию с казенной палатой в торгах), к обсуждению некоторых мелких вопросов организации

и делопроизводства. Все основные дела губернского правления были сосредоточены в канцелярии правления, аппарат которой делился на четыре отделения. Первое отделение канцелярии заведовало обнародованием законов, наблюдением за исполнением распоряжений губернатора и губернского правления, газетой «Губернские ведомости». Через второе отделение губернатор осуществлял руководство полицией, третье – связь администрации с местными судами и, наконец, четвертое – с финансово-хозяйственными органами.

Функции губернатора и губернского правления были обширны, и для усиления оперативности их деятельности в первую половину XIX в. был создан ряд коллегиальных учреждений: комитетов, комиссий или присутствий под председательством губернатора. Личный состав этих учреждений был приблизительно одинаков. Это были губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии.

Наибольшее значение имели созданные еще в XVIII в. губернские рекрутские присутствия, переименованные в 1831 г. в рекрутские комитеты. Они издавали ряд распоряжений по проведению рекрутских наборов и следили за исполнением этих распоряжений уездными рекрутскими присутствиями (комитетами). С помощью комитетов и комиссий местная администрация губернии осуществляла некоторые хозяйственно-административные функции. Комиссия народного продовольствия разрешала задачи создания запасов продовольствия; строительная и дорожная комиссии осуществляли руководство по строительству дорог и казенных зданий; для сбора статистических сведений в губерниях возникли губернские статистические комитеты. Ряд учреждений этой группы были связаны с разрешением различных медицинских вопросов (оспенные и холерные комитеты, комитеты общественного здоровья, присутствия по освидетельствованию умалишенных). Кроме того, существовали губернские комитеты земских повинностей, попечительные о тюрьмах комитеты, комитеты об уравнении городских повинностей, врачебно-полицейские комитеты (в столицах) и другие учреждения.

Деятельность этих комиссий и комитетов носила казенно-бюрократический характер и ложилась дополнительным гнетом на народные массы. Созданные комиссией народного продовольствия на случай голода «запасные хлебные магазины» являлись средством обогащения чиновников; сами же «магазины», как правило, пустовали. Оспокрививание не носило обязательного

характера и охватывало только местную помещичье-чиновничью и купеческую верхушку.

В 1838 г. во многих губернских городах России были созданы губернские комитеты о раскольниках, в состав которых входили губернатор, местный архиерей и жандармский штаб-офицер. Это были чисто полицейские органы борьбы с раскольниками. Порядок деятельности большинства этих учреждений был сессионный, а делопроизводство велось в канцелярии губернского правления.

Грубые и жестокие феодальные приемы управления особенно процветали в исполнительных инстанциях местного аппарата – *полицейских учреждениях*. Во главе всей уездной полиции с 1775 г. стоял уездный исправник, при котором находилось полицейское правление, называемое земским судом. В состав земского суда кроме исправника и 4–5 дворянских заседателей с 30-х годов XIX в. входили два заседателя от государственных крестьян. Канцелярия земского суда возглавлялась секретарем и состояла из двух столов: исполнительного и следственного (предварительное следствие находилось в ведении полицейских органов).

Уезд являлся самой мелкой административной единицей. Увеличение населения в уездах и рост крестьянских волнений вызвали необходимость разделения уездов на более мелкие территориальные полицейские единицы. По «Положению» 3 июня 1837 г. учреждались *станы*. В каждый стан губернатор назначал непосредственных исполнителей – *становых приставов*. В осуществлении своих полицейских функций становой пристав опирался на сельскую выборную полицию удельных и государственных крестьян – сотских и десятских, а также на вотчинную полицию помещиков. Центром стана являлось местечко или заштатный город.

В городах «охрана тишины и порядка» возлагалась на полицию, сохранявшую организационное устройство, данное «Уставом благочиния» 1782 г. В ряде городов сохранялись созданные в конце XVIII в. комендантские управления и ордонансгаузы.

Управы благочиния кроме чисто полицейских дел заведовали и следственными делами. При управе благочиния находились гауптвахты – караульные помещения с особым арестным помещением, главным образом для военных и чиновников. В городах создавались также и долговые тюрьмы, в которые заключались должники по искам кредиторов. В столицах существовали почтамты во главе с почт-директорами, а в губерниях и уездах – и почтовые конторы с почтмейстерами.

Полицейское управление некоторых торговых городов, имевших значительную прослойку буржуазии, втянутую во внешнюю торговлю, имело свою специфику. Правительство было заинтересовано в развитии этих городов и брало их под свое «попечительство». В них создавались градоначальства (Одесса, Таганрог, Еникале–Керчь, Измаил, Феодосия). Территория градоначальства ограничивалась городом и его окрестностями. Градоначальники имели более широкие права, чем полицеймейстеры, и приравнивались к губернаторам. Им были подведомственны городское управление и полиция, надзор за торговлей и даже некоторые суды (например, коммерческие). Градоначальник подчинялся министру внутренних дел или генерал-губернатору.

По уголовным законам крепостнической России полицейские органы осуществляли предварительное следствие. Согласно теории, формальными доказательствами считались признания самого подсудимого, а все другие доказательства носили вспомогательный характер. Полицейские учреждения делали все возможное, чтобы добиться «искреннего» показания. Нередко, не выдержав избиения и пыток при предварительном заключении, даже невиновные обвиняемые признавали себя виновными.

В показаниях сторон и их свидетелей на следствии законодательство исходило из старого феодального сословного принципа. Статья 333 Уголовного уложения 15 августа 1845 г. гласила: «При равной степени достоверности законных свидетелей, в случае противоречия их, давать преимущество: 1) мужчине перед женщиной; 2) знатному перед незнатным; 3) ученому перед неученым; 4) духовному лицу перед светским».

К органам администрации и полиции на местах примыкали *органы жандармерии*, находившиеся в ведении Штаба корпуса жандармов. С 1827 г. вся страна, за исключением Польши, земель Войска Донского и Кавказа, была разделена на пять (впоследствии восемь) жандармских округов. Во главе каждого округа стоял жандармский генерал. Округ делился на «отделения», охватывающие от одной до трех губерний. Во главе каждого «отделения» стоял жандармский штаб-офицер (с 1836 г. он был в каждой губернии).

В ведении жандармских генералов и штаб-офицеров находились жандармские части. Чины жандармерии приводили в исполнение законы и приговоры суда; они посылались на поимку беглых крестьян, на преследование воров, корчемников, контрабандистов, на «рассеяние законом запрещенных скопищ», на препровождение особо важных преступников и арестантов. Кроме того, жандармские чины присутствовали на ярмарках, церковных и народных празднествах, гуляньях, парадах. Жандармские гене-

ралы и штаб-офицеры осуществляли надзор за местным государственным аппаратом, докладывая в Третье отделение о настроенных в местном «обществе» и среди крестьян.

Тюрьмы России в первой половине XIX в. были децентрализованы по разным ведомствам. Высшие политические тюрьмы (Петропавловская, Шлиссельбургская и Дюнемюндская) находились в ведомстве Третьего отделения. Синод имел духовные тюрьмы (на Соловках, в Суздале). Общеуголовные тюрьмы находились в ведомстве Министерства внутренних дел. В каждом губернском городе существовал местный губернский острог, во главе которого стоял смотритель из полицейских чинов. Помогали ему надзиратели из солдат-инвалидов; караульную службу в тюрьме осуществлял караульный офицер с небольшой командой. В некоторых крупных городах создавались пересыльные тюрьмы (Бутырская – в Москве). В Сибири складывается система каторжных тюрем, подчиненных генерал-губернаторам, а по пути к ним – этапы и полэтапы. К числу тюрем относились смиренные и работные дома.

В тюрьмах строго сохранялось сословное деление. Во всех тюрьмах имелись особые камеры для «благородных» заключенных, для которых существовал более облегченный режим, без посылки на работу и телесных наказаний.

Произвол тюремной администрации не знал границ. Со второй четверти XIX в. предпринимаются попытки военизации тюрем. В 1823 г. были учреждены военно-арестантские роты для осужденных солдат и офицеров. Это были тюрьмы с жестоким каторжным режимом. Вскоре арестантские роты превратились в разновидность общих тюрем, что было закреплено в уставе 1842 г. Они предназначались не только для осужденных солдат и офицеров, но и для гражданских лиц, крепостных крестьян, осужденных за «отыскание свободы», беглых бродяг, уголовных преступников и др. В середине XIX в. в России насчитывалось 53 арестантские роты.

Органы местной *дворянской корпорации* имели решающее значение не только в сословных дворянских делах, но и в общем управлении губернии. Губернские дворянские собрания избирали уездных исправников и уездных судей, а также заседателей от дворян в различные полицейские и судебные учреждения. Уездные предводители дворянства являлись председателями уездных комитетов, комиссий и присутствий, а губернский предводитель дворянства – членом всех губернских комитетов, комиссий и присутствий.

В период подготовки крестьянской реформы по ходатайству дворян губерний в каждой губернии учреждался «комитет по

улучшению быта владельческих крестьян». Эти комитеты были созданы для подготовки материалов и проектов «улучшения быта» (освобождения) крепостных крестьян на условиях, наиболее выгодных для помещиков. Председателем каждого комитета был губернский предводитель дворянства, а членами – избранные дворянами по 2 представителя от каждого уезда; два члена назначались губернатором из «опытных» помещиков. Проекты губернских дворянских комитетов явились первоисточником для разработки общих проектов.

Кризис феодального строя, возникновение в его недрах элементов капиталистической формации вызвали начало разложения сословных групп городского сословия, что отразилось на судьбах *городских сословных учреждений*: прекратили существование городские депутатские собрания, а также общие думы, их члены использовались для отдельных поручений шестигласной думой. Городским сословным органам были переданы некоторые функции так называемой торговой полиции, т. е. наблюдение за порядками на торгах, базарах. При шестигласной думе находились особые органы: торговая депутация, торговые смотрители, торговые и рядские старосты и т. п. На дело «благоустройства» города из городских доходов отпускались ничтожные суммы. Хозяйственную деятельность шестигласных дум опутывала назойливая опека губернатора.

Приниженное положение шестигласной думы, низведенной до роли хозяйственной канцелярии местных административных и полицейских учреждений, вызывало равнодушие городских сословий к службе в сословных учреждениях и уклонение от нее. В 1824 г. купцы 1-й и 2-й гильдии получили право отказываться от службы в сословных городских учреждениях.

Во второй четверти XIX в. городские сословные группировки становятся искусственными, переплетаясь с классами буржуазного общества. Все это отражалось на судьбах сословных учреждений, которые не могли скрепить разнородные группировки с различными, порой уже не сословными, а классовыми интересами.

Местные учреждения Министерства юстиции

До судебной реформы 1864 г. в России действовали суды, учрежденные губернской реформой 1775 г. В начале XIX в. не были восстановлены, как излишние, верхние и нижние расправы, губернские магистраты и верхние земские суды. В каждой губернии сохранились общесословные суды – палаты уголовного и гражданского суда, совестный суд и в столицах надворный суд. В каждом уезде действовал сословный (для дворян и крестьян) уездный суд;

сохранились сословные суды и для городского сословия – магистрат, ратуши, а с начала XIX в. в крупных городах стали учреждаться коммерческие и словесные суды. За исключением сословных городских судов, во всех других судах России ведущую роль играли чиновники из дворян и дворянские судьи и заседатели.

Важнейшими судами губернии оставались палаты уголовного и гражданского суда, председатели которых с 1831 г. избирались дворянами. При палатах гражданского суда появились «крепостные отделения» для оформления документов и актов: о продаже вотчин, купчих, доверенностей, духовных завещаний; здесь же оформлялись акты на продажу и покупку в обмен крепостных душ, совершаемые на территории губернии. Безрезультатность совестных судов привела к их упадку, сокращению и фактическому прекращению деятельности, что вызвало упразднение большинства их в 1852–1857 гг.

Уездный суд был первой инстанцией для мелких уголовных и гражданских дел всех сословий уезда, кроме городского. В ведении уездного суда разрешались и некоторые несудебные дела: хранились межевые книги и планы, проводились ревизии («свидетельства») уездного казначейства, крепостное отделение уездного суда оформляло акты и документы в масштабе уезда, вместе с полицией уездный суд «вводил в имение» его законного владельца.

Дореформенные суды России были придатком к администрации и полиции. На утверждение или «ревизию» губернатора поступали все приговоры палаты уголовного суда и дела других судов. Судебное следствие проводилось органами уездной и городской полиции, а также особо назначенными чиновниками.

В уголовном процессе господствовал следственный, или инквизиционный, процесс, базировавшийся на теории формальных доказательств. После следствия, проводимого в полицейском учреждении, материал уголовного дела поступал в канцелярию суда, где секретарь и его помощники составляли подробную записку с содержанием дела, с доводами сторон, справками и ссылками на законы. Стороны и их доверенные удостоверяли правильность фактов своими подписями. Далее секретарь докладывал краткое изложение дела общему присутствию суда, заседавшему в особой комнате за присутственным столом с неизменным «зерцалом». Доступ сторон в эту комнату запрещался. За время заседания присутствия (оно продолжалось 3–4 часа) рассматривалось по нескольку «дел». Таким образом, главным в дореформенном судопроизводстве этапом был канцелярский.

Решения судов подлежали обжалованию в вышестоящих инстанциях, вплоть до Сената. «Дела» часто передавались на «ре-

визию» в то или иное административное учреждение. В подобных случаях «дело» обростало новыми документами, собранными через полицию.

Законы того времени создали известные преграды для апелляционных жалоб лиц непривилегированных сословий. Их жалобы в Сенат подавались после исполнения приговора палаты уголовного суда. Если Сенат признавал жалобу неосновательной, то жалобщик подвергался дополнительным наказаниям (заключению в тюрьму или шестидесяти ударам розгами).

Гражданский процесс отличался от уголовного лишь по форме, но покоился на тех же основах.

Обширное бумажное делопроизводство, множество ревизующих и апелляционных инстанций, запутанность самого процесса создавали волокиту в делах. Из уголовных дел только 12,5% всех приговоров кончалось полным обвинением. В остальных же случаях дело ограничивалось оставлением преступников «в подозрении» или «в сильном подозрении».

Произвол администрации и полиции, сословная неполноправность и известная «беззащитность» представителей буржуазии в судах, взятки и незаконные поборы – все это служило известным тормозом развития промышленности и торговли, не создавало прочных гарантий охранения буржуазной собственности.

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

Большим препятствием для ведения судебных дел было отсутствие института адвокатуры. Их заменяли так называемые «ходатаи по делам», которые оформляли документацию прошений и прочих документов, консультировали клиентов в законах, вступали в переговоры с чиновниками суда. Нередко такими «ходатаями» были изгнанные со службы чиновники.

В середине XIX в. судебная система России вызывала недовольство всех слоев населения. Даже господствующие классы высказывали недовольство медленностью и сложностью судопроизводства, грубостью судебного «процесса» и взяточничеством чиновников.

Местные учреждения Министерства финансов

В каждой губернии основными были казенная палата и уездные казначейства. Казенная палата до 1845 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем особо назначаемым председателем. Полуколлегиальное общее присутствие казенной палаты, состоявшее из назначаемых советников и ассессоров, разрешало дела, связанные с торгами на подряды.

В первой половине XIX в. было проведено пять ревизий (1811, 1815, 1833, 1850 и 1857 гг.). Все сведения о ревизиях хранились в хозяйственном отделении казенной палаты. Это отделение до 1838 г. управляло государственными крестьянами и государственными имуществами (кроме лесных). Казенными лесами, чинами, местной лесной стражей, а также эксплуатацией лесов заведовало лесное отделение. Отделение питейных сборов осуществляло надзор за питейными откупами, за выдачей свидетельств на винокурение, а также за деятельностью казенных питейных заведений. Винные откупа были средством обогащения не только местной администрации, но и чиновников казенных палат. Казначейское отделение заведовало уездными казначействами, а контрольное осуществляло внутренний финансовый контроль – ревизию книг и годовых отчетов казначейств.

С учреждением местных органов Министерства государственных имуществ (1838) из ведения палат было изъято управление государственными имуществами и государственными крестьянами, лесные отделения в казенных палатах были упразднены, а хозяйственные стали называться ревизскими.

Уездные казначейства, подчинявшиеся казенной палате, ведали приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей денежных сумм. Они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные и вели продажу всех видов гербовой бумаги (крепостная, заемная, для векселей и др.), а также аршинов.

В ведении Министерства финансов находились и другие местные учреждения: таможенные (начальники таможенных округов с таможнями и таможенной стражей), горные (горные правления, соляные конторы), пробирные палатки, а также местные органы советов: Мануфактурного (комитеты) и Коммерческого (отделения).

Местные учреждения Министерства государственных имуществ

К двум ранее существовавшим с конца XVIII в. звеньям сословного управления – волостному и сельскому – «Учреждениям об управлении государственными имуществами в губерниях» 1838 г. добавлялись еще два правительственных органа управления государственными крестьянами и имуществами: палата государственных имуществ (в каждой губернии или одна на несколько губерний) и окружное управление государственных имуществ (одна на несколько уездов). В каждой волости государственных крестьян был учрежден сословный суд – волостная расправа. Деятельность всех крестьянских сословных органов была до мелочей регламентирована уставами 1839 г. – полицейским и судебным.

Местными учреждениями Главного управления путей сообщения с 1809 г. были начальники округов путей сообщения.

Местными учреждениями входящего в состав Министерства императорского двора и уделов Департамента уделов были удельные экспедиции казенных палат, а с 1808 г. были учреждены удельные конторы и их отделения в губерниях, где существовали удельные имущества и крестьяне; для последних удельные конторы являлись административно-полицейскими и финансово-хозяйственными учреждениями, им подчинялись волостные и сельские органы удельных крестьян, созданные еще в конце XVIII в. Большая часть кабинетских земель объединялась в два обширных округа (Алтайский и Нерченский).

Потребности феодального государства, промышленности и торговли в грамотных кадрах заставили правительство создать законами 1803–1804 гг. впервые в истории России систему *местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения*.

Законом 1803 г. были учреждены шесть учебных округов (Петербургский, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский и Казанский) по несколько губерний в учебном округе. Каждый округ возглавлял попечитель, под надзором которого находились все учебные заведения округа.

В начале XIX в. кроме созданного еще в 1755 г. Московского университета были учреждены университеты в Вильно, Харькове, Казани, Дерпте. (В 1819 г. на основе Педагогического института был учрежден университет и в Петербурге.) Административная деятельность попечителя округа первоначально была ограничена «университетской автономией», декларированной общим уставом Московского, Харьковского и Казанского уни-

верситетов 5 ноября 1804 г. Состоящий из профессоров совет университета избирал ректора, деканов, инспектора, правление (для хозяйственных дел); совет имел обширные административные, учебные, ученые и даже судебные права (университетский суд). Весьма скоро названные автономные прерогативы были сведены на нет. В 1804–1826 гг. при университетах находились и цензурные комитеты (в дальнейшем они существовали как самостоятельные учреждения). Срок обучения в университете ограничивался тремя годами.

Университетские уставы делали университеты и органами управления учебными заведениями. 5 ноября 1804 г. был утвержден «Устав учебных заведений, подведомственных университетам», по которому создавалась сеть учебных заведений, носивших всеобщий характер: четырехклассная гимназия во главе с директором, двухклассные уездные училища во главе со смотрителем и одногодичное приходское училище. Средними и низшими учебными заведениями губернии заведовал директор училищ, избираемый университетским советом, и его подчиненный.

Между приходским, уездным училищами и гимназиями, а также университетами установилась преемственность.

В первые два десятилетия XIX в. в России был создан ряд привилегированных учебных заведений – лицеев. Некоторые из них по программе были близки к гимназиям (Нежинский лицей графа Безбородко), другие занимали промежуточное положение между гимназией и университетом (Ришельевский лицей в Одессе, Демидовский лицей в Ярославле), а созданный в 1814 г. Царскосельский лицей за шесть лет обучения давал права трех факультетов университета (кроме медицинского). В 1848 г. он был переведен в Петербург и стал именоваться Александровским. Этот лицей готовил кадры высших чиновников страны (его воспитанники при поступлении на гражданскую службу получали чин от XIV до IX класса «Табели о рангах»). В числе 30 учащихся первого выпуска лицея были великий русский поэт А.С. Пушкин, его друзья – А.А. Дельвиг, поэт и декабрист В.К. Кюхельбекер, декабрист И.И. Пущин, статс-секретарь, государственный секретарь, главноуправляющий Второго отделения граф М.А. Корф, министр иностранных дел и канцлер князь А.М. Горчаков и др.

Создание лицеев, а также установление ряда законов, запрещающих обучение крепостных в учебных заведениях и ограничивающих обучение в гимназиях детей лиц непривилегированных сословий, свело так называемую «всеобщность» школы к нулю. Крепостное право препятствовало распространению просвещения. По идее реформы 1803–1804 гг. каждый крупный город должен был иметь университет, губернский – гимназию,

уездный – уездные училища, а села – приходские училища. В действительности к 1825 г. из 553 губернских и уездных городов России 131 город не имел ни одной школы. В селах, как правило, школ не существовало. Многие губернские города не имели гимназий.

Принятый вскоре после подавления восстания декабристов новый устав гимназий и училищ 1828 г. сохранял трехступенность школ, но в основу школьной системы положил сословность. По новому уставу директор гимназии и училища получал большие права над учебными заведениями губернии. Для надзора за преподаванием и «нравственной» частью в гимназии учреждалась должность инспектора. При директоре гимназии создавался официальный совет. Господствующий класс ревниво следил за направлением образования в школах, не доверяя надзору органов Министерства народного просвещения. На каждые три года дворянство губернии выбирало почетного попечителя гимназии. Усилен был надзор и за частными учебными заведениями. В 1833 г. в каждом учебном округе создается должность инспектора частных учебных заведений.

25 июня 1835 г. было издано новое положение об учебных округах, сущность которого заключалась в передаче всех обязанностей по управлению учебными заведениями в руки попечителя учебного округа; университеты превращались в чисто учебные заведения. В каждом учебном округе в помощь попечителю создавались совет, канцелярия и должность инспектора казенных училищ.

Принятый 26 июля 1835 г. общий университетский устав законодательно упразднил ставшие номинальными нормы «университетской автономии», увеличивая в университете права попечителя округа. Вместо отделений университеты стали подразделяться на факультеты. Для учрежденного в 1834 г. Киевского университета был принят особый устав, ограничивший выборность деканов и установивший назначение профессоров министром просвещения. В 1848 г. к университетам приравнен Лазаревский институт восточных языков. В 1848–1849 гг. проводится ограничение притока в университеты разночинцев.

Местные учреждения Синода объединялись в духовные округа (епархии), совпадавшие с начала XIX в. чаще всего с губерниями. Епархии делились на духовные уезды-благочиния, а последние – на церковные приходы. Епархию возглавлял архиерей с консисторией, благочиние – благочинный.

Епархиальным архиереям подчинялись учреждения культа (местные монастыри, соборы, церкви), а также учебные заведения – средние (семинарии, духовные училища) и низшие (при-

ходские школы). Лавры (Троицко-Сергиевская, Киево-Печерская, Александро-Невская и Почаевская), ставропигиальные монастыри и синодальные соборы, а также духовные академии (Московская, Киевская и Казанская) подчинялись непосредственно Синоду.

Местные учреждения военного ведомства

Хозяйственные департаменты Военного министерства имели свои местные административно-хозяйственные органы, объединявшиеся в несовпадавшие друг с другом 12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссарских округов. Эти хозяйственные учреждения имели очень мало прав и по каждой мелочи обращались в министерство.

Особое место в армии занимал корпус внутренней стражи. В 1811 г. местные воинские команды, находившиеся в ведении гражданских властей – губернаторов и выполнявшие наряду с полицией функцию по охране «тишины и спокойствия», были преобразованы во внутреннюю стражу. В 1816 г. был создан корпус внутренней стражи во главе с инспектором, подчиненным непосредственно военному министру. Все внутренние губернии были разделены на 8 округов, в каждом из которых располагалось по несколько бригад внутренней стражи. Бригады делились на губернские батальоны и полубатальоны, инвалидные, этапные и соляные команды. Окружной генерал являлся инспектором и командиром всех войск внутренней стражи на территории округа. На обязанности внутренней стражи лежали задачи «охранять внутренний порядок по требованию губернского начальства», усмирять неповиновение и разбойников, вылавливать беглых рекрутов и крепостных крестьян, принимать и препровождать партии рекрутов и арестантов, надзирать за исполнением рекрутского набора, обучать рекрутов, а также нести караульную службу при арестантских ротах.

Довольно сложную организацию имели военные поселения. Полки военных поселян комплектовались главным образом из государственных крестьян. Территория поселения каждого полка называлась округом; во главе его стоял начальник, при котором находились штаб и канцелярия. К концу царствования Александра I в военных поселениях находилось 375 тыс. человек, т. е. $\frac{1}{3}$ армии.

Восстание военных поселян в Новгородской губернии в 1831 г. заставило правительство провести реформу военных поселян. Большая часть военных поселян была превращена в военно-пахотных солдат. Опека над военными поселениями ослабла,

но обособленность управления продолжала сохраняться. Окончательно военные поселения были упразднены в 1856–1859 гг.

Огромная армия феодально-крепостнической России требовала большого командного состава. В начале XIX в. старые шляхетские корпуса были преобразованы в кадетские. В 1802 г. учреждается привилегированный Пажеский корпус, готовящий сыновей наиболее знатных дворян к придворной и гвардейской службе.

В 1830 г. вся система подготовки командного состава получила единообразие. За исключением Пажеского корпуса, сохранившего особое положение, все военно-учебные заведения были преобразованы в кадетские корпуса, в которых в течение 7 лет обучения подготавливались офицеры. Кадетские корпуса получили «Общее положение» и «Устав». Для кадетских корпусов характерны были увлечения линейной тактикой и муштрой. От офицера требовали слепого выполнения уставов и предписаний начальства, а также поддержания жестокой палочной дисциплины в армии. Недостатки в подготовке командного состава армии являлись одним из факторов военной отсталости крепостнической России.

Особенности управления окраинами

Осуществление национальной политики требовало от царизма иных, чем в центральных губерниях, методов управления, а следовательно, иной организации управления. В первой половине XIX в. система управления окраинами России характеризовалась «особенным» административно-территориальным делением (наместничества, генерал-губернаторства, встречались и более мелкие территориальные единицы: области, округа, магалы и т. д.) и наличием «особенных», специфических нередко только для данной окраины, учреждений и должностных лиц. В наместничествах и генерал-губернаторствах военные и гражданские функции и управления почти всегда сливались; в одних учреждениях объединялись различные функции (административно-полицейские, финансовые и пр.).

Специфика управления отдельными окраинами определялась местными задачами царизма. Например, на Кавказе она была вызвана частыми войнами с Турцией и Персией и почти постоянным состоянием войны с борющимися за свою независимость горскими народами, в Польше – необходимостью укрепления западных границ и угрозой восстания и т. п. «Местные» задачи военного подавления окраин требовали предоставления

администрации этих окраин широкой самостоятельности в действиях, известной «независимости» от центральных, а порой и высших правительственных учреждений.

К началу XIX в. *Сибирь* представляла собой одно генерал-губернаторство, разделенное на три губернии: Тобольскую, Томскую и Якутскую. Увеличение русского сибирского населения, возрастание значения Сибири как места ссылки, социально-экономические сдвиги в развитии нерусских народов – все это вызывало необходимость организации более гибкой системы управления Сибирью. Непосредственным толчком к реформе сибирского управления послужили грандиозные злоупотребления сибирской администрации, вскрытые сибирским генерал-губернатором М.М. Сперанским. Ревизия, проведенная Сперанским, сняла с постов около 700 чиновников, однако под суд попали только 48 человек. Был отдан под суд даже сибирский генерал-губернатор И.Б. Пестель. Одновременно подготавливалась реформа всех звеньев сибирского управления, осуществленная в июле 1822 г. рядом разработанных под руководством Сперанского законодательных актов.

В январе 1822 г. Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское. В состав первого из них с центром в Тобольске вошли Тобольская и Томская губернии и Омская область, а в состав второго с центром в Иркутске – Иркутская и Енисейская губернии и Якутская область, а также Охотское и Камчатское приморское и Троицко-Савское пограничное управления.

Во главе генерал-губернаторства стоял генерал-губернатор, наделенный обширнейшими административными, хозяйственными, финансовыми и судебными полномочиями. Его деятельность контролировалась советом из назначенных царем чиновников.

В каждой губернии администрация возглавлялась губернатором, при котором действовал совещательный совет. Губернатор управлял губернией с помощью губернского правления. В губернии действовали казенная палата и губернский суд.

Губернии подразделялись на округа. Во главе управления округом стоял окружной начальник, при котором был совещательный окружной совет из чиновников округа.

Полицией округа заведовал земский исправник, возглавлявший земский суд. Кроме того, в каждом округе был окружной суд и окружное казенное управление; в городах полицией заведовал городничий. Личный состав всех этих учреждений был назначаемым. Хозяйственное управление города осуществлялось сословной думой, состоявшей из головы и двух-трех заседателей.

Управление в малолюдных городах состояло из городничего и выборного старосты. Для русского сельского населения Сибири было установлено волостное и сельское управление, существовавшее у государственных крестьян Европейской России.

Области Сибири отличались от губерний тем, что на их территории находились постоянные и регулярные войска (казаки), поэтому областной начальник был одновременно главой и гражданского, и военного управления. В каждой области существовали соответствующие учреждения: областные советы, правления, суды и казенные палаты. Окружные учреждения в областях были те же, что и в округах губернии.

Реформа 1822 г. упорядочила препровождение в Сибирь ссыльных и их размещение. На территории Сибири была учреждена 61 этап-тюрьма для ночлега и дневок на пути пешего следования арестантов.

В Тобольске в 1822 г. был учрежден подчиненный губернатору Приказ о ссыльных – центральный приемный распределительный и учетный пункт для арестантов, ссылаемых в Сибирь на поселение и каторгу⁴¹. При губернских и областных правлениях существовали местные приемные, распределительные и учетные пункты – экспедиции о ссыльных.

Основная масса каторжан и поселенцев размещалась на территории Восточно-Сибирского генерал-губернаторства.

«Устав об инородцах» 1822 г. усложнил систему управления нерусскими народами Сибири. Он подразделил нерусские народы Сибири на три категории: бродячих, кочевых и оседлых. Для бродячих народов, стоявших на низкой ступени развития (охотничьи и оленеводческие народы Крайнего Севера), сохранялась сложившаяся ранее система взаимоотношений царской администрации с местной родоплеменной верхушкой («князьцами», «старостами»). Для оседлого нерусского населения вводилась волостная система.

Наибольшее внимание «Устав» уделил кочевым народам (бурятам, якутам, хакасам, остякам, вогулам, эвенкам). Феодальные основы общественного строя у этих народов сохраняли еще патриархальные формы общественных отношений. Феодалы, хотя и захватили лучшие для земледелия и кочевья земли у своих родственников, продолжали считаться лавами – «родоначальниками» – и все свои действия мотивировали «интересами» рода.

Система управления этими народами имела три звена: степная дума, инородная управа и родовое управление.

Низовое звено этой системы – родовое управление – учреждалось на каждое стойбище, улус или род, имевший не менее 15 семей. Оно состояло из старосты и помощника, выбранных из

«почетных и лучших родовичей» или просто передававших эти должности по наследству.

Каждая инородная управа создавалась на несколько улусов или стойбищ и представляла собой полицейское, хозяйственно-финансовое и даже судебное учреждение. Она исполняла предписания начальства (разбирала мелкие судебные дела и исполняла судебные приговоры, проводила раскладку ясака и других налогов, а также натуральных повинностей, осуществляла сбор недоимок и т. д.). Инородную управу составляли голова и несколько заседателей, избираемые на три года. Эти «выборы» носили формальный характер и зависели от утверждения губернатора или областного начальника. Во второй четверти XIX в. головами были представители местной феодальной верхушки. Управа имела свое делопроизводство и подчинялась окружному начальству.

Для бурятов, хакасов и несколько позднее для южных якутов были учреждены промежуточные между инородными управами и окружным начальством административно-хозяйственные сословные органы – степные думы. В состав этих учреждений входили представители местной знати.

Особый устав в 1822 г. устанавливал систему управления «сибирскими киргизами» (фактически казахами, проживавшими на территории Омской области). Это был «средний жуз» (по терминологии царских законов – «средняя орда») казахов; он охватывал несколько округов. Каждый округ состоял из 15–20 волостей, волость – из 10–12 аулов, аул – из 50–70 кибиток.

Управление и суд в округе осуществлял окружной приказ, состоящий из председателя – старшего султана (ага-султана), избираемого волостными султанами на три года, двух русских заседателей из «почетных киргизов» (биев) по выбору. Окружной приказ имел канцелярию и переводчиков. Во главе волости стоял наследственный султан, а аул возглавлялся старшиной, избираемым казахами и утверждаемым окружным приказом на три года.

Реформы управления Сибирью упрочили положение местной администрации, которая в осуществлении эксплуатации местного населения опиралась на родоплеменную и феодальную верхушку сибирских народов.

В первой половине XIX в. *Кавказ* представлял пеструю картину отличных друг от друга в социально-экономическом, политическом и культурном отношении областей. Время и форма присоединения этих областей к России были различны. Все это и определяло многообразие форм управления на Кавказе.

Управление на Северном Кавказе было сравнительно близким к общероссийскому.

В Закавказье в процессе присоединения к России отдельных областей сложилось несколько систем управления.

В 1801 г. состоялось добровольное присоединение к России Грузии. В 1802 г. последовало «Учреждение» управления Грузии, во главе которой был поставлен главнокомандующий (он же и командир Отдельного грузинского корпуса).

По проведенной при первом главнокомандующем П.Д. Цицианове (1803–1810) административной реформе главнокомандующий являлся председателем Верховного Грузинского правительства; экспедиции этого «правительства» заменяли губернское правление и палаты (казенную, уголовного и гражданского суда).

В каждом уезде Грузии были созданы управа земской полиции и уездный суд; их возглавлял окружной начальник. Кое-где сохранялась должность моуравов, назначаемых из грузинских дворян. В городах существовали коменданты из русских офицеров, а их помощники – полицеймейстеры – из грузинских дворян. В городах также разрешалось учреждать магистраты.

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

В 1828 г. из Эриванского и Нахичеванского ханств была образована Армянская область. Управляющие ею областной начальник и областное правление имели широкие административные, финансовые и судебные функции. Область подразделялась на округа, а округа – на магалы. В округа назначались окружные начальники, а в магалы – наибы (последние из местных армянских дворян).

Ряд феодальных, ранее независимых владений – особенно княжеств в западной части Закавказья – получили своеобразную автономию. Они сохранили бывших феодальных владельцев-князей под надзором комендантов из русских офицеров.

Военные действия на Кавказе, жалобы отстраненных от участия в управлении местных дворян вызвали восстановление многих элементов самостоятельности кавказской администрации и специфики учреждений. Особый «Комитет водворения в Закавказском крае прочного устройства» и шестое отделение Собственной его императорского величества канцелярии подго-

товили введение на Кавказе наместничества. Учреждение наместничества на Кавказе в ноябре 1844 г. совпало с решающим этапом борьбы царизма против народов Чечни и Дагестана, создавших в борьбе за свою независимость довольно прочное государственное образование (имамат Шамиля).

При наместнике Кавказа (первым наместником был князь М. Воронцов) к концу 1846 г. оформился аппарат управления: совет и канцелярии наместника. Совет наместника состоял из назначаемых царем чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем аппаратом управления и суда на Кавказе, разрешал все вопросы, связанные с применением законов. Наместнику подчинялись начальники округов – жандармского и путей сообщения. Возглавлявший каждую губернию военный губернатор не только управлял военными учреждениями, но и заведовал гражданской частью. В губерниях существовали губернские правления, губернские суды с заседателями из дворян и купцов; кое-где были учреждены казенные палаты и палаты государственных имуществ. В каждом уезде полицейскими, хозяйственными и судебными делами ведал уездный начальник; в участках полицейско-судебные функции выполняли участковые начальники. В городах сохранялось прежнее полицейское устройство. В аппарат управления и суда в Закавказье были широко привлечены грузинские и армянские дворяне.

При наместнике князе А.И. Барятинском (1856–1862) происходит значительное усиление военного и гражданского административного аппарата. В 1856 г. Отдельный кавказский корпус был преобразован в Кавказскую армию с большим аппаратом (Главный штаб во главе с начальником и ряд управлений). В 1859 г. канцелярия наместника преобразуется в Главное управление наместника, состоявшее из пяти своеобразных «министерств», называемых «департаментами»: общий отдел (заведовал личным составом чиновников, почтами, строительными, медицинскими и учебными делами), судебный, финансовый, государственных имуществ, контрольный. При наместнике существовала даже особая дипломатическая канцелярия.

Концентрация крупных вооруженных сил и укрепление военного и административного аппарата на Кавказе дали возможность царизму расправиться с национально-освободительным движением горцев Чечни и Дагестана и завершить к началу 60-х годов XIX в. завоевание Кавказа. С этого времени самостоятельность кавказской администрации стала постепенно ограничиваться.

Созданное в 1815 г. в составе России *царство (или королевство) Польское* имело автономию, закрепленную в конституции,

которая устанавливала неразрывную связь «царства» с Россией и царствующей в ней династией. Император России являлся одновременно и королем (или царем) Польши и управлял ею через наместника, назначаемого из членов царской фамилии (впоследствии и из наиболее доверенных сановников). Законодательную власть в царстве Польском осуществлял Сейм, состоящий из двух палат: Сената с назначаемым царем составом и Посольской избы. Состав Посольской избы избирался дворянами на местных дворянских собраниях – сеймиках, а также представителями городских общин. Сейм обновлялся в течение шести лет по третям состава и собирался на заседания раз в два года. Административные функции в царстве осуществляли действующий под представительством наместника Государственный совет, а также шесть министров (внутренних дел, юстиции, финансов, духовных дел, просвещения, военный).

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

С первых лет существования конституции царизм ограничивал политическую автономию Польши, а после восстания 1830–1831 гг. пошел на ее фактическое упразднение. В 1832 г. проводится реформа управления Польши: Сейм и Государственный совет упразднились: управление царством осуществлял наместник с помощью совета управления и заменивших министерства комиссий. Воеводства переименовались в губернии, а поветы – в уезды.

Польская армия была упразднена. На территории царства и прилегающих к нему губерний Украины и Белоруссии была размещена первая так называемая действующая армия, обширный аппарат которой (главный штаб и управления) возглавлял наместник Польши (главнокомандующий армией).

В первой половине XIX в. в трех прибалтийских губерниях, объединенных в единое *Прибалтийское генерал-губернаторство*, сохранилась в основном система сословных органов дворянства и городов, сложившаяся еще в XVI–XVII вв. Прибалтийские помещики-бароны ревниво отстаивали законность сословного «ландштата», позволявшую им осуществлять эксплуатацию и держать в повиновении свободных прибалтийских кре-

стьян. За сохранение этих старинных привилегий и органов прибалтийские бароны верно служили царизму во всех звеньях бюрократической иерархии.

Довольно значительную автономию имела присоединенная к России в 1809 г. (как великое княжество) *Финляндия*, имевшая свой законодательный орган (Сейм), правительство (Совет, с 1816 г. Сенат), возглавляемый, правда, царским генерал-губернатором, а также широкое местное самоуправление.

Сохранялись некоторые особенности в управлении Бессарабской области, Астраханской губернии, Башкирии и областей с казачьим населением.

* * *

В первой половине XIX в. абсолютная монархия в России стремилась приспособить государственный аппарат к изменениям в экономическом строе (кризис феодального строя, складывание в недрах феодальной формации капиталистического уклада). Специфическими чертами монархии была ее политическая гибкость (лабиринты между реформами и военно-полицейскими методами управления), укрепление внешней «законности» императорской власти и деятельности учреждений, проекты реформ, исходящие от представителей высшей бюрократии, усиление карательного аппарата и идеологического воздействия крепостнического государства.

Усложнение задач государства вызвало необходимость создания ряда высших государственных учреждений с более четким функциональным назначением: Государственного совета, Комитета министров, Собственной е. и. в. канцелярии, превращения Сената в высший орган суда и надзора.

На рубеже XVIII и XIX вв. произошла смена коллегиальной формы управления министерской, вызвавшая усиление бюрократизации всего аппарата. Созданные реформой 1802–1811 гг. министерства и главные управления обособились в самостоятельные ведомства с более четкой по сравнению с коллегиями компетенцией, порядком взаимоотношений с высшими и местными учреждениями и делопроизводством.

Продолжали существовать основные административные, полицейские, финансовые и судебные учреждения и сословные органы, созданные реформами 1775–1785 гг.

На большей части окраин правительство создало «особенное» управление, характерными особенностями которого были большая самостоятельность местной администрации наместничества или генерал-губернаторства, слияние военного и граждан-

ского управления, а на некоторых окраинах – привлечение местной феодальной и родоплеменной верхушки в отдельных звеньях управления и суда.

Кризис феодально-крепостнического строя отразился и на государственном аппарате России: его основные звенья (управление армией, суд, полицейские, цензурные, финансовые органы) к середине XIX в. оказались неспособными к выполнению этих задач.

Антифеодальные выступления крестьян, борьба революционной демократии, политический кризис государственности после Крымской войны поставили вопрос о реформах всего государственного аппарата России.

Государственный аппарат Российской империи
пореформенного периода (1861–1904).
Первый шаг по пути к буржуазной монархии

Общая характеристика государственного строя.
Шаг по пути к буржуазной монархии

После крестьянской реформы 1861 г. начался период капиталистического развития России. Он выражался в быстром росте капиталистических форм промышленности, сельского хозяйства, в процессах расслоения крестьянства и превращения барщинного помещичьего хозяйства в капиталистическое, усилении рыночных капиталистических отношений, чему немало способствовало появление более совершенных путей сообщения – железных дорог.

Умершего Николая I на престоле сменил его сын Александр II (1855–1881). Общественный демократический подъем в стране вынудил правящие верхи вслед за крестьянской реформой провести в 60–70-х годах ряд буржуазных реформ. Их разработка и проведение происходили в условиях борьбы правительственных группировок. Сторонники реформ возглавлялись братом царя, великим князем Константином Николаевичем; в эту группу входили: министр народного просвещения А.В. Головнин, товарищ министра внутренних дел Н.А. Милютин, его брат – военный министр Д.А. Милютин, министр финансов М.Х. Рейтерн, государственный контролер В.А. Татаринов и др. Против реформ выступали: главный начальник Третьего отделения шеф жандармов князь В.А. Долгоруков и сменивший его в 1866 г. граф И.А. Шувалов, министр юстиции граф В.Н. Панин, министр двора граф В.Ф. Адлерберг, двоюродный брат царя принц П.Г. Ольденбургский и др.

Дворянско-буржуазная историография (А.А. Головачев, Г.А. Джаншиев, М. Лемке, И.В. Гессе и др.) идеализировала буржуазные реформы в России как «великие реформы».

Реформы 60–70-х годов ввели в государственный строй России некоторые элементы буржуазной государственности: со-

здали выборные представительные учреждения местного административно-хозяйственного управления (земские и городские органы «самоуправления»), выборные органы суда (мировые судьи), установили основы буржуазного судопроизводства, более гибкие буржуазные формы государственного финансового контроля и цензуры, ввели принцип всесословности в комплектование армии и в деятельность органов народного просвещения и т. п. Эти реформы были буржуазными и потому, что они учитывали интересы буржуазии и буржуазной общественности; создавали благоприятные условия для развития торговли, промышленности и кредита.

В организации и деятельности старых, наследованных от крепостнической монархии учреждений появились новые элементы: представители буржуазии стали чаще приглашаться в качестве членов в совещательные отраслевые учреждения министерств (комитеты, советы) при сохранении в них преобладания чиновников-дворян, в министерствах была проведена децентрализация управления с расширением полномочий местных органов. В деятельности высших государственных органов (Комитет министров, Государственный совет, Сенат) все большее место стали занимать дела, связанные с буржуазным предпринимательством и собственностью, акционерными обществами и компаниями; правительственный аппарат самодержавия все больше считался с мнениями дворянской и буржуазной общественности, выраженными через периодическую печать и публицистику.

Произошли некоторые изменения и в бюрократии. Ее численность возросла и достигла к началу XX в. 385 тыс. человек (из них 161 тыс. чиновников). В среде высшей бюрократии понизился процент земельных собственников (немного более 50%). В составе бюрократии по-прежнему преобладали дворяне-чиновники, но наряду с этим появились и новые прослойки. Одну из них составляла так называемая плутократия (богатые люди из буржуазии), другую – «третий элемент» – вольнонаемный персонал органов самоуправления (врачи, учителя, статистики, агрономы и т. п.)⁴¹. Уже с 60-х годов в государственном аппарате появились женщины (счетный персонал Государственного контроля). К концу XIX в. на государственной службе находилось 38 тыс. женщин (учебные и медицинские заведения, почта, телеграф и т. п.).

Усложнившиеся задачи управления и появление в государственном аппарате чиновничьих должностей, требовавших технических знаний, снова вынудили самодержавное государство ставить вопрос о реформе гражданской службы и упразднении «Табели о рангах». Специальная комиссия о службе гражданской 1895–1901 гг. даже подготовила новый проект «Устава о службе

гражданской» с предложением некоторых полумер, призванных повысить оперативность бюрократии (сокращение числа чинов, упразднение производства за выслугу лет и т. п.). В условиях кануна революции был сохранен старый «Устав о службе гражданской» 1832 г., в архаичных нормах которого самодержавие видело известную гарантию сохранения дворянской однородности верхов бюрократии.

Установившиеся в пореформенные годы связи бюрократии с буржуазным предпринимательством вынудили принять закон 1884 г., запрещавший чиновникам I–III классов (а по некоторым ведомствам и ниже) участие в правлениях акционерных обществ и компаний.

Все эти процессы в государственном строе России не следует преувеличивать. Несмотря на введение буржуазных реформ и некоторых изменений в организации, составе и деятельности правительственных учреждений, Россия оставалась абсолютной монархией с неограниченным самодержавным императором во главе. В стране сохранились основные дореформенные государственные высшие, центральные и даже местные учреждения (особенно органы администрации и полиции) с дворянским чиновничьим большинством, а также и основы дореформенного права.

Социальной опорой самодержавной монархии оставался класс помещиков с сохранившимся и после 1861 г. поместным землевладением. К помещикам-дворянам примыкала и дворянская бюрократия.

В условиях развития капитализма снизу самодержавие было вынуждено покровительствовать буржуазии «сверху», насаждать капитализм в интересах своих военно-политических и финансово-хозяйственных функций.

Самодержавное государство выступало как крупнейший в стране помещик и капиталист. К концу XIX в. ему принадлежала $\frac{1}{3}$ всех земель страны, $\frac{2}{3}$ лесов, $\frac{2}{3}$ железных дорог, $\frac{7}{8}$ телеграфа, множество промышленных предприятий. Государственно-капиталистическую деятельность осуществлял ряд ведомств пореформенной России (Министерства земледелия и государственных имуществ, путей сообщения, военное и морское, Главное управление почт и телеграфов и др.).

Реформы 60–70-х годов укрепили правительственный аппарат самодержавной России. Начинается открытое наступление на буржуазные реформы. Его вдохновителем был Александр III (1881–1894), сменивший убитого народовольцами 1 марта 1881 г. Александра II. Последовавший 29 апреля манифест провозглашал незыблемость самодержавия и установление режима политической реакции. Большое влияние на политику самодержавия

оказывал «триумvirат» из обер-прокурора Синода К.П. Победоносцева, министра внутренних дел гр. Д.А. Толстого и реакционного публициста М.Н. Каткова. В 80 – начале 90-х годов проводится полоса контрреформ, которые ликвидировали наиболее последовательные буржуазные преобразования, вернули некоторые дореформенные порядки.

Этот реакционный курс пытался продолжить в начале своего правления и последний император России Николай II (1894–1917). Напуганная размахом революционного движения (особенно рабочего), буржуазия охотно соглашалась на реакционные мероприятия. Нарастание нового революционного кризиса и революционную ситуацию в начале XX в. правительство пыталось предотвратить усилением полицейского гнета, распространением различных стадий «исключительного» положения, внесудебными формами расправы, расширением деятельности Департамента полиции, жандармских управлений и охранных отделений, насаждением провокаций в политических партиях (зубатовщина, гапоновщина), привлечением к делу «охранения тишины и спокойствия» армии и военного аппарата.

В деятельности государственных учреждений России накануне первой революции сохранялись формализм, обширное бумажное делопроизводство, полная бесконтрольность чиновничества.

В самом самодержавном государственном строе появились черты разложения и гнилости. Большое влияние на государственные дела стала оказывать «придворная камарилья» – неофициальное правительство из близких к царю лиц и отдельных представителей высшей бюрократии: московский генерал-губернатор вел. кн. Сергей Александрович, министр внутренних дел В.К. Плеве, статс-секретарь А.М. Безобразов, управляющий делами Особого комитета Дальнего Востока контр-адмирал А.М. Абаза и др. В предреволюционные годы самодержавие предпринимало и некоторые попытки лавирования (созыв Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в 1902–1905 гг., «полицейский социализм» В. Плеве и др.). Указом «О мерах к усовершенствованию государственного порядка» 12 декабря 1904 г., составленным на основе доклада министра внутренних дел кн. П.Д. Святополк-Мирского, Николай II обещал расширение прав земств, пересмотр законов о крестьянах, старообрядцах, печати, об исключительном положении и т. п. Предложение Святополка-Мирского о включении в состав Государственного совета представителей земств и городско-го самоуправления в указ не вошло.

Весь политический строй России с его огромным карательным аппаратом и попытками лавирования оказался бессильным предотвратить революцию.

Высшие государственные учреждения

Из высших государственных учреждений сохранялись Государственный совет, Собственная его императорского величества канцелярия, Комитет министров, Сенат, Синод, ряд комитетов и канцелярий. В 1861 г. был создан Совет министров.

Государственный совет сохранял значение высшего законосовещательного учреждения и старое организационное устройство. Особенно велика была его роль в подготовке и проведении буржуазных реформ 60–70-х годов. В условиях «кризиса верхов» правительство нуждалось в коллективном мнении представителей высшей бюрократии. Вместе со специально созданными комитетами и комиссиями активное участие в разработке всех законопроектов принимала Государственная канцелярия. Законопроекты поступали на обсуждение в департаменты, а затем в общее собрание Государственного совета.

Департамент военных дел числился только в законах, фактически его место заменил Военный Совет. Иногда для рассмотрения законопроектов определенной категории в составе Государственного совета создавались специальные органы (например, Особое присутствие о воинской повинности в 1874–1881 гг.).

Для устранения разрыва между обсуждением законопроектов, их редактированием и составлением сборников законов в Государственном совете была сосредоточена кодификация законов: в 1882–1894 гг. в Кодификационном отделе, а с 1894 г. в отделении свода законов Государственной канцелярии⁴². В 1884 г. при Государственном совете было создано «особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определение департаментов Сената». Таким образом, даже высшее судилище России находилось под надзором высшей бюрократии.

Созданный в 1900 г. Департамент промышленности, наук, торговли был тесно связан с «заботами» самодержавного государства о «нуждах» русской буржуазии; он способствовал быстрому рассмотрению и проведению через общее собрание Государственного совета законопроектов о капиталистической деятельности банков, акционерных обществ, компаний и пр.

В годы политической реакции 80-х годов значение Государственного совета несколько падает за счет усиления роли Комитета министров. Александр III предпочитал обсуждать законопроекты в более узком кругу доверенных высших чиновников. В верхах бюрократии не раз выдвигались проекты М.Т. Лорис-Меликова и кн. П.Д. Святополк-Мирского и др. расширения состава Государственного совета за счет выборных членов – от дворян, земств, городов. Они не были реализованы.

Государственный совет оставался важным звеном в системе государственного аппарата России. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что во главе его стояли великие князья Константин Николаевич (1865–1881) и Михаил Николаевич (1881–1905).

Характер самостоятельного высшего учреждения имела и *Комиссия прошений*. В 1895 г. она была преобразована в «Канцелярию по принятию прошений на высочайшее имя приносимых». Через это учреждение представители господствующего класса осуществляли право «законодательной инициативы». В связи с расширением значения «Канцелярии» Особое присутствие для предварительного рассмотрения «всеподданнейших» жалоб на определения департаментов Сената было упразднено.

К Государственному совету по составу, делопроизводству и характеру деятельности были близки так называемые *высшие комитеты*. 19 февраля 1861 г. главный комитет по крестьянскому делу был преобразован в постоянно действующий *Главный комитет об устройстве сельского состояния*, осуществлявший наблюдение за проведением крестьянской реформы и обсуждение связанных с ней законопроектов и административных мероприятий (в частности, по борьбе с крестьянскими волнениями). Этот комитет действовал в тесной связи с Государственным советом; его председателем был великий князь Константин Николаевич, а делопроизводство велось в Государственной канцелярии.

В России и после 1861 г. продолжали действовать некоторые дореформенные комитеты: только в 1864 г. был ликвидирован *Второй Сибирский комитет*; вплоть до упразднения наместничества на Кавказе (1882) действовал *Кавказский комитет*.

Существование других высших комитетов было связано с некоторыми важнейшими вопросами внутренней политики. В 1862–1865 гг. действовал *Западный комитет* – чрезвычайный орган для проведения мероприятий по ликвидации последствий польского восстания. В 1864 г. был создан и существовал до 1881 г. *Комитет по делам царства Польского*, рассматривавший проекты изменений в управлении царства Польского и проведении в нем крестьянской реформы. Надзор за Дальневосточным наместничеством осуществлял Особый комитет Дальнего Востока (1903–1905).

С железнодорожной политикой правительства было связано существование *Комитета железных дорог* (1859–1874) и *Комитета Сибирской железной дороги* (1892–1905).

Вся деятельность *Комитета министров* была направлена на укрепление и охранение господствующих позиций дворянства в экономике и самодержавном государстве, на поощрение капи-

талистической промышленности и торговли. На утверждение Комитета министров поступало множество уставов акционерных обществ, компаний, банков, положений о биржах, представления и предписания министра путей сообщения, разрешающие постройку железных дорог.

В пореформенное время Комитет министров выступает как орган проведения карательной политики. По закону 1872 г. министр внутренних дел подавал на имя Комитета министров представления о запрещении книг или повременных изданий, «распространение коих признано им, министром, особенно вредным». За 1872–1904 гг. по постановлениям Комитета было уничтожено до 200 различных изданий (в том числе произведения В.В. Берви-Флеровского, Д.И. Писарева, Л.Н. Толстого, К. Маркса, В.И. Ленина и т. д.). В 60-х годах через Комитет министров проходит ряд мероприятий по усилению власти губернаторов, в 70-е годы – по усилению полиции, введению временных генерал-губернаторов. Большинство реакционных положений 80-х годов обсуждалось в Комитете министров, а не в Государственном совете (Положение 14 августа 1881 г. о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, Временные правила о печати, о евреях, Положение о полицейском надзоре и др.). Комитет министров отменял или продлевал действие «Положения» 14 августа на территории отдельных местностей России.

На пост председателя Комитета министров назначались опытные чиновники, занимавшие ранее министерские и прочие высокие посты: граф П.Н. Игнатьев (1872–18789), граф П.А. Валуев (1879–1881), С.Ю. Витте (1903–1906) и др.

К началу XX в. Комитет министров сохранял характер высшего административного учреждения, в которое, по выражению С.Ю. Витте, «вносилась масса административного хлама – все, что не было более или менее точно определено законами, а также важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета»⁴³.

Приближение революционной ситуации в России и начало разработки буржуазных реформ в конце 50-х годов потребовали сплочения бюрократических сил страны. Загруженный массой административных дел, Комитет министров не мог осуществлять координацию деятельности отдельных ведомств и министерств. Неофициально с осени 1857 г., а официально с 12 ноября 1861 г. действовал новый правительственный орган – *Совет Министров*, который состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета министров и Государственного совета и ряда близких к царю лиц. Председателем Совета Министров был им-

ператор, ему принадлежало право выносить на рассмотрение Совета все вопросы. В отличие от Комитета министров, в ведении которого остались текущие административные дела, Совет Министров рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения. В него поступали материалы и заключения о работе отдельных комиссий, комитетов и учреждений, разрабатывающих законопроекты буржуазных реформ, а также сведения о распоряжениях отдельных ведомств, требовавшие общего согласованного действия. На рассмотрение Совета Министров выносились годовые отчеты министров, а также их «всеподданнейшие» доклады с предложением преобразований и реформ. Некоторые из рассматриваемых в Совете мероприятий сразу утверждались императором и получали силу закона (так называемых «высочайших повелений»), а другие передавались в специальные совещания и комитеты для дальнейшей разработки. Делопроизводство Совета Министров велось управляющим делами Комитета министров. Расцвет деятельности Совета Министров падает на 1857–1862 гг., т. е. на время обострения борьбы разночинной интеллигенции, крестьянских волнений, разработки и начала осуществления крестьянской реформы, подготовки буржуазных реформ (из 144 заседаний с 303 докладами – 90 заседаний с 238 докладами посвящались этим вопросам).

По мере проведения буржуазных реформ и укрепления самодержавно-бюрократического аппарата России роль Совета Министров начинает падать. В 70-х годах его заседания собирались очень редко, а с 1882 г. прекратились вообще.

Собственная его императорского величества канцелярия продолжала играть в 60–70-х годах значительную роль в государственном аппарате России. Буржуазные реформы почти не коснулись этого учреждения; оно сохранило дореформенную обособленность, функции и устройство (четыре отделения).

Довольно активной была деятельность *Второго отделения канцелярии*. С 1862 г. оно стало важнейшим звеном законодательства: здесь предварительно рассматривался всякий законопроект, подлежащий внесению из министерства в Государственный совет. Второе отделение принимало участие в разработке многих буржуазных реформ: не только редактировало законопроекты и составляло на них отзывы, но иногда составляло проекты предполагаемых реформ самостоятельно (например, устав уголовного судопроизводства).

Второе отделение проводило текущую работу по изданию томов второго «Полного собрания законов» и переизданию отдельных томов «Свода законов». В 1882 г. Второе отделение было упразднено, а его дела были переданы в Государственный совет.

Приспособленное к борьбе с небольшими организациями революционеров и крестьянскими «бунтами» *Третье отделение* в условиях массового революционного движения 60–70-х годов с трудом справлялось со своими обязанностями. В его аппарате прошли реорганизации – распределение дел между его экспедициями изменилось. В первой экспедиции велись дела, связанные с оскорблением царя и членов его семьи, а также следствия по государственным преступлениям; вторая – заведовала штатом Третьего отделения, собирала сведения о религиозных сектах, изобретениях, усовершенствованиях, культурно-просветительных, экономических и страховых обществах, о фальшивомонетчиках, принимала различные прошения о пособиях, т. е. заведовала разнородным кругом дел, не носящих политического характера. Сильно изменились функции третьей экспедиции – из органа наблюдения за проживающими в России иностранцами экспедиция превратилась в важную составную часть Третьего отделения. Она руководила всеми карательными мерами по борьбе с массовым движением крестьян, наблюдением за общественным и революционным движением, за деятельностью революционных организаций, за общественным мнением, давала распоряжения о высылке под надзор полиции, ссылке на поселения, о заключении в крепость. Здесь составлялись обзоры общественно-политической жизни страны. Существовавшая до 1872 г. четвертая экспедиция сохраняла разнородные дела (сбор сведений о пожарах, грабежах, убийствах и прочих происшествиях в государстве), а также сведения о «видах на продовольствие жителей», о ходе торговли, руководила борьбой с контрабандой, собирала материалы о злоупотреблениях местных властей, о «беспорядках в городах» (рабочее движение). Дела пятой экспедиции (драматическая цензура) в 1865 г. поступили в Главное управление по делам печати Министерства внутренних дел. Несмотря на это, в Третьем отделении была создана Газетная часть, которая не только наблюдала за прессой, но и вела антиреволюционную пропаганду. Увеличение числа политических процессов в судах повысило интерес Третьего отделения к знанию законов: с 1871 г. при его главном начальнике существовала юрисконсультская часть (впоследствии преобразована в Судебный отдел Министерства внутренних дел). Исполнительным органом Третьего отделения оставался аппарат Корпуса жандармов.

В 60–70-х годах на посту начальника Третьего отделения и шефа жандармов находились доверенные царские генералы: В.А. Долгоруков (1856–1866), П.А. Шувалов (1866–1874), А.Л. Потапов (1874–1876), Н.В. Мезенцов (1876–1878), А.Р. Дрентельн (1878–1880), П.А. Черевин (4 марта – 6 августа 1880 г.).

Аппарат Третьего отделения жестоко обрушился на отстаивавших интересы народных масс революционных демократов. 21 мая 1862 г. в Петербурге была учреждена «Следственная комиссия по делам о распространении революционных воззваний» во главе с князем А.Н. Голицыным, председателем многих комиссий по политическим делам. Комиссия явилась вспомогательным органом Третьего отделения. Ее материалы послужили основой для ряда политических процессов в V и VI департаментах Сената в 60-х годах XIX в. В 70-х годах Третье отделение стало центром, руководившим производством дознаний по деятельности народников и подготовке материалов по массовым политическим процессам. Уже с 70-х годов внимание отделения привлекает рабочее движение, а также борьба с проникавшим в Россию марксизмом.

Летом 1878 г. под председательством министра государственных имуществ П.А. Валуева было создано «*Особое совещание для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи*»; в состав этого межведомственного органа вошли шеф жандармов генерал Н.В. Мезенцов и министры: внутренних дел – Л.С. Маков, юстиции – Д.Н. Набоков и военный – Д.А. Милютин.

Особое совещание разработало обширную программу действий всего правительственного аппарата по усилению полиции, надзору за печатью, университетами, школами, а также разработке реакционных мероприятий по этим вопросам.

После взрыва в Зимнем дворце 5 февраля 1880 г. последовал указ 12 февраля о создании «Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия» во главе с генералом М.Т. Лорис-Меликовым. В ведение этой комиссии поступали все политические следствия по столице и Петербургскому военному округу, а также верховный надзор за политическими следствиями по всей стране. Ей также «временно» подчинялись Третье отделение и Отдельный корпус жандармов. Все местные власти были обязаны оказывать комиссии в делах политических следствий «содействие».

Главными задачами Верховной распорядительной комиссии были: объединение всех карательных органов для борьбы с революционным движением, экстренный разбор всех политических дел, разгрузка столичных тюрем, ускорение судебного рассмотрения всех дел и административная расправа с частью арестованных и т. д. Подавляющее большинство этих дел рассматривал Лорис-Меликов. В докладе Александру II 26 июля 1880 г. он отмечал выполнение комиссией своих основных задач и рекомендовал на будущее все дела по «охране государства и общест-

венного спокойствия» сосредоточить в Министерстве внутренних дел. Эта мысль получила законченное завершение в докладной записке Лорис-Меликова о преобразовании полиции, по которой Верховная распорядительная комиссия и Третье отделение были закрыты, а дела последнего были сосредоточены в Департаменте государственной полиции Министерства внутренних дел. На министра внутренних дел возлагалось и заведование Отдельным корпусом жандармов на правах шефа корпуса. Последовавшее вскоре объединение политической и общей полиции было подготовлено связью и параллелизмом их деятельности еще с 60-х годов XIX в. в борьбе с революционным движением. Первым министром, наследовавшим права главного начальника Третьего отделения, был М.Т. Лорис-Меликов.

В 60–70-х годах *Четвертое отделение* сохраняло старые функции и устройство. 12 августа 1880 г. оно преобразуется в самостоятельное высшее учреждение *Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии*.

После закрытия Второго и Третьего отделений оставшееся в составе канцелярии царя Первое отделение стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией (с 22 февраля 1882 г.) с сохранением за ней значения канцелярии царя по различным вопросам. Особенно возросло значение этой Канцелярии по вопросам заведования личным составом чиновников. Для заведования делами определения на службу, чиновпроизводства, наград или увольнения чиновников до V класса при Канцелярии в 1894 г. был учрежден Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, а также Инспекторский отдел.

Более четкое разделение дел по ведомствам, некоторая децентрализация распорядительной и исполнительной деятельности, усиление системы местных учреждений и как следствие укрепление всего государственного аппарата в период буржуазных реформ – все это повлекло за собой ослабление бюрократического централизма и сокращение значения Собственной е. и. в. канцелярии как чрезвычайного высшего правительственного учреждения.

В пореформенной России *Правительствующий Сенат* сохранял свое старое значение высшего органа суда и надзора. Все изменения, которые произошли в его функциях, организационном устройстве и деятельности, были тесно связаны с судебной буржуазной реформой 1864 г. Еще 29 сентября 1862 г. Александром II были утверждены «Основные начала преобразования судной части в России», подготовленные специальной комиссией при Государственной канцелярии.

Другая комиссия подготовила проекты судебных уставов, которые, пройдя ряд бюрократических инстанций, были утверждены царем 20 ноября 1864 г. Эти уставы вводили в России буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства.

Высшими апелляционными инстанциями стали судебные палаты и уездные съезды мировых судей. Поэтому необходимость в существовании апелляционных департаментов Сената отпала. По мере распространения судебных уставов на отдельные губернии России закрывались те департаменты, которые являлись высшей апелляционной инстанцией для местных судов этих губерний. К концу века из апелляционных департаментов Сената сохранились только четвертый и пятый, которые 2 июня 1898 г. были объединены вместе с Межевым департаментом в Судебный департамент.

Большое значение в пореформенном Сенате приобрели открытые в 1866 г. кассационные департаменты (Уголовный и Гражданский), которые рассматривали жалобы и протесты на решения местных судов, отменяли эти решения в том случае, если было замечено нарушение форм судопроизводства, передавали дело на пересмотр в другой судебный орган. На должность сенаторов этих департаментов назначались опытные чиновники из прокуратуры.

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

Первый департамент осуществлял надзор за местным управлением и судом. Буржуазные реформы повысили оперативность руководства местными учреждениями, несколько умилили произвол местной администрации и полиции. Поэтому в пореформенный период было проведено только 20 сенаторских ревизий, из которых особое значение имели ревизии 1880–1882 гг.; они проводились по новой инструкции, разработанной в 1880 г. под руководством Лорис-Меликова. Эта инструкция предусматривала всестороннее обследование местных учреждений и рекомендовала сенаторам обращать внимание не только на деятельность местного аппарата, но и на «настроение умов», степень рас-

пространения революционных учений и «влияния их на общественную и народную жизнь».

С 1863 г. несколько раз в неделю Сенатом издавались «Собрания узаконений и распоряжений» правительства, которые рассылались первым департаментом в виде небольших брошюр по всем высшим центральным и местным учреждениям.

В 1884 г. на месте упраздненного второго апелляционного департамента Сената возник одноименный департамент с совершенно иными функциями. Этот департамент нередко именовали «крестьянским», так как он принимал и рассматривал жалобы на губернские по крестьянским делам присутствия и губернские присутствия по хозяйственному и по земельному устройству крестьян, по личным, имущественным и общинным вопросам крестьян. Департамент являлся плотиной для жалоб и прошений пореформенных крестьян, надеявшихся обращением в высший орган «правосудия» царской России найти удовлетворение или облегчение своих земельных нужд, добиться отмены несправедливых решений чиновничье-дворянских присутствий по крестьянским делам.

В 1885 г. для рассмотрения дел «об упущениях» и «противоправственных проступках» судей был учрежден в составе Сената Высший дисциплинарный суд. С созданием этого органа правительство получило возможность в обход принципа «несменяемости судей» устранять неугодных судей.

В 60-х годах царизм приспособил к ведению политических процессов пятый (уголовный) департамент Сената. Именно здесь состоялся ряд политических процессов, в том числе и процесс Н.Г. Чернышевского (1863–1864).

Старый громоздкий аппарат Сената не был способен к осуществлению быстрой и гибкой судебной расправы с политическими заключенными.

По судебным уставам 20 ноября 1864 г. Сенат в области судебной деятельности превратился в кассационный орган, и все дела о государственных преступлениях должны были рассматриваться в судебных палатах, а также в Верховном уголовном суде.

В 1872 г. в составе Сената было учреждено «*Особое присутствие для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах*» – орган высшего суда по политическим делам. Кроме первоприсутствующих и пятерых сенаторов в Особое присутствие входили назначаемые царем по списку Министерств внутренних дел и юстиции на один год так называемые сословные представители – по одному губернский и уездный предводители дворянства, губернский городской глава и волостной старшина Петербургской губернии.

На Особое присутствие были распространены некоторые буржуазные принципы судопроизводства (состязательный процесс). Но в целом создание этого органа являлось серьезным нарушением судебных уставов 1864 г. Большинство дел о государственных преступлениях рассматривалось при закрытых дверях или с приглашением вполне благонамеренной публики. Отчеты о некоторых судебных процессах печатались в сокращенном виде. На решения Особого присутствия разрешались кассационные жалобы в общее собрание гражданского и уголовного кассационных департаментов Сената.

В Особом присутствии Сената рассматривались самые крупные народнические процессы 70-х годов: «долгушинцев», о демонстрации на площади Казанского собора 6 декабря 1876 г., «процесс 50-ти», «процесс 193-х», «первомартовцев»; в мае 1877 г. рассматривался процесс первой рабочей организации в России – «Южнороссийского союза рабочих».

Правительство было недовольно тем впечатлением, которое производили массовые процессы на общественное мнение страны. Уже с 1878 г. для ведения политических процессов правительство стало применять военно-окружные суды с закрытым и ускоренным процессом, с более суровыми (нередко смертными) приговорами. В связи с этим роль Особого присутствия Сената резко упала.

Буржуазные преобразования не коснулись *Святейшего Синода*, сохранившего существовавшие до 1861 г. функции и аппарат. Синод лишь номинально числился высшим учреждением, фактически же по своему значению он приближался к министерству. Изменения в пореформенном Синоде были направлены на усиление идеологического влияния православной церкви на народные массы. В 1885 г. в составе Синода учреждается Совет по церковно-приходским школам – орган надзора за этими учебными заведениями и управления ими. Обер-прокурор Синода в 1880–1905 гг. К.П. Победоносцев выступал как один из вдохновителей политической реакции и контрреформ 80 – начала 90-х годов.

Центральные государственные учреждения

В пореформенной России существовали все прежние министерства. Общие принципы организации, структуры и деятельности пореформенных министерств определялись по-прежнему «Общим учреждением министерств» 25 июня 1811 г. Усиление бюрократизации аппарата привело к тому, что канцелярия

каждого министерства превратилась в орган связи министерства с его аппаратом. Кроме департаментов во многих министерствах создавались главные управления, управления и отделы, которые подразделялись не на отделения и столы, а на более оперативные делопроизводства. Начальники главных управлений и управлений имели больше самостоятельности, чем директора департаментов. Возросло значение общеминистерских советов (особенно как органов надзора за учреждениями ведомства). Кроме этих советов, в министерствах возник ряд других органов (советов и комитетов), на заседаниях которых вместе с чиновниками заседали представители самых различных ведомств. На эти заседания чаще, чем в дореформенное время, приглашались «сведущие» люди – представители промышленной, железнодорожной, банковской и торговой буржуазии, различные буржуазные специалисты (инженеры, ученые и пр.). Это «соучастие» буржуазии в работе центральных правительственных учреждений накладывало отпечаток на характер их деятельности, создавало известное «сближение» между господствующими классами пореформенной России.

Для деятельности пореформенных ведомств после буржуазных реформ 60–70-х годов характерно некоторое ослабление бюрократического централизма с передачей местным учреждениям исполнительных и части распорядительных дел с сохранением за центральным аппаратом общего руководства и надзора. Такая децентрализация делала аппарат министерства более гибким и работоспособным в выполнении основных его задач.

После 1861 г. возросло значение *Министерства внутренних дел*. Административно-хозяйственные функции министерства оттесняются административно-полицейскими задачами. Основную роль в министерстве стали играть такие учреждения, как департаменты полиции и общих дел, главные управления по делам печати и тюремное, а также земский отдел. Последний был создан еще в период разработки крестьянской реформы при Центральном статистическом комитете и первоначально проводил сбор сведений, необходимых для реформы 1861 г. Земский отдел стал самостоятельной и одной из главных структурных частей министерства. Он осуществлял наблюдение за введением в действие положения 1861 г. и связанного с ним законодательства, ведал многими земскими хозяйственными делами, следил за управлением всеми крестьянами и органами правительственно-дворянского надзора за ними на местах и некоторыми другими делами (переселенческое дело, комплектование армии).

На Министерство внутренних дел были возложены важнейшие задачи претворения крестьянской реформы в жизнь и

управление многомиллионной массой крестьян. Возглавлявший министерство в период разработки крестьянской реформы представитель либеральной бюрократии Ланской (1855–1861) был заменен более умеренным П.А. Валуевым (1861–1868).

В апреле 1865 г. была проведена буржуазная цензурная реформа. Изданием «Временных правил о печати» цензуре придавалась большая гибкость. Цензурным комитетам предоставлялись более широкие права расправы путем предостережений, приостановки (после двух предостережений), конфискации номеров, штрафов, судебного преследования издателей и редакторов.

Для общего руководства цензурой и надзора за типографиями, книжной торговлей и библиотеками и составе министерства было создано *Главное управление по делам печати*; при нем находился совет, на заседаниях которого делались доклады о нарушениях цензурных правил, о законопроектах и пр. Первые шаги деятельности Главного управления по делам печати ознаменовались запрещением органов революционной демократии 60-х годов – журналов «Современник» и «Русское слово» (1866).

В последующие годы деятельность министерства в области руководства цензурой расширилась. Дополнивший «Временные правила» закон 1873 г. давал право министру приостанавливать выпуск любого издания, затрагивавшего вопросы государственной важности, оглашение или обсуждение которых «по соображениям высшего правительства найдено будет неудобным». До 1905 г. Главным управлением по делам печати было издано до 562 циркуляров, запрещавших освещать в печати те или иные вопросы внутренней и внешней политики⁴⁴.

В 1879 г. заведование местами заключения и пересылкой было выделено из Департамента полиции исполнительной и передано в Главное тюремное управление.

6 августа 1880 г. в составе министерства был создан *Департамент государственной полиции*, а 15 ноября того же года к нему был присоединен Департамент полиции исполнительной Министерства внутренних дел. Только после присоединения к Департаменту государственной полиции Судебного отдела министерства (надзор за политическими дознаниями) он стал именоваться *Департаментом полиции* (1883). С упразднением Верховной распорядительной комиссии Министерство внутренних дел в 1880–1881 гг. возглавлял М.Т. Лорис-Меликов. После его ухода пост министра внутренних дел занимал граф П.Н. Игнатьев (май 1881– май 1882 г.). Со времени политической реакции 80-х годов за Министерством внутренних дел прочно закрепилась репутация важнейшего ведомства России. Министры внут-

ренных дел граф Д.А. Толстой (1882–1889), И.Н. Дурново (1889–1895), И.Л. Горемыкин (1895–1899) и другие играли роль своеобразных «первых министров» самодержавной монархии. В известной мере это объясняется тем, что в ведении этого министерства находился Департамент полиции. Основной функцией Департамента полиции было предупреждение и пресечение преступлений и охрана общественной безопасности и порядка. В его ведении находились охранные отделения, полицейские учреждения, как городские, так и уездные, градоначальники, речная и фабричная полиция, сыскные части отделения, адресные столы, пожарные команды. Тесно были связаны с департаментом и органы штаба корпуса жандармов на местах – губернские жандармские управления и жандармские полицейские управления железных дорог. Объектами деятельности департамента были не только политические организации, партии, общества, но и культурно-просветительные учреждения в стране. Надзор за русскими подданными за границей осуществляла заграничная агентура департамента.

Департамент полиции и аппарат Отдельного корпуса жандармов, также вошедшего в состав министерства, сделались основными органами этого ведомства. Роль Департамента полиции подчеркивалась тем, что руководство им с 1882 г. было возложено на товарища министра внутренних дел, который был одновременно и командиром Отдельного корпуса жандармов; шефом жандармов был сам министр. Состав аппарата Департамента полиции был довольно сложным. Департамент подразделялся первоначально на три делопроизводства. Первое (распорядительное) делопроизводство занималось общеполлицейскими делами и личным составом полиции. Второе (законодательное) заведовало разработкой различных полицейских законопроектов, инструкций и циркуляров. Третье называлось секретным и ведало вопросами политического розыска; в его ведении находилась внутренняя и заграничная агентура Департамента полиции, охрана царя, наблюдение за революционной деятельностью в стране, предупреждение и пресечение ее. К концу XIX в. в ведении этого делопроизводства остались лишь второстепенные (финансово-счетные) дела, так как все дела, касавшиеся политического розыска, были переданы в учрежденный в 1898 г. Особый отдел департамента.

В 1883 г. были созданы четвертое и пятое делопроизводства. Четвертое делопроизводство наблюдало за ходом политических дознаний, а пятое ведало вначале гласным, а впоследствии негласным надзором. Оба эти делопроизводства в своей деятельности были тесно связаны с Особым совещанием – постоянным

учреждением под председательством товарища министра внутренних дел, утверждавшим представления об административной ссылке частных лиц. Возникшее в 1894 г. шестое делопроизводство заведовало различными вопросами, находящимися в сфере деятельности Департамента полиции: об изготовлении, хранении и перевозке взрывчатых веществ (ранее эти дела находились во втором делопроизводстве), о фабрично-заводском законодательстве и т. п. На созданное в 1902 г. седьмое (наблюдательное) делопроизводство возлагались дела упраздненного четвертого делопроизводства, т. е. наблюдение за производством жандармскими управлениями дознаний по государственным преступлениям.

Первые директора Департамента полиции В.К. Плеве (1881–1884) и П.Н. Дурново (1884–1893) значительно обновили состав департамента за счет привлечения сотрудников суда и прокуратуры. Это позволило поставить дело политического сыска на более широкую ногу.

Возросло число источников информации: сведения в департамент поступали не только из жандармских управлений и немногочисленных еще тогда секретно-розыскных отделений, но и от заграничной агентуры, находящейся в ряде стран Европы и Азии. До 1902 г. она возглавлялась П.И. Рачковским, сумевшим установить в деле борьбы с русской революционной эмиграцией контакт с французской политической полицией.

Одной из первоочередных задач Департамента полиции в 80-х годах была борьба с народовольцами. К 90-м годам объекты деятельности Департамента полиции изменились. Внимание департамента стало привлекать более сознательное и организованное рабочее движение. Кроме остатков народнических организаций появились кружки и организации, которые соединили свою деятельность с рабочим движением («Петербургский союз борьбы за освобождение рабочего класса» и другие «Союзы»), а в 1903 г. оформились в РСДРП. В числе персональных дел, заведенных в Департаменте полиции на виднейших деятелей российской социал-демократии, было дело В.И. Ульянова (Ленина).

В ведении Министерства внутренних дел находились и другие отрасли управления. В начале 80-х годов в министерстве окончательно закрепилось заведование почтовыми и телеграфными учреждениями (Главное управление почт и телеграфов – 1884 г.)⁴⁵. В 1896 г. создано Переселенческое управление, а в 1900 г. – Управление по делам воинской повинности.

С ростом аграрного движения в начале XX в. министерство взяло инициативу по сплочению и активизации дворян-помещиков. В 1902 г. в составе министерства была создана канцелярия по делам дворянства.

Созданное в 1904 г. Главное управление по делам местного хозяйства (вместе с советом), объединившее дела хозяйственно-го и частично медицинского департаментов, отстраняло земские и частично городские органы «самоуправления» от некоторых отраслей хозяйственного управления (например, продовольственного дела) и усиливало надзор за ними.

Накануне первой революции министра внутренних дел Д.С. Сипягин (1900–1902) и В.К. Плеве (1903–1904) направляли деятельность всего огромного аппарата министерства на репрессии против революционного движения. Эта политика предотвращения революции с помощью карательных мер потерпела полный крах.

Суд, формально отделенный от администрации судебными уставами 20 ноября 1864 г., фактически через *Министерство юстиции* (заведование личным составом суда и прокуратуры, надзор) подчинялся администрации. Это подчеркивалось и сохранением совмещения одним лицом должностей министра юстиции и генерал-прокурора.

После 1861 г. Министерство юстиции сохранило весь дореформенный аппарат, претерпев лишь частичные изменения. Оно принимало очень слабое участие в разработке судебной реформы, а возглавлявший его граф В.Н. Панин (1839–1862) был решительным противником всех буржуазных реформ. Завершение разработки и введение судебной реформы произошли при преемнике Панина на посту министра Д.Н. Замятнине (1862–1867). К концу века единственный департамент министерства не мог управляться с массой поступающих в него дел: административных, судебных, по надзору за судом, поэтому его аппарат был разделен в 1892 г. на два департамента. В декабре 1895 г. Главное тюремное управление вместе с многочисленной и сложной системой тюрем России было передано из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции, что объясняется возросшим значением прокуратуры в уголовном судопроизводстве.

Министерство в пореформенный период проводит реакционный курс, направленный на стеснение некоторых умеренно буржуазных начал судебных уставов, на особенно тщательную организацию и проведение судебной расправы над политическими преступниками.

С 1881 г. специальная комиссия, в состав которой входили крупнейшие русские криминалисты, разрабатывала проект нового «Уголовного уложения», устанавливающего более гибкую систему наказаний. Текст «Уложения» был утвержден царем 22 марта 1903 г., но реакционные дворянские чиновники в Государственном совете настояли на сохранении основных норм ста-

рого «Уложения» 1845 г. Из «Уложения» 1903 г. были признаны действующими лишь главы, касавшиеся политических преступлений, – «О бунте против верховной власти», об усилении репрессий за массовое выступление рабочих (стачки, демонстрации), за хранение нелегальной литературы.

Крестьянская реформа 1861 г. и связанная с ней выкупная операция, рост государственного аппарата, промышленности и торговли увеличили значение *Министерства финансов*. При министрах финансов А.М. Княжевиче (1858–1862) и особенно графе М.Х. Рейтерне (1862–1878) проводится ряд буржуазных финансовых реформ по упорядочению кредита, бюджетной, налоговой систем и государственного контроля.

23 мая 1862 г. были утверждены новые правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи, предусматривавшие осуществление бюджетного единства. Государственные росписи стали публиковаться. В 1864–1868 гг. в России было введено единство кассы: все государственные доходы сосредоточивались в кассах Государственного казначейства, и из них же производились расходы.

По «Положению о выкупе» 19 февраля 1861 г. общее руководство и заведование выкупной операцией возлагалось на Петербургскую сохранную казну, деятельность которой находилась в ведении министра финансов и под надзором Совета государственных кредитных установлений. С возрастанием числа выкупных дел в августе 1862 г. в составе министерства было создано Главное выкупное учреждение.

За время буржуазных реформ 60–70-х годов значительным изменениям подверглась основная группа учреждений министерства по заведованию отдельными статьями денежных поступлений и распределению их по ведомствам.

В начале 60-х годов были упразднены обременительные для народа и недостаточно прибыльные для государства винные откупа. Торговлю спиртными напитками сделали свободной. С 1 января 1863 г. производство спиртных напитков было обложено акцизным сбором. Являясь значительным источником дохода для государства, акциз (косвенный налог) на водку ложился тяжелым бременем на народные массы. Введение этого акциза вызвало разделение департамента разных податей и сборов на два департамента – неокладных и окладных сборов.

Департамент неокладных сборов заведовал питейным, табачным, свеклосахарным, спичечным и керосиновым акцизами, а также различными пошлинами: гербовыми, судебными, канцелярскими, паспортными, страховыми и др. Все акцизы, особенно питейный, являлись одним из основных источников доходов

царской России в пореформенное время (в 70–80-е годы составляли более 35–40% всех доходов).

Департамент окладных сборов заведовал системой прямого обложения, руководил осуществлением натуральных повинностей, сохранившихся в пореформенное время (постоянной, дорожной и пр.).

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

В 1864 г. в аппарате Министерства финансов создается Департамент торговли и мануфактур – учреждение по управлению казенной промышленностью и «попечительству» над частной промышленностью и торговлей. В 1872 г. Мануфактурный и Коммерческий советы объединились в Совет торговли и мануфактур.

При министрах Н.Х. Бунге (1881–1887), И.А. Вышнеградском (1887–1892) и С.Ю. Витте (1892–1903) в аппарате министерства происходят значительные изменения, связанные с возрастанием косвенных налогов. Департамент неокладных сборов в связи с введением в стране винной монополии (1894) был преобразован в *Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей* (1896), которое заведовало не только всеми акцизными сборами, но и казенной продажей спиртных напитков. В созданном одновременно Совете по делам казенной продажи питей обсуждались законопроекты по продаже спиртных напитков, устанавливались размеры цен на поставку в казну спирта, продажные цены на спиртные напитки, рассматривались ходатайства о построении винокуренных заводов.

Во второй половине XIX в. произошли изменения и в кредитной системе. В 1860 г. был создан Государственный банк для «оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы». Он наследовал денежные остатки вкладов дореформенных банков: Коммерческого, Заемного и приказов общественного признания. *Государственный банк* принимал вклады на хранение, обращая их в проценты, давал кратковременные ссуды (до 9 месяцев) под залог процентных бумаг, драгоценных

металлов и товаров, осуществлял такие коммерческие обороты, как учет векселей и других срочных документов, покупку и продажу золота, серебра и кредитных билетов, а также разменивал кредитные билеты. После финансовой реформы (1898) Государственный банк стал и эмиссионным учреждением.

В ведомстве Министерства финансов были созданы также *Крестьянский поземельный* и *Дворянский земельный банки*. В деятельности Крестьянского и Дворянского банков устанавливалось известное единство действий, выраженное в объединении управления: во главе обоих банков стоял общий управляющий.

Созданием Крестьянского поземельного банка (1882) правительство стремилось открыть зажиточным крестьянам возможность «законного» приобретения земель путем покупки. Посредническая деятельность банка по продаже дворянских земель по выданной ссуде после издания устава 1895 г. значительно возросла.

Экономический кризис части помещичьих хозяйств после крестьянской реформы 1861 г. сильно обеспокоил самодержавие, социальной базой которого являлось дворянство и поместное землевладение. В 1885 г. был создан Дворянский земельный банк, который выдавал долгосрочные ссуды дворянам под залог их земельной собственности. Условия залога в банк дворянского имущества были исключительно выгодны для дворян.

Возросло значение в министерстве Особенной канцелярии по кредитной части. Кроме управления казенными банками и контроля за частными банками, она проводила все операции по заключению займов, платежам по ним процентов. С конца 50-х годов здесь велась государственная долговая книга.

Рост рабочего движения в пореформенной России заставил правительство издать первые фабричные законы, создать фабричную инспекцию. Официально фабричная инспекция создавалась для беспристрастного наблюдения за исполнением фабрикантами фабричных законов, а фактически – для «успокоения» рабочих, насаждения среди них иллюзий о правительственной заботе, для защиты интересов предпринимателей, а впоследствии и для информации охраны.

С момента основания фабричная инспекция попадает в ведение Департамента торговли и мануфактур, при котором создается должность главного фабричного инспектора, существовавшая до 1899 г. и замененная коллегиальным учреждением – *Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием*.

При Департаменте торговли и мануфактур находился и созданный в 1896 г. *Комитет по техническим делам* – орган выдачи привилегий на изобретения и усовершенствования.

Наличие в аппарате Министерства финансов большой группы учреждений, тесно связанных с деятельностью буржуазии, создавало известную окраску деятельности этого министерства.

В 1900 г. вместо Департамента торговли и мануфактур в министерстве создаются следующие отделы: *торговли, промышленности, торгового мореплавания, учебный*. Эта группа отделов возглавлялась третьим товарищем министра, ставшим председателем Совета торговли и мануфактур; его делопроизводство велось в отделах торговли и промышленности. Фабричная инспекция осталась в ведении отдела промышленности. Опасаясь усиления значения буржуазии в одном из важнейших министерств, правительство пошло на раздробление этой группы. В 1903 г. из Министерства финансов искусственно выделяется самостоятельное ведомство – *Главное управление торгового мореплавания и торговых портов* во главе с великим князем Александром Михайловичем.

Вся организация и деятельность Министерства финансов была направлена на возрастание налогового гнета, особенно косвенных налогов, ложившихся тяжким бременем на широкие народные массы; на дальнейшее усиление правительственного попечительства о нуждах буржуазии и помещиков, на укрепление финансовой и кредитной системы самодержавной России.

Буржуазные реформы *Государственного контроля* (1862–1868), проведенные под руководством государственного контролера В.А. Татаринова (1863–1871), установили новые бюджетные правила и публикацию бюджета, создали единство касс, учредили местные органы финансового контроля (контрольные палаты), проверяющие финансовую отчетность не по сводным отчетам, а по первичным документам. Возросло значение Государственного контроля в разработке и утверждении бюджета. Ежегодно к 1 октября государственный контроль представлял в Государственный совет общий отчет об исполнении финансовой сметы за прошлый год. Проект росписи доходов и расходов на следующий год государственный контроль сверял с точки зрения законности.

Реформы Государственного контроля были непоследовательными. Некоторые ведомства России (Собственная его императорского величества канцелярия, Министерство двора и Министерство иностранных дел, Синод, банки, Кредитная канцелярия, армия и т. д.) сохранили внутриведомственный контроль. Заинтересованная в бесконтрольных расходах государственных средств дворянско-чиновничья верхушка отвергла идею предварительного контроля под предлогом, что он породит лишнюю переписку и «замедлит» дело.

Новые порядки в финансовом контроле разрешали контролерам за незаконные расходы устанавливать на чиновников «начеты», но взыскание их было связано с согласием вышестоящего начальства, что делало идею «начетов» малореальной. Да и сам Государственный контроль находился под надзором первого департамента Сената, куда могли подавать протесты обиженные Государственным контролем чиновники.

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

Изменения аппарата Государственного контроля были связаны с расширением сферы его деятельности. Правительственные кредиты железнодорожных компаний в 60–70-х годах вызывали недовольство в дворянских консервативных кругах, ревниво следивших за этой формой кредитования буржуазной деятельности. Инстинкт сохранения помещичьих интересов подсказывал дворянской бюрократии установление строгого финансового надзора за расходованием правительственных ссуд. В 1884 г. был учрежден в составе Государственного контроля *Железнодорожный отдел*, преобразованный в 1891 г. в *Департамент железнодорожной отчетности*. С упразднением в 1895 г. Совета государственных кредитных установлений в ведомство Государственного контроля попал и надзор за казенными банками. В 1901 г. был организован *Департамент кредитной отчетности*.

Весь ход экономического развития страны привел к необходимости ускоренного строительства железных дорог. Железные дороги были необходимы и для расширения военно-стратегических задач. Бездорожье явилось существенным фактором поражения царской России в Крымской войне. Финансовый кризис конца 50-х годов, а затем буржуазные реформы в 60–70-х годах, требовавшие огромных средств, исключали возможность железнодорожного строительства за счет государства. Поэтому правительство поощряло капиталистическую инициативу железнодорожного строительства, выдавая железнодорожным обществам и компаниям большие ссуды, гарантируя им вырубку процентов.

Высшее руководство всей железнодорожной политики в стране было возложено на специальный межведомственный Главный комитет железных дорог, созданный в 1856 г. во главе с графом А.Ф. Орловым.

Новый курс правительства в железнодорожной политике вызвал некоторые изменения в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий. В 1858 г. в его аппарате создается *Управление главного инспектора частных железных дорог*, на которое возлагалось наблюдение за постройкой и эксплуатацией частных железных дорог. Аппарат Главного управления был несколько разгружен. Уже в 1864 г. из ведомства Главного управления выделились строительство публичных зданий, управление телеграфом и некоторые категории местных путей сообщения («земские дороги»).

С 1862 по 1869 г. это ведомство возглавлял талантливый инженер, строитель Николаевской железной дороги, профессор Петербургского института путей сообщения П.П. Мельников. При нем Главное управление подвергается реорганизации и в июне 1865 г. преобразуется в *Министерство путей сообщения*. С созданием министерства появилась должность инспектора эксплуатации правительственных железных дорог.

С 80-х годов правительство отказывается от ориентации на частное предпринимательство в строительстве железных дорог. В 1882 г. в составе министерства было создано *Временное управление казенных железных дорог*. Устав 1885 г. вводил на железных дорогах России единые порядки.

В 1885 г. в составе министерства учреждается *Совет по железнодорожным делам*, который обсуждал мероприятия по сооружению, эксплуатации и хозяйству железных дорог. Для разработки и обсуждения технических вопросов общего значения, а также смет и технических условий наиболее важных сооружений в министерстве был создан *Инженерный совет*. Начало постройки Великого Сибирского пути вызывает создание в министерстве Управления по сооружению этой железной дороги. Общий надзор за строительством осуществлял высший орган – *Комитет Сибирской железной дороги* (1892–1905), фактическим руководителем которого был министр финансов С.Ю. Витте.

В 1899 г. разросшийся аппарат Министерства путей сообщения был перестроен, сохранившиеся до этого времени департаменты преобразованы в управления. Созданный в составе министерства еще в 1802 г. *Комитет по распределению заказов на рельсы, скрепления и подвижной состав* выполнял роль государственно-монополистического регулирующего органа, связанного с монополиями.

После распространения на государственных крестьян основных начал крестьянской реформы 1861 г. главной задачей *Министерства государственных имуществ* стала эксплуатация сохранившихся за ним государственных имуществ (заселенных

земель, лесов, недр, различных оброчных статей и т. д.). В первые два пореформенных десятилетия значительное место в деятельности министерства занимало «устройство» вышедших из его ведения крестьян, а также распродажа при министре П.А. Валуеве (1872–1879) государственных имуществ. В некоторых местностях (Приуралье, Башкирия и т. д.) эта распродажа носила характер чиновничьего разграбления государственных богатств.

В 1866 г. аппарат министерства был несколько сокращен, а *Департамент земледелия* преобразован в *Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности*, который разрабатывал мероприятия по развитию различных отраслей сельского хозяйства, кустарных промыслов («сельскохозяйственной промышленности»). В ведении этого департамента находилась Петровская земледельческая и лесная академия, созданная в октябре 1865 г. Деятельность Департамента земледелия и сельскохозяйственной промышленности была направлена на повышение интенсивности помещичьего, а впоследствии кулацкого хозяйства.

С 70-х годов аппарат министерства стал расти за счет присоединения к нему ряда других ведомств. В 1873 г. с целью ослабления влияния буржуазии из Министерства финансов в Министерство государственных имуществ было передано горное ведомство.

Кризис земледелия в России, вызванный наличием остатков крепостничества в экономике, нашел выражение в голоде 1891 г. и подтолкнул правительство на различные второстепенные мероприятия, не затрагивавшие ни помещичьего земледелия, ни других остатков крепостничества в деревне. В 1894 г. *Министерство государственных имуществ* было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ с сосредоточением основных задач на улучшении состояния сельского хозяйства путем казенного «попечительства» о расширении полезной для земледелия территории, распространения агрономических знаний с целью повышения продуктивности сельского хозяйства, развития кустарных промыслов и т. д. Все эти меры были направлены исключительно на подъем помещичьего и кулацкого хозяйства и не затрагивали малоземельных и задолженных налогами и выкупными платежами рядовых крестьянских хозяйств.

В новом министерстве большую роль играли такие учреждения, как *Сельскохозяйственный совет*, *Департамент земледелия* и два отдела: *Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики* и *Отдел земельных улучшений*.

Сельскохозяйственный совет, председателем которого являлся сам министр, состоял из чиновников министерства и дру-

гих ведомств. На год, с утверждения царя, приглашались в совет и «сельские хозяева» из помещиков и кулаков. Совет обсуждал законопроекты, ходатайства, связанные с вопросами улучшения и усовершенствования сельского хозяйства, способствовал выяснению «нужд» сельского хозяйства России. Практическими вопросами исполнения распоряжений этого совета ведал Департамент земледелия (так назывался бывший Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности), который заведовал сельскохозяйственными учебными заведениями, организовывал выставки, съезды по вопросам сельского хозяйства. Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики изучал условия и явления экономики, тесно связанные с сельским хозяйством. В состав этого отдела входил Кустарный комитет. Отдел земельных улучшений разрабатывал и пытался осуществить робкие меры по орошению земель, осушению болот и т. д.

В ведении министерства оставались и учреждения, связанные с управлением и развитием горнозаводской промышленности. Сравнительно второстепенную роль играли теперь учреждения, заведовавшие государственными имуществами, – Департамент государственных земельных имуществ и Лесной департамент.

Несмотря на возрастающий с каждым годом бюджет министерства, его роль оставалась ничтожной. Это было громоздкое бюрократическое ведомство, которое не могло разрешить существовавшие в деревне противоречия, вывести отсталое полукрепостническое сельское хозяйство России из хронического кризиса.

Аграрное движение в России в начале XX в. вынудило правительство пойти на созыв в январе 1902 г. под председательством министра финансов С.Ю. Витте межведомственного Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Его местные органы – комитеты включали до 13 тыс. членов: чиновников, дворянских и земских деятелей и небольшую кучку кулаков. Практическое значение этого совещания, призванного «выяснить нужды сельскохозяйственной промышленности и связанных с нею отраслей народного труда», было ничтожным⁴⁶. Материалы Особого совещания были использованы впоследствии при разработке новой аграрной политики, получившей наименование столыпинской.

Министерство императорского двора и уделов в пореформенный период сохранило свое особое место ведомства, подчиненного только императору и обслуживавшего его семью и всю «императорскую фамилию». В конце 50-х годов из Министерства иностранных дел в Министерство двора было передано заве-

дование придворными церемониями – Экспедиция церемониальных дел (с 1892 г. – Церемониальная часть).

С освобождением удельных и кабинетных крестьян Департамент уделов и Кабинет е.и.в. сосредоточили внимание на эксплуатации уделов и кабинетских имуществ (млн дес. удельных земель, 713,5 тыс. кв. км земель «кабинетских» округов – Забайкальского и Керченского, заводы и рудники), на развитии высокопродуктивного хозяйства в удельных имениях, производительности кабинетских предприятий. В 1892 г. Департамент уделов был преобразован в *Главное управление уделов*. Ведавшая еще в XVIII в. всем дворцовым хозяйством Придворная контора стала именоваться *Главным дворцовым правлением*, а с 1891 г. – *Гофмейстерской частью*.

Новое «Учреждение императорской фамилии» 1866 г. упорядочило распределение удельных доходов между членами разросшейся императорской фамилии.

В составе министерства находились такие придворные учреждения, как Дирекция императорских театров и Академия художеств.

По-прежнему очень скромной оставалась роль в государственном аппарате *Министерства народного просвещения*. Его бюджет составлял 1–2% общегосударственного.

В первой половине 60-х годов были проведены буржуазные реформы среднего и университетского образования. Однако весьма скоро наступил период постепенного упразднения их результатов. После покушения на царя в апреле 1866 г. Д.В. Каракозова, бывшего студента Казанского университета, либеральный министр народного просвещения А.В. Головнин был смещен, а его пост был передан одному из самых реакционных представителей высшей бюрократии – графу Д.А. Толстому, назначенному еще в 1865 г. обер-прокурором Синода. Оба эти поста Толстой занимал до 1880 г. Специальным рескриптом от 13 мая 1866 г. на имя председателя Комитета министров князя П.П. Гагарина новому министру предписывалось руководствоваться охранительными началами во имя незыблемости самодержавия.

В 1882–1897 гг. ведомство просвещения возглавлял граф И.Д. Делянов, продолжавший линию руководства своего предшественника. Он был вдохновителем контрреформ в области среднего и университетского образования (*Устав университетов* 1884 г., циркуляры 1887 г. о «кухаркиных детях» и «процентных нормах» приема евреев в средние и высшие заведения и пр.). Усилен был полицейско-охранительный надзор за учебными заведениями со стороны центрального аппарата министерства и его местных органов.

В последние десятилетия XIX в. в аппарате Министерства народного просвещения происходят некоторые изменения. В 1884 г. при Ученом совете министерства было создано *Отделение по техническому и профессиональному образованию*, а в 1893 г. – *Особое отделение департамента народного просвещения по заведению промышленными училищами*. В 1900 г. был создан *Отдел департамента по женскому профессиональному образованию*. Этими мероприятиями министерство шло навстречу русской буржуазии в подготовке квалифицированного технического персонала для фабрично-заводской промышленности.

На рубеже XIX–XX вв. важнейшим направлением деятельности Министерства народного просвещения стала борьба со студенческим движением.

Накануне первой буржуазно-демократической революции министерство сохраняло облик министерства «народного затемнения». На дело «просвещения» правительство тратило ничтожные суммы годовичного бюджета (от 1 до 2% общего бюджета страны).

После отмены крепостного права в стране назрела острая необходимость проведения ряда военных реформ, которые возглавил назначенный в 1861 г. военный министр генерал Д.А. Милютин.

Значительные изменения произошли и в центральном аппарате *Военного министерства*. Эти изменения были тесно связаны с реформой местного управления (1862–1864) и децентрализацией распорядительной и исполнительной деятельности. Уже с 1862 г. отдельные департаменты Военного министерства стали преобразовываться в главные управления, начальники которых имели больше прав, чем бывшие директора департаментов. Для ликвидации разобщенности службы Генерального штаба и личного состава армии Главное управление Генерального штаба и инспекторский департамент в декабре 1865 г. были объединены в *Главный штаб*, который сделался основной структурной частью министерства. Он сосредоточил в себе все вопросы управления войсками: заведовал личным составом армии, ее комплектованием, дислокацией, устройством, службой, образованием и хозяйством. Здесь же собирались сведения разведывательного характера об армиях иностранных государств. При Главном штабе находились Военно-ученый комитет, Николаевская академия Генерального штаба, а также редакции печатных органов министерства (кроме газеты «Русский инвалид», с 1858 г. издавался журнал «Военный сборник»). Военно-судебная реформа 1867 г. распространяла на военный суд России некоторые принципы буржуазного судоустройства и судопроизводства (отделение военной администрации от суда, состязательный процесс и др.). Военно-су-

дебный устав 1867 г. и военный устав о наказаниях 1868 г. приспособляли военную юстицию к борьбе с революционным движением в армии. С утверждением военно-судебного устава была изменена система центрального и местных судов; Генерал-аудиториат был заменен Главным военным судом – высшим военным кассационным судом. При Главном военном суде находился главный военный прокурор – глава всей военной прокуратуры России. Аудиториатский департамент был заменен Главным военно-судебным управлением.

Изменения в Военном министерстве были закреплены «Положением» 1869 г., которое расширяло права Военного министерства как главного начальника всех отраслей военного управления. Значение Военного совета возросло; кроме законосовещательной и хозяйственной функции он осуществлял кодификацию военных законов (издание «Свода военных постановлений» и продолжений к нему), его члены занимались инспектированием войск.

Кроме семи главных управлений (интендантского, артиллерийского, инженерного, военно-медицинского, военно-учебных заведений, военно-судного и иррегулярных войск) в составе министерства было создано несколько управлений (генерал-инспектора кавалерии, инспектора стрелковых батальонов, главного священника армии и флота) и ряд второстепенных учреждений.

Итогом военных преобразований была реформа комплектования армии. Ее разработка началась еще в ноябре 1870 г. 1 января 1874 г. царь утвердил «Устав о воинской повинности». Реформа комплектования армии сократила сроки службы до шести лет с увеличением пребывания в запасе до девяти лет. Контингент лиц, призываемых ежегодно в армию, был значительно расширен. Однако в условиях пореформенной России воинская повинность не стала всеобщей.

Необходимость проведения в случае войны быстрой мобилизации к сосредоточению войск, снабжение армии в ходе войны всем необходимым заставили Военное министерство обратить особое внимание на состояние стратегических железных дорог. В 1900 г. в его составе было создано Управление военных сообщений. Однако в целом военное ведомство, руководимое П.С. Ванновским (1881–1898 гг.), А.Н. Куропаткиным (1898–1904 гг.), мало занималось проблемами военно-технического оснащения армии новейшими изобретениями. Ее научно-техническая отсталость была одной из причин поражения России в Русско-японской войне (1904–1905 гг.).

Изменения в *Морском министерстве* были вызваны попытками преодолеть отсталость России в военно-морском де-

ле. После смерти Николая I во главе морского флота был поставлен брат царя Александра II – великий князь Константин (1855–1881), который получил звание генерал-адмирала и такие широкие права, что фактически управляющий Морским министерством являлся исполнителем его воли.

С 60-х годов морское ведомство России приступило к постройке паровых и броненосных судов. Одновременно обращалось внимание на боевую подготовку флота и его состава. В 1877 г. из офицерского класса Морского кадетского корпуса была создана Николаевская морская академия.

В апреле 1881 г. несогласный с изменением курса внутренней политики великий князь Константин подал в отставку. Пост главного начальника флота и морского ведомства занял брат Александра III – великий князь Алексей (1881–1905).

Накануне Русско-японской войны Морское министерство представляло собой громоздкое ведомство, основными структурными частями которого были *Главный морской штаб, Главное управление кораблестроения и снабжения, Адмиралтейств-совет и Морской технический комитет*. В значительной степени это были административно-хозяйственные учреждения. Хуже обстояло дело в отношении военно-оперативного руководства, стратегической подготовки флота. Учреждения, ведавшего этими вопросам, в аппарате министерства не было. Этими вопросами занимался лично генерал-адмирал.

За годы руководства великого князя Алексея морским ведомством его бюджет возрос почти в пять раз, но военно-морской флот по-прежнему имел много устарелых тихоходных судов. Предложения передовых деятелей флота о технических новшествах в судостроении и вооружении, изменении стратегии и тактики встречали полное равнодушие руководства.

Все эти пороки в организации морского ведомства России тяжело отразились на состоянии морского флота к началу Русско-японской войны и в ходе ее.

Министерство иностранных дел претерпело сравнительно небольшие изменения, направленные на некоторое сокращение аппарата, более четкое разделение дел между структурными частями, расширение числа местных органов (посольств, генеральных консульств, консульств и вице-консульств). Уже в конце 50 – начале 60-х годов министерство окончательно освободилось от некоторых административных дел по управлению отдельными национальными окраинами. С 1897 г. Азиатский департамент стал именоваться первым, а департамент внутренних сношений – вторым.

Более четверти века (1855–1882) Министерство иностранных дел возглавлял талантливый деятель русской дипломатии

князь А.М. Горчаков (с 1867 г. – канцлер), провозгласивший уже в начале своей деятельности новый курс внешней политики, соответствующий национальным интересам России. Ему удалось добиться ряда дипломатических успехов.

В конце XIX в. в правящих кругах России сложилась возглавляемая статс-секретарем А.М. Безобразовым влиятельная при дворе группировка, к которой примыкали наместник Дальнего Востока Е.И. Алексеев и министр внутренних дел В.К. Плеве. Эта группировка толкала Николая II на путь военных авантюр на Дальнем Востоке. Министры финансов – С.Ю. Витте, военный – А.Н. Куропаткин и иностранных дел – В.Н. Ламсдорф (1900–1905) – считались сторонниками более осторожной и последовательной политики на Дальнем Востоке.

Русско-японская война вскрыла не только военную слабость царизма, но и авантюризм его внешней политики, который привел к дипломатической изоляции России.

Местные государственные учреждения

В пореформенной России продолжало существовать в основном старое административно-территориальное деление. К началу XX в. в России было 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства (в том числе Петербургское), 10 генерал-губернаторств (Московское и 9 – на окраинах).

Отмена крепостного права, создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского «самоуправления» – все это лишь частично изменило правительственный аппарат.

Местные учреждения Министерства внутренних дел. Главой местной администрации оставался *губернатор*, официально признаваемый законами «хозяином губернии». В период буржуазных реформ компетенция губернаторов несколько сузилась: они потеряли право «ревизии» судебных дел, в их ведение не попал ряд учреждений, созданных в 60-х годах (контрольные палаты, губернские акцизные управления и т. д.). Однако за губернатором сохранялась основная власть в губернии. Он возглавлял губернское правление, которое в 1865 г. было освобождено во многих губерниях от сравнительно второстепенных административно-хозяйственных дел (с передачей их создаваемым вновь земствам). Структура губернского правления подверглась изменениям. Особое внимание местная администрация стала обращать на рабочее движение – в структуре отдельных губернских правлений появляются «фабричные столы». Губернское правле-

ние окончательно превращается в исполнительный орган губернатора. Гораздо большее значение приобретает канцелярия губернатора.

Губернатор являлся председателем до полутора десятков различных совещательных учреждений губернии: присутствий, комитетов, комиссий, составленных из чиновников губернии, иногда с привлечением представителей земского и городского «самоуправления». В ряде присутствий соответствующими министерствами назначались непременные члены. Эти присутствия, комитеты и прочие учреждения при губернаторе дополняли деятельность губернского правления. С их помощью губернатор осуществлял надзор за новыми пореформенными учреждениями; с помощью губернского и уездного по крестьянским делам присутствия (1861–1889) и губернского присутствия (1889–1917) – надзор за крестьянскими сословными органами; губернского по городским делам присутствия (1870–1892) и губернского по земским и городским делам присутствия (1874–1917) – за городскими и земскими органами «самоуправления»; губернского по фабричным делам присутствия (1886–1917) – за фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением; губернского по воинской повинности присутствия (1874–1917) – за руководством по комплектованию армии; губернского по питейным делам присутствия (1885–1917) – за наиболее прибыльным источником бюджета царской России – «питейным делом»; губернского распорядительного комитета (1876–1917) – за осуществлением сохранившихся и после 1861 г. феодальных «натуральных» земских повинностей (постоянной, подворной и др.); губернского лесоохранительного комитета (1888–1917) – за сохранностью казенных лесов и т. п. Из дореформенных присутствий и комитетов сохранились губернские рекрутские комитеты, а также статистические комитеты; последние с 60-х годов ежегодно издавали губернские «памятные книжки» или «адрес-календари» – справочники об учреждениях и чиновниках каждой губернии.

Революционное движение и общественный подъем 60-х годов толкали правительство на усиление власти губернатора. В 1866 г. губернаторы получили право ревизии всех гражданских учреждений губернии независимо от ведомства, а Положение Комитета министров 13 июля 1876 г. давало губернаторам право для «правительственного исполнения узаконений о благочинии и безопасности» издавать так называемые обязательные постановления (запрет собраний, органов печати и пр.), указало меры наказания за их нарушения.

В 80-е годы губернатор получил право влияния даже на суд (просмотр списков лиц, имеющих право быть избранными в ми-

ровые судьи, списков присяжных заседателей); с 1889 г. он делается председателем губернского присутствия – административно-судебного учреждения для крестьянских сословных учреждений и органов надзора за ними (земских начальников). С 1904 г. губернатор стал председателем губернского «особого совещания» (в его состав входили начальник губернского жандармского управления и прокурор окружного суда). Это совещание руководило производством дознания по государственным преступлениям – оно могло прекратить дело или дать ему ход. Роль губернатора не ограничивалась установленными рамками закона.

С начала 80-х годов правительство все чаще прибегало к «исключительному положению» для отдельных местностей России. Согласно «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. на местах могла быть введена временно (на три года) Комитетом министров «для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы» одна из двух стадий «исключительного положения»: усиленной или чрезвычайной охраны. В местности, которая объявлялась на положении «усиленной охраны», местному администратору, генерал-губернатору (губернатору) или градоначальнику предоставлялись широкие полномочия: закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, запрещать органы печати, арестовывать, штрафовать и высылать в административном порядке разных «подозрительных» и «вредных» лиц; ссылка осуществлялась по соглашению Особого совещания Министерства внутренних дел. В местности, объявленной на положении «чрезвычайной охраны», вся полнота власти передавалась генерал-губернатору или специально назначенному главноначальствующему, которому подчинялся весь местный гражданский, а нередко и военный аппарат. Он мог учреждать особые военно-полицейские команды, передавать в военный суд любое дело, устранять от должности чиновников, а также должностных лиц земского и городского самоуправления, налагать секвестр на недвижимое и арест на движимое имущество.

«Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» 18 июня 1892 г. устанавливали еще одну стадию «исключительного положения» – военное положение, когда вся полнота власти передавалась военным учреждениям и в отношении к гражданским лицам широко применялась военная юрисдикция. Правительство широко применяло «исключительное положение» в борьбе с рабочим и крестьянским движением, особенно в конце XIX – начале XX в. В 1901 г. режим «усиленной охраны» и «обязательных постановлений» губернаторов распространялся более чем на $\frac{1}{3}$ населения России.

Учитывая, что с падением крепостного права вотчинная полиция помещиков потеряла свое значение, правительство стремилось к увеличению власти и авторитета полицейских уездных органов, к эффективности их воздействия на широкие массы населения. Полицейская реформа была принята 25 декабря 1862 г. в форме «Временных правил» об устройстве полиции, согласно которым в 44 губерниях России старые полицейские органы в каждом уездном городе (городничий и его канцелярия) и уезде (земский исправник и земский суд) объединялись в возглавляемое исправником *уездное полицейское управление*. Исправники назначались губернатором из местных дворян. В губернских городах были созданы городские полицейские управления.

Централизация городской и уездной полиции увеличила власть исправников, в ведении которых находились основные дела полицейского управления уездного города и уезда. Власть исправника охватывала весь уезд. В каждом уезде под председательством предводителя дворянства или исправника действовали распорядительно-исполнительные коллегии и совещательные органы из уездных чиновников; чаще всего они назывались присутствиями (по воинской повинности, крестьянским, питейным делам и др.) или комитетами (например, распорядительный).

Пореформенные уезды сохраняли подразделение на станы.

Наращение революционного движения в России во второй половине 70-х годов толкало правительство на укрепление полиции в сельских местностях России. Указом 9 июня 1878 г. в каждом стане создавалась должность ближайшего помощника станowego пристава – полицейского урядника; в 46 губерниях России учреждалось 5000 урядников. В полное подчинение им были поставлены сотские и десятские. В компетенцию урядника входили разнообразные обязанности, начиная с надзора за «благочинием» во время богослужения в церквях и кончая наблюдением за продажей вина.

В 1903 г. при станowych приставах и полицейских урядниках учреждалась уездная полицейская стража, составлявшая вооруженную опору их действиям вместо ненадежных волостных и сельских должностных лиц из крестьян.

Управление пореформенного уезда по-прежнему оставалось в руках помещиков-дворян. Уездный исправник назначался губернатором из дворян, в уездном полицейском управлении были два дворянских заседателя, выбранных уездным дворянским собранием. Уездный предводитель дворянства был председателем ряда уездных присутствий и комитетов, которые часто играли роль исполнительных инстанций для соответствующих губернских учреждений. А если учесть то, что в составе уездных земских собраний по реформе 1864 г. было 40–45% гласных-дво-

рян и что большинство мировых судей и станowych приставов и все земские начальники были дворянами, то создавалась почти полная картина дворянского засилья в управлении уездом.

К концу XIX в. управы благочиния были повсеместно упразднены. Их заменили в городах канцелярии обер-полицеймейстеров, полицеймейстеров, градоначальников. В составе этих учреждений наряду с распорядительными, исполнительными, инспекторскими и прочими отделениями появились *сыскные отделения* – зачатки уголовного розыска в растущих городах капиталистической России. С 80-х годов появляются секретно-розыскные отделения, получившие позднее наименование *охранных отделений (охранок)*.

В городах появляются управления городским полицейским телеграфом, медицинские полицейские управления, адресные столы и бюро, управления речной и фабричной полиции и т. д.

Города подразделялись на части, а части – на участки и околотки во главе с частными приставами, участковыми и околоточными надзирателями. Управления полицейскими частями («частные дома») сохранили старый, дореформенный облик.

Крестьянство России после реформы 1861 г. оказалось неполноправным сословием. Для крестьян, вышедших из крепостной зависимости, были созданы *крестьянские сословные учреждения* по образцу учреждений, существовавших среди государственных и удельных крестьян: сельские и волостные сходы, сельские и волостные должностные лица, возглавляемые сельскими старостами и волостными старшинами, волостные правления, волостные суды. Эти органы являлись дополнительным бесплатным административно-полицейским звеном, облегчавшим правительству сборы налогов, выкупных платежей, осуществление государственных и земских повинностей, комплектование армии, разрешение поземельных споров как между самими крестьянами, так и между помещиками и закреплявшим сословную неполноправность и замкнутость пореформенного крестьянства.

Каждое сельское общество (включавшее одно или несколько селений) имело *сельский сход*, выбиравший сельских должностных лиц (сельского *старосту*, сборщика податей, сотских, десятских) и разрешавший некоторые поземельные дела (например, переделы общинных земель), раскладку налогов, мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное крестьянское звено – *волостной сход*. Волость представляла собой крестьянскую сословную единицу, охватывающую несколько селений. В состав волостного схода входили сельские и волостные лица во главе со старшиной, а также «десятидворники» – выборные от каждых десяти дворов. Волостной

сход выбирал волостных должностных лиц, представителей на предварительный съезд для выбора гласных в уездное земское собрание от сельских обществ, разрешал хозяйственные нужды волости, утверждал приговоры сельских сходов и т. д. Избираемый волостным сходом на три года *волостной старшина* выполнял полицейские функции: следил за «сохранением общественного порядка, спокойствия и благочиния в волости». Ему подчинялись сельские старосты и другие должностные лица волости, а также *волостное правление*. Это учреждение состояло из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. Обязательным в волостном управлении было присутствие только старшины и писаря. Писарь назначался мировым посредником, а впоследствии – земским начальником и играл в волостном правлении немаловажную роль. Волостное правление вело значительное делопроизводство.

Волостной суд представлял собой коллегию из 4–12 судей, выбираемых ежегодно волостным сходом. Этот сословный крестьянский суд рассматривал споры и тяжбы между крестьянами (если сумма иска не превышала 100 руб., в 1889 г. сумма была повышена до 300 руб.), а также мелкие уголовные дела.

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

Историю этой системы органов правительственно-дворянского надзора можно показать следующим образом:

Годы	Участок	Уезд	Губерния
1861–1874	Мировой посредник	Уездный съезд мировых посредников	Губернское по крестьянским делам присутствие
1874–1889	–	Уездное по крестьянским делам присутствие	–
1889–1917	Земский участковый начальник	Уездный съезд земских начальников	Губернское присутствие

В первые два года после крестьянской реформы для введения уставных грамот между помещиками и крестьянами, а также для разбора «недоразумений», споров и жалоб в поземельных отношениях помещиков и крестьян был создан институт *мировых*

посредников. На деле мировые посредники, мирволившие помещикам, превратились в орган надзора над крестьянскими сословными учреждениями и просуществовали до 1874 г. Временной заменой их в уезде явилось уездное по крестьянским делам присутствие, в состав которого входили уездный предводитель дворянства (как председатель), исправник, председатель уездной земской управы и назначенный правительством неперменный член; в ведении последнего находились поземельные дела. Законом 12 июня 1889 г. все эти учреждения были заменены административно-судебными должностными лицами — *земскими начальниками*, назначаемыми из дворян и получившими широкие полномочия по утверждению решений крестьянских учреждений, назначению и смещению должностных лиц в них, наказанию крестьян.

Уездные и губернские инстанции для мировых посредников и земских начальников принимали жалобы на крестьянские учреждения и органы надзора за ними, рассматривали и утверждали инструкции для руководства сословными крестьянскими органами. Губернское присутствие являлось не только административным, но и судебным органом. В административном отношении органы правительственного дворянского надзора, как и сами крестьянские учреждения, находились в ведении земского отдела Министерства внутренних дел, а в судебном отношении — в Сенате, во втором (крестьянском) департаменте и в соединенном присутствии первого департамента с одним из кассационных департаментов.

Старая дореформенная сеть местных жандармских учреждений, объединенная в большие ведомственные жандармские округа, в 60-х годах оказалась недостаточной. Усиление местного жандармского аппарата было осуществлено посредством нового «Положения о корпусе жандармов» от 19 сентября 1867 г., по которому сеть жандармских органов значительно увеличилась. На большей части территории России основным учреждением было *губернское жандармское управление*. Окружная система сохранилась только на окраинах России (Сибирь, Кавказ, царство Польское).

Деятельность губернских жандармских управлений выражалась в преследовании революционного движения, в усмирении волнений, в поимке революционных деятелей, в исполнении судебных приговоров, в сопровождении осужденных и т. п. С 1871 г. главным в их деятельности становится дознание, а также политическое следствие, переданное в ведение жандармерии от судебных следователей. Аппарат жандармского управления, возглавляемый начальником, подразделялся на несколько отде-

лений территориального характера (по уездам или группам уездов). Канцелярия управления делилась на несколько частей (общего руководства, разыскную, следственную, политической благонадежности, денежную).

В ведении жандармских управлений находились жандармские части. В некоторых городах создавались особые городские жандармские управления. Одновременно создавались жандармские полицейские управления железных дорог.

Рост революционного движения в России привел к более активным формам борьбы с ним. С 1880 г. в Москве и Варшаве при канцеляриях обер-полицеймейстеров и градоначальников появляются «отделения по охране общественной безопасности и порядка»⁴⁷. Эти секретно-разыскные отделения, называвшиеся с 1903 г. *охранными отделениями*, получают широкое распространение. Вхождение охранных отделений в состав канцелярий обер-полицеймейстеров или градоначальников было рассчитано на то, чтобы скрыть от общественности их истинный смысл. В ведении каждой охранки находились агентура наблюдения (филеры) и негласные агенты «в партийной среде».

Московское охранное отделение претендовало на роль организатора политического сыска на территории всех центральных губерний России. Начальник этого отделения С.В. Зубатов (1896–1902) создал «летучий отряд филеров». Филеры этого отряда сопровождали московских революционеров по всей России. Впоследствии Зубатов перенес этот «опыт» в Департамент полиции, создав там центральный летучий филерский отряд. Основным отделом охранки был ведавший филерами «отдел наружного наблюдения».

В недрах московской охранки зародилась идея создания легальных рабочих организаций, внушавших рабочим мысль о бесполезности политической борьбы. Сея разлад среди рабочих, московская охранка с начала XX в. стала насаждать зубатовские организации в Москве.

До конца XIX в. в ведении Министерства внутренних дел находились основные *тюремные учреждения*. Общее их число возросло, а в самой системе произошли некоторые изменения. В 80-х годах прекратили свое существование арестантские роты, смиренные и работные дома, а также долговые тюрьмы.

Карательные мероприятия, направленные против революционеров 60–70-х годов, вызвали потребность в создании крупных тюрем, находившихся в центральном подчинении, – «централов»: Новоборисоглебского и Новобелгородского близ Харькова, Александровского близ Иркутска и др. С ликвидацией Третьего отделения в ведение министерства попали политичес-

кие тюрьмы – Петропавловская и Шлиссельбургская крепости. Закон 1900 г. об отмене ссылки для уголовных преступников расширил применение заключения в крепость.

Возросло значение каторги. Основным местом ее отбывания по-прежнему оставалась Сибирь. Более совершенные пути сообщения (пароходные, железнодорожные) ускорили этапное продвижение в Сибирь ссыльных и каторжан. Наряду со старой группой каторжных тюрем Нерчинской каторги возникли каторжные тюрьмы в Якутской области и на Сахалине.

Для заведования местными тюрьмами и надзора за ними с 1880 г. в губерниях создавались должности тюремных инспекторов. В 1895 г. все тюрьмы и тюремные инспектора были переданы в ведомство Министерства юстиции.

В ведении Министерства внутренних дел находились местные почтовые и телеграфные учреждения – почтово-телеграфные конторы и их отделения, объединенные в 1885 г. в территориально-телеграфные округа. В столицах сохранились почтамты, создавались управления столичными телеграфами. При ряде почтамтов возникли «черные кабинеты» – органы перлюстрации писем.

Под надзором Министерства внутренних дел находилась значительная группа дворянских и городских сословных учреждений, а также земских и городских органов «самоуправления».

В пореформенное время дворянские сословные органы не претерпели никаких изменений.

После 1861 г. идет процесс завершения эволюции городских сословий в классы буржуазного общества. С распространением городской реформы 1870 г. городские сословные органы упразднялись. Более устойчивыми в городах оказались частные сословные учреждения и особенно купеческие, мещанские и цеховые управы.

Значительное место в пореформенном местном аппарате заняли *земские и городские органы «самоуправления»*, всесословные представительные органы, которым государство вынуждено было передать некоторые второстепенные местные административные и хозяйственные функции. По реформе 1 января 1864 г. земства учреждались для руководства строительством и управлением местных больниц, школ, дорог, благотворительных заведений, для заведования продовольственным делом, организацией поземельного кредита, для пропаганды агрономических знаний, улучшения кустарной промышленности, организации земской статистики и т. п.

Аппарат земства состоял из распорядительных органов – губернских и уездных земских собраний и исполнительных орга-

нов – уездных и губернских земских управ (последние имели свои постоянные канцелярии, подразделявшиеся на отделы). Для выполнения хозяйственных задач земства получили право облагать население специальным земским сбором.

Выборы земских органов проводились раз в три года. В каждом уезде для выборов гласных в уездное земское собрание создавались три избирательных съезда: землевладельцев (главным образом помещиков), представителей от городского общества и сельских обществ. Для избирателей первого съезда устанавливался определенный земельный ценз, который колебался в зависимости от местности (от 200 до 800 дес. минимального ценза). Второй съезд включал городских избирателей, располагавших гильдейским свидетельством или промышленным и торговым предприятием с оборотом в 6000 руб. Городскими избирателями были и владельцы недвижимой собственности с минимальным цензом в зависимости от города (уездный – 500 руб., а для столиц – до 3 тыс.).

Для третьего избирательного съезда устанавливалась многостепенная система выборов (сельский сход – волостной сход – уездный съезд), позволявшая отобрать в состав уездного земского собрания наиболее благонадежных крестьян. Все три съезда выбирали неравное число гласных в уездное земское собрание (их число определялось специальным расписанием Министерства внутренних дел) с превышением гласных от землевладельцев.

Уездные земские собрания собирались ежегодно на сессии, и вся текущая работа падала на избранную ими уездную земскую управу. Уездные земские собрания всей губернии выбирали по несколько гласных в состав губернского земского собрания, который также выбирал исполнительный орган – *губернскую земскую управу*. Во главе собраний и управ стояли выборные председатели, которые не только руководили деятельностью названных учреждений, но и председательствовали от имени земства в местных правительственных учреждениях (главным образом в присутствиях); председателями земских собраний были предводители дворянства.

Земства с момента их появления были стеснены в своей деятельности надзором губернатора (в сметных вопросах, в личном составе аппарата, в ряде частных вопросов хозяйственного значения). С 1866 г. правительство вводит ряд законов, ограничивающих земскую деятельность. Никакой принудительной власти земства не имели и для приведения в исполнение своих решений должны были обращаться к органам администрации и полиции.

Новое положение о земских учреждениях 12 июня 1890 г. стеснило избирательную систему и деятельность земств, усилило

правительственный надзор за ними. Для первого съезда, называвшегося теперь съездом дворян-землевладельцев (все землевладельцы-недворяне были причислены к другим съездам), минимальный ценз был значительно понижен (там, где он равнялся 200 дес. земли, он стал равен 125 дес.). Для избирателей буржуазии городов ценз повысился в 2,5 раза (с 6 тыс. руб. оборота до 15 тыс.). Третий избирательный съезд упразднился, а гласные в уездное земское собрание стали назначаться самим губернатором из списка кандидатов, составленных на волостных сходах. В состав уездного земского собрания включались чиновники (от государственных имуществ, удельного ведомства, духовенства, городского головы, весь состав земской управы прежнего состава).

Положение о земских учреждениях 1890 г. явилось земской контрреформой. Оно усилило дворянский элемент в земстве. О процентном росте числа дворян в земстве дает следующая таблица:

Положение	Уездные земские собрания	Губернские земские собрания
1864 г.	42,4%	81,9%
1890 г.	55,2%	89,5%

Председатель и члены управ были приравнены к чиновникам, усилился и надзор за земствами. Губернатор осуществлял надзор не только за «законностью», но и за «целесообразностью» действий земств. В помощь ему было создано состоящее в основном из чиновников учреждение – губернское по земским делам присутствие (с 1892 г. – общее для земских и городских органов «самоуправления» губернское по земским и городским делам присутствие).

Закон 12 июня 1900 г. устранил земства от продовольственного дела. Этим же законом была введена предельность земского обложения, стеснявшая финансовую базу земской деятельности.

Все эти ограничения превратили земства в исполнительные хозяйственные органы при местных администраторах.

В конце XIX в. вопрос о судьбах земств сделался предметом разногласий в бюрократических верхах России. Если министр внутренних дел И.Л. Горемыкин (1895–1899) считал вполне возможным дальнейшее существование и даже распространение земств «с сословной окраской» на основе контрреформы 1890 г., то министр финансов С.Ю. Витте это отрицал. Свой взгляд Витте изложил в секретной записке «Самодержавие и земство» (1899). «Система местного управления, – заявлял он, –

должна быть однородна с общим политическим строем государства». Витте считал, что в условиях самодержавия земство – «непригодное средство управления»⁴⁸.

Либералы усматривали в земских органах шаг, который приведет к тому, что правительство будет вынуждено ввести «умеренную конституцию, исторически выросшую на основе местного самоуправления с сословной окраской»⁴⁹. Эти взгляды развивал и известный деятель либеральной буржуазии П.Б. Струве, издавший в Штутгарте вышеупомянутую записку С.Ю. Витте. Идеалом государственного строя Струве выдвигал «властное всероссийское земство»⁵⁰.

На созданные по положению 12 июня 1890 г. городские органы «самоуправления» (городские думы и управы) возлагались административные и хозяйственные задачи. Попечительству городских дум и управ подлежали вопросы благоустройства города (транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, мостовые, тротуары, набережные, мосты), а также заведование школьным, медицинским, благотворительным делом, торговлей, кредитом и т. п. Городские органы «самоуправления» выбирались на четыре года налогоплательщиками. Часть этих налогов поступала в кассу городских органов «самоуправления».

Выборы в городскую думу проводились по трем избирательным съездам (крупных, мелких и средних налогоплательщиков), избиравшим по равному числу гласных. Городская дума, являвшаяся распорядительным органом, избирала из своего состава исполнительный орган – городскую управу в составе головы и членов управы. Городской голова возглавлял и думу и управу, координируя работу этих учреждений. Городская управа имела постоянную канцелярию, разделявшуюся на ряд отделов, соответствующих функциям городского «самоуправления»; здесь же создавались различные постоянные и временные исполнительные комиссии. Руководящую роль в городском «самоуправлении» получили представители крупной городской буржуазии.

Для надзора за деятельностью городских дум и управ в каждой губернии положением 1890 г. создавалось губернское по городским делам присутствие из чиновников под председательством губернатора. Это же присутствие принимало жалобы на городские органы «самоуправления». Надзору и опеке этого присутствия подлежала вся хозяйственная деятельность городских «самоуправлений».

Городовое положение 11 июня 1892 г. явилось городской контрреформой. Оно заменило для избирателей налоговый ценз имущественным. Избирательные права получили только те жи-

тели города, которые имели недвижимое имущество, оцененное особой оценочной комиссией, в столицах и городах с населением свыше 100 тыс. на сумму не менее 3000 руб., в губернских городах – 1000–1500 руб. (в зависимости от размеров города) и в уездных городах – 300 руб. В число избирателей включались владельцы торгово-промышленных заведений города, имеющие гильдейские свидетельства. Мелкая и часть средней буржуазии лишались избирательных прав. Число избирателей по городам России, имевшим городское «самоуправление», сократилось в несколько раз.

Для мелких городов положение 1892 г. вводило так называемое «упрощенное управление». Сход домохозяев города избирал собрание уполномоченных (12–16 человек), а последнее выбирало городского старосту с одним или двумя помощниками.

Значительно возрос надзор за органами «самоуправления» со стороны губернского по земским делам присутствия, возглавляемого губернатором.

Отстранение от участия в «самоуправлении» городов мелкой и части средней буржуазии означало усиление роли и места крупной буржуазии, в ведении которой находились городские думы и управы.

Правительство распространяло земское и городское «самоуправление» на отдельные местности медленно и неохотно. Даже к началу XX в. многие окраины России не имели ни земств, ни городского самоуправления.

Местные органы Министерства юстиции. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. узаконили в России новые буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства. Они вводили формальную несменяемость судей и независимость суда от администрации, гласность и публичность заседаний, состязательный процесс, институты адвокатуры, присяжных заседателей, выборный мировой суд, нотариат и т. д. В указе о опубликовании судебных уставов 20 ноября 1864 г. говорилось, что задачей судебной реформы является «водворить в России суд скорый, правый, милостивый, равный для всех подданных». Старый феодальный суд, основу которого составляло сословное неравенство, был заменен буржуазным судом, отдававшим предпочтение богатому перед бедным, эксплуататору перед эксплуатируемым, который был призван также охранять частную собственность.

По судебной реформе в России вводились две системы судебных учреждений: суды с избираемыми судьями – мировые суды и съезды мировых судей и суды с назначаемыми судьями – окружные суды и судебные палаты.

Каждый уезд с входившим в него городом, а иногда и отдельно крупный город составляли мировой округ, подразделявшийся на несколько участков. В каждом участке находился один участковый мировой судья и один почетный. Мировые судьи (участковые и почетные) избирались на три года местными органами городского и земского «самоуправления» (уездными земскими собраниями и городскими думами) из лиц, имевших определенный возрастной, образовательный, служебный и имущественный цензы. Имущественный ценз исчислялся недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб., или равнялся двойному земскому земельному цензу.

Ведению мировых судей подлежали мелкие уголовные и гражданские дела. Размеры наказаний за уголовные преступления ограничивались денежным штрафом не более 300 руб., арестом до трех месяцев и тюремным заключением до 1½ лет. Из гражданских дел мировые судьи разрешали иски стоимостью до 500 руб.

Почетные мировые судьи замещали участковых во время их отсутствия. Создание этого института позволяло титулованной дворянской знати и представителям крупнейшей буржуазии, не обременяя себя службой, получать награды и чины.

Участковые и почетные мировые судьи мирового округа составляли и уездный *съезд мировых судей*, или *мировой съезд*, собиравшийся на сессии. Председатель мирового съезда выбирался из мировых судей. На съезде присутствовали товарищ прокурора окружного суда, а также назначенный министром юстиции непременный член. Съезд играл роль окончательной апелляционной инстанции для мировых судей округа. Дальнейшее рассмотрение дел мировых судей можно было проводить только в кассационном порядке в Сенате.

Выборность мировых судей смущала дворян-чиновников, и в 1889 г. мировые судьи повсеместно, кроме столиц и Одессы, были упразднены и заменены назначаемыми лицами: в городах – городскими судьями, а для негородского населения – членами окружного суда. Для крестьян мировые судьи были заменены земскими участковыми начальниками.

Окружной суд создавался на несколько уездов. Он состоял из председателя, его товарища и членов суда.

В аппарат окружного суда входил прокурор с товарищами и канцелярией. В новых судах прокуратура приобрела большое значение. Прокурорский надзор руководил следствием, выступал обвинителем на суде, следил за выполнением приговора. Судебные следователи всего округа подчинялись прокурору окружного суда; они находились частично при суде, большей же частью –

на местах в специальных участках. В аппарат суда входил и ряд других должностных лиц (нотариусы, присяжные приставы, рассыльные, присяжные переводчики и т. д.).

В уголовном судопроизводстве окружных судов большое значение имели присяжные заседатели, определявшие виновность или невинность подсудимого (мера наказания выносилась судьями). В отличие от назначаемых правительством судебных чиновников окружного суда присяжные заседатели комплектовались из всех сословий при определенном возрастном, оседлом и значительном имущественном цензах (не менее 10 дес. собственной земли или имущества стоимостью не менее 500–2000 руб. в зависимости от размера города)⁵¹. Кроме того, закон устанавливал известный ценз благонадежности («известные степенным образом жизни», «заслуживающие доверия», «имеющие добрую нравственность»). Списки присяжных заседателей составлялись земскими городскими управами.

Включая суд присяжных в новую судебную систему, правительство рассчитывало поднять авторитет суда. Несмотря на классовый характер суда присяжных, в чиновничьей среде окружного суда он был элементом общности и известной самостоятельности. Недаром реакционный публицист М. Катков окрестил его «судом улицы». Общеизвестен ряд крупнейших процессов политического характера, в которых суд присяжных, вопреки желанию чиновников-судей, выносил обвиняемым оправдательный вердикт (дело Веры Засулич в петербургском окружном суде в 1878 г., дело морозовских ткачей во владимирском суде в 1885 г. и др.).

Стесняя и сокращая буржуазные институты суда в пореформенное время, правительство сокращало категории дел, подсудных суду присяжных. Уже в 1878 г. из ведения суда присяжных были изъяты с передачей в судебные палаты с сословными представителями все дела «о явном восстании против властей».

Судебная палата являлась окончательной апелляционной инстанцией для рассматриваемых в окружных судах гражданских и уголовных дел. В судебную палату поступали на пересмотр из окружных судов только те дела, которые решались без присяжных заседателей. Пересмотр дел, решенных судом присяжных, можно было проводить только в кассационном порядке в Сенате. Для некоторых категорий дел судебная палата была судом первой инстанции (например, дела о печати, преступлениях чиновников и против чиновников, казенном имуществе и т. д.).

Аппарат судебной палаты напоминал аппарат окружного суда: общее присутствие состояло из председателя, его товарищей и членов суда; здесь имелись уголовный и гражданский де-

партаменты. Кроме общей канцелярии, возглавляемой секретарем, имелись канцелярии и при департаментах. Прокурору судебной палаты подчинялись следователи по особо важным делам. При окружных судах и судебных палатах находились адвокаты – присяжные поверенные; адвокаты, не числящиеся на службе в суде, назывались частными поверенными. Закон устанавливал возможность создания при судебных палатах специальных советов – присяжных поверенных. Однако практически эти советы были созданы только при некоторых палатах.

В каждой судебной палате сохранилось много черт дореформенного суда, в частности сословные представители, назначаемые ежегодно царем (губернский и уездный предводители дворянства, городской голова, волостной старшина). Их наличие должно было подкреплять авторитет решений судебных палат, особенно по таким делам, как суды над чиновниками. Сама роль назначаемых сословных заседателей была ничтожной.

Закон 7 июня 1904 г. разрешил рассматривать в судебных палатах дела о государственных преступлениях.

Суд царской России был классовым судом. Все прокуроры судебных палат, 95% прокуроров окружных судов и 90% их товарищей были дворянами (остальные – выходцами из духовенства, буржуазии и чиновников). Умеренно либеральные деятели в прокуратуре 60–70-х годов (например, А.Ф. Кони) являлись редким исключением и задерживались в ней недолго.

Во второй половине XIX в. в ведении крупных уголовных процессов прославились либеральные адвокаты (В.Д. Спасович, А.И. Урусов, Ф.Н. Плевако). Отдельные адвокаты соглашались на защиту обвиняемых в политических преступлениях. Так, Л.А. Александров мастерски вел дела в ряде политических процессов («193-х», дела В. Засулич).

Основные начала гражданского процесса давал Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Иск подавался мировому судье в письменной или устной форме, а ответчик вызывался повесткой. Во время рассмотрения дела обе стороны (истец и ответчик) давали словесные показания, в процессе которых учитывались показания свидетелей, письменные документы и другие доказательства. Каждая сторона имела право нанять адвоката. Мировой судья единолично принимал решение. Он выдавал истцу исполнительный лист, который предъявлялся им в органы полиции, в волостное правление или судебному приставу при мировом судье.

Более сложным был гражданский процесс в окружном суде или судебной палате, куда истец подавал исковое прошение с соблюдением точной формы и уплаты значительной пошлины. За-

тем истец и ответчик обменивались четырьмя бумагами: на исковое прошение истец давал «ответ», который вызывал со стороны истца «возражение», а ответчик на это «возражение» писал «опровержение». Эти бумаги оформляли специально нанятые адвокаты. Оригиналы документов оставались в суде, а копии выдавались сторонам. Слушание дела заключалось в состязании сторон: каждая из них могла нанять адвоката. Заключение по этому состязанию делал прокурор. Судьи выносили решение, которое оформлялось в резолюции. После истечения сроков апелляции или кассации истцу выдавался исполнительный лист, по которому председатель суда назначал судебного пристава, приводившего в исполнение решение о взыскании.

Еще более сложным был уголовный процесс, предусмотренный Уставом уголовного судопроизводства 1864 г. Мелкие уголовные дела (нарушение порядка и спокойствия, а также различных казенных уставов) рассматривались мировыми судьями, а более крупные подлежали рассмотрению в окружных судах и судебных палатах.

Преступления военных и духовенства рассматривались в соответствующих ведомственных судах. С конца 70-х годов военные суды стали разбирать дела и гражданских лиц. Духовные суды судили и мирян по таким вопросам, как нарушение церковных догматов, бракоразводные дела и т. п. Для крестьян первой инстанцией при рассмотрении маловажных уголовных дел был сословный волостной суд.

На место старой теории формальных доказательств с явным предпочтением одних видов доказательств перед другими судебные уставы 1864 г. вводили систему «свободной оценки доказательств по внутреннему убеждению судей», известной «беспристрастности» и «справедливости» суда.

Уголовный процесс распадался на несколько стадий. Предварительное расследование состояло из дознания и предварительного следствия. Дознание осуществлялось полицией, жандармерией или непосредственным начальством лица, подозреваемого в преступлении (административным, военным или духовным). Главной целью дознания было установление самого факта преступления.

Предварительное следствие осуществлялось судебным следователем и заключалось в сборе материалов, необходимых для предъявления обвинения конкретному лицу или лицам. Материалы направлялись прокурору, который или прекращал судебное дело за отсутствием доказательств, или возбуждал его, если материал давал на это основание. В последнем случае прокурор составлял обвинительный акт, который и поступал в суд.

Перед судебным рассмотрением суд проводил некоторые подготовительные мероприятия: формировал состав присяжных заседателей, назначал защитника (если обвиняемый не выбирал его сам), определял время и место судебного заседания.

Судебное рассмотрение дела начиналось с официального акта открытия заседания, за которым шло судебное следствие – знакомство суда с доказательствами, их проверка. Одним из важнейших этапов судебного рассмотрения были прения сторон: обвинителем выступал представитель прокуратуры (прокурор или его товарищ), обвиняемого защищал адвокат. После прений следовало краткое заключение председателя суда. В окружном суде при рассмотрении дела с участием присяжных заседателей выносился свой ответ-«вердикт». Вопрос о размерах наказания разрешали судьи.

С конца XIX в. правительство стало избегать крупных политических процессов, опасаясь их большого агитационного значения. Многие политические дела рассматривались и разрешались в административном порядке генерал-губернаторами, градоначальниками и жандармскими управлениями. В 1896 г. так было разрешено дело петербургского «Союза борьбы за освобождение рабочего класса». После дознания и следствия в губернском жандармском управлении члены «Союза» были сосланы.

Правительство медленно и неохотно вводило судебные уставы на территории России, допуская всевозможные ограничения их на окраинах (назначение Министерством юстиции мировых судей и их подчинение окружным судам, окружной суд без присяжных заседателей и т. п.).

Местные учреждения Министерства финансов. Финансовые реформы начала 60-х годов вызвали изменения в организации местных органов Министерства финансов, в их структуре и функциях. Кроме казенных палат и казначейств на местах возник ряд новых учреждений: губернские акцизные управления, финансовые присутствия (податное, по питейным делам, квартирному налогу). Сфера деятельности казенных палат по приходу денежных сумм была ограничена поступлениями главным образом прямых (окладных) налогов. Основное заведение косвенными налогами перешло в губернские окружные *акцизные управления*. В связи с реформами государственного контроля из ведения казенных палат были изъяты контрольные функции и переданы созданным на местах контрольным палатам (1865).

Заменявший председателя управляющий казенной палатой разрешал почти все дела единолично. В 1885 г. при казенных палатах стали открываться сберегательные кассы.

Установление единства касс в России в 1863 г. повысило значение местных казначейств. Между губернскими и уездными казначействами произошло разделение дел: губернские казначейства превратились в расходные кассы, а уездные – в приходные.

Законом 30 апреля 1885 г. была учреждена должность податных инспекторов, на которых вначале был возложен надзор за доходностью подлежащих обложению торгов и имуществ, а впоследствии надзор за исправностью платы налогов вообще. Податные инспектора председательствовали в созданных почти одновременно уездных податных присутствиях, исполнявших различные поручения казенной палаты по наблюдению за сбором пошлин с торговли и промыслов. В губернии создавалось под председательством управляющего казенной палатой губернское по податным делам присутствие, заведовавшее дополнительным сбором с торгов и промышленных предприятий.

В том же 1885 г. были созданы губернские и уездные по питейным делам присутствия, дававшие разрешения на открытие питейных заведений, а с введением винных монополий – наблюдавшие за ее введением.

Казенные банки (Государственный, Крестьянский и Дворянский) имели на местах свои отделения; Государственный банк кроме отделений имел конторы и агентства.

Буржуазия оказывала некоторое влияние на созданные в 1872 г. губернские комитеты торговли и мануфактур, а также купеческие управы и биржевые комитеты, однако это влияние ослаблялось узкими правами и ведомственной распыленностью этих учреждений (купеческие управы находились в ведении Министерства внутренних дел).

Для надзора за выполнением первого фабричного закона в 1882 г. была создана *фабричная инспекция*. Губернии, имевшие фабрично-заводскую промышленность, объединялись в фабричные округа, а в каждый округ назначался инспектор. Фабричные инспектора России подчинялись главному фабричному инспектору при Департаменте торговли и мануфактур. Ввиду того что проведение в жизнь первого фабричного закона задерживалось, инспектора получили распоряжение изучать «быт» рабочих. Обобщенные ими сведения в первых ежегодных печатных отчетах вскрыли настолько тяжелую картину положения рабочих, что правительство запретило публиковать подобные отчеты.

В дальнейшем институт фабричных инспекторов возрастал. К 1886 г. в каждом округе уже имелось по несколько фабричных инспекторов, подчиненных окружному инспектору. В том же году были созданы *губернские по фабричным делам присутствия*,

разрабатывающие дополнительные правила, «регулировавшие» отношения фабрикантов и рабочих и принимавшие жалобы фабрикантов. В состав присутствия входили чиновники губернии (вице-губернатор, прокурор окружного суда, начальник губернского жандармского управления, окружной инспектор и его помощник), а также два фабриканта.

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

По закону 30 мая 1903 г. местные фабричные инспектора подчинялись губернаторам, роль же окружных инспекторов ограничилась обязанностями ревизии. От губернатора зависело назначение на должность старшего и участковых фабричных инспекторов, распределение их по участкам и предприятиям и т. д.

Реформы государственного контроля привели к созданию с 1865 г. самостоятельных местных органов – *контрольных палат*, осуществлявших ревизию казначейств, касс, всех местных оборотов. Каждой контрольной палате было подведомственно от одной до нескольких губерний.

Распространение на государственных крестьян Положения 19 февраля 1861 г. вызвало передачу их в 1866 г. в ведомство Министерства внутренних дел. В связи с этим местный аппарат *Министерства государственных имуществ* был значительно сокращен. Вместо старых палат государственных имуществ и окружных правлений создавались губернские управления государственных имуществ во главе с управляющими. Они заведовали государственными лесами землями, недрами и т. д., в ведении их находились лесничества и казенные имения.

С распространением Положения 19 февраля 1861 г. на удельных крестьян компетенция департамента уделов и его местных органов сократилась, в их ведении осталось заведование удельными землями, лесами, водами, недрами и т. д. Удельные конторы постепенно преобразовались в окружные управления удельными имениями.

Местные органы *Министерства народного просвещения*. Реформы 60-х годов в области просвещения несколько сузили влияние попечителей учебных округов по управлению учебными заведениями (особенно университетами), но они остались главными администраторами над учебными заведениями подведомст-

венных им округов. С 70-х годов их влияние на учебные дела вновь возрастает.

Рост количества средних и низших учебных заведений и наблюдение за направлением преподавания в них заставили правительство законом от 14 июля 1864 г. создать губернские, уездные и кое-где городские училищные советы. Эти советы состояли из чиновников, представителей духовенства и земских органов. На них возлагалось управление начальными учебными заведениями, согласование деятельности различных ведомств по народному образованию.

Чтобы усилить контроль за народными училищами и за деятельностью земств в области народного просвещения, 26 мая 1869 г. правительство учредило должность *инспектора народных училищ*. На инспекторов возлагался надзор за постановкой учебной и воспитательной работы в начальных училищах, за направлением преподавания в них и политической благонадежностью преподавательского состава; им же поручался подбор учителей. Во всех этих вопросах инспектора отчитывались перед губернскими училищными советами.

Вскоре правительство предприняло меры к активизации деятельности училищных советов. Законом 25 мая 1874 г. на училищные советы было возложено «попечение об удовлетворении потребностей населения в начальном образовании и о надлежащем нравственном направлении оного»; руководство в них было передано предводителям дворянства. Этим же законом для заведования учебной частью всех народных училищ каждой губернии была создана должность директора народных училищ; инспектор народных училищ стал его ближайшим помощником.

Произошли изменения и в самой системе учебных заведений. Университетский устав 18 июня 1863 г. ослабил бюрократический надзор за университетами и создал подобие университетского «самоуправления» в форме автономии профессорской коллегии.

Студенчество никаких прав не получило.

Ряд последующих узаконений 60–70-х годов были направлены на стеснение университетской автономии. Полицейским учреждениям и университетской администрации вменялось в обязанность взаимно осведомлять друг друга о политической благонадежности студентов.

Университетский устав 23 августа 1884 г. отменил университетскую автономию профессорской коллегии и установил назначаемость министерством ректора, деканов и профессоров; попечители стали основными руководителями всей университетской жизни. Им были окончательно подчинены инспектора, на которых возлагалось наблюдение за «поведением» студентов.

Плата за обучение студентов в 80-х годах возросла в пять раз. Этими мероприятиями была осуществлена университетская контрреформа.

В пореформенный период университеты сохранили старое организационное устройство. К уже существовавшим университетам добавились Одесский (преобразован из Ришельевского лицея в 1865 г.), Варшавский (1869) и Томский (1888).

Росло число средних и низших учебных заведений (как казенных, так и по линии земств и городских самоуправлений) и численность учащихся в них. Новый устав гимназии 19 ноября 1864 г., установив формально принцип сословной средней школы, подразделял ее на две категории: семиклассные классические и реальные гимназии, а затем (15 мая 1872 г.) устав училищ вносил в устав 1864 г. серьезные коррективы. В классических гимназиях срок обучения увеличивался до восьми лет, а реальные гимназии преобразовывались в реальные училища с сохранением семилетнего срока обучения. Между университетами и реальными училищами создавался искусственный разрыв в программах с целью закрыть в университеты дорогу разночинцам-реалистам. Широкое распространение получили неполные гимназии (прогимназии) в четыре – шесть классов. Наряду с мужскими появились и казенные женские гимназии и прогимназии.

Возросла и сеть низших школ, хотя их количество продолжало оставаться незначительным. Всероссийская перепись 1897 г. показала, что 76% населения России было неграмотным (в начале 60-х годов в России неграмотность достигала 94%).

От дореформенного времени была наследована очень небольшая сеть начальных учебных заведений: приходских школ и уездных училищ. Положение о начальных народных училищах 14 июня 1864 г. преобразовывало приходские школы в начальные народные училища. Над этими училищами был установлен бдительный надзор со стороны местных административных органов министерства. Новое положение 25 мая 1874 г. усилило этот надзор. Основной целью училищ было признано «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания».

В 1872 г. все уездные училища были преобразованы в городские с шестилетним обучением. Положение 25 мая 1874 г. с целью превращения начальных училищ в замкнутые сословные крестьянские школы установило разрыв в программах этих учебных заведений.

Стесняя и ограничивая начальные школы Министерства народного просвещения, правительство насаждало церковно-приходские школы, число которых за 1881–1894 г. возросло поч-

ти в 8 раз, а количество учащихся – в 10 раз. Правила 1884 г. передавали заведование церковно-приходскими школами в Синод. В каждой епархии заведование всеми церковно-приходскими школами и надзор за ними осуществлял созданный в 1884 г. епархиальный училищный совет, в состав которого входили представители местного духовенства, ректор и преподаватели духовной семинарии, директора и инспектора народных училищ.

Местными учреждениями *Военного министерства* в 1863–1864 гг. на территории России было создано 10 (впоследствии 15) военных пограничных и внутренних округов, охватывавших по несколько губерний. В каждом военном округе было сформировано *военно-окружное управление*, возглавляемое командующим войсками военного округа. Командующий войсками должен был «оказывать содействие» и гражданским властям в случае волнений, беспорядков и других выступлений народных масс. В шести из десяти первоначально созданных военных округов командующие войсками совмещали эту должность с должностью генерал-губернатора. Впоследствии, когда военно-окружная система была распространена на окраины государства, соединение должности командующего войсками и генерал-губернатора было установлено и там. С введением военно-судебного устава 1867 г. в каждом военном округе был создан военно-окружной суд.

Для учета запасных в каждом округе в 1864 г. была создана должность губернского воинского начальника. Однако введение всесословной воинской повинности и значительное сокращение сроков действительной службы вызвали необходимость замены губернских воинских начальников уездными воинскими начальниками.

Через несколько дней после убийства народником С.М. Кравчинским шефа жандармов генерала Мезенцова правительство приняло закон 9 августа 1878 г. «О временном подчинении дел о государственных преступлениях против должностных лиц ведению военного суда, установленного для военного времени». Этот закон перечислял категории политических преступлений, которые оказывались подсудными военно-окружным судам: вооруженное сопротивление властям, «нападение» на чинов войск полиции и других должностных лиц «при исполнении ими обязанностей службы». Все формулировки закона были настолько туманными, что давали чиновникам широкие возможности для его произвольного применения.

Развитие военной техники и изменений в тактике потребовали от среднего командного состава царской армии не только военной, но и общеобразовательной подготовки. В 1863 г. часть

кадетских корпусов упраздняется, а другая часть преобразуется в военные гимназии – учебные заведения, которые должны были «доставить детям потомственных дворян, предназначенным к военной службе, приготовительное общее образование и воспитание». За шесть (а затем семь) лет обучения военные гимназии давали нередко больше знаний, чем гимназии Министерства народного просвещения.

Старшие (специальные) классы некоторых кадетских корпусов были преобразованы в *военные училища* (Павловское и Константиновское – в Петербурге, Александровское – в Москве).

Основными учебными заведениями, готовящими офицерские кадры из унтер-офицеров, юнкеров и вольноопределяющихся в армии, с 1864 г. стали двухгодичные *юнкерские училища*, в которые принимались лица с незаконченным средним образованием.

В 1882 г. военные гимназии были упразднены, а кадетские корпуса восстановлены. К началу XX в. ряд юнкерских училищ был преобразован в военные училища.

Управление окраинами

Вступление России на путь капиталистического развития оказывало сильнейшее влияние на развитие окраин, где стали появляться фабрики и заводы, росли города, к некоторым из них из центральных губерний России проводились железные дороги. Национальные окраины втягивались в единый всероссийский рынок. Кроме того, они начинали испытывать могучее влияние русской культуры. Русские революционные течения второй половины XIX в. сказывались на настроении передовой национальной интеллигенции.

Все эти новые процессы в развитии окраин приводят к серьезным изменениям в управлении ими. На многих окраинах (Сибирь, Кавказ, Прибалтика, Польша) вводились некоторые общегосударственные учреждения, но методы старого управления продолжали сохраняться. Это находило выражение в широком распространении совмещения военных и гражданских должностей, в «упрощенной» организации учреждений администрации, полиции и суда.

Во второй половине XIX в. отпала необходимость в таких чрезвычайных органах управления, как наместники на Кавказе и в *царстве Польском*. Польша и Кавказ втягивались в сферу единой экономики России.

После упразднения должности наместника в царстве Польском (1874) и связанных с ним учреждений варшавский генерал-

губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории всех 10 губерний Польши. Управление уездами находилось в ведении уездных начальников, возглавлявших уездные управления. Еще в 1864 г. были созданы органы волостного и сельского самоуправления. В каждой гмине (всесо-словной волости) действовали выборные органы: гминный сход и войт, сельские сходы и солтысы, гминный суд (войт и лавники).

В связи с распространением на *Кавказе* военно-окружной реформы в 1865 г. был упразднен огромный военный аппарат бывшей Кавказской армии: главный штаб и ряд его управлений заменил аппарат военно-окружного управления. Наместник Кавказа превратился в обыкновенного командующего войсками в Кавказском военном округе (с правами корпусного командира).

«Положением об управлении кавказским наместничеством» в 1867 г. сокращались административные права наместника за счет расширения прав Главного управления. Все «департаменты» были объединены в единый департамент Главного управления. В ведении Главного управления находились администрация, суд и финансовое управление наместничества.

Произошли некоторые изменения и в административно-территориальном делении наместничества: округа были переименованы в уезды. Возросло число губерний. Реформа 1867 г. коснулась лишь верховного управления Кавказом. В губерниях, городах и уездах наместничества продолжали существовать многие дореформенные учреждения.

Одновременно с административной реформой на территорию наместничества была распространена с некоторыми ограничениями судебная реформа 1864 г. Кавказское наместничество составило судебный округ тифлисской судебной палаты; в губерниях были открыты окружные суды; уезд с расположенным в нем городом и местечками составлял мировой отдел, в котором находились назначаемые мировой судьей и его помощник. Жалобы на действия мировых судей подавались в окружной суд.

В 1874 г. на Кавказе была распространена городская реформа 1870 г. В городах учреждались городские думы и управы.

Весь процесс ослабления власти наместника завершился упразднением кавказского наместничества в 1883 г. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе.

В первые полтора десятилетия после крестьянской реформы *прибалтийские губернии* административно объединялись в генерал-губернаторство, упраздненное в 1867 г.

Буржуазные реформы администрации и суда 60–70-х годов не были сразу распространены на Прибалтику из-за сопро-

тивления прибалтийских баронов, отстаивавших свои привилегии и сословную «автономию». В 1866 г. в интересах баронов-помещиков была проведена волостная реформа, по которой вводилась система крестьянского «самоуправления»: волостной сход, волостной старшина, его помощники и волостные судья; все эти должностные лица выбирались из наиболее зажиточных крестьян. В 1889 г. непосредственный надзор помещиков за волостными органами был заменен надзором назначаемого правительством комиссара по крестьянским делам. Однако и эти комиссары были ставленниками баронов.

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

По полицейской реформе 1888 г. старая сословная система полицейских органов в Прибалтике была заменена близкой к общегосударственной системе.

В 80-х годах на Прибалтику распространяется с ограничениями буржуазная судебная реформа. Еще в 1880 г. здесь были введены назначаемые министром юстиции мировые судьи, которые сосуществовали с сословными судами. В 1889 г. сословные суды были упразднены и открыты окружные суды (без присяжных заседателей), мировые съезды, назначаемые мировые судьи.

Несмотря на некоторое сокращение значения баронов в управлении прибалтийскими губерниями, их сословная организация сохраняла большое влияние в местной администрации, полиции и суде.

Сохранение экономического и политического господства дворянства и «автономии» великого княжества Финляндского обеспечивало консервацию местного аппарата, сложившегося еще в начале XIX в. В условиях общественного подъема 60-х годов впервые со времени присоединения к России был собран осенью 1863 г. Финляндский сейм. Реформа 1869 г. установила регулярность его созыва. Были проведены буржуазные реформы – городская (1873), военная (1878). С конца века царское правительство начинает стеснять финляндскую «автономию». Жесткие административные меры генерал-губернатора Н.И. Бобрикова способствовали усилению революционного движения в Финляндии.

Значительные изменения в управлении *Сибирью* произошли в последние два десятилетия XIX в. В 1882 г. было упразднено Западно-Сибирское генерал-губернаторство. Управление входящих в его состав губерний получило общее устройство. Восточно-Сибирское генерал-губернаторство в 1887 г. было переименовано в Иркутское, а в 1894 г. из него выделилось Приамурское генерал-губернаторство, состоявшее из Забайкальской, Приморской и Амурской областей и острова Сахалина. Иркутский и приамурский генерал-губернаторы были одновременно и командующими войсками в военных округах.

Усложнение управления, а также усовершенствование средств связи и сообщения с центром вызвали необходимость ликвидации в 80–90-х годах при местных сибирских администраторах полуколлегиальных учреждений – советов.

С 80-х годов на Сибирь со значительными ограничениями стала распространяться судебная реформа 1864 г. В 1896 г. новые суды существовали уже на территории всей Сибири. Из-за отсутствия земских и городских органов «самоуправления» мировые судьи в Сибири назначались Министерством юстиции, а обязанности мировых съездов возлагались на окружные суды.

23 апреля 1901 г. на нерусское население Восточной Сибири была распространена волостная организация управления крестьянами. В связи с этим упразднились инородные управы и родовые управления с соответствующей заменой их волостными и сельскими органами.

Включенная в состав России в 60–80-х годах *Средняя Азия* получила также «особенное управление». 11 июля 1867 г. было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства». Первоначально оно включало Ферганскую, Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую области. После присоединения к России основных районов Средней Азии положением 12 июня 1886 г. оно было преобразовано в Туркестанский край с сохранением основных принципов управления бывшего генерал-губернаторства. Туркестанский край включал Сыр-Дарьинскую, Ферганскую и Самаркандскую области (Семиреченская область еще в 1882 г. вошла в Степное генерал-губернаторство). С 1899 г. в состав Туркестанского края входили Закаспийская и Семиреченская области с сохранением существующих в них особенностей устройства.

Созданием Туркестанского генерал-губернаторства (а впоследствии и Туркестанского края) были разрушены старое феодально-территориальное устройство и частично система управления, однако новое административно-территориальное устройство проводилось исходя из узких задач управления, без учета

национальных и экономических интересов коренного населения. Здесь была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор являлся одновременно и командующим войсками военного округа. Он располагал широкими полномочиями «принимать все меры, какие он признавал полезными и неотложно необходимыми по местным условиям», имел право высылать «вредных по политической принадлежности» лиц на срок до пяти лет и предавать их в «случае сопротивления властям военному суду». При нем были созданы совещательный совет из крупнейших чиновников и канцелярия.

Во главе областей стояли военные губернаторы, располагавшие почти неограниченными полномочиями в отношении коренного населения. Они управляли областями с помощью областных правлений, имевших административно-полицейские, финансовые и хозяйственные функции, заменяя, таким образом, губернское правление, казенную палату и ряд хозяйственных учреждений, существовавших в России. При областных управлениях состояли особые чиновники по заведованию ирригацией.

Области генерал-губернаторства делились на уезды во главе с уездными начальниками, определяемыми на должность и увольняемыми генерал-губернаторами; при уездных начальниках находились канцелярии. В участках, на которые подразделялись уезды, полицейские функции несли участковые приставы. Полиция крупных городов подчинялась полицеймейстерам и полицейским управлениям при них. В Ташкенте (центре края) существовало два полицейских управления (для русских и для местного населения); оба они подчинялись начальнику города. В мелких городах полиция находилась в ведении уездных начальников.

Вспомогательную роль при этом аппарате управления играла так называемая «туземная администрация». Нерусским населением города заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому подчинялись аксакалы, выбираемые домовладельцами каждой части города. Волостные управители и сельские старшины (аксакалы) также выбирались местным населением на три года. Для заведования главными оросительными каналами в каждом уезде (округе) губернатором назначался арык-аксакал, а для надзора за более мелкими каналами население выбирало мираба. Выборными были и должности сборщиков налогов (серкеры, амлякары). Рассмотрением мелких уголовных преступлений и гражданских исков занимался «народный» суд – суд казиев в городах и суд биев в сельской местности. Из числа выбранных населением волости или города кандидатов на эти судебные должности губернаторы назначали

судей. «Выборность» чинов «туземной» администрации и суда носила формальный характер. Фактически все должностные лица, выбранные из феодальных и буржуазных верхов населения, утверждались губернаторами.

Правительство в процессе присоединения Средней Азии сочло удобным сохранить некоторую «автономию» Бухарского эмирата и Хивинского ханства, оставив там феодальных владельцев и некоторые прежние порядки. Однако эта «независимость» носила во многом показательный характер. Русское политическое агентство в Бухаре, начальник прилегавшего к Хиве Аму-Дарьинского отдела имели решающее влияние на политику этих феодальных владений.

В 1882 г. из областей, входивших ранее в состав Западно-Сибирского и Туркестанского генерал-губернаторств (Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской), было образовано *Степное генерал-губернаторство*. Образцом построения управления для него (как и в соседних Уральской и Тургайской областях) послужило устройство управления Туркестанского генерал-губернаторства. Это было закреплено «Степным положением» 25 марта 1891 г.

* * *

После 1861 г. Россия вступила на капиталистический путь развития, но основой ее государственного строя оставалась абсолютная монархия с дворянским бюрократическим аппаратом. В 60–70-х годах эта монархия сделала первый, еще робкий шаг в сторону монархии буржуазной. В государственном строе это проявилось в следующих особенностях: 1) в аппарате самодержавной России появились элементы буржуазной государственности (местные представительные учреждения, буржуазный суд, черты буржуазной государственности в некоторых других звеньях аппарата); 2) изменения в деятельности ряда старых государственных учреждений – высших (Государственный совет, Комитет министров, Сенат), центральных (министерства – финансов, путей сообщения), направленные на поощрение капиталистической деятельности, насаждение капитализма «сверху» в интересах самодержавия; 3) появление новых прослоек в бюрократии (плутократия, «третий элемент») и новых форм деятельности аппарата (децентрализация); 4) усиление влияния на политику самодержавия дворянско-буржуазной общественности; 5) приспособление карательного аппарата самодержавной монархии к борьбе с массовым движением и революционными организациями (с начала XX в. – партиями).

Эволюция помещичьего барщинного хозяйства в капиталистическое способствовала сближению интересов дворян-помещиков и буржуазии на почве сохранения основ существующей государственности.

К концу XIX в. централизаторские тенденции в управлении России вновь усилились, а самостоятельность многих местных государственных учреждений, а также органов «самоуправления» была ограничена. Эти тенденции к централизации были характерны для самодержавия вообще, но они не расходились с тенденциями развития государственности в условиях капиталистического развития.

Даже к началу XX в. правительственный аппарат России имел в своей организации и деятельности много элементов феодальной государственности (самодержавие, командные верхи дворянской бюрократии, грубые приемы управления). Этот аппарат не смог противостоять росту революционного движения, приведшего к первой русской революции.

Государственный аппарат
Российской империи
в 1905–1914 гг.

Общая характеристика государственного строя

В борьбе против революции 1905–1907 гг. самодержавие наряду с жесткими репрессиями осуществляло политику лавирования и уступок, приведших к существенным преобразованиям государственного строя. В отличие от реформ 1860-х гг. преобразования эти коснулись прежде всего системы высших учреждений. Центральное место здесь заняло создание общероссийских представительных органов.

В Манифесте 6 августа 1905 г. Николай II объявил, что «ныне настало время... призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов». С этой целью создавалось новое учреждение – Государственная дума, имевшая законосовещательные функции и избиравшаяся в ходе не всеобщих, неравных и непрямых выборов.

Новый подъем революции осенью 1905 г. вынудил власть пойти на дальнейшие уступки. 17 октября царь подписал манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», содержащий следующие обещания:

1. Даровать населению России незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

2. ...Привлечь теперь же к участию в Думе... те классы населения, которые совсем лишены избирательных прав...

3. Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы.

Во исполнение перечисленных обещаний был издан целый ряд соответствующих законодательных актов.

Появившаяся в конце 1905 – начале 1906 г. серия «временных правил» («О повременных изданиях», «Для неперIODической печати», «Об обществах и союзах», «О собраниях») по суще-

ству ограничивала свободы, провозглашенные в манифесте. Эти «временные» правила действовали вплоть до 1917 г.

Указ 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу» несколько расширил избирательное право, которое по-прежнему оставалось далеко не всеобщим.

Наконец, третье обещание манифеста 17 октября получило свое развитие в манифесте 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и о пересмотре учреждения Государственной думы», где провозглашалось предоставление законодательных прав не только Государственной думе, но и Государственному совету, половина членов которого отныне должна была избираться.

В бюрократических инстанциях (Государственная канцелярия, Совет Министров) был подготовлен текст новой редакции «Основных государственных законов», тщательно обсужденный на Царскосельском совещании (третьем по счету) в апреле 1906 г. и утвержденный Николаем II 23 апреля 1906 г. Старое определение «император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный» (статья 1 Основных государственных законов 1832 г.) было заменено новой, более гибкой формулировкой. «Императору всероссийскому, – гласила статья 4 нового издания, – принадлежит верховная самодержавная власть... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам бог повелевает». Таким образом, из текста «Основных государственных законов» был исключен конкретный термин «неограниченный» и сохранен другой – «самодержавная власть», но с XVIII в. оба эти понятия можно считать тождественными. Последующие статьи подтверждали священность и неприкосновенность особы царя, его право в окончательном утверждении законов, в верховном руководстве внешними сношениями, армией, флотом, в назначении высших чиновников, руководстве финансами и т. п. Законодательная власть Государственной думы и Государственного совета закреплялась статьей 86: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения государя императора». Однако по статье 87 в случае прекращения или перерыва деятельности Думы и Государственного Совета, «если чрезвычайные обстоятельства вызывают необходимость», предписывалось проводить обсуждение законопроектов и в Совете Министров с последующим утверждением их императором в форме «высочайших указов», которые сразу же вступали в силу. Действие каждого «высочайшего указа» носило временный характер, и он подлежал утверждению в Думе и Государственном Совете в течение двух месяцев после возобновления их деятельности.

Кроме того, пользуясь неопределенностью в русском государственном праве понятий «закон» и «указ», самодержавие могло проводить законы и по статье 11 «Основных государственных законов» в форме единолично утверждаемых императором «актов верховного управления».

Основные законы определяли взаимоотношения Государственной думы и Государственного совета, а также этих «палат» с Советом Министров и центральным аппаратом. Законопроекты, не принятые обеими «палатами», считались отклоненными. Законопроекты, отклоненные одной из «палат», могли быть снова вынесены на рассмотрение только с разрешения царя.

Следствием поражения первой русской революции явились государственный переворот 3 июня 1907 г. и созыв III Государственной думы. Бюрократия сохранила старую, наследованную от XIX в. структуру. Руководство в государстве принадлежало верхам чиновничества (I–V классы). Возросло значение плутократического элемента (представительство крупного капитала), занимавшего порой высокие государственные посты (В.И. Тимирязев, С.И. Тимашев и др.). Циркуляр Совета Министров 1906 г. и «особое определение» Сената 1908 г. сурово подтверждали несовместимость чиновничьей службы с участием в оппозиционном движении.

При оценке значения помещиков-дворян в государственном аппарате следует учитывать созданную в мае 1906 г. на первом съезде уполномоченных от дворянских обществ общероссийскую дворянскую организацию «Объединенное дворянство» и ее постоянный орган – Совет объединенного дворянства, выбираемый на три года. Многолетним председателем этого совета был близкий к царскому двору реакционер граф А.А. Бобринский.

Ходатайствами на имя царя, председателя Совета Министров, влиянием на реакционное большинство Государственной думы *Совет объединенного дворянства* и съезды уполномоченных от дворян направляли многие вопросы политики самодержавия (ропуск I Государственной думы, столыпинская аграрная политика, третьеиюньский переворот и т. д.).

Третьеиюньская политическая система оказалась непрочной. Либералы рассчитывали на проведение государством реформ, которые бы способствовали мирной эволюции самодержавной России в конституционную, укрепили бы ее государственный и общественный строй и предотвратили новую революцию. Выступая 16 ноября 1907 г. с правительственной декларацией в III Думе, П.А. Столыпин заверил, что правительство намерено с помощью Думы проводить реформы. Однако, провозгласив в угоду верхам буржуазии эту программу реформ,

П.А. Столыпин не мог ее провести в жизнь, поскольку дальнейшее продвижение самодержавной монархии в сторону монархии буржуазной было связано с ее конституционным ограничением, а самодержавие и помещичье-бюрократические верхи пойти на это не желали. Декларированные и подготавливаемые еще со времени революции реформы или были совсем сняты, или проведены в урезанной форме. Еще в годы революции был снят вопрос об упразднении «исключительного положения»: разрабатываемая в течение пяти лет (1906–1911) реформа полиции, направленная на ее «европеизацию», провалилась; не состоялась и подготавливаемая в 1907–1911 гг. реформа местного управления, рассчитанная на слияние местной администрации и земского самоуправления и усиление значения в ней кулачества. Военные «реформы» свелись к административным преобразованиям, программа социальных преобразований по «рабочему вопросу» – к куцей страховой реформе 1912 г.

Еще в годы революции возросло значение придворной камарилы – второго, неофициального, но более важного по значению правительства, опиравшегося на «объединенное дворянство» и черносотенное движение. В годы революции ее представляли Д.Ф. Трепов и некоторые великие князья (Николай Николаевич), в последующие годы большую роль в ней стали играть фрейлина императрицы А. Танеева (Вырубова), начальник военно-походной канцелярии царя кн. В.Н. Орлов, генерал-каратель А.А. Орлов, министр императорского двора барон В.Б. Фредерикс, его зять дворцовый комендант В.Н. Воейков и др. Многие вопросы внутренней политики (особенно назначения) стали решаться Николаем II в кругу близких ему лиц или в великосветских салонах.

В правящих верхах и государственном аппарате все явственнее обнажались признаки гнилости и упадка. Выявилась полная неспособность Николая II управлять государством. Авторитет царя и царской семьи пал. Мистико-религиозные настроения и появление при дворе различных авантюристов отталкивали господствующие классы. Скандальную славу приобрела близость к царской семье ловкого авантюриста Григория Распутина – крестьянина Тобольской губернии, конокрада, а в среде царской семьи и ее окружения слывшего за ясновидца, предсказателя и «святого человека». Не способствовали укреплению самодержавия и пропагандистские поездки царя по стране в 1909–1911 гг., рассчитанные на «общение с народом», а также ряд официальных юбилейных кампаний, используемых правительством в целях пропаганды монархизма и авторитета Николая II: пятидесятилетие падения крепостного права в 1911 г., столетие из-

гнания Наполеона из России в 1912 г. и трехсотлетие дома Романовых в 1913 г.

Разложение коснулось многих звеньев государственного аппарата: возросли грубость и произвол царской администрации, полиции и жандармерии, а также тюремных властей (особенно в централах). В суде чаще применялись фальсификации процесса, подтасовки фактов и свидетелей («щегловитовская юстиция»). Важнейшими методами деятельности политического сыска стали насаждение секретной агентуры в «обследуемой среде» и провокация. Не было единства и в среде министров. Николай II и придворная камарилья подбирали на ведущие государственные посты посредственных, но «преданных престолу» сановников.

Начавшаяся в июне 1914 г. война с Германией и Австро-Венгрией господствующими верхами России расценивалась как средство разрешения внутривластных затруднений.

Высшие государственные учреждения

В рескрипте на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина, подписанном царем 18 февраля 1905 г. и обнародованном на следующий день, выражалось намерение «привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей» к участию в предварительной разработке и обсуждении «законодательных предположений» при условии «непременного сохранения незыблемости основных законов империи», т. е. самодержавия.

Практическая разработка законопроекта о новом государственном учреждении Булыгиным затягивалась. Возглавляемая им комиссия представила проект в Совет Министров только к 23 мая. Для окончательного обсуждения проекта нового учреждения, названного в Совете Министров *Государственной думой*, в Петергофе 19–26 июля 1905 г. проходили совещания высших чиновников России под председательством царя. Большинство участников этих совещаний признали, что сделать проект еще умереннее невозможно, и 6 августа царь утвердил «Учреждение Государственной думы» и «Положение о выборах в Государственную думу». Эти законы устанавливали законосовещательный характер будущей (булыгинской) Думы.

Широкие слои населения: женщины, военные, учащиеся, городская беднота, многие нерусские народы избирательных прав в Государственную думу не имели; лишен был собственного представительства в Думу и рабочий класс.

При выборах в Думу была установлена система курий, т. е. распределения избирателей по сословным и имущественным

признакам. Для каждой курии правительство установило определенные нормы представительства. Были созданы три курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Для участия в выборах по земледельческой курии устанавливался земельный (от 100 до 650 дес. земли в зависимости от местности) или имущественный (недвижимая собственность не менее 15 тыс. руб.) ценз. Землевладельцы, не имевшие цензовых участков, выбирали своих уполномоченных на предварительном съезде. Уездный избирательный съезд землевладельцев выбирал выборщиков. В городском избирательном съезде принимали участие представители городской буржуазии, для которых также требовался значительный имущественный ценз. Для крестьян (кроме Сибири и Польши) ценза не требовалось, но устанавливалась сложная четырехступенчатая система выборов: сельские сходы выбирали дворян, те на уездных сходах – уполномоченных, а последние на уездных съездах – уполномоченных от волостей (у казаков – от станиц) выборщиков.

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

События осени 1905 г. (стачки, всероссийская политическая забастовка в октябре) сорвали выборы и созыв булыгинской Думы. В Манифесте 17 октября правительство было вынуждено обещать созыв законодательной Думы с расширенным представительством. Совещание (*первое*) в Царском селе подготовило дополнительный избирательный закон, который был утвержден царем 11 декабря 1905 г., в самый разгар декабрьского вооруженного восстания в Москве. Он давал избирательные права и рабочим: в каждой губернии создавалась рабочая курия. Для рабочих были установлены трехступенчатые выборы. Право голосовать получали рабочие (мужчины) с предприятий, насчитывающих от 50 до 1000 человек; они выбирали одного уполномоченного. Крупные предприятия избирали по одному уполномоченному на каждую тысячу рабочих. Уполномоченные всей губернии собирались на губернское собрание уполномоченных от рабочих, на котором выбирали выборщиков.

Закон 11 декабря расширил и избирательные права мелкой буржуазии. По городской курии в число избирателей включались мелкие ремесленники, квартирантаниматели и чиновники-пенсионеры.

Для «проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб по делам о выборах» создавался специальный

аппарат: губернские, уездные и городские комиссии по делам о выборах. Эти комиссии состояли из чиновников, представителей дворянских сословных учреждений, городских самоуправлений и земств. Председательствовали в этих комиссиях чиновники Министерства юстиции – председатели окружных судов, уездные члены окружных судов и пр. Деятельностью избирательных комиссий руководило особое делопроизводство по выборам в Думу, созданное в аппарате Министерства внутренних дел.

Организационное устройство Государственных дум всех созывов определялось новым, обсужденным на *втором* царско-сельском совещании «Учреждением Государственной думы» 20 февраля 1906 г. Одна из первых статей этого закона устанавливала срок деятельности Думы в пять лет. Впрочем, специальным указом царь мог досрочно распустить ее и назначить выборы и сроки созыва Думы нового состава. Продолжительность ежегодных сессий и сроки перерыва в работе Государственной думы устанавливались царскими указами. «Учреждение Государственной думы» узаконивало и «предметы ведения» ее. Первая статья этого закона определяла их как «обсуждение законопредложений, восходящих к верховной самодержавной власти». Предметами ведения Думы были: а) вопросы, требующие издания законов и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены; б) государственная роспись доходов и расходов с финансовыми мерами министерств и главных управлений; в) отчеты государственного контролера по исполнению государственной росписи; г) дела о постройке железных дорог за счет казны; д) дела об учреждении компаний на акциях; е) дела, рассматриваемые по повелению самого царя.

Формально Думе принадлежали законодательные права, право законодательной инициативы по изданию законов, штатов, их изменений, право обсуждения бюджета государственного и отдельных ведомств, верховный надзор за государственным контролем. Самодержавие стремилось заключить союз с буржуазией проведением через Думу в «законодательном порядке» уставов акционерных обществ, компаний и т. д. Одна из статей «Учреждения» ограничивала права законодательной инициативы Думы: «Государственная дума может возбуждать дела об отмене или изменении действующих и издании новых законов».

8 марта 1906 г. были изданы бюджетные правила, ограничивающие деятельность Думы в области утверждения бюджета: отказ Думы в утверждении бюджета того или другого ведомства не приостанавливал приведения его в исполнение.

По «Учреждению» 20 февраля 1906 г. аппарат Думы состоял из общего собрания и канцелярии, а также отделов и комис-

сий. Члены Государственной думы распределялись по партийным группам – фракциям. Общее собрание ежегодно выбирало из своей среды председателя и двух его товарищей; по истечении года они могли быть переизбраны. Для управления канцелярией на все пять лет из состава Думы избирался секретарь и его товарищи. На председателя Думы возлагались ведение прений в общем собрании, наблюдение за порядком, руководство сношениями Думы с другими правительственными учреждениями, назначение думского пристава и его помощников для поддержания порядка и доклад о действиях Думы царю. Для разрешения общих вопросов деятельности Государственной думы при председателе создавалось совещание, или президиум. Со II Думы стали практиковаться совещания представителей фракций и групп.

На заседаниях Думы могли присутствовать и выступать министры и главноуправляющие (в голосовании они не участвовали). Статья 33 «Учреждения» давала право группе депутатов (не менее 50 человек) интерpellировать (обращаться с запросом) к председателю Совета Министров, министрам, главнокомандующим. Такое количество подписей, необходимое для запроса, нередко лишало левые группировки и фракцию (особенно в III и IV Государственных думах) возможности воспользоваться этим правом.

В процессе деятельности Думы каждого созыва создавалось несколько постоянных и временных комиссий. Некоторые комиссии касались организационного устройства и порядка деятельности Думы (распорядительная, по личному составу, по выработке всеподданнейших адресов), другие были связаны с финансовой деятельностью правительства (финансовая, бюджетная, по исполнению государственной росписи доходов и пр.), с укреплением армии и флота (по государственной обороне), с деятельностью земских и городских органов самоуправления и т. п. Особенно много комиссий было создано в III и IV Думах. Комиссии чаще всего играли роль предварительных инстанций при разработке и обсуждении какого-либо законопроекта. Их заседания были закрытыми.

Сохраняя внешние формы буржуазно-парламентарного органа (избираемость членов, право запросов, законодательной инициативы и т. д.), Государственная дума являлась фактически не законодательным, а законосовещательным учреждением, прикрывающим самодержавие лжеконституционными формами.

I Государственная дума действовала всего 72 дня – с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Думы первого созыва была кадетская. Правые члены (черносотенцы и октябристы) составляли ничтожное меньшинство, равное примерно 9%

(44 члена). Председателем Думы был выбран адвокат и бывший проректор Московского университета кадет С.А. Муромцев; кадетским был весь состав президиума.

Основным вопросом I Думы был аграрный. Дума рассмотрела и ряд других вопросов и проектов, имевших актуальное значение (об отмене смертной казни, о гражданском равноправии, ассигновании сверхсметных кредитов на продовольственную помощь голодающим и т. д.). Но правительство не желало считаться с мнением Думы. Председатель Совета Министров И.Л. Горемыкин отверг аграрные думские проекты, считая, что их утверждение «безусловно недопустимо», а реакционное большинство Государственного совета похоронило утвержденный Думой законопроект об отмене смертной казни. Правительство стремилось занять Думу рассмотрением мелких законопроектов («думской вермишелью»).

Недовольное составом и характером деятельности Государственной думы первого созыва правительство подготовило ее разгон. 9 июля был обнародован указ царя о роспуске I Думы и выборах во II Думу. В опубликованном одновременно манифесте правительство обвиняло Думу в возбуждении революционных настроений.

Часть членов I Думы (около 230 членов), главным образом кадеты и трудовики, не подчинились указу о роспуске Думы и, собравшись в одной из гостиниц Выборга, провели два заседания (вечером 9 и утром 10 июля). Кадетское руководство Думы обратилось к населению с воззванием, призывая его в знак протеста не платить налоги и уклоняться от воинских наборов.

Впоследствии членам Думы, подписавшим Выборгское воззвание, было предъявлено обвинение в возбуждении к неповиновению и противодействию законам (статьи 5 и 129 Уголовного уложения). Дело 167 членов Думы рассматривалось в Особом присутствии Петербургской судебной палаты в 1907 г. На «Выборгском процессе» еще раз подтвердилась умеренность взглядов кадетов. Один из лидеров кадетской фракции оправдывал на суде действия думцев, подписавших воззвание, тем, что они старались предупредить «новую смуту, новые беспорядки и, может быть, пролитие крови», и заверял судей, что «уговора распространения воззвания у нас не было». Суд вынес мягкий приговор (тюремное заключение на 3 месяца, которое многие уже отбыли, дожидаясь суда).

В условиях спада революции в начале 1907 г. правительство провело выборы во II Думу. Из 518 ее членов фракцию правых составляли лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98), зато значительно возросли левые фракции:

трудовики имели 104 места. Социал-демократическая фракция, отсутствовавшая в I Думе, состояла из 66 членов (55 членов с решающим голосом). В ней преобладали меньшевики.

Несмотря на уменьшение числа мест, кадеты сохранили руководство и во II думе; их поддерживали автономисты (76 членов), а нередко и мелкобуржуазные фракции (народных социалистов, эсеров и трудовиков). Председателем Думы был выбран кадет Ф.А. Головин.

Основным вопросом оставался аграрный вопрос, по которому каждая фракция предложила свой проект. Проект выступления по аграрному вопросу от большевиков был написан В.И. Лениным. Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 г., исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда.

В процессе рассмотрения всех этих вопросов кадетская фракция проявляла уступчивость, призывала «беречь Думу», не давать правительству повод для ее роспуска. Кадеты сделали свой аграрный проект более умеренным, чем прежний, сняли с обсуждения вопрос о безработице, похоронили внесенный социал-демократической фракцией проект продовольственной помощи населению, сняли внесенный трудовиками проект амнистии и т. д.

Фракции трудовиков, эсеров и народных социалистов нередко блокировались с кадетами в решении ряда вопросов.

II Дума не оправдала надежд правительства. Аппарат Министерства внутренних дел подготовил втайне от нее проект нового избирательного закона, который был настолько реакционным, что даже в Совете Министров, где он рассматривался, его охарактеризовали как «бесстыжий».

Правительство решило избавиться от социал-демократической фракции. 1 июня 1907 г. Столыпин потребовал проведения закрытого заседания Думы, на котором прокурор Петербургской судебной палаты Камышанский предъявил ее членам обвинение в подготовке к «ниспровержению государственного строя», потребовал лишения их неприкосновенности и выдачи. Обвинение основывалось на подложном тексте солдатского наказа к социал-демократической фракции Думы, сфабрикованном петербургской охранкой.

3 июня 1907 г. был обнародован манифест и указ о роспуске II Государственной думы и назначении выборов в III Думу; одновременно был издан текст нового избирательного закона.

Распустив II Думу, правительство вскоре осуществило расправу над ее социал-демократической фракцией. Рассмотрев при закрытых дверях сфабрикованное «дело», Особое присутствие

Сената в 1907–1908 гг. осудило большую часть членов фракции на каторгу и ссылку. II Дума действовала 102 дня. Кратковременность действий Государственной думы первых двух созывов объясняется их левым составом и попытками обсуждать наиболее важные и актуальные вопросы революции.

Государственная дума первых двух созывов была лишь формально законодательным учреждением, а фактически все законодательство самодержавия проходило мимо этого конституционного парламента. За 72 дня деятельности I Государственной думы Николай II утвердил 222 законодательных акта, и из них только один рассматривался в Государственной думе и Государственном совете и был ими одобрен. Столь же скромна была деятельность и II Государственной думы. За 102 дня ее работы царь утвердил 390 законов, и из них только два обсуждались и были одобрены Государственной думой и Государственным советом.

Утверждением нового избирательного закона 3 июня 1907 г. правительство фактически произвело государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (статья 86) этот закон должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон сводил избирательные права широких масс населения до минимума. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, а число выборщиков от крестьян уменьшилось на 56%. Единая городская курия была разделена на две. В первую городскую курию входили представители крупной и средней промышленной и торговой буржуазии, помещики, богатые чиновники, владельцы значительных недвижимых имуществ в городах, а во вторую – представители мелкой буржуазии (владельцы недвижимой собственности, квартирнаниматели, ремесленники и т. п.). Права избирателей во второй городской курии были урезаны. Только семь городов получили право самостоятельно выбирать членов Думы (по избирательному закону 6 августа 1905 г. их было 21)⁵². Сильно сократилось представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу – в 2,5 раза, по Сибири – в 1,5 раза; население Средней Азии вообще лишалось права выбирать депутатов в Государственную думу).

Избирательные права рабочих подверглись еще более жестким ограничениям. Рабочим наиболее промышленно развитых губерний: Петербургской, Московской, Костромской, Владимирской, Харьковской и Екатеринославской – было дано право выбирать своих депутатов в Думу. В остальных же губерниях рабочие имели право участвовать в выборах по второй городской курии при условии, если они имели определенный имущественный ценз или снимали отдельную квартиру.

Избирательный закон 3 июня, его сенатские «разъяснения» и действия администрации в условиях политической реакции обеспечили реакционный состав Государственной думы третьего созыва. Из общего числа членов III Думы (442) правых и националистов разных оттенков насчитывалось 146, а октябристов – 154. Лидерами правых в III Думе был граф А. Бобринский, херсонский и курский помещик граф В. Доррер, бессарабский помещик В. Пуришкевич, курский помещик Н. Марков (Марков 2-й). Октябристов возглавляли московский капиталист А. Гучков и екатеринославский помещик М. Родзянко.

Кадеты и примыкавшие к ним фракции прогрессистов и национальной буржуазии окраин России имели 108 членов. Их лидером был П. Милюков.

Представительство рабочих и крестьян III Думе было ничтожно. Трудовики были представлены 14 членами. Социал-демократическая фракция состояла из 20 членов; большинство в ней (11) принадлежало меньшевикам.

На почве общих интересов и отстаивания самодержавия, помещичьего землевладения, господства дворян в управлении, жестоких репрессий против рабочих и крестьян на первых же заседаниях III Думы сложилось большинство черносотенцев и октябристов, составлявшее $\frac{2}{3}$ от всей Думы (300 членов). Однако между черносотенными помещиками и октябристами существовали некоторые противоречия. Октябристы настаивали на расширении прав земского и городского самоуправления и признавали «конституцию» 17 октября, а черносотенцы были против местного «самоуправления» и манифеста 17 октября. Это вынуждало октябристов в ряде вопросов искать союзников в лице сильно поправевших кадетов. Так сложилось второе, октябристско-кадетское, большинство, составлявшее немного менее $\frac{3}{5}$ состава Думы (262 члена).

Наличие этих двух большинств определяло характер деятельности III Думы. Попеременно опираясь на третьедумские большинства, правительство Столыпина укрепляло позиции самодержавия, осуществляло в интересах господствующих классов помещиков и буржуазии внутреннюю и внешнюю политику.

Реакционный состав III Думы обеспечил ее «работоспособность» и сотрудничество с правительством. Государственная дума третьего созыва действовала пять лет (с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.), собираясь на ежегодные сессии примерно одинаковой длительности (7–8 месяцев).

Пост председателя III Думы последовательно занимали октябристы: смоленский помещик Н.А. Хомяков (до 10 марта 1910 г.),

А.И. Гучков (до марта 1911 г.) и М.В. Родзянко. В процессе деятельности III Думы возникло более 30 комиссий.

За 611 заседаний III Дума рассмотрела 2572 законопроекта. Она утверждала многочисленные законопроекты правительства, направленные на усиление администрации, полиции, жандармерии, увеличение ассигнований на строительство тюрем; ею были приняты аграрные мероприятия Столыпина, направленные на «землеустройство», переселенческую политику, расширение деятельности Крестьянского банка. Подавляющее большинство этих законопроектов были выдвинуты по инициативе министерств и главных управлений. Законодательная инициатива самой Думы была ничтожной: ею было выдвинуто 205 второстепенных проектов (часть их была отклонена Николаем II, Государственным советом, похоронена в различных комиссиях). Половина неутвержденных законопроектов была изъята из Государственной думы министрами. Государственный совет отклонил 31 законопроект, Государственная дума – 76.

Ежегодно Дума утверждала бюджеты государства. За пятилетие (1907–1912) военный бюджет России вырос на 51%. Не желая выслушивать критику некоторых теневого сторон военной организации и военной бюрократии в Государственной думе и ее комиссии по государственной обороне, правительство, вопреки «Основным государственным законам», издало «правила» 24 августа 1909 г., изымавшие из ведения Государственной думы военное законодательство.

Одной из форм работы Думы были думские запросы; 45% всех внесенных в III Думу запросов исходило от социал-демократической фракции. Подавляющее большинство думских запросов о произволе, царящем в отдельных звеньях государственного аппарата России, внесенных социал-демократической фракцией, реакционное большинство Думы объявило «несрочным» и похоронило в различных комиссиях. На срочные запросы отвечали министры, главноуправляющие и другие царские чиновники.

Ввиду истечения полномочий членов Государственная дума третьего созыва прервала свою деятельность 9 июня 1912 г.

Избирательная кампания в IV Государственную думу проходила в обстановке нового подъема революционного движения масс. Правительство приступило к подготовке выборов в IV Думу еще в начале 1912 г. Министр внутренних дел А.А. Макаров предписал губернаторам сообщать ему о том, не предвидятся ли опасения, что в связи с предстоящими выборами в Думу могут быть избраны левые. Департамент полиции усилил субсидии черносотенным организациям. Для укрепления позиции правительственного лагеря значительно активизировалось духовенство.

во. Ober-прокурор Синода В.К. Саблер развил бурную предвыборную деятельность: при Синоде было создано особое предвыборное синодальное бюро, а на местах – епархиальные избирательные комитеты. Правительство пустило в ход и грубые административно-полицейские приемы устранения неугодных избирателей, уполномоченных и выборщиков: аресты, закрытие предвыборных собраний (особенно рабочих), сенатские разъяснения и т. п.

Избирательные комбинации Министерства внутренних дел и Синода принесли результаты. Фракции правительственного лагеря получили в Государственной думе четвертого созыва 283 места (185 правых, черносотенцев и националистов и 98 октябристов). Черносотенно-октябристское большинство опять получило господствующее положение в Думе. Их лидерами были правые и черносотенцы – Пуришкевич, Н. Марков 2-й, националист, редактор черносотенной газеты «Киевлянин» В. Шульгин, октябристы Родзянко и рязанский помещик Н. Волконский.

Фракциями либерального лагеря были прогрессисты, кадеты и национальная буржуазия окраин. Все вместе они составляли 128 членов Думы. Во главе их стояли кадеты – П. Милюков, уездный предводитель дворянства Тверской губернии Ф. Родиев, врач и земский деятель А. Шингарев, адвокат В. Маклаков, прогрессист-фабрикант А. Коновалов. Вместе с октябристами либеральный лагерь составлял второе большинство (226 членов).

Мелкая буржуазия была представлена фракцией «трудовиков» (10 членов). Социал-демократическая фракция была представлена 14 депутатами: 6 большевиками и 8 меньшевиками.

Заседания IV Государственной думы открылись 15 ноября 1912 г. Председателем Думы на протяжении пяти лет (до 25 февраля 1917 г.) был октябрист М. Родзянко. В процессе деятельности Думы было создано 36 постоянных и временных комиссий.

В условиях революции в бюрократических сферах России был поставлен вопрос о реформе Государственного совета. Подготовкой этой реформы занимались особая чиновничья комиссия (конец 1905 – начало 1906 г.) и чиновничье совещание (второе царскоесельское в феврале 1906 г.). Состав, структуру и компетенцию обновленного *Государственного совета* определили два законодательных акта: 20 февраля 1906 г. – «О переустройстве учреждения Государственного совета» и 23 апреля 1906 г. – «Учреждение Государственного совета». Государственный совет продолжал провозглашаться законодательным органом, и его деятельность была приспособлена к деятельности Государственной думы.

Половина членов Государственного совета стала выборной от земств, дворянских собраний, буржуазии, интеллигенции. Со-

став Государственного совета обновлялся в течение девяти лет по третям каждые три года. В составе назначаемых царем лиц преобладали крупные чиновники, занимавшие в прошлом министерские и прочие высшие посты в государстве. Из членов совета царем ежегодно назначались председатель и вице-председатель Государственного совета.

Введение в Государственный совет выборных элементов от буржуазии и буржуазной интеллигенции должно было повысить «авторитет» этого высшего законодательного учреждения в глазах крупной буржуазии. В основном же его состав оставался дворянско-помещичьим.

«Учреждение Государственного совета» установило новую структуру: общее собрание, два номерных департамента, два присутствия и государственная канцелярия. В процессе деятельности Совета учреждались комиссии и особые совещания.

Руководящую роль в обновленном Государственном совете играли чиновники и представители «объединенного дворянства». Первым председателем Совета был назначен граф Д.М. Сольский, бывший председателем и до реформы; с 20 мая 1906 г. его сменил Э.В. Фриш.

Вместо фракций в Государственном совете существовали группы: правых, «центра», «академическая» (из научной интеллигенции) и беспартийные. В Государственном совете господствовали правые. Лидер правых М.Г. Акимов в 1907–1914 г. занимал пост председателя.

Формально Государственный совет имел равные права с Думой, но фактически он мог сорвать любой негодный правительству законопроект, принятый думским большинством. Особенно часто эта политика проводилась в период деятельности первых двух Дум. Более консервативному по составу Государственному совету предназначалась роль «плотины» к самостоятельному законодательному почину Государственной думы.

В законодательном механизме самодержавия 1907–1912 гг. Государственная дума и Государственный совет занимали значительное место, но законодательными органами в полном смысле этого слова их назвать нельзя.

Деятельность Государственной думы и Государственного совета была во многом близкой к законосовещательной. Однако их существование поддерживало у части буржуазии лжеконституционные, парламентарные иллюзии. Политические дебаты и обсуждения в этих «законодательных палатах» вопросов внутренней и внешней политики являлись для самодержавия барометром настроений господствующих классов. Думская трибуна позволяла самодержавию осуществлять политический блок по-

мещиков и буржуазии, проводить лавирование между двумя внутридумскими большинствами, сохранять политическую самостоятельность, консервировать всеислие помещиков-дворян в политической жизни страны.

Лжепарламентаризм являлся не только важнейшим элементом второго шага по пути к буржуазной монархии, но был средством, тормозящим дальнейшую эволюцию в том же направлении.

С началом революции возобновил свою деятельность на старых организационных основах 1861 г. и Совет Министров. Председательствовать в нем царь назначил гр. Д.М. Сольского. Совет Министров собирался нерегулярно и эпизодически.

Вопрос о «единстве» министерств не раз ставился в верхах бюрократии с начала революции. Составленный главноуправляющим землеустройства и земледелия А.В. Кривошеиным проект обсуждался в разных бюрократических инстанциях осенью 1905 г. Он был утвержден 19 октября 1905 г. под названием «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». Совет Министров по этому закону превращался в постоянное высшее правительственное учреждение, на которое возлагалось «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего государственного управления». В состав Совета Министров входили все министры, главноуправляющий землеустройства и земледелия, обер-прокурор Синода и государственный контролер. Делопроизводство его велось в постоянной *Канцелярии* Совета Министров во главе с управляющим делами (барон Э.Ю. Нольде, Н.И. Вуич, Н.В. Плеве и др.).

Председатель Совета Министров имел право требовать от всех главных начальников различные сведения и объяснения, а те должны были сообщать председателю все предложения по законодательству и управлению (законопроекты и важнейшие административные распоряжения) до подачи царю «всепопданнейшего» доклада. «Никакая имеющая общее значение мера управления, – отмечалось в законе 19 октября, – не может быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета Министров». Относительную самостоятельность получили лишь военный и морской министры, а также министр двора. Они могли вносить на рассмотрение Совета Министров только те мероприятия, которые сами находили необходимыми. Ведению Совета Министров подлежала лишь административная деятельность государственного контролера (по ревизионной он подчинялся Сенату).

Совет Министров имел и некоторые законосовещательные функции, обсуждая законопроекты, независимо от «законода-

тельных палат»: часть их проходила по статье 11 «Основных государственных законов» сразу же на утверждение императора как «акты верховного управления», а другие – по статье 87 тех же «Основных государственных законов» как «чрезвычайные указы».

Между I и II Государственными думами (июль 1906 – февраль 1907 г.) через Совет Министров было проведено 60 законопроектов, получивших утверждение в форме «чрезвычайных указов». Важнейшие из этих законопроектов были направлены на борьбу с революционным движением и носили ярко выраженный карательный характер: «Об учреждении военно-полевых судов», «Об усилении ответственности за распространение среди войск противоправительственных учений и суждений», «О мерах предупреждения побегов арестантов», «Об установлении уголовной ответственности за восхваление преступных деяний» и др. В период деятельности между II и III Думами было утверждено 56 таких актов.

После упразднения 23 апреля 1906 г. Комитета министров его функции наследовали частично департаменты Государственного совета, а большей частью Совет Министров. В ведение Совета Министров попали вопросы самого различного характера (к 1909 г. список категорий этих дел насчитывал 42 пункта), начиная от таких политических мероприятий, как введение и продление на очередное трехлетие одной из стадий «исключительного положения», назначение местностей для водворения ссыльных, мер по усилению жандармерии, полицейских и прочих команд, стеснению городского и земского «самоуправления», и кончая заботами о пенсиях и пособиях чиновникам и «попечительством» о нуждах капиталистов по учреждению компаний в тех случаях, когда не требовалось издания особого закона.

Велико было значение Совета Министров в области государственного бюджета. Совет руководил составлением смет государственного бюджета, открывал кредиты министерствам, если к началу сметного года государственная роспись еще не была утверждена, разрешал ассигнования сверхсметных кредитов ведомства «на неотложные нужды».

При всей широте полномочий Совета Министров продолжали существовать и действовать наследованные от XIX в. высшие и центральные учреждения, представлявшие свои дела на «высочайшее» рассмотрение минуя Совет Министров (Министерства иностранных дел, военное, морское, двора и уделов, Военный и Адмиралтейств-советы, Комитет финансов и т. п.). Сохранялись и «всеподданнейшие доклады» министров.

Совет Министров был регулярно действующим оперативным органом: он собирался 2–3 раза в неделю. Протокол обсуж-

дения каждого вопроса оформлялся канцелярией Совета Министров в «особый журнал», представляемый на утверждение царю.

Крайняя перегрузка Совета Министров административными делами вызвала обособление с декабря 1909 г. мелких «комитетских» дел (т. е. из ведения бывшего Комитета министров) в особые заседания совета «сокращенного состава», куда министры нередко посылали своих товарищей (неофициально эти заседания стали именоваться Малым Советом Министров).

Хотя учреждение Совета Министров и являлось известным этапом развития самодержавия в сторону буржуазной монархии, однако фактически Совет не представлял собой «кабинета» министров, характерного для последней. Председатель Совета Министров и министры назначались царем и были ответственны только перед ним. С 19 октября 1905 г. по 22 апреля 1906 г. пост председателя занимал граф С.Ю. Витте. Это был опытный политический деятель, умевший в условиях подъема революции осенью 1905 г. маневрировать и обещать. Витте посоветовал царю подобрать и соответствующих министров. Некоторые реакционные и неспособные на проведение гибких мероприятий сановники (Победоносцев, Булыгин и др.) были смены новыми. Уже в октябре 1905 г. Витте вел переговоры с умеренными представителями буржуазной общественности о вхождении их в состав Совета Министров (в июне – июле 1906 г. аналогичные переговоры вели глава придворной камарильи Д.Ф. Трепов и председатель Совета Министров П.А. Столыпин). Переговоры эти были лишь средством поддержания у буржуазии конституционных иллюзий.

В условиях начавшегося спада революции царизм считал нужным проводить неуступчивую политику в отношении левой по своему составу I Думы. Витте с его заигрыванием с буржуазией был негоден для этого. 22 апреля 1906 г. он был отставлен с поста председателя Совета Министров. На этот пост был назначен И.Л. Горемыкин. Апатичный Горемыкин, которого даже в бюрократических сферах именовали «ваше безразличие», был временной и переходной фигурой. В составе Совета Министров снова были проведены изменения, которые озаменовали новый курс внутренней политики. Пост министра внутренних дел занял бывший саратовский губернатор, прославившийся энергичными действиями по подавлению крестьянского движения, П.А. Столыпин. Этот пост был сохранен за Столыпиным и после назначения его 8 июля 1906 г. председателем Совета Министров.

С деятельностью Столыпина на этом посту связан целый период в истории внутренней политики, именуемый столыпинской реакцией. Эта политика потерпела крах, что вызвало глубо-

кое разочарование господствующих верхов в Столыпине. Внешним выражением этого краха было убийство Столыпина агентом охранки Д. Богровым в киевском театре 1 сентября 1911 г.

После Столыпина пост председателя Совета Министров занимали министр финансов В.Н. Коковцов (до января 1914 г.) и снова И.Л. Горемыкин (до января 1916 г.). Они продолжали столыпинский курс политики: координировали деятельность всех ведомств в России по борьбе с массовым движением в стране, по землеустройству, охране интересов помещиков и крупной буржуазии, по подготовке к войне и сближению с союзниками по Антанте.

Усложнение задач управления требовало от Совета Министров надлежащей оперативности, что зависело от своевременного поступления информации. В декабре 1909 г. из Министерства финансов в ведение Совета Министров было передано Петербургское телеграфное агентство (учреждено в 1904 г.), его назначением был сбор политических, финансовых, торговых и других сведений и сообщение их государственным учреждениям, органам печати и т. п. Это позволяло правительству держать в своих руках важнейшие источники политической и экономической информации, формировать (через печать) угодное ему «общественное мнение».

Русско-японская война вскрыла гнилость военного аппарата. К концу войны (8 июня 1905 г.) правительство учредило высший орган, объединивший деятельность военного и морского управления и согласовывавший их деятельность с другими ведомствами, – *Совет государственной обороны*. Его создание было вызвано не только соображениями обороны, но и внутреннего характера: в условиях революции необходимо было еще больше централизовать руководство военным аппаратом. Председателем Совета государственной обороны был назначен дядя царя, великий князь Николай Николаевич. В состав Совета входили кроме «непременных» членов (военный и морской министры, начальник Генерального штаба, начальник Главного морского – впоследствии Морского генерального штаба, инспектора войск) также постоянные члены, назначенные царем из генералов и адмиралов. Совет провел перестройку всего военного аппарата (было учреждено Главное управление Генерального штаба, а также введены самостоятельные инспектора во всех родах войск).

Начавшаяся в 1909 г. централизация военного ведомства и подготовка нового положения о полевом управлении армии устанавливали новые условия объединения деятельности различных ведомств в случае войны. В августе 1909 г. Совет государственной обороны был упразднен.

Со времени первой русской революции деятельность первого и второго департаментов *Сената* оживилась. Исходящие от первого департамента «разъяснения» отстраняли во время выборов (особенно в Государственную думу) неугодных избирателей, уполномоченных и выборщиков, сужали и без того ничтожные избирательные права рабочих, крестьян и мелкой буржуазии. В связи с аграрной политикой Столыпина оживилась деятельность второго («крестьянского») департамента Сената, который превратился в высший апелляционный орган по землеустроительным делам.

В годы пребывания на посту генерал-прокурора Сената и министра юстиции И.Г. Щегловитова (1906–1915) зависимость Сената от Министерства юстиции возросла. Своей высшей властью «хранителя» и «толкователя» законов Сенат подтверждал судебные фальсификации и безудержный произвол «щегловитовской юстиции». Особенно наглядно это проявлялось в политических процессах Особого присутствия Сената.

Из сенаторских ревизий, проводимых в это время, особую известность получила ревизия сенатором С.С. Манухиным Ленского золотопромышленного общества (июнь – июль 1912 г.). Материалы о деятельности Ленского товарищества были представлены в Совет Министров. Манухин вынужден был признать необходимым отдать под суд жандармского ротмистра Трещенкова – главного исполнителя расстрела ленских рабочих. По ходатайству министра внутренних дел А.А. Макарова Сенат прекратил это дело.

Центральные государственные учреждения

В годы революции и политической реакции *Министерство внутренних дел* сохраняло значение главного министерства России. Только за годы революции его бюджет вырос почти на 40%. С апреля по октябрь 1905 г. пост товарища министра внутренних дел, заведовавшего *Департаментом полиции* и Отдельным корпусом жандармов, занимал петербургский генерал-губернатор Д.Ф. Трепов. Он фактически не починался министру внутренних дел А.Г. Булыгину.

Особое внимание правительство уделяло департаменту полиции, который представлял самостоятельное обширное ведомство. Руководство важнейшими его частями, ведавшими «политической частью» (Особый отдел, 3, 5 и 7-е делопроизводства), было возложено в августе 1905 г. на П. Рачковского, занимавшегося в конце XIX – начале XX в. царским заграничным сыском.

В 1906 г. Особый отдел был расчленен на два Особых отдела: первый – ведал сыском в партиях, второй – в массовом движении и среди общественности.

В 1907 г. второй Особый отдел был переименован в четвертое делопроизводство, которое осуществляло надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, а также за деятельностью легальных обществ, организаций, земских и городских органов «самоуправления». Руководство сыскными частями и отделениями (органами уголовного розыска) с 1908 г. осуществлялось 8-м делопроизводством.

Особое внимание Департамент полиции обратил на квалификацию и теоретическую подготовку чинов департамента, охранок и жандармерии. Специальные жандармы-историки составляли записки по истории революционного движения и отдельных политических партий России, читали лекции на специальных секретных курсах в Царском Селе и при отдельных охранках для жандармских офицеров, подготавливали в начальники охранных отделений.

Правительство предпринимало и другие меры по «усовершенствованию» личного состава жандармерии и полиции. С 1906 по 1911 г. при Министерстве внутренних дел под председательством товарища министра А.А. Макарова действовала постоянная комиссия по подготовке реформы полиции. Комиссия наметила ряд мер по «европеизации» полиции: по улучшению ее состава, повышению жалованья и образовательного ценза, подготовке слияния жандармерии и полиции. Все эти проекты остались не реализованными и свелись к частным мерам (к увеличению количества полиции, переименованию должности шефа жандармов 5 августа 1914 г. в главноначальствующего корпусом жандармов).

В годы революции и политической реакции Департамент полиции вдохновлял черносотенное и погромное движение.

Провокация стала основным методом деятельности департамента. В 1907 г. начальникам охранных отделений департамента разослал секретную инструкцию, предписывающую «приобретение и сбережение внутренней и секретной агентуры как единственного вполне надежного средства, обеспечивавшего осведомленность».

Завербованные департаментом и местными охранными отделениями агенты-провокаторы принимали активное участие в деятельности политических партий, выдавали своих товарищей по организации, нередко толкали их на такие действия, которые облегчали арест революционеров и расправу над ними.

Роль Департамента полиции в насаждении провокации в революционных политических партиях вскрыло «дело Азефа».

Провокаторскую роль члена ЦК партии эсеров Е. Азефа, инициатора 28 террористических актов, разоблачил в 1907 г. в частной беседе бывший директор Департамента полиции А.А. Лопухин. В связи с «делом Азефа» были разоблачены некоторые видные агенты Департамента полиции (З. Жученко-Гернгросс, А. Серебрякова и др.). Возбешенное этими разоблачениями правительство предало Лопухина суду Особого присутствия Сената в 1909 г. и осудило его по статье 102 Уголовного уложения («принадлежность к тайному сообществу») к ссылке в Сибирь. Под давлением буржуазной общественности России правительство вынуждено было отстранить вдохновителя «азефовщины» директора Департамента полиции М.И. Трусевича (1906–1909).

Одновременно департамент принял меры к большей конспирации своих секретных агентов; для заведования ими в составе Особого (политического) отдела департамента была создана сверхсекретная Агентурная часть. Один из преемников Трусевича, директор департамента С.П. Белецкий (1911–1914) вновь расширил сеть секретных агентов.

Со времени революции надзор за личной безопасностью царя, во дворце и во время поездок его по стране, охрану царской резиденции, кроме Департамента полиции, осуществляло учрежденное в 1905 г. Управление *Дворцового коменданта Министерства императорского двора*. При управлении находились Особый отдел, дворцовая охрана, отряд «подвижной охраны», значительная агентура. Между начальником дворцовой охраны (в 1906–1916 гг. им был жандарм-историк А.И. Спиридович) и Департаментом полиции существовала тесная связь и обмен агентурными сведениями.

Департамент полиции и прежде всего его Особый отдел направляли свою деятельность на борьбу с массовым движением рабочих и крестьян, революционными выступлениями в армии и на флоте, нелегальными партиями. Большое внимание департамента вызывала деятельность революционных партий.

В аппарате Министерства внутренних дел в сентябре 1905 г. было создано *Особое делопроизводство* по выборам в Государственную думу и Государственный совет. Формально это учреждение являлось малозаметной структурной частью вначале Главного управления по делам местного хозяйства, а затем департамента общих дел. Фактически роль Особого делопроизводства, особенно в период подготовки и проведения выборов в Государственную думу каждого созыва, была велика. Своими циркулярами и разъяснениями оно активизировало местную администрацию. Тексты «сенаторских разъяснений», отстранявшие неугодных правительству избирателей, уполномоченных

и выборщиков, подготавливались Особым делопроизводством; Сенат их только обнаруживал, прикрывая как высший «хранитель законности» административный произвол и нарушения законов. Особое делопроизводство возглавлял С.Е. Крыжановский, занимавший с 1906 г. должность товарища министра внутренних дел; под его руководством был подготовлен текст избирательного закона 3 июня 1907 г.

В условиях революции и столыпинской реакции усилило свою деятельность и *Главное управление по делам печати*. Созданное при нем в 1906 г. Осведомительное бюро должно было снабжать органы печати «достоверными сведениями» о деятельности правительства в форме специальных бюллетеней (2 раза в сутки). Бюро составляло тематические вырезки из газет и обзоры печати, делало доклады о направлении печати председателю Совета Министров, министру внутренних дел, начальнику Главного управления по делам печати. Обобщения Осведомительного бюро служили основанием для гонения на органы печати и их запрещения. В том же 1906 г. в Главное управление по делам печати был передан из Департамента полиции и отдел иностранной и инородческой печати.

Начало аграрной революции толкало царизм на предупредительные меры по охранению помещичьего земледелия. 6 мая 1905 г. для «неотложного удовлетворения насущных нужд сельского населения» Министерство земледелия и государственных имуществ было преобразовано в *Главное управление землеустройства и земледелия*. Главноуправляющий этого управления либерально настроенный чиновник Н.Н. Кутлер подготовил аграрный проект, основной задачей которого было «устранение в крестьянской среде мысли о даровом приобретении земли в целях расширения надельного землевладения». В объяснительной записке к проекту Кутлер отмечал, что «современное положение вещей грозит землевладельцам полной потерей всего имущества, и лишь решительные меры в направлении принудительного отчуждения дадут им возможность сохранить известную часть своих земель и получить за остальное справедливое вознаграждение». При всей своей ограниченности этот аграрный проект пришелся не по вкусу реакционным помещикам. В январе 1906 г. царь удалил Кутлера с поста главноуправляющего, а Совет Министров отверг его проект.

Общее руководство «землеустройством» было возложено на созданный в составе Главного управления в марте 1906 г. *Комитет по землеустроительным делам*. Он осуществлял подготовку и проведение всех аграрных законов Столыпина, руководство деятельностью губернских и уездных землеустроительных

комиссий, разрешение на выдачу ссуд и пособий по землеустройству, определение условий продажи и сдачи в аренду казенных земель. Комитет стал основной структурной частью Главного управления.

Другим важнейшим учреждением, проводившим столыпинскую аграрную политику, было *Переселенческое управление*, переданное в Главное управление землеустройства и земледелия из Министерства внутренних дел. Оно осуществляло руководство переселением крестьян из густонаселенных аграрных губерний на окраины государства. Активным проводником столыпинского землеустройства и переселенческой политики был главным управляющий этого ведомства А.В. Кривошеин (1908–1915), имевший большое влияние на политику правительственных кабинетов П.А. Столыпина и И.Л. Горемыкина.

В своей деятельности Главное управление землеустройства и земледелия было тесно связано с Министерством внутренних дел. Если Главное управление заведовало организационно-технической стороной землеустройства, то административно-полицейскую направленность его осуществляло Министерство внутренних дел.

27 октября 1905 г. в целях привлечения на свою сторону буржуазии правительство учредило новое ведомство – *Министерство торговли и промышленности*. В этом министерстве были сосредоточены разбросанные по нескольким ведомствам вопросы управления казенной промышленностью и попечительство над частной промышленностью и торговлей. Некоторые министры этого ведомства были тесно связаны с банками и буржуазной общественностью (В.И. Тимирязев в 1905–1906, 1909 гг.; С.И. Тимашев в 1909–1915 гг.). Из Министерства финансов в аппарат нового ведомства были переданы отделы промышленности и торговли, тарифные учреждения и заведование фабричной инспекцией, из бывшего Министерства земледелия и государственных имуществ передано управление горной промышленностью; кроме того, в состав министерства вошел аппарат созданного незадолго до революции Главного управления торгового мореплавания и портов.

Министерству торговли и промышленности правительство передало надзор за выполнением фабрикантами фабрично-заводского законодательства, за взаимоотношениями рабочих и фабрикантов – фабричную инспекцию. Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие являлось структурной частью министерства.

Новый общественный подъем в России заставил правительство в 1912 г. принять закон о страховании рабочих, который

вводил страхование лишь для некоторых их категорий. Деятельность местных страховых учреждений (больничных касс), а также органов административного надзора за ними (губернских страховых присутствий) координировалась и направлялась *Страховым советом*. В составе этого совета под председательством министра заседали 15 чиновников, два представителя городского и земского «самоуправления», пять фабрикантов и пятеро рабочих. Преобладание чиновников и буржуазии в этом совете делало голоса рабочих незаметными.

Создание Министерства торговли и промышленности сократило компетенцию *Министерства финансов*. Однако его значение возросло. После 1905 г. усилилась роль этого министерства по руководству кредитным делом (особенно по деятельности Государственного банка), операциями по внешним займам (Особенная канцелярия министра финансов). Столыпинская аграрная политика вызвала активизацию деятельности находившегося в ведении министерства Крестьянского банка, который получил право выдавать ссуды крестьянам под залог наделенных земель при переводе на хутора и отруба и переселении на новые земли.

Значение министерства подчеркивалось участием министра финансов В.Н. Коковцова (1906–1914) во всех внутривнутриполитических и внешнеполитических мероприятиях царизма; в 1911–1914 гг. он был одновременно председателем Совета Министров.

Правительственные круги объясняли причины поражения в Русско-японской войне несовершенством организации *Военного министерства*. Поэтому в июне 1905 г. по инициативе Совета государственной обороны учреждается должность начальника Генерального штаба, подчиненного непосредственно царю. Он возглавил особое ведомство по военно-оперативному руководству армии – *Главное управление Генерального штаба*. В его аппарате были созданы четыре должности генерал-инспекторов отдельных родов войск (пехоты, кавалерии, артиллерии, инженерной части). Посты генерал-инспекторов (вошедших в состав Совета государственной обороны) заняли преданные царю генералы, а также великие князья. Военное министерство превратилось в военное хозяйственно-административное ведомство.

Совет государственной обороны и Главное управление Генерального штаба в период революции руководили карательными действиями войск. В конце 1905 г. была изменена традиционная дислокация армии: войска пограничных военных округов были перемещены во внутренние промышленные и аграрные губернии для «содействия гражданским властям».

Существование нескольких самостоятельных военных ведомств в России вредно сказывалось на боевой подготовке войск и управлении армией. Поэтому в 1909–1910 гг. проводится централизация военного ведомства с восстановлением значения Военного министерства как единого центрального военного ведомства. Главное управление Генерального штаба вошло в состав Военного министерства, а начальник Генерального штаба превратился в ближайшего помощника военного министра по военно-оперативным делам.

Инспектора войск и их управления также были включены в состав Военного министерства. Главное военно-инженерное управление было преобразовано в связи с передачей в его ведение заведования авиацией в *Главное военно-техническое управление* (1913).

Однако все эти мероприятия не могли коренным образом укрепить армию. Военная бюрократия сохраняла элементы гнилости, свойственные всему правительственному аппарату самодержавной России начала XX в. Это выражалось в косности большей части генералитета, в отсутствии заботы о современной подготовке войск и обеспечении их современным оружием и боеприпасами.

После Цусимского сражения великий князь Алексей Александрович получил отставку. Должность генерал-адмирала как главного начальника флота и морского ведомства была упразднена и заменена морским министром, который получил всю полноту власти в *Морском министерстве*. Первым морским министром был назначен вице-адмирал А.А. Бирилев.

Россия предпринимала лихорадочные усилия для восстановления военно-морского флота. Летом 1906 г. был создан *Морской генеральный штаб*, заведовавший стратегической подготовкой флота. Начальник генштаба флота подчинялся морскому министру.

Буржуазные веяния почти не отразились на личном составе *Министерства иностранных дел*. Руководящие посты в центральном аппарате министерства, а также должности послов, посланников, министров-резидентов и поверенных в делах занимали представители высшей, часто титулованной дворянской знати.

В условиях дипломатических кризисов, активизации союзнических отношений с Англией и Францией по подготовке империалистической войны наследованное от XIX в. устройство аппарата Министерства иностранных дел оказалось архаичным и малооперативным. Буквально накануне войны (24 июня 1914 г.) при министре С.Д. Сазонове (1910–1916) было принято новое

«Учреждение», изменившее организационное устройство министерства: первый департамент стал заведовать личным составом и хозяйственными делами, второй департамент сосредоточил некоторые важные общеминистерские дела (переписка по заключению, ратификации договоров России с другими государствами, вопросы о границах, о выдаче политических преступников и т. д.).

Текущее руководство дипломатическими сношениями России было сосредоточено в четырех так называемых политических отделах, возглавляемых советниками. Важнейшим из них считался I отдел (соединенный с канцелярией министра), ведавший дипломатическими сношениями России со странами Западной Европы (кроме балканских), Америки и частью Африки. Дипломатическими сношениями с балканскими и азиатскими государствами ведали II, III и IV политические отделы министерства.

Местные государственные учреждения

В период с 1905 по 1914 г. сохранились все основные звенья местной администрации, полиции, жандармерии и охраны. В связи с введением различных стадий так называемого исключительного положения компетенция местных органов *Министерства внутренних дел* значительно возросла. Особенно усложнилось управление столицами. С января по октябрь 1905 г. петербургский генерал-губернатор Д. Ф. Трепов имел диктаторские полномочия. Старая должность обер-полицеймейстера в Москве была заменена должностью градоначальника, имевшего гораздо больше прав и самостоятельности в отношении полиции, местного городского самоуправления и т. п. Изменилось устройство и столичных охранок. В годы столыпинской реакции при них появились регистрационные бюро, следившие за всеми приезжавшими в столицы лицами. При петербургской охране для охраны царя и императорской фамилии был учрежден центральный филерский отряд, а при московской охране из черносотенцев формировалась добровольческая охрана. В 1914 г. в России было 26 охранных отделений.

Борьба с революцией потребовала децентрализации органов политического сыска, предоставления им известной самостоятельности и большей оперативности, что вызвало создание своеобразных «охранных округов». В конце 1906 г. были созданы 10 районных охранных отделений. Территория деятельности каждого из них охватывала несколько губерний (Московского – 12, Самарского – 11, Киевского – 5 и т. д.); в подчинении районных

охранных отделений находились охранные отделения и губернские жандармские управления каждого «района».

Массовые разоблачения провокаторов, проводившиеся после «дела Азефа», недостаточная эффективность Департамента полиции в борьбе с революционным движением в годы нового революционного подъема вынудили правительство упразднить в 1914 г. районные охранные отделения как излишнее промежуточное звено в громоздком аппарате политического сыска России.

Для борьбы с аграрным движением кроме существовавших уже исправников, станových приставов, урядников и сельской полицейской стражи закон 10 апреля 1905 г. «Об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках» создавал временные уездные комиссии из уездного предводителя дворянства (председателя комиссии), председателя уездной земской управы, уездного исправника, одного земского начальника, податного инспектора, чиновника от министерства. На эти комиссии возлагались следственно-карательные функции – выяснение степени участия в аграрном движении крестьян и привлечение их к ответственности.

Некоторым изменениям подверглись и местные органы цензуры. В ноябре 1905 г. были изданы «Временные правила о периодических изданиях», отменявшие предварительную цензуру и вводившие административные взыскания, денежные залоги, приостановку и арест издания, судебную ответственность. Термин «цензура» царское правительство вынуждено было упразднить. В апреле 1906 г. цензурные комитеты были преобразованы в *комитеты по делам печати*, а цензоры стали называться инспекторами печати. Комитеты по делам печати сохраняли старую организацию и порядки цензурных комитетов. В крупных городах при канцеляриях градоначальников и полицеймейстеров были учреждены особые инспекции типографий, литографий и книжной торговли, деятельность которых дополняла цензурные мероприятия комитетов по делам печати.

«Временные правила об обществах и союзах» (март 1906 г.) ограничивали «свободу» союзов, обществ и собраний, данную Манифестом 17 октября. Для наблюдения за учреждением обществ и союзов, регистрации их программных документов и уставов, контроля за их деятельностью в губерниях учреждались *губернские* (областные, городские) *по делам об обществах и союзах присутствия* под председательством губернаторов или градоначальников.

В этот период возрастает значение земских и городских органов «самоуправления». В большинстве земств России по-прежнему руководящую роль играли помещики.

В годы революции и реакции были проведены некоторые частные изменения в компетенции земских учреждений. По закону 20 февраля 1906 г. каждое губернское земское собрание выбирало по одному члену Государственного совета (на трехлетие). Законом «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей» в октябре 1906 г. был отменен порядок назначения губернатором гласных от крестьян в земстве с восстановлением уездного избирательного съезда от сельских обществ. В 1912 г. уездные земские собрания и городские думы получили право выбирать мировых судей в тех губерниях, где мировые судьи были восстановлены. Кое-где на «окраинах» (например, в западных губерниях) были учреждены земства.

Министерство юстиции в годы революции и реакции провело своеобразную чистку судебного аппарата с удалением неугодных правительству судей и чинов прокуратуры. В процессе судопроизводства в эти годы культивировалась неразборчивость в судебных доказательствах вплоть до сокращения следствия, отстранения следователей, замены свидетельских показаний различными «немыми» свидетелями, т. е. данными специальных экспертов, находившихся на государственной службе. Все это помогло приспособить судебный аппарат России к ведению политических процессов, сблизить суды с жандармерией и охранкой. Значительно усиливается и тюремный аппарат, возрастает значение административной ссылки.

Законом от 15 июня 1912 г. был восстановлен институт мировых судей, в связи с чем судебные функции земских начальников были изъяты, а городские судьи стали упраздняться. Мировые судьи восстанавливались с некоторыми коррективами. Так, председатель съезда мировых судей назначался министром, возросла зависимость мировых судей от Министерства юстиции и местной администрации.

Законом была сделана попытка создать связь сословных крестьянских волостных судов с институтом мировых судей. Однако царизм не торопился с введением этого закона: до войны мировые судьи были введены только в 13 губерниях, а к 1917 г. — в 20 (из 97 губерний и областей России).

Министерство торговли и промышленности. После 1905 г. буржуазия стала тяготиться старыми формами опеки над торговлей и промышленностью со стороны царской бюрократии. Получиновничьи комитеты торговли и мануфактур, созданные для того, чтобы направить деятельность буржуазии в ограниченное законом русло, стали хиреть. Вместо них большое значение приобрели различные «представительные органы» буржуазии:

биржевые комитеты, советы и бюро съездов представителей буржуазии, буржуазные общества и союзы.

В 1912 г. по закону о страховании рабочих на предприятиях утверждались больничные кассы. Для общего управления и руководства больничными кассами в каждой губернии, на которую распространялся страховой закон, учреждалось губернское страховое присутствие в составе председателя-губернатора, чиновников, представителей земства и городского самоуправления, буржуазии и рабочих. На 12 чиновников и фабрикантов, входивших в состав этого присутствия, приходилось двое рабочих. В министерстве всеми страховыми учреждениями заведовал страховой совет.

По «Правилам чрезвычайной охраны на железных дорогах» 14 декабря 1905 г. *Министерство путей сообщения* имело право учреждать *Особый комитет по охране* каждой железной дороги под председательством начальника (управляющего) дорогой. В его состав входили заведующий передвижением войск этой дороги и начальник жандармского полицейского управления. На этот комитет возлагались задачи предотвращения забастовок, наблюдения за исполнением служащими дороги их обязанностей. Комитет имел право издавать обязательные для служащих и рабочих железной дороги постановления, устанавливать для них взыскания (увольнения, штраф до 500 руб., арест до трех месяцев), закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, приостанавливать продажу печатных изданий, учреждать из служащих вооруженную охрану и, наконец, обращаться за «содействием войск». «Правила» разрешали учреждать комитеты и на отдельных отрезках железнодорожного пути (участковые комитеты).

Комитеты по охране железных дорог являлись следственно-судебными и административными органами, устанавливавшими на железных дорогах военно-полицейский режим.

Для направления и объединения этих комитетов в Министерстве путей сообщения был учрежден *Главный комитет по охране железных дорог*, в состав которого входили начальник управления железных дорог, начальник управления военных сообщений и начальник штаба корпуса жандармов.

На местах столыпинскую аграрную политику проводили административно-судебные учреждения по землеустройству, губернские и уездные землеустроительные комиссии. В некоторых губерниях они были учреждены еще в марте 1906 г., а повсеместно – законом 29 мая 1911 г.

Землеустроительные комиссии должны были содействовать выделившимся из общины крестьянам в размежевании зе-

мель, в покупке земель через посредничество отделения Крестьянского банка, в переселенческой политике, в разрешении землеустроительных споров.

Губернская землеустроительная комиссия выполняла функции распорядительного учреждения и принимала апелляционные жалобы на решения уездных комиссий, которые являлись исполнительными инстанциями. Во главе ее стоял губернатор или губернский предводитель дворянства, а в ее состав входили должностные лица губернии и неперменный член от *Главного управления землеустройства и земледелия*. Уездную землеустроительную комиссию возглавлял уездный предводитель дворянства, а в состав комиссии входили чиновники уезда (в том числе один из земских начальников), неперменный член от Главного управления и три члена от крестьян (кулаков); последние выбирались на уездных съездах по выборам в земства от сельских обществ.

Низовым звеном столыпинского землеустройства стал земский участковый начальник; он был ближайшим исполнителем землеустроительных законов, выдавал удостоверительные акты на землю, разрешал предварительные споры, принимал участие в работе землеустроительных комиссий.

Неспособность гражданского аппарата к борьбе с революцией толкала правительство на применение форм военного подавления. Военно-окружные штабы в системе *Военного министерства* сделались центрами руководства деятельностью карательных отрядов, а военно-окружные суды судили не только военных, но и гражданских лиц.

По указу 19 августа 1906 г. генерал-губернаторы и главнокомандующие получили право в тех случаях, когда «учиненные лицом гражданского ведомства преступные деяния являются настолько очевидными, что нет надобности в его расследовании», учреждать военно-полевые суды. Такой суд состоял из председателя и четырех членов – офицеров армии и флота. Попавшие в военно-полевой суд дела рассматривались в течение двух суток при закрытых дверях, без форм судопроизводства, а решения сразу же вступали в силу и приводились в исполнение. Основной мерой наказания этих судов была смертная казнь через повешение или расстрел. За 6 месяцев действия военно-полевой юстиции было предано смертной казни больше лиц, чем за все время с 1825 по 1905 г.

Военно-полевые суды как форма грубой военной расправы вызвали возмущение во всех слоях населения. Правительство было вынуждено упразднить военно-полевые суды, которые фактически существовали до 20 апреля 1907 г. В условиях столыпин-

ской реакции судебная расправа осуществлялась или в обычном судебном порядке, или с помощью военно-окружных судов. Все формальности производства дел по политическим преступлениям в военно-окружных судах законом 27 июня 1907 г. были резко сокращены, что обеспечивало быструю и суровую судебную расправу. За годы первой революции и столыпинской реакции эти суды осудили за государственные преступления до 10 тыс. человек.

Управление окраинами

В годы первой революции в России правительство распространило на окраины все чрезвычайные меры (все стадии исключительного положения, военно-полевые суды, которые принимали здесь особенно жестокие формы).

Страх перед размахом революции на *Кавказе* вынудил самодержавие вернуться к старой организационной форме управления 40–70-х годов XIX в. В феврале 1905 г. на Кавказе было восстановлено наместничество. Назначенный царем и подчиненный непосредственно ему наместник Кавказа князь И.И. Воронцов-Дашков (1905–1915) получил широкие гражданские и военные полномочия. Его ближайшим помощником по борьбе с революционным движением стал заведующий полицией (помощник наместника по полицейской части). Правительство назначило на этот пост бывшего начальника дворцовой полиции генерала Е.Н. Ширинкина.

Осенью 1906 г. по ходатайству бакинских нефтепромышленников крупнейший пролетарский центр Кавказа – Баку был выделен в особое градоначальство.

Сохранялась старая система учреждений и прежнее административно-территориальное деление в *Польше, Прибалтике, Средней Азии и Сибири* (если не считать учреждения нескольких новых административно-территориальных единиц, например Камчатской и Сахалинской областей, и окончательного упрощения в Сибири деления на округа; повсеместно были введены уезды).

В годы политической реакции в России царизм продолжал наступление на финляндскую автономию.

Закостенелость административного аппарата на окраинах России выражала полную неспособность царского правительства внести более гибкую организацию их управления.

Первая революция в России вызвала усиление деятельности карательных звеньев государственного аппарата самодержавной монархии. Для борьбы с революцией широко использовался военный аппарат. Самодержавная монархия после революции сделала второй шаг по пути к буржуазной монархии, выразившийся в следующих специфических чертах: в изменении социальной опоры (опора на помещиков и верхи торгово-промышленной буржуазии, поиски опоры в деревне в лице кулачества) и в лжепарламентаризме (лжепарламент из двух «палат» – представительной Государственной думы и реформированного Государственного совета и «правительственный кабинет» – Совет Министров).

Второй шаг по пути к буржуазной монархии не устранил существовавшей в России абсолютной (неограниченной) монархии, главной социальной опорой которой оставался класс помещиков-дворян, воздействовавший через придворные верхи (придворная камарилья) и Совет объединенного дворянства на внутреннюю и внешнюю политику страны.

Социальная опора самодержавия оказалась непрочной. Невозможность реформаторского пути развития самодержавия без изменения его характера привела к предвоенному политическому застою.

Глава X

Аппарат государства и общественных буржуазных организаций Российской империи во время мировой (империалистической) войны. Общий кризис царской монархии

Первая мировая война, явившаяся закономерным результатом экономического и политического развития империалистических держав, вызвала изменения не только в государственном аппарате, но и во всем государственном строе России.

Государственный аппарат России в первый год войны. Создание первых общероссийских буржуазных организаций

Россия вступила в войну 19 июля 1914 г. Приспособление правительственного аппарата к войне нашло выражение прежде всего в создании *полевого военного аппарата* с соответствующими изменениями в военных учреждениях в центре (Военное и Морское министерства) и на местах (военно-окружные управления). Царизм пытался сосредоточить в своих руках руководство всеми военно-хозяйственными делами с незначительным допуском буржуазной общественности лишь в военно-санитарное дело (Земский и Городской союзы).

Разработка нового положения о «Полевом управлении в военное время» началась еще осенью 1906 г. и проводилась в нескольких бюрократических комиссиях, но лишь за 3 дня до начала войны положение было утверждено царем. Длительная разработка «Положения» объясняется отсутствием в 1905–1909 гг. единого военного централизованного ведомства, отвлечением армии от ее непосредственных задач на выполнение карательных функций, косностью большей части генералитета, отсутствием с их стороны заботы о современной подготовке войск.

«Положение» определило устройство Ставки верховного главнокомандующего и всего полевого аппарата на фронтах. Во главе всех армий России закон ставил ответственного только пе-

ред императором верховного главнокомандующего, при котором и сосредоточивался аппарат Ставки. Основной структурной частью в Ставке являлся штаб во главе с начальником. В штаб входили управления: генерал-квартирмейстера, дежурного генерала, начальника военных сообщений и военно-морское. Впоследствии этот аппарат возмател: появилась Дипломатическая канцелярия по гражданскому управлению, Управление авиации и воздухоплавания и др.

Верховным главнокомандующим был назначен дядя царя – кавалерийский генерал великий князь Николай Николаевич. Начальником штаба при нем был назначен генерал Н.Н. Янушкевич.

Несколько армий, предназначенных для достижения одной стратегической цели, составляли фронт. Во главе армий фронта стоял главнокомандующий, которому подчинялся большой полевой аппарат фронта (штаб управления). В самом начале войны было создано два фронта: Северо-Западный и Юго-Западный. Осенью 1914 г. появляется Кавказский фронт. В 1915–1916 гг. число фронтов возрастает до пяти. На каждом фронте действовало несколько армий, подразделявшихся на корпуса, корпуса делились на дивизии, дивизии – на бригады, бригады – на полки и т. д. Фронты, армии, корпуса, дивизии имели своих командующих, штабы, отделы. Аппарат армии был довольно сложным.

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

На первом этапе война не вызвала изменений в высшем правительственном аппарате. Однодневные заседания Государственной думы и Государственного совета 26 июля прошли под знаком доверия правительству. Открывший чрезвычайное заседание Думы М.В. Родзянко произнес торжественную речь о «единении русского царя с верным ему народом». Его поддержали представители всех фракций, кроме социал-демократов. Огласив общую декларацию, разоблачавшую политику правительства, осудившую войну, и противопоставив ей международную солидарность трудящихся, большевистская и меньшевистская фракции покинули заседание Думы, не приняв участия в утверждении военного бюджета.

В июле – августе 1914 г. по инициативе буржуазии и обуржуазившихся помещиков были созданы общероссийские

организации: *Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы.*

Созданный на съезде представителей земств 30 июля Всероссийский земский союз объединил земские учреждения 41 губернии. Его высшим органом являлся съезд уполномоченных земств (по два уполномоченных от каждой земской губернии: от губернского земского собрания и губернской земской управы). Между съездами делами союза ведал Главный комитет из десяти членов во главе с главноуполномоченным. Первым главноуполномоченным был тесно связанный с буржуазными кругами помещик князь Г.Е. Львов. Роль местных органов союза выполняли чаще всего губернские земские управы. В конце 1914 – начале 1915 г. были созданы фронтовые комитеты Земского союза.

Всероссийский городской союз был организован на совещании городских голов 8–9 августа 1914 г. Он состоял из съезда уполномоченных от органов городского «самоуправления», Главного комитета из десяти членов, областных, городских и фронтовых комитетов. Главноуполномоченным этого союза был городской голова Москвы крупный капиталист М.В. Челноков, а его товарищами – А.И. Гучков и М.И. Терещенко. В ходе войны эти союзы стали расширять свою компетенцию от заведования военно-санитарным делом до снабжения армии всем необходимым. В структуре главных комитетов этих союзов появляются такие отделы, как заготовительный, продовольственный, эвакуационный, санитарный, врачебно-питательных пунктов и т. д. Руководящая роль в союзах принадлежала буржуазии и связанным с капиталистической деятельностью помещикам, заинтересованным в обогащении на военно-хозяйственных делах. Несмотря на скромные хозяйственно-административные функции союзов, их создание и дальнейшее расширение прав свидетельствовали о возраставшем значении буржуазии в государственности России.

Внешне первый год войны вызвал сплочение господствующих классов вокруг трона, известную стабилизацию абсолютизма в России. Государственная дума и Государственный совет после однодневных заседаний 26 июля 1914 г. не собирались до января 1915 г.

24 июля 1914 г. *Совету Министров* были предоставлены чрезвычайные полномочия: получил право разрешать большинство дел самостоятельно от имени царя, утверждать «всеподданнейшие доклады»; лишь некоторые особо важные журналы Совета Министров подлежали личному одобрению императора. Возросла и личная власть председателя Совета Министров и отдельных министров (внутренних дел). С июля 1914 г. по июнь 1915 г. через Совет Министров прошли и были утверждены 285 чрезвычайных

указов (всего за время войны их было утверждено 527). Законы военного времени открывали широкий простор для деятельности органов администрации, полиции, жандармерии и цензуры, облегчали и упрощали судопроизводство. Относительно стабильным был и состав «кабинета» министров самодержавного монарха – все основные министерские посты занимали лица, назначенные еще до войны.

Отсутствие «законодательных» палат, интенсивная деятельность самого правительства, более суровые порядки в стране создавали видимость возвращения всей государственности России к порядкам и временам до первой русской революции. На самом деле самодержавная монархия и ее государственный аппарат продолжали разлагаться. Возросло значение придворной камарильи, которую возглавляла императрица Александра Федоровна и авантюрист Григорий Распутин. Ее активными деятелями были фрейлина двора А.А. Вырубова, князь М.М. Андронников, доктор тибетской медицины П.А. Бадмаев, директор правления Русско-французского банка Д.Л. Рубинштейн, банкир И.П. Манус, бывший агент Департамента полиции И.Ф. Манасевич-Мануйлов и др. Уже в начале 1915 г. окружение императрицы делает первые попытки тайных сношений с Германией и Австро-Венгрией.

Кризис государственности России. Расцвет общероссийских буржуазных организаций

Для государственного аппарата России с лета 1915 г. до начала 1916 г. характерна была передача части военно-хозяйственных дел общественным организациям. Государственная машина самодержавия обнаружила в это время первые признаки общего кризиса.

Поражение русской армии весной и летом 1915 г. усилило германофильские настроения при царском дворе. В придворном кружке считали, что путем заключения сепаратного мира с Германией можно выйти из хозяйственных трудностей, пресечь оппозиционные настроения буржуазии, расправиться с возмущавшим массовым движением и таким путем укрепить монархический настрой.

С каждым месяцем войны возрастал разрыв между царским двором и Ставкой, где сильно было влияние буржуазной оппозиции. Опасаясь противодействия Ставки, императрица уговорила Николая II произвести замену высшего руководства армией. 23 августа 1915 г. царь сместил с поста Верховного глав-

нокомандующего великого князя Николая Николаевича и назначил на этот пост себя. Новый начальник штаба Ставки М.В. Алексеев в отличие от недостаточно компетентного в военно-оперативных вопросах царя был опытным и способным генералом, но не был самостоятельным в своих действиях и не мог обеспечить улучшение верховного командования. В условиях расширения масштаба военных операций (в августе были созданы еще два фронта – Северный и Западный) армия была фактически обезглавлена.

На втором году войны армию и тыл глубоко взволновали слухи о деятельности немецкого шпионского центра, нити которого якобы вели в Военное министерство, к военному министру генералу В.А. Сухомлинову (1909–1915); были арестованы некоторые друзья министра (в их числе – жандармский полковник С. Мясоедов). Поражение армии весной – летом 1915 г. и общественное мнение заставили царя 13 июня отстранить Сухомлинова; его заменил близкий к думским кругам генерал А.А. Поливанов. Вслед за этим были сделаны и другие уступки буржуазной общественности. После длительного перерыва 19 июля 1915 г. была созвана Государственная дума.

Политический кризис государственного строя России в период мировой войны отражался прежде всего на Государственной думе, сессии которой были менее продолжительными и часто прерывались по различным соображениям правительства.

Поражения на фронте усилили оппозиционные настроения в обеих «палатах» российского «парламента»: в Государственной думе и Государственном совете. К середине августа в их составе сложился так называемый прогрессивный блок, который ставил своей задачей убедить правительство «встать на новый путь». Он предлагал царю полное обновление состава Совета Министров, создание правительства, «сильного доверием общества». Кроме того, программа «прогрессивного блока» предлагала: изменение приемов управления, некоторые мероприятия в области национальной политики (отмена ограничений в отношении евреев, автономия Польши), свободу вероисповедания, пересмотр земского положения и введение волостного земства, легализацию печати и пр. Программа включала даже «меры для поддержания социального мира»: уравнивание в правах крестьян, восстановление в правах профсоюзов и рабочей печати, прекращение преследования рабочих представителей в больничных кассах и т. д. По поручению блока П.Н. Крупенский 24 августа передал эту программу правительству, а в конце августа она была опубликована в московских и петроградских газетах.

Для руководства деятельностью этого весьма многолюдного блока (более 300 членов) было избрано бюро в составе 25 человек под председательством члена Государственного совета барона В.В. Меллер-Закомельского. Членами бюро были П.Н. Милюков, А.И. Шингарев, Н.В. Некрасов, В.В. Шульгин, Д.Д. Grimm и др.

Неспособность самодержавия и царской бюрократии вести победоносную войну толкнула буржуазию на создание новой общероссийской организации – *военно-промышленных комитетов*, которые помогли бы мобилизовать промышленность на военные нужды. Эта мысль была высказана на IX съезде представителей торговли и промышленности в мае 1915 г. 25–28 июля состоялся первый съезд представителей военно-промышленных комитетов, точно определивший состав Центрального военно-промышленного комитета, первое заседание которого состоялось 4 июня 1915 г. Правительство было вынуждено закрепить создание центрального и местных военно-промышленных комитетов законом 27 августа 1915 г., который предоставлял комитетам функции «содействия правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия, путем планового распределения сырья и заказов, своевременного их выполнения, установления цен и т. п.».

Такое узкое назначение комитетов явно не удовлетворяло русскую буржуазию, мечтавшую превратить Центральный военно-промышленный комитет в своеобразное Министерство снабжения. Буржуазия пыталась сделать из военно-промышленных комитетов органы координирования работы всей промышленности на оборону, планирование снабжения ее металлами, топливом и сырьем, орган «единения» с рабочим классом, попечительства о пополнении рабочей силы на предприятиях, а также распределения правительственных заказов.

В состав Центрального военно-промышленного комитета входили 10 представителей от Совета торговли и промышленности, по три – от каждого областного военно-промышленного комитета, по три – от Всероссийских земского и городского союзов, по два – от городских дум Петрограда и Москвы, два – от Всероссийской сельскохозяйственной палаты и пять – от Комитета военно-технической помощи. Аппарат комитета возглавляло бюро. Первым председателем Центрального военно-промышленного комитета был капиталист Н.С. Авдаков, а после его смерти – А.И. Гучков; товарищем председателя был московский фабрикант А.И. Коновалов. В бюро Центрального военно-промышленного комитета вошли крупнейшие капиталисты А.А. Бубликов, В.В. Жуковский, Н.Ф. фон Дитмар и др. Аппарат Центрального

военно-промышленного комитета подразделялся на множество (до 23 к концу 1916 г.) отделов (механический, металлургический, взрывчатых веществ, рабочий и пр.) и обслуживался представителями буржуазной интеллигенции (инженерами, техниками, врачами, журналистами и т. д.).

Сложную организацию (президиум, бюро, отделы) имели и местные (областные и «районные») комитеты. К концу 1916 г. их было 227, из них – 36 областных и 191 районный (к концу 1917 г. их насчитывалось уже 242).

Особую роль среди местных комитетов играл Московский военно-промышленный комитет (областной), объединявший деятельность 64 комитетов пятнадцати центральных губерний России. Председателем этого комитета был крупный банкир и текстильный фабрикант П.П. Рябушинский, его заместителем – С.А. Смирнов, а в числе товарищей – князь Г.Е. Львов, московский городской голова М.В. Челноков. В состав бюро комитета входили крупные московские фабриканты – руководители Общества фабрикантов и заводчиков Ю.П. Гужон и Ю.П. Поплавский.

Военно-промышленные комитеты политически и экономически объединяли буржуазию и играли заметную роль в военном снабжении: к концу 1916 г. они получили до 17,5% всех военных заказов и выполнили 11% их.

На первом съезде военно-промышленных комитетов было принято решение о необходимости привлечь к «сотрудничеству» в комитетах рабочих. С помощью меньшевиков-оборонцев осенью 1915 г. были проведены двухстепенные выборы в рабочие группы при военно-промышленных комитетах. В рабочую группу (10 человек) при Центральном военно-промышленном комитете были избраны видные сторонники сотрудничества с буржуазией – меньшевики Гвоздев, Брейдо, Абросимов (провокактор) и др. Кроме Центрального военно-промышленного комитета рабочие группы были созданы лишь в 36 местных комитетах. Вдохновляемые оборонцами-меньшевикам, рабочие группы стремились установить «классовый мир» с капиталистами путем разбора их конфликтов в особых примирительных камерах; создаваемые ими же биржи труда облегчали капиталистам набор рабочей силы.

В ходе войны компетенция Всероссийского земского и Всероссийского городского союзов значительно расширилась; они стали заведовать военно-санитарным делом, снабжением и снаряжением армии, размещением беженцев и т. п. Поскольку функции этих союзов фактически совпадали, то в июле 1915 г. в центре и на местах были учреждены объединенные органы, которые должны были координировать деятельность этих союзов, –

Главный комитет по снабжению армии, или *Земгор*, а также его местные, губернские, уездные и городские комитеты при земских и городских управах и уполномоченные на фронтах. В состав Земгора вошли главноуполномоченные обоих союзов и по четыре члена от Главного комитета каждого союза. Фактически Земгор стал дополнительной снабженческой организацией. При нем состояли кожевенный комитет, химический отдел, автомобильный подотдел и другие учреждения. Земгор имел собственные предприятия, мастерские, магазины; он объединял кустарную промышленность. Законом 16 ноября 1915 г. правительству пришлось санкционировать существование и этой общественной организации. Окончательно сложившиеся к осени всероссийские буржуазные организации (Земский и Городской союзы, Земгор, военно-промышленные комитеты) выполняли фактически государственные военно-хозяйственные функции.

Расширение деятельности Всероссийского земского и Городского союзов, учреждение Земгора и военно-промышленных комитетов создавали угрозу, что общее руководство всей военной экономикой окажется вне влияния правительства, а самодержавное государство в этих вопросах может попасть в зависимость от буржуазии и буржуазных организаций. В противовес этим буржуазным организациям правительство законом 17 августа 1915 г. создало ряд *Особых совещаний* – высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров и подотчетных только императору: для обсуждения и объединения мероприятий по *обороне* (под председательством военного министра), *по топливу* (под председательством министра торговли и промышленности), *по продовольствию* (под председательством министра земледелия) и *по перевозкам* (под председательством министра путей сообщения). 30 августа было учреждено еще одно Особое совещание – *по устройству беженцев* (под председательством министра внутренних дел). В состав этих Особых совещаний кроме правительственных чиновников были включены представители крупной буржуазии и буржуазной интеллигенции. Учреждением Особых совещаний царизм стремился усилить регулирующее влияние на вопросы военной экономики, сохранить зависимость русской буржуазии от правительственных законов. Попавшие в Особые совещания представители буржуазии и буржуазной интеллигенции составляли в них меньшинство, их влияние на основное направление деятельности этих учреждений было ограничено вмешательством царских чиновников.

Особенно большое значение приобрело Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне. В его

состав вошли председатели Государственного совета (И.Я. Голубев) и Государственной думы (М.В. Родзянко), по 9 членов от Думы (в их числе – П.Н. Милюков, А.И. Шингарев, П.Н. Крупенский, Н.Е. Марков 2-й и др.) и Государственного совета (бывший министр торговли и промышленности С.И. Тимашев, бывший товарищ министра внутренних дел В.И. Гурко, генерал царской свиты В.Н. Шебеко, председатель Особого комитета по «борьбе с немецким засильем» А.С. Стишинский и др.), а также представители ряда министерств и ведомств (в их числе начальник Главного артиллерийского управления генерал А.А. Маниковский). Представительство капиталистов в Особом совещании по обороне было весьма скромным (А.И. Гучков, А.И. Коновалов, П.П. Рябушинский и В.В. Жуковский). Еще меньше было капиталистов в других Особых совещаниях.

На Особое совещание по обороне возлагались: высший надзор за деятельностью всех правительственных и частных предприятий, изготовлявших предметы боевого и материального снабжения армии и флота; содействие созданию новых предприятий, расширение и переустройство старых; распределение правительственных военных заказов и надзор за их исполнением. Особое совещание по обороне получило в выполнении этих задач широкие полномочия, вплоть до секвестра и реквизиции имущества. В его ведение попал и секвестрованный на время войны в 1915 г. Путиловский завод, срывавший до этого выполнение военных заказов.

Аппарат Особого совещания имел ряд комитетов и комиссий, соответствующих основным функциям этого совещания; особое место среди них имел *Комитет по делам металлургической промышленности* (создан в декабре 1915 г.). Делопроизводство Особого совещания велось канцелярией Военного министерства. Если в самих Особых совещаниях большинство мест и решающее слово принадлежало царским чиновникам, то рабочий аппарат (например, Комитет по делам металлургической промышленности Особого совещания по обороне) опирался в своей деятельности на аппарат синдикатов и трестов. Практически это означало сращивание некоторых звеньев государственного аппарата с монополиями.

На местах стали создаваться местные органы Особого совещания по обороне – *заводские совещания*, по одному на несколько губерний. Председателем каждого заводского совещания был особый уполномоченный, назначенный Особым совещанием, а членами – представители ряда министерств (военного, морского, торговли и промышленности и путей сообщения) и несколько (до трех) представителей от местного военно-промышленного

комитета. Иногда (например, в Петрограде) в состав заводского совещания входили представители от городского и земского союзов. С правом совещательного голоса в заводские совещания приглашались и представители местной буржуазии. Имели своих уполномоченных и комитеты на местах, и другие Особые совещания.

Особые совещания были органами государственно-монополистического капитализма, с помощью которого царизм пытался выйти из кризиса и выиграть войну. За время войны возросло значение буржуазии в отраслевых комитетах ряда ведомств. Тенденции сращивания государственного аппарата с аппаратом монополий и частных банков наметились в некоторых созданных еще до войны (1907) *отраслевых комитетах* при Департаменте земледелия Главного управления землеустройства и земледелия (Хлопковый и Льняной комитеты), а также в ряде отраслевых комитетов Министерства торговли и промышленности в 1915–1916 гг. (для снабжения хлопчатобумажных фабрик, по делам суконной промышленности, по делам кожевенной промышленности и др.).

Рост буржуазного влияния на государственный аппарат сильно беспокоил правящие круги России. Николай II и верхи бюрократии отрицательно отнеслись к «прогрессивному блоку». Чтобы ослабить его влияние, председатель Совета Министров И.Л. Горемыкин добился у царя указа о перерыве деятельности Думы и вечером 2 сентября вручил его Родзянко. Члены Думы на заседании 3 сентября выслушали царский указ и разошлись.

Уже к концу первого года войны стали ощущаться трудности в снабжении продовольствием как действующей армии, так и населения городов. В мае 1915 г. правительство возложило продовольственное дело на Министерство торговли и промышленности, при котором был учрежден *Главный продовольственный комитет* с довольно широкими задачами (учет запасов продовольствия, заготовление его, составление плана перевозок и снабжения, выработка норм снабжения, предельных цен и такс). Просуществовав всего 3 месяца, комитет был упразднен. В августе главноуправляющий землеустройства и земледелия возглавил *Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольствию*. Землеустроительная деятельность Главного управления землеустройства и земледелия фактически прекратилась, и 26 сентября 1915 г. оно было преобразовано в *Министерство земледелия*. Первое место в деятельности этого министерства заняло снабжение армии продовольствием. В аппарате министерства были учреждены канцелярии главноуполномоченного по закупке хлеба и отдел заготовки продовольствия и фуража для действующей армии.

Государственный строй России накануне свержения самодержавия

История государственного аппарата России во время Первой мировой войны с января 1916 г. по февраль 1917 г. характеризуется стремлением монархии усилить государственную централизацию, установить в стране военно-полицейскую диктатуру, ограничить до пределов деятельность буржуазных общественных учреждений и предотвратить всем этим революционные потрясения.

Глубокий хозяйственный кризис и рост массового недовольства в стране парализовали деятельность государственного аппарата, сделали многие мероприятия его неустойчивыми и безрезультатными. Весь государственный строй России в последний год существования самодержавия переживал глубокий и непоправимый кризис.

К началу 1916 г. особенно возросло влияние придворной камарильи на государственные дела. Распутин и его окружение назначали и смещали министров, губернаторов и командующих фронтами, оказывали влияние на ход военных операций, на все стороны деятельности государственной политики. 87-летний председатель Совета Министров И.Л. Горемыкин не соответствовал интересам распутинской группировки по установлению нового реакционного курса в стране. Назначенный 20 января 1916 г. на пост председателя Совета Министров Б.В. Штюрмер стал послушным исполнителем воли Распутина. Начальником его канцелярии стал Манасевич-Мануилов.

После назначения Штюрмер приступил к подготовке реакционных мероприятий. Одновременно он пытался усыпить бдительность буржуазной общественности. 9 февраля 1916 г. была созвана четвертая сессия Государственной думы, которая продолжалась до 20 июня (с перерывом 4 апреля – 9 мая). Чтобы ослабить оппозиционные настроения «прогрессивного блока», царь по совету Распутина продемонстрировал «единение» с Думой. Впервые за всю историю существования Думы Николай II явился на ее заседание и произнес краткую речь. Маневр удался, и речи думских ораторов в эту сессию были сдержанными. Дума обсуждала второстепенные дела (о реорганизации управления волости, о «народной трезвости» и т. п.). Успешное наступление на фронте (Брусиловский прорыв) позволило правительству безболезненно распустить Думу.

Министр внутренних дел А.Н. Хвостов, подготовивший покушение на Распутина, 3 марта 1916 г. был отстранен. Пост ми-

нистра внутренних дел занял Штюрмер. Для «обуздания» рабочих он подготавливал введение милитаризации промышленности, для «обуздания» печати – повседневную предварительную цензуру. Особое делопроизводство Министерства внутренних дел усилило скрытую деятельность по «подготовке выборов в Государственную думу пятого созыва».

Рост рабочего и крестьянского движения, а также антивоенных настроений в обществе толкал правительство на установление в стране военно-полицейской диктатуры. По совету Распутина и царицы Николаем II 28 июня было дано «высочайшее указание» о необходимости «в целях дальнейшего успешного ведения войны и достижения окончательной победы» согласовывать деятельность всех ведомств, в том числе и Особых совещаний, «под руководством единой власти» председателя Совета Министров. Штюрмер получил право преобладать от министров – председателей Особых совещаний и других чиновников информации и докладов о состоянии всех ведомств; ему принадлежало право окончательного решения дел, он был единственным докладчиком царю по всем спорным вопросам. При председателе Совета Министров, наделенном такими диктаторскими полномочиями, был создан надведомственный орган – *Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла*.

На заседаниях Особого совещания министров выяснились несогласованность в действиях и хаос в деятельности важнейших ведомств страны. Министры вынуждены были признать, что аппарат министерств бессилён ускорить проведение многих военно-хозяйственных мероприятий. Особое совещание министров приняло решение перейти к системе надведомственных «особых» чиновников, наделенных чрезвычайными полномочиями и способных «протолкнуть» то или иное мероприятие. Было принято решение послать одного главноуполномоченного в Донбасс для ускорения изготовления снарядов, другого – на Украину для доставки сахара, третьего – на юго-восток для доставки кожи и т. д. Особое совещание министров приняло меры, направленные и против общественных организаций: были запрещены некоторые съезды, закрыты собрания, стеснена деятельность военно-промышленных комитетов путем фактического прекращения передачи им правительственных заказов и установления правительственного контроля за деятельностью этих комитетов. Все эти меры не могли оздоровить экономику страны и вывести ее из хозяйственного хаоса. Особое совещание прекратило свою деятельность в конце декабря 1916 г.

Чтобы изъять из ведения Земского и Городского союзов военно-санитарное дело, в сентябре 1916 г. было создано центральное ведомство – *Главное управление санитарным делом*, которое не успело, однако, сформировать свой аппарат до Февральской буржуазно-демократической революции.

Стесняя и ограничивая деятельность буржуазных общественных организаций и учреждений, царизм расширял деятельность Особых совещаний, попавших под контроль председателя Совета Министров и Особого совещания министров. Компетенция Особого совещания по обороне была расширена еще в феврале 1916 г. Большое значение в его деятельности приобрели вопросы распределения между правительственными и частными предприятиями правительственных военных заказов. Особое совещание и его местные органы свели на нет соответствующие функции военно-промышленных комитетов, вынужденных получать большую часть заказов из рук того же совещания по обороне.

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

Внешнеполитическим планам придворной камарильи мешал близкий к буржуазным министр иностранных дел С.Д. Сазонов, сторонник союзников и продолжения войны. Опасаясь противодействия Англии и Франции и буржуазной оппозиции, правительство долго не решалось сменить его. 7 июля Николай II по ходатайству царицы, Распутина и Штюрмера официально отставил Сазонова «по состоянию здоровья, пошатнувшегося под влиянием непосильного труда». Пост министра иностранных дел достался Штюрмеру.

Распутинская клика подыскивала более энергичную кандидатуру на пост министра внутренних дел, чем Штюрмер. Таким кандидатом оказался товарищ председателя Государственной думы помещик, фабрикант и банкир А.Д. Протопопов. Летом 1916 г. он во главе русской «парламентской» делегации (членов

Государственной думы и Государственного совета) совершил поездку в Англию, а на обратном пути в Стокгольме имел тайное свидание с советником германского посольства. Пользуясь покровительством друзей Распутина – тибетского доктора Бадмаева и генерала П.Г. Курлова, А.Д. Протопопов был рекомендован царю, который 16 сентября 1916 г. назначил его исполняющим должность министра внутренних дел (20 декабря 1916 г. утвердил окончательно). Протопопов вошел в распутинский кружок и стал получать указания непосредственно от Распутина и царицы.

Административно-полицейский гнет в стране особенно возрос к осени 1916 г. Новый министр внутренних дел давал указания об усилении репрессий за забастовки, аграрные волнения, настаивал на «обуздании» печати. Товарищ министра внутренних дел, друг и помощник А.Д. Протопопова П.Г. Курлов распорядился на случай народных волнений в городах вооружить полицию пулеметами.

Одновременно Министерство внутренних дел способствовало освобождению осужденных ранее за темные финансовые комбинации и подозрение в шпионаже банкиров Рубинштейна, Гепнера и др.

1 ноября начались заседания Государственной думы. На первом заседании член бюро «прогрессивного блока» П.Н. Милюков выступил с резкой речью, направленной против «темных сил». Он говорил о предательстве при дворе, намекая на царицу и ее окружение. Сообщая факты неумелой и продажной политики правительства, Милюков обращался к притихшему залу Думы с вопросом: «Что это – глупость или измена?» Речь Милюкова задавала тон прениям.

Выступавший от имени всего «прогрессивного блока» С.И. Шидловский заявил, что правительство «в настоящем составе» не способно справиться с революцией и «должно уступить место лицам, объединенным одинаковым пониманием задач и переживаемого момента и готовым в своей деятельности опираться на большинство Государственной думы и провести в жизнь его программу».

Штюрмер не оправдал возлагаемых на него надежд. 10 ноября он получил отставку с поста председателя Совета Министров. Не посоветовавшись с Распутиным и царицей, Николай II назначил на этот пост А.Ф. Трепова, представителя «полицейской» династии Треповых, брата «диктатора» 1905 г. Д.Ф. Трепова. За А.Ф. Треповым был сохранен пост министра путей сообщения. Это назначение вызвало раздражение и Распутина, и Протопопова. Между Протопоповым и Треповым возникла открытая борьба за влияние в Совете Министров.

За время войны шел распад высшего правительственного аппарата. Три военные сессии Государственной думы были кратковременными и имели всего 88 заседаний (не считая межсессионного чрезвычайного заседания 26 июля 1914 г.). Для Думы в годы войны было характерно затухание законодательной активности общего собрания и думских комиссий. Универсальной для всех дел стала бюджетная комиссия, через которую проходили все законопроекты. Кратковременными стали и сессии Государственного совета (он имел всего 64 заседания). Самодержавие было разочаровано деятельностью Государственного совета, который не выполнил своего назначения «сдерживать» Государственную думу, а значительная часть его членов блокировалась с думским большинством в «прогрессивном блоке». 1 января 1917 г. была проведена реформа Государственного совета, по которой часть членов его, по назначению примыкавших к оппозиционному блоку, была заменена крайне правыми, и в Совете опять было восстановлено правое большинство. Одновременно председателем Государственного совета был назначен крайне реакционный деятель И.Г. Щегловитов.

Возраставшее вмешательство придворной камарильи, борьба различных влияний и ссоры в составе правительства снизили роль Совета Министров.

Характерным признаком разложения правительственного аппарата явилась так называемая «министерская чехарда», т. е. частые смены министров. Министерская чехарда началась с осени 1915 г. За 31 1/2 месяца с начала войны и до Февральской буржуазно-демократической революции в России сменились четыре председателя Совета Министров, шесть министров внутренних дел, три министра юстиции, три государственных контролера, два министра торговли и промышленности, четыре министра земледелия, три министра путей сообщения, четыре обер-прокурора Синода, четыре военных министра и три министра иностранных дел. Из всего состава правительства сохраняли свои посты в течение всей войны министр финансов П.Л. Барк (январь 1914 – февраль 1917 г.) и морской министр И.К. Григорович (1911–1917 гг.).

Об изменениях в руководстве наиболее важными ведомствами России свидетельствует нижеприведенная таблица.

Разложение власти отразилось на деятельности Совета Министров. При Б.В. Штюрмере часто практиковались тайные совещания отдельных групп министров («маленького Совета Министров»). Поскольку важнейшие государственные дела решались Николаем II и придворной камарильей, минуя Совет Министров, последний рассматривал малозначительные дела.

«Министерская чехарда» в России
в период Первой мировой войны

Годы	Председатель Совета Министров	Министры внутренних дел	Министры юстиции	Министры земледелия
1914	И.Л. Горемыкин (30 янв. 1914 – 20 янв. 1916 г.)	Н.А. Маклаков (16 дек. 1912 г. – 5 июня 1915 г.)	И.Г. Щегловитов (24 апр. 1906 г. – 6 июля 1915 г.)	А.В. Кривошеин (21 мая 1908 – 26 окт. 1915 г.)
1915		Князь Н.Б. Щербатов (5 июня – 26 сент.) А.Н. Хвостов (26 сент. 1915 – 3 марта 1916 г.)	А.А. Хвостов (6 июля 1915 – 7 июля 1916 г.)	А.Н. Наумов (10 ноября 1915 – 21 июля 1916 г.)
1916	Б.В. Штюрмер (20 янв. – 10 ноября)	Б.В. Штюрмер (3 марта – 7 июля) А.А. Хвостов (7 июля – 16 сент.)	А.А. Макаров (7 июля – 20 дек.)	А.А. Бобринский (21 июля – 14 ноября)
1917	А.Ф. Трепов (10 ноября – 27 дек.) Н.Д. Голицын (27 дек. 1916 – 27 фев. 1917г.)	А.Д. Протопопов (16 сент. 1916 – 27 фев. 1917 г.)	Н.А. Добровольский (20 дек. 1916 – 27 фев. 1917 г.)	А.А. Риттих (29 ноября 1916 – 27 фев. 1917 г.)

Совет Министров не мог противопоставить революции энергию высшего государственного органа, объединявшего и направлявшего всю правительственную деятельность.

В условиях глубокого хозяйственного и политического кризиса, переживаемого Россией в 1916 г., шли поиски выхода из создавшегося положения. В среде господствующих верхов намечилось два заговора. Один возглавила придворная камарилья, искавшая выход в ожесточении карательных мер. В стране предлагались введение военного, а в столицах и крупных городах осадного положения, назначение министров и губернаторов из особо преданных лиц, милитаризация заводов, закрытие органов левой печати, назначение правительственных чиновников в Земский и Городской союзы и военно-промышленные комитеты и т. п.

(июль 1914 – февраль 1917 г.)

Министры путей сообщения	Обер-прокуроры Синода	Военные министры	Министры иностранных дел
С.В. Рухлов (29 янв. 1909 – 27 окт. 1915 г.)	В.К. Саблер (2 мая 1911 – 5 июля 1915 г.)	В.А. Сухомлинов (11 марта 1909 – 13 июня 1915 г.)	С.Д. Сазонов (14 сент. 1910 – 7 июля 1916 г.)
А.Ф. Трепов (30 октября – 26 декабря 1915 г.)	А.Д. Самарин (5 июля – 26 сентября)	А.А. Поливанов (13 июня 1915 – 15 марта 1916 г.)	
	А.Н. Волжин (30 сент. 1915 – 7 авг. 1916 г.)		
	Н.П. Раев (20 авг. 1916 – 27 февр. 1917 г.)	Д.С. Шуваев (15 марта 1916 – 3 янв. 1917 г.)	Б.В. Штюмер (7 июля – 10 ноября)
Э.Б. Кригер-Войновский (27 дек. 1916 – 27 февраля 1917 г.)		М.А. Беляев (3 января – 27 февраля)	Н.Н. Покровский (30 ноября 1916 – 27 февр. 1917 г.)

В проведении этой программы большое место отводилось министру внутренних дел Протопопову, который заявлял: «Я спасу Россию. Я чувствую, что я призван вытащить Россию из беды, спасти». В октябре 1916 г. по его предложению был принят закон «Об усилении полиции в 50 губерниях...», вводивший новые штаты полиции в России (по 1 городскому на 400 жителей). Камарилья была недовольна нерешительностью Николая II. Распутин не раз говорил, что царь «негож» и что «папаша ничего не понимает... что право, что лево».

В целях организации реакционной программы правительство 16 декабря прервало заседание Государственной думы, запретило земский и городской съезды, а когда они собрались явочным порядком, произвело аресты некоторых деятелей; арестованы были члены рабочих групп военно-промышленных комитетов. Все эти меры были направлены на то, чтобы расправиться с революционным движением, подавить оппозицию буржуазии и упрочить позиции самодержавия. Самодержавие медлило с окончательной реализацией этих планов, опасаясь дальнейшего роста недовольства масс и революции.

Другой заговор созрел в среде буржуазии думского оппозиционного блока, а также части генералитета. Заговорщики из «прогрессивного блока» поддерживали главнокомандующие фронтами Н.В. Рузский и А.А. Брусилов, генерал А.М. Крымов, а также вдохновляли дипломатические представители союзников – посол Франции М. Палеолог, посол Великобритании Д. Бьюкенен. С целью заручения поддержкой Ставки заговорщики пытались завязать переговоры с генералом М.В. Алексеевым, но эта попытка была обнаружена агентурой Департамента полиции, что вызвало «временное» (под предлогом болезни) удаление Алексеева с поста начальника штаба Ставки; исполняющим эту должность был назначен генерал В.И. Гурко. Участники этого заговора опасались, что открытый государственный переворот вызовет революцию, поэтому их отдельные неорганизованные группы перебирали разные варианты «дворцового переворота» (арест царского поезда во время поездки Николая II из Ставки в Царское Село, арест его в самой Ставке и пр.); после вынужденного отречения Николая II престол предполагалось предать его брату Михаилу, близкому к буржуазным кругам и готовому к выполнению программы «прогрессивного блока», к продолжению войны до победного конца.

Буржуазные заговорщики вели себя робко и нерешительно, но распространяли слухи о «дворцовом перевороте», рассчитывая на то, что Николай II пойдет на уступки оппозиции. Им сочувствовали некоторые царские родственники и правые деятели. Все зло они видели во влиянии Г. Распутина. Группа этих заговорщиков (Ф. Юсупов, Пуришкевич, великий князь Дмитрий Павлович и др.) в ночь с 16 на 17 декабря 1916 г. заманила Распутина в дом царского родственника Феликса Юсупова и убила его.

Убийство Распутина укрепило позиции Протопопова, оставшегося единственным советником царицы. Настаивавший ранее на его удалении председатель Совета Министров А.Ф. Трепов был сам отставлен 27 декабря 1916 г. Пост председателя Совета Министров получил князь Н.Д. Голицын, занимавший ранее посты члена Главного управления Красного Креста и председателя Комитета по оказанию помощи русским военнопленным. Впоследствии он признавался, что у него не было никакой политической программы.

В начале 1917 г. положение в стране усложнилось. Тяжело обстояло дело с продовольственным снабжением городов, их население голодало. Назначенная Министерством земледелия в конце 1916 г. хлебная разверстка провалилась. Правительство ввело хлебные карточки и объявило продовольственное дело ос-

новой задачей внутренней политики, но это нисколько не поправило положение. В январе 1917 г. Департамент полиции сообщал: «Если население еще не устраивает голодные бунты, то это не означает, что оно их не устроит в самом ближайшем будущем, озлобление растет, и конца его росту не видать». Петербургская охранка докладывала, что «политический момент напоминает канун 1905 г.».

Голицын настоял перед царем о скорейшем созыве Государственной думы 14 февраля (первоначально ее предполагалось собрать 21 февраля). «Прогрессивный блок», с одной стороны, придворная группировка во главе с царицей и Протопоповым – с другой, готовились, но не решались осуществить свои планы. Выступление народных масс в начале 1917 г. привело к Февральской буржуазно-демократической революции и падению самодержавия в России.

Свержение самодержавия в России.
Государственный строй от Февральской
буржуазно-демократической революции
до Октябрьской социалистической революции

Свержение самодержавия

Война вызвала глубокий кризис экономического строя и государственности России, облегчила свержение народными массами прогнившего самодержавия.

Стачечное движение, охватившее всю страну с начала 1917 г. под лозунгами «Долой войну!», «Хлеба!», «Долой самодержавие!», переросло в Петрограде во всеобщую политическую стачку 25 февраля; 26 – 27 февраля на сторону народа переходят войска.

Находясь в Ставке (Могилев), Николай II получил известие о событиях в столице 25 февраля по телеграфу от командующего войсками Петроградского военного округа генерала С.С. Хабалова, председателя Думы М.В. Родзянко и председателя Совета Министров Н.Д. Голицына. В тот же день он телеграфировал Хабалову: «Повелеваю вам прекратить с завтрашнего дня всякие беспорядки на улицах столицы, недопустимые в то время, когда отечество ведет тяжелую войну с Германией. Николай». Родзянко в ночь на 27 февраля был послан указ (датированный 25 февраля) о перерыве в заседаниях Государственной думы и Государственного совета до апреля. Утром 28 февраля царский поезд направился в Петроград.

В эти последние для самодержавия дни правительственный аппарат оказался парализованным. Министры собрались на последнее заседание Совета Министров 27 февраля и послали телеграмму царю с просьбой принять коллективную отставку и сформировать «общественный кабинет», но не получив ответа, они разошлись. 28 февраля начались аресты царских министров; многие из них, в том числе и Н.Д. Голицын, были арестованы. Совет Министров как высшее правительственное учреждение перестал существовать.

Вечером 27 февраля в Петрограде в Таврическом дворце собралось заседание Совета рабочих депутатов, избранного рабочими города. В конце февраля – начале марта по всей стране возникло до 600 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, руководимых преимущественно меньшевиками и эсерами.

Посланный по распоряжению царя с карательными войсками на Петроград генерал Н.И. Иванов не добрался до столицы – войска перешли на сторону народа. Не доехал до столицы и Николай II – царский поезд был задержан в Пскове известием о том, что в Петрограде и Москве победила революция.

Получив царский указ от 25 февраля о роспуске Думы, утром 27 февраля члены Думы подчинились этому указу, но решили собраться в этот же день на неофициальное заседание. На этом заседании был создан «Временный комитет Государственной думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами» из 12 членов Думы; фактически этот комитет должен был ввести революцию в «законное» русло. Председателем комитета был избран председатель Думы октябрист Родзянко, а в состав членов его вошло бюро «прогрессивного блока» (Милюков, Некрасов, Шидловский, Дмитриюков, Шульгин и др.), меньшевик Чхеидзе и трудовик Керенский.

Временный комитет пытался овладеть властью в столице. Он обратился к жителям Петрограда с призывом «щадить государственные и общественные учреждения и приспособления». Комендантом Петрограда был назначен полковник октябрист Энгельгардт. Временный комитет захватил руководство созданной при Петроградском совете военной комиссией, которая попыталась подчинить себе все войска петроградского гарнизона. 28 февраля комитет назначил из членов Думы особых комиссаров в Сенат, министерства, градоначальство, а на пост командующего войсками Петроградского военного округа – генерала Л.Г. Корнилова. Всем главнокомандующим фронтами и командующим флотами комитет послал телеграммы о переходе к нему правительственной власти «ввиду устранения всего состава бывшего Совета Министров». Председателям губернских и уездных земских управ и городских управ были посланы аналогичные циркулярные телеграммы с призывом «соблюдать полное спокойствие» и предупреждением о формировании в ближайшее время Временного правительства. По поручению Временного комитета Городская дума создала в центральных районах Петрограда милицию, отряды рабочей милиции были локализованы на окраинах столицы. Коми-

тет направил в Ставку А.И. Гучкова и В.В. Шульгина для переговоров с царем об отречении его от престола в пользу сына Алексея при регентстве великого князя Михаила. Одновременно комитет вступил в переговоры с меньшевистско-эсеровскими руководителями Исполкома Петроградского совета о создании нового правительства. В ночь на 2 марта в результате переговоров руководства Петроградского совета рабочих депутатов и Временного комитета Государственной думы было сформировано *Временное правительство*.

2 марта царь Николай II подписал манифест, в котором он признавал «за благо отречься от престола государства Российского и сложить с себя власть» в пользу брата Михаила. Николай II рекомендовал брату править государством «в полном и ненарушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены». После совещания с членами Временного правительства напуганный революцией великий князь Михаил отрекся от престола в пользу Временного правительства.

Высшие и центральные государственные учреждения Временного правительства

Временное правительство было сформировано из представителей буржуазии, буржуазных партий и близких к ним помещиков. Министром-председателем и министром внутренних дел стал крупный помещик и земский деятель, близкий к кадетам, князь Г.Е. Львов, а военным и морским министром – лидер октябристов, московский капиталист А.И. Гучков. Таким образом, важнейшие посты в правительстве: председательство, министерства внутренних дел и военное, т. е. руководство бюрократическим аппаратом, администрацией и полицией, а также армией получили представители правой части буржуазии.

Кадетам тоже были предоставлены важные посты. Их лидер П.Н. Милюков стал министром иностранных дел, А.И. Шингарев – министром земледелия, Н.В. Некрасов – министром путей сообщения и т. п.

Представители крупного капитала получили посты, связанные с ключевыми позициями экономики: московский капиталист А.И. Коновалов стал министром торговли и промышленности, сахарозаводчик М.И. Терещенко – министром финансов.

Временное правительство было связано преемственностью с буржуазными общественными организациями. Г.Е. Львов

был главноуполномоченным Всероссийского земского союза, А.И. Гучков – председателем Центрального военно-промышленного комитета, А.И. Коновалов – товарищем председателя, М.И. Терещенко – председателем Киевского военно-промышленного комитета. Многие другие деятели Земского и Городского союзов, Земгора и военно-промышленных комитетов заняли руководящие посты в аппарате Временного правительства. Единственный представитель социалистов – трудовик А.Ф. Керенский получил пост министра юстиции.

Декларация Временного правительства провозглашала полную амнистию по политическим делам, буржуазные свободы, замену полиции «народной» милицией, демократизацию местного самоуправления, равноправие солдат, но умолчала об основных требованиях народных масс (мир, земля, 8-часовой рабочий день). Одной из первоочередных задач правительство считало немедленную подготовку «к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны».

Временное правительство превратилось в высший орган государства по вопросам законодательства, надзора и верховного управления, заменив, таким образом, верховную власть и свергнутого царя, Государственный совет и Государственную думу, а также Совет Министров. Все другие высшие учреждения, сохранившиеся от царизма (Сенат, Синод, Особые совещания), были поставлены в подчиненное ему положение. С 5 марта стал выходить официальный орган «Вестник Временного правительства».

Получив широкие полномочия, Временное правительство оказалось перегруженным массой сравнительно второстепенных дел. Постановлением 19 марта для рассмотрения этих дел было создано «Совещание товарищей министров Временного правительства». Повестку дня «Совещания» определял возглавивший Канцелярию Временного правительства управляющий делами кадет В.Д. Набоков.

Отказавшись под давлением масс от привычной монархической формы правления, буржуазия и помещики стремились сохранить старый государственный аппарат в своих основных звеньях. Временное правительство считало себя преемником свергнутой власти. Даже акты об отречении Николая II и Михаила были посланы в Сенат на утверждение. Опытные юристы-сенаторы усмотрели в этих актах ряд противоречий, но все-таки постановили их «обнародовать». 3 марта на заседании Сената Временное правительство принесло присягу. Были сохранены и основы старого права: идеалом пришедшей к вла-

сти буржуазии стало Уголовное уложение 1903 г., судебных порядков – судебные уставы 1864 г. Действующими оставалось подавляющее большинство статей «Свода законов Российской империи», «Табель о рангах» (см. табл.).

Лишь в отдельных случаях Временное правительство законодательно оформило упразднение народом Департамента полиции, полицейских и жандармских органов, охранных и т. п.

Революция в России пробудила к сознательной деятельности миллионы народных масс. По всей стране возникло множество различных демократических организаций, партий, объединений со своими всероссийскими центральными исполнительными комитетами и местными органами. Широкое распространение получили многолюдные митинги и заседания с пространными резолюциями и обращениями.

Демократизация страны не могла не отразиться и на государственном аппарате России. В состав старых ведомств и учреждений, кроме чиновников, включались представители общественных организаций: Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, фабзавкомов, профсоюзов, кооперации и т. д.

После отречения Николай II и члены его фамилии официально превратились в «граждан Романовых», проживавших в Царском Селе под охраной трех гвардейских полков. Временное правительство делало все возможное, чтобы спасти Романовых. Министр иностранных дел П.Н. Милюков, а впоследствии его преемник на этом посту М.И. Терещенко вели переговоры с английским правительством об эмиграции Романовых в Англию. Опасаясь массового недовольства в самой Англии, ее правительство было вынуждено заявить, что до окончания войны въезд бывшего царя и его семьи в пределы Британской империи невозможен.

Из высших правительственных учреждений после свержения самодержавия прекратила свое существование Собственная его императорского величества канцелярия. Фактически бездействовал Государственный совет. С образованием Временного правительства думский временный комитет во главе с Родзянко продолжал свою деятельность (до начала октября 1917 г.) как орган буржуазно-дворянской «общественности». Думский комитет собирал иногда членов Государственной думы на «частные совещания» (с марта по 6 октября), которые, по выражению Родзянко, давали правительству указания, «как надо вести государственный корабль», т. е. определяли направление внутренней и внешней политики, критиковали деятельность Временного правительства справа.

Чиновные ранги и титулы к 1917 г.

Дворянство по службе	Класс	Гражданские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придворные чины	Титулование
Потомственное дворянство	I	Канцлер, действительный тайный советник 1-го класса	Генерал-фельд-маршал	Генерал-адмирал		Ваше высокопревосходительство
	II	Действительный тайный советник	Генералы: от кавалерии, от инфантерии, от артиллерии, инженер-генерал	Адмирал	Обер-камергер, обер-гофмаршал, обер-штальмейстер, обер-егермейстер, обер-гофмейстер, обер-шеник, обер-церемониймейстер, обер-форшнейдер	
Личное дворянство	III	Тайный советник	Генерал-лейтенант	Вице-адмирал	Гофмаршал, штальмейстер, егермейстер, гофмейстер	Ваше превосходительство
	IV	Действительный статский советник	Генерал-майор	Контр-адмирал		
	V	Статский советник			Церемониймейстер	Ваше высококоронное
	VI	Коллежский советник	Полковник	Капитан 1-го ранга		Ваше высокоблагородие

Окончание табл.

Дворянство по службе	Класс	Гражданские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придворные чины	Титулование
Почетное гражданство	VII	Надворный советник	Подполковник	Капитан 2-го ранга		
	VIII	Коллежский ассессор	Капитан, ротмистр	Старший лейтенант		
	IX	Титулярный советник	Штабс-капитан, штабс-ротмистр	Лейтенант		Ваше благородие
	X	Коллежский секретарь	Поручик	Мичман		
	XI	Корабельный секретарь				
	XII	Губернский секретарь				
	XIII	Провинциальный секретарь	Прапорщик			
	XIV	Коллежский регистратор				

Сохранились и Особые совещания (кроме совещания по продовольствию); буржуазные элементы получили в них решающее преобладание над чиновниками. В состав Особых совещаний по топливу и перевозкам были включены несколько членов от Советов.

Важнейший орган Особого совещания по обороне, наиболее связанный с монополиями, Комитет по делам металлургической промышленности был передан в Министерство торговли и промышленности. В составе Сената официально были упразднены Верховный уголовный суд, Особое присутствие, Высший дисциплинарный суд. Синод сохранил свой аппарат. При нем был создан ряд совещаний и комиссий для подготовки материалов к церковному собору.

Законом 8 марта Совет Министров и его канцелярия «временно» переименовывались во *Временное правительство* и его канцелярию. Этот закон подчеркивал «преемственность» Временного правительства царского Совета Министров.

Из центральных ведомств России было упразднено лишь Министерство императорского двора и уделов. Находившиеся в его ведении земли (кабинетские и удельные) немедленно передавались в Министерство земледелия, промышленные предприятия – в Министерство торговли и промышленности, а дворцы – в Министерство внутренних дел. Управление дворцового коменданта было упразднено в июле, а Управление инспекции императорских поездов – 25 августа.

В центральном аппарате *Министерства внутренних дел* уже в первые дни революции произошли изменения: были упразднены Штаб отдельного корпуса жандармов, Департамент полиции и Главное управление по делам печати. Для ликвидации и «расследования» деятельности Департамента полиции была создана специальная комиссия. Департамент полиции был преобразован первоначально во «Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан», а затем – в *Главное управление по делам милиции*. Оно должно было обеспечивать «личную и имущественную безопасность граждан», создавало буржуазную милицию, руководило деятельностью ее органов, проявляло «заботу» о пенсиях бывшим полицейским чинам. Функции уголовного розыска были переданы в Министерство юстиции, а разведка и контрразведка – в Главное управление Генерального штаба. Официально было объявлено о ликвидации политического розыска, однако в Управлении проводились сбор и обобщение материалов об аграрном и рабочем движении, деятельности партий и общественных организаций. С июня эта работа была сосредото-

чена в Осведомительном отделе Главного управления по делам милиции.

Управление довольно охотно принимало на службу чинов бывшего Департамента полиции. К 1 мая из 80 служащих Временного управления по делам общественной полиции 52 были бывшими служащими Департамента полиции и канцелярии градоначальника, в июле из 200 чиновников Главного управления 74 ранее служили в Департаменте полиции.

В начале марта было упразднено и Главное управление по делам печати. Специальная комиссия подготовила проект закона о печати, утвержденного 27 апреля. Для регистрации выходящих изданий учреждалась *Всероссийская книжная палата*; было создано также *Бюро по составлению обзоров печати*. Оба эти учреждения, а также петроградское телеграфное агентство и редакция «Вестника Временного правительства» временно были подчинены Особой комиссии по ликвидации Главного управления по делам печати. После закрытия этой комиссии 16 сентября они попали в ведение Канцелярии Временного правительства.

Во второй половине марта в аппарате Министерства внутренних дел был открыт *Отдел по делам местного управления*, руководивший деятельностью комиссаров Временного правительства. Из созданных при министерстве комиссий следует выделить учрежденное 26 марта *Особое совещание по местной реформе*, подготавливавшее ряд реформ: о комиссарах, милиции, земствах, административной юстиции и др.

В аппарате Министерства юстиции Главное тюремное управление было преобразовано в *Главное управление местами заключения*.

При Министерстве юстиции 4 марта была учреждена «*Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главных управляющих и других высших должностных лиц*». Эта комиссия состояла из председателя (московского адвоката кадета Н.К. Муравьева), двух товарищей-сенаторов и нескольких членов.

Следственная комиссия просуществовала до октября 1917 г., ее деятельность в основном заключалась в допросах высших царских чиновников (министров, их товарищей, сенаторов, губернаторов, директоров Департамента полиции и других деятелей политического розыска), генералов, придворных лиц, а также некоторых лидеров буржуазных и мелкобуржуазных партий (последних как свидетелей). Председатель и члены комиссии интересовались связями царского двора с Германией и Австро-Венгрией, ролью и значением распутинщины, деятельностью Департамента полиции в последние годы самодержавия и другими во-

просами, которые компрометировали царя и его окружение в глазах господствующих классов России и союзников. Большую сенсацию вызвали допросы А.Д. Протопопова, Б.В. Штюрмера, князя М.М. Андронникова, А.А. Вырубовой, а также ряда деятелей политического розыска. Допросы тщательно стенографировались и обрабатывались в особые «стенографические отчеты» (главным редактором был поэт А.А. Блок).

22 марта при Временном правительстве было учреждено *Юридическое совещание*. Оно состояло из председателя (члена ЦК партии кадетов историка права Ф.Ф. Кокошкина) и шести членов, назначенных правительством из кадетов-юристов. Это учреждение должно было «давать предварительные юридические заключения на мероприятия Временного правительства». Практически оно было промежуточной инстанцией между правительством и министерствами, где разрабатывались новые законопроекты. Юридическое совещание вносило в эти законопроекты поправки и коррективы.

Недовольство масс политикой Временного правительства приводило к его кризисам. Уже первый общеполитический кризис (апрельский) вызвал кризис правительственный. 1 мая на экстренном заседании исполкома Петроградского Совета при рассмотрении вопроса о правительственном кризисе фракции меньшевиков и эсеров высказались за «вступление представителей демократии в правительство». Против коалиции голосовали только большевики.

2 мая из состава правительства вышли А.И. Гучков и П.Н. Милюков, а 5 мая был сформирован новый состав правительства. Это было *первое коалиционное правительство*, так как кроме представителей буржуазии и буржуазных партий в его состав входили представители меньшевиков и эсеров. Министром-председателем и министром внутренних дел оставался князь Г.Е. Львов, его заместителем стал кадет Н.В. Некрасов (министр финансов); пост министра иностранных дел занял М.И. Терещенко; ряд министерских постов получили представители социалистических партий: военного и морского министра – А.Ф. Керенский, земледелия – эсер В.М. Чернов, труда – меньшевик М.И. Скобелев, продовольствия – «народный социалист» А.В. Пешехонов, почт и телеграфов – меньшевик И.Г. Церетели.

Министерство труда возникло на базе существовавшего в аппарате Министерства торговли и промышленности Отдела труда. О назначении нового министерства свидетельствовали наименования наиболее важных структурных частей его: отдел взаимоотношений труда и капитала, отдел конфликтов, центральная примирительная камера, отдел рынка труда и т. п.

Министерство продовольствия наследовало функции Министерства земледелия по продовольственному снабжению населения страны. Наиболее важными структурными частями его были управления: по продовольствию, снабжению предметами первой необходимости и общих дел (заведовало местным продовольственным аппаратом). В аппарате министерства было несколько так называемых особых отделов: организационный, статистико-экономический, организации сельского хозяйства и уборки урожая и т. п.

Министерство государственного призрения наследовало функции бывших органов царской и казенной благотворительности.

Министерство почт и телеграфов было создано на базе Главного управления почт и телеграфов Министерства внутренних дел и его обширного местного аппарата.

21 июня 1917 г. при Временном правительстве были учреждены *Экономический совет* и *Главный экономический комитет*. Экономический совет создавался «для выработки общего плана организации народного хозяйства и труда, а также для разрешения законопроектов и общих мер по регулированию хозяйственной жизни». Значение совета подчеркивалось тем, что председателем его был князь Г. Львов, а в состав совета входили министры, представители буржуазных организаций и советов, съездов промышленности, банков, кооперации, бирж, а также соглашательских советов. Из 36 членов Экономического совета профсоюзы и советы имели лишь 9 мест.

Главный экономический комитет представлял собой регулирующий орган и создавался «для проведения отдельными ведомствами и учреждениями всех мероприятий по регулированию хозяйственной жизни страны». Он состоял из чиновников и представителей буржуазии.

25 мая Временное правительство образовало «*Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание*» под председательством Ф.Ф. Кокошкина. Его первое заседание состоялось 25 мая.

К началу июля в России резко ухудшается положение народных масс, растет стачечное и аграрное движение, усиливаются антивоенные настроения. 2 июля кадетская партия отозвала своих представителей из состава правительства, создав таким образом правительственный кризис. Демонстрация под лозунгом перехода всей власти к Советам была расстреляна. После событий 3–5 июля в Петрограде и по всей стране начались репрессии, направленные против большевиков.

6 июля Временное правительство совместно с меньшевистско-эсеровским ВЦИКом создает «*Комиссию по водворению порядка в Петрограде*». В состав этого органа вошли министр труда меньшевик М.И. Скобелев, временный управляющий Морским

министерством В.И. Лебедев и два представителя ВЦИК – эсеры А.Р. Гоц и Н.Д. Авксентьев. 12 июля на фронте были восстановлены отмененные после свержения царизма военно-полевые суды (под новым наименованием «военно-революционных»).

8 июля оставшиеся в составе Временного правительства министры утвердили министром-председателем А.Ф. Керенского (с совмещением этого поста с постом военного и морского министра). Окончательно *второе коалиционное правительство* оформилось 24 июля, когда в его состав вошли министры-кадеты. Ведущую роль в этом составе правительства имели пятеро его членов: министр финансов кадет Н.В. Некрасов, министр внутренних дел эсер Н.Д. Авксентьев, министр иностранных дел М.И. Терещенко и министр продовольствия народный социалист А.В. Пешехонов. Они же составляли сформированный 25 июля с неопределенными функциями *Комитет обороны*. Созданием второго коалиционного правительства завершился трехнедельный июльский кризис Временного правительства.

Временное правительство стремилось усилить расшатанный кризисами государственный строй России. В августе были проведены мероприятия, направленные на укрепление связи государства с церковью. Должность обер-прокурора Синода указом 5 августа была упразднена, а из объединения его канцелярии и департамента духовных дел иностранных исповеданий было создано новое *Министерство исповеданий*, состоявшее из Департамента по делам православной церкви и Департамента по делам инославных и иноверческих исповеданий. Министром был назначен профессор истории церкви кадет А.В. Карташов.

Все вопросы церковного управления в условиях «обновленного государственного строя» должен был решить церковный собор, открывшийся 15 августа в торжественной обстановке в Москве. Подготовивший этот собор Предсоборный совет разработал ряд проектов, направленных к дальнейшему укреплению связей церкви с буржуазным государством (о правовом положении и православной церкви в новом государственном строе, об управлении ее, о приходах, церковных имуществах и др.)⁵³.

Учитывая обострение классовой борьбы в стране, правительство продлило срок выборов Учредительного собрания с 17 сентября до 12 ноября (соответственно созыв его перенесло с 30 сентября на 28 ноября). Правительство считало, что за это время удастся реорганизовать армию, расправиться с большевиками и подавить беспорядки. С 7 августа действовала *Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия* (Все-выборы) под председательством кадета Н.Н. Авинова. Эта комиссия только в сентябре провела кампанию по составлению

списков избирателей в Учредительное собрание, которое она так и не собрала до Октябрьской революции. Временное правительство опасалось, что в результате вооруженных столкновений с большевиками может пострадать проживавшая в Царскосельском дворце семья Романовых. Было решено препроводить ее в захолустный губернский Тобольск, где Советы не имели никакого влияния, а вся власть находилась в руках губернского комиссара Временного правительства. Эвакуация царской семьи и 35 придворных и обслуживающих лиц завершилась в середине августа. Бывший царь и его семья были помещены в губернаторском доме.

12–15 августа в Большом театре в Москве прошло *Государственное совещание*, собравшее около 2 тыс. представителей буржуазных, социалистических партий и организаций, военных, духовенства, интеллигенции, делового мира. Оно способствовало сплочению антибольшевистских сил, образованию по всей стране комитетов «Спасения родины», «Защиты родины и революции» и т. п. 25 августа вспыхнул контрреволюционный мятеж. Корнилов порвал с Временным правительством и попытался захватить власть. Под давлением возмущенных масс Керенский издал указ об отстранении и аресте Корнилова и других мятежных генералов (Крымова, Лукомского, Романовского, Деникина), возложив верховное командование армией на себя. Созданный для объединения деятельности всех главных управлений еще 7 мая *Кабинет военного министра* А.Ф. Керенского 30 августа был преобразован в *Военный кабинет министра-председателя* Верховного главнокомандующего. Одно из делопроизводств этого кабинета (политическое) 21 сентября было преобразовано в Политическое управление военного министерства, которое собирало информацию о политических настроениях в армии и пыталось безуспешно вести в ней оборонческую пропаганду.

Крах корниловщины привел к очередному кризису Временного правительства. Скомпрометированные сочувствием к мятежникам министры-кадеты были вынуждены подать в отставку. 1 сентября вместо правительства «до окончательного формирования кабинета» была образована так называемая *Директория* из пяти лиц во главе с А.Ф. Керенским (М.И. Терещенко, генерал А.И. Верховский, адмирал Д.Н. Вердеревский, А.М. Никитин). Директория прикрывала фактический союз с кадетами, так как кадры кадетской партии оставались в составе государственного аппарата. Одновременно с учреждением Директории 1 сентября было официально объявлено о республиканском строе в России.

14 сентября в Петрограде в Мариинском театре состоялось Демократическое совещание. Заседания его многолюдного состава (1,5 тыс. чел.) прошли под знаком одного вопроса – о составе пра-

вительства. Большевики и эсеры выступили против «однородно-социалистического» кабинета и настояли на формировании его в коалиционном составе. На предпоследнем заседании совещания 21 сентября был избран постоянно действующий *Временный совет Республики – Предпарламент* (первоначально из 313 чел., а впоследствии после вхождения в него представителей буржуазных партий – из 555 чел.). Первое его заседание состоялось 7 октября. Официально Предпарламент должен был выполнять роль органа контроля за деятельностью Временного правительства.

25 сентября Керенский на основании решения Демократического совещания сформировал третье (последнее) коалиционное правительство под собственным председательством.

Частные формирования правительства и все более удлиняющиеся правительственные кризисы свидетельствовали о непрочности государственного строя буржуазии и обуржуазившихся помещиков в России, о нараставшем недовольстве народных масс политикой Временного правительства.

Если однородно-буржуазное Временное правительство действовало два месяца, первое коалиционное – менее двух месяцев, то второе коалиционное существовало только месяц и два дня, а третье – всего месяц. Зато с каждым составом правительства возрастала длительность правительственного кризиса: два дня – в результате апрельского кризиса, три недели – в результате июльского, почти месяц – вследствие корниловского мятежа. Неустойчивость Временного правительства выражалась и в изменениях его личного состава (см. табл.).

Длительность деятельности различных составов
Временного правительства

Правительства	Начало и конец деятельности (1917)	Длительность правительственного кризиса
Однородно-буржуазное Временное правительство князя Г.Е. Львова	2 марта – 2 мая	3–4 мая
Первое коалиционное правительство князя Г.Е. Львова	5 мая – 2 июля	3–23 июля
Второе коалиционное правительство А.Ф. Керенского	24 июля – 26 августа	26 августа – 24 сентября
Третье коалиционное правительство А.Ф. Керенского	25 сентября – 25 октября	25 августа – 24 сентября

Декларация третьего коалиционного правительства не вносила ничего нового. Это были заверения союзников о продолжении войны для защиты «общесоюзного дела», провозглашение необходимости восстановления дисциплины в армии, заявления о «недопустимости земельных захватов» и т. п.

Основное ядро нового правительства составляли шесть министров – представителей крупного капитала: министр торговли и промышленности и заместитель министра-председателя А.И. Коновалов, председатель Экономического совета С.Н. Третьяков, государственный контролер С.А. Смирнов, министр иностранных дел М.И. Терещенко, министр государственного призрения Н.М. Кишкин и министр финансов М.В. Бернацкий. Остальные министерские посты занимали социалисты и беспартийные специалисты. Пост министра земледелия оставался вакантным. 3 октября его занял эсер С.Л. Маслов. Керенский сохранял в своих руках два наиболее важных поста в государстве: он был одновременно министром-председателем и Верховным главнокомандующим.

Под давлением масс правительство ввело в действие с 1 октября указ о ликвидации земских начальников, подписанный еще 30 июня, издало указ 6 октября об упразднении «частных совещаний» Государственной думы, ее канцелярии и безжизненно-го Государственного совета, а также дворянских сословных органов, созвало 7 октября заседание пополненного буржуазными элементами Совета республики, по-прежнему подтверждало обещания о созыве Учредительного собрания и т. п.

В конце сентября в Ставке состоялось секретное совещание, на котором присутствовали Керенский и деятели буржуазных партий. На совещании был утвержден план военного переворота в стране: он предусматривал мобилизацию и приведение в боевую готовность всех армейских сил, сосредоточение их вблизи крупнейших административных центров, и прежде всего столиц.

В конце сентября – начале октября правительство приступило к реализации этого плана. С фронта Ставка снимала армейские корпуса и дивизии и направляла их в глубь страны. Под председательством министра внутренних дел А.М. Никитина действовала специальная *Комиссия по «разгрузке Петрограда»*. На закрытом заседании 4 октября Временное правительство приняло решение о необходимости скорейшей эвакуации в Москву правительства, высших и центральных учреждений и даже некоторых фабрик и заводов.

Специальная «*Особая комиссия*» Юридического совещания по составлению проекта основных государственных законов

Изменения в составе Временного правительства

Министр-председатель	Однородно-буржуазное правительство Г.Е. Львова (2 марта – 2 мая)	Первое коалиционное правительство князя Г.Е. Львова (5 мая – 2 июля)	Второе коалиционное правительство А.Ф. Керенского (24 июля – 26 августа)	Директория (1–24 сентября)	Третье коалиционное правительство А.Ф. Керенского (25 сентября – 25 октября)
Министр внутренних дел	Кн. Г.Е. Львов (примык. к кд.) кн. Г.Е. Львов	кн. Г.Е. Львов (примык. к кд.) кн. Г.Е. Львов	А.Ф. Керенский (эсер) Н.Д. Авксентьев (эсер)	А.Ф. Керенский (эсер) А.М. Никитин (бесп.)	А.Ф. Керенский (эсер) А.М. Никитин (мш.)
Министр иностранных дел	П.Н. Милюков (кд.)	М.И. Терещенко (бесп.)	М.И. Терещенко (бесп.)	М.И. Терещенко (бесп.)	М.И. Терещенко (бесп.)
Военный и морской министр	А.И. Гучков (окт.)	А.Ф. Керенский (эсер) вр. упр. Морск. м-вом В.И. Лебедев (бесп.)	А.Ф. Керенский (эсер) управляющий м-вом В.В. Савинков (эсер)	А.И. Верховский (бесп.) Д.Н. Вердеревский (бесп.)	А.И. Верховский (бесп.) Д.Н. Вердеревский (бесп.) до 22–30 окт. А.А. Маниковский (бесп.) вр. упр. 22–25 окт.
Министр юстиции	А.Ф. Керенский (труд.)	П.Н. Перверзев (труд.)	А.С. Зарудный (нар. соц.)		П.Н. Малянтович (мш.)
Министр торговли и промышленности	А.И. Коновалов (прогр.)	А.И. Коновалов (прогр.)	С.Н. Прокопович (бесп.)		А.И. Коновалов (прогр.)
Министр путей сообщения	Н.В. Некрасов (кд.)	Н.В. Некрасов (кд.)	П.П. Юренев (кд.)		А.И. Ливеровский (бесп.)

	Однородно-буржуазное правитель-ство Г.Е. Львова (2 марта – 2 мая)	Первое коалицион-ное правитель-ство князя Г.Е. Львова (5 мая – 2 июля)	Второе коалицион-ное правитель-ство А.Ф. Керенского (24 июля – 26 августа)	Директория (1–24 сентября)	Третье коалицион-ное правитель-ство А.Ф. Керенского (25 сентября – 25 октября)
Министр земле-делия	А.И. Шингарев (кд.)	В.М. Чернов (эсер)	В.М. Чернов (эсер)		С.Л. Маслов – с 3 окт. (эсер)
Министр фи-нансов	М.И. Терещенко (бесп.)	А.И. Шингарев (кд.)	Н.В. Некрасов (кд.)		М.В. Бернацкий (рад.-дем.)
Государственный контролер	И.В. Годнев (окт.)	И.В. Годнев (окт.)	Ф.Ф. Кокошкин (кд.)		С.А. Смирнов (кд.)
Министр про-свещения	А.А. Мануйлов (кд.)	А.А. Мануйлов (кд.)	С.Ф. Ольденбург (кд.)		С.С. Салазкин (кд.)
Обер-прокурор (м-р исповеданий)	В.Н. Львов (примыкал к кд.)	В.Н. Львов (примыкал к кд.)	А.В. Карташов (кд.)		А.В. Карташов (кд.)
Министр труда	–	М.И. Скобелев (мш.)	М.И. Скобелев (мш.)		К.А. Гвоздев (мш.)
Министр продо-вольствия	–	А.В. Пешехонов («нар. соц.»)	А.В. Пешехонов («нар. соц.»)		С.Н. Прокопович (бесп.)
Министр госу-дарственного призерения	–	кд. Д.И. Шаховской (кд.)	И.Н. Ефремов (рад.-дем.)		Н.М. Кишкин (кд.)
Министр почт и телеграфов	–	И.Г. Церетели (мш.)	А.М. Никитин (мш.)		А.М. Никитин (мш.)
Пред. Экономи-ческого совета	–	–	–	–	С.Н. Третьяков (прогресс.)

под председательством профессора государственного права Н.И. Лазаревского (затем В.М. Гессена) приступила к составлению проекта конституции, согласно которому будущая Россия должна представлять буржуазную республику во главе с президентом, избранным Учредительным собранием на один год, двухпалатным парламентом.

Необыкновенно широкие права президента в деле управления государством, назначения и увольнения высших чиновников (вплоть до министров), руководство армией и внешней политикой очень напоминали компетенции царя по «Основным законам Российской империи», а верхняя и нижняя палаты российского парламента были схожи с Государственным советом и Государственной думой⁵⁴.

Местные государственные учреждения Временного правительства

С начала марта 1917 г. двоевластие слилось и на местах, где, несмотря на стремление буржуазии сохранить старый правительственный аппарат, пришлось производить гораздо большую реорганизацию, чем в центре. Целый ряд учреждений был ликвидирован уже в первые недели революции. Революция прогнала со своих мест генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников, полицеймейстеров, исправников, станowych приставов, урядников, земских начальников с соответствующими канцеляриями и делопроизводствами. Были уничтожены такие учреждения, как полицейские управления, комитеты по делам печати, жандармские управления и охранные отделения. В февральские дни служащие жандармских управлений и охранок, опасаясь разоблачений), нередко сами громили и поджигали эти учреждения. Однако все эти изменения в местном аппарате были, разумеется, неполными. Целые звенья местного правительственного аппарата (особенно судебного, финансового, государственного контроля, военного, просвещения и пр.) продолжали существовать и после свержения царизма.

Упраздненные должности и учреждения правительственного аппарата на местах были заменены губернскими, городскими уездными *комиссарами* Временного правительства и их аппаратом (канцеляриями). Циркулярным распоряжением правительства от 5 марта «временно» обязанности этих комиссаров возлагались на председателей губернских и уездных земских управ и городских голов, которые были избраны еще по рекомендации царского правительства из наиболее реакционных, нередко

черносотенных деятелей. В дальнейшем они стали назначаться Временным правительством.

Первоначально права этих комиссаров были неопределенными. Созданное в марте 1917 г. при Министерстве внутренних дел *Особое совещание по местным реформам* только к сентябрю разработало проект положения о комиссарах, согласно которому компетенция комиссаров напоминала компетенцию губернаторов и исправников. Само «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах» было обнародовано лишь 25 сентября.

В первые дни Февральской революции городская и сельская буржуазия, буржуазная интеллигенция, либерально настроенные чиновники и помещики в противовес Советам стали создавать выборные временные «*комитеты общественных организаций*». В состав этих органов входили гласные земских городских органов самоуправления, представители различных буржуазных и мелкобуржуазных общественных организаций, либерально настроенные чиновники правительственных учреждений и т. п. С этими комитетами вынуждены были считаться комиссары, которых правительство назначало по согласованию с комитетами общественных организаций; комитеты создавали органы милиции, противодействовали захвату власти Советами.

Характерной особенностью местного управления являлось расширение объема полномочий и компетенции земских и городских органов самоуправления. Территория ведения земств и городских органов самоуправления была значительно расширена. Земства были созданы даже на таких окраинах, как Сибирь, Семиреченская, Акмолинская, Архангельская и Астраханская губернии.

Законом 21 мая избирательная система для уездных *земских учреждений* значительно демократизируется; вводятся всеобщие, прямые, равные выборы при тайном голосовании. Для губернских земств сохранялась старая система выборов. Значительно расширилась компетенция земств в хозяйственном управлении. Тем же законом утверждались волостные земские учреждения: *волостные земские собрания и управы*. В связи с этим упразднялись волостные крестьянские органы и соответствующие им должности (волостной сход, правление, суд, волостной старшина), а также и волостные продовольственные комитеты. Административные, финансовые и хозяйственные функции упраздненных учреждений наследовали волостные земства. Волостное земское собрание выбиралось на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании на три года и состояло из 20–50 гласных на каждую волость; собира-

лось оно на двухнедельные сессии. Исполнительным органом волостного земства была земская управа. Опасаясь самостоятельных действий крестьянства в волостных земствах, правительство предписало уездным комиссарам «наблюдать» за их деятельностью.

Общее руководство всей системой земских учреждений возлагалось на *Всероссийский земский союз*.

Аналогичные изменения произошли и в *органах городского самоуправления*. Законом 15 апреля в городах с населением более 150 тыс. человек учреждались районные органы самоуправления; районные думы и управы. Деятельность этих учреждений в городах объединялась советом дум.

Постановление Временного правительства 17 апреля законодательно учреждало организацию возникшей еще в дни революции *милиции*. Ее содержание и управление возлагалось на органы городского и земского самоуправления. Города подразделились на районы, а районы – на милицейские участки; уезды также делились на участки. Земские и городские органы самоуправления выбирали начальников городской, уездной, районной, участковой милиции и их помощников. При начальниках милиции учреждались особые канцелярии с помещениями для арестованных. В столицах и крупных городах создавались общегородские управления начальников милиции. На органы милиции возлагались задачи «охраны безопасности и порядка», оповещение населения о правительственных мероприятиях, исполнение распоряжений комиссаров правительства, решения судов, учет населения и прочие функции, наследованные от старой полиции. При милиции стали создаваться и *органы уголовного розыска*.

С падением самодержавия в России были провозглашены буржуазные свободы и политическая амнистия, проведены некоторые мероприятия по демократизации *аппарата суда*. Все изменения в области судоустройства и судопроизводства основывались на последовательном проведении в жизнь буржуазных судебных уставов 1864 г.

В аппарате Министерства юстиции были созданы *комиссии «для восстановления основных начал судебных уставов и согласования их с происшедшей переменой в государственном строе», «по пересмотру и введению в действие Уголовного уложения 1903 г.»*.

В России и после Февральской революции продолжала сохраняться ранее существовавшая система местных судов: судебные палаты, окружные суды, мировые судьи и их съезды. В отношении смены судей, назначенных царским правительством, Временное правительство отличалось большей терпимостью. 5 мая в Министерстве юстиции на совещании председателей и прокуро-

ров судебных палат и обер-прокуроров Сената, а также представителей советов присяжных поверенных дел был поставлен вопрос о смене некоторых старых судей. Совещание с негодованием отвергло это предложение, считая его «посягательством» на принцип несменяемости судей. Для занятия судебных должностей в судах с назначаемым составом требовалось высшее юридическое образование и длительный стаж практической работы в судебном ведомстве, а для мировых судей – среднее образование и стаж чиновничьей службы.

Функции судебных палат несколько сузились – был упразднен суд с сословными представителями. В окружных судах широко стал применяться суд с присяжными заседателями; он вводился даже там, где ранее отсутствовал (на окраинах). Юрисдикция окружных судов значительно расширилась; они превратились также и в органы регистрации новых союзов, обществ и товариществ. 21 июля 1917 г. при окружных судах были созданы регистрационные отделения.

Наибольшие изменения коснулись *мирового суда*. Постановлением Временного правительства от 4 мая 1917 г. закон 15 июня 1912 г. о преобразовании местного суда был распространен еще на 33 губернии. По-прежнему для выборов в мировые судьи требовались образовательный и служебный цензы (среднее образование, три года службы чиновником). Закон повысил гражданскую (до 1000 руб. иска) и уголовную юрисдикцию мировых судов. В уголовных делах мировой суд имел право давать выговоры, делать замечания, внушения, налагать денежные взыскания до 300 руб., производить арест на срок до трех месяцев, заключать в тюрьму до полутора лет. Тот же закон установил, что наиболее важные уголовные и гражданские дела, подсудные мировым судьям, рассматривались в каждом участке особым мировым присутствием, состоявшим из участкового и добавочного мировых судей и двух членов.

Закон 30 мая вводил *суд по административным делам*. По этому закону в каждый уезд назначался административный судья, имевший свое делопроизводство. В губернских и областных городах при окружных судах были созданы особые административные отделения, а в Сенате высшей инстанцией для административных судей стал первый департамент. Этот закон воплотил в скромной мере кадетские проекты учреждения еще в самодержавной России органов административной юстиции.

Административные судьи рассматривали конфликты между государственными органами, комиссарами правительства и общественными учреждениями (городского и земского самоуправления, местных органов Земгора, военно-промышленными

комитетами и т. п.). Законом 7 сентября ведению судов по административным делам были подчинены земельные и продовольственные комитеты.

Законом от 21 апреля 1917 г. одновременно с Главным земельным комитетом учреждались (а фактически нередко закреплялись возникшие ранее) *губернские, уездные и волостные земельные комитеты*. На главный и местные комитеты возлагались задачи «подготовки земельной реформы и для неотложных временных мер, впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием». Местные земельные комитеты занимались сбором необходимых для земельной реформы сведений, составлением предварительных заключений и соображений по этим вопросам, приведением в исполнение постановлений центральных органов Министерства земледелия. Все эти мероприятия были рассчитаны на отвлечение крестьян от немедленного «самочинного» разрешения аграрного вопроса. Эти же цели преследовала и такая функция земельных комитетов, как «разрешение вопросов, споров и недоразумений» между крестьянами и помещиками. Для выполнения этих задач устанавливался и соответствующий состав земельных комитетов. В состав губернских и уездных земельных комитетов входили члены, избранные соответствующими земскими собраниями (губернскими или уездными) и городскими думами, представители экономических отделов (агрономического и статистического) соответствующих земских управ, уездного мирового съезда, уездных (в губернском комитете) или волостных (в уездном комитете) земельных комитетов, «сведущие» лица и представители Министерства финансов. С состав губернских земельных комитетов входили и другие чиновники – представитель Министерства земледелия и член окружного суда. Волостной земельный комитет состоял из пяти членов, избранных волостным земством. В губернских и уездных земельных комитетах было сильно влияние эсеров.

В первые дни революции стихийно возникли губернские, уездные, городские и волостные *продовольственные комитеты*, которые были закреплены законом 2 апреля в составе Министерства земледелия. С учреждением Министерства продовольствия в мае эти комитеты признаются его органами на местах. Волостные продовольственные комитеты упраздняются с учреждением волостных земств законом 21 мая. Функция комитетов заключалась в борьбе со спекуляцией, монополией хлебной торговли, успокоении голодающих. С сентября 1917 г. продовольственные комитеты проводят откровенно реакционную антинародную политику поощрения спекуляции, срыва политики твердых цен, организации голода в стране.

На местах вплоть до октября 1917 г. просуществовали *фабрично-заводские инспектора*, которые выполняли функции сбора информации. Более активную роль играли так называемые комиссары труда, учрежденные законом 11 июня. Каждый комиссар возглавлял округ труда, включавший несколько губерний. В ведении комиссара каждого округа находились не только фабрично-заводские инспектора, но и ряд учреждений: примирительные камеры, третейские суды, биржи труда. Учрежденные законом 5 августа примирительные камеры создавались на предприятиях по отдельным отраслям промышленности или районам из представителей рабочих и заводской или фабричной администрации. Дела в камерах разрешались большинством голосов. Если камера не достигала примирения, то она предлагала сторонам передать спор на разрешение третейского суда. Третейский суд состоял из нескольких членов поровну от рабочих и предпринимателей и председателя, избираемого членами этого суда из посторонних лиц. Законом 19 августа были учреждены областные и городские (для городов с населением более 50 тыс. человек) биржи труда «в целях упорядочения спроса и предложения труда». Председатели бирж избирались органами городского самоуправления.

Управление окраинами

После свержения царизма на окраинах России также устанавливается двоевластие. В городах стали возникать советы рабочих и солдатских депутатов, имевшие организацию, сходную с организацией советов центральных губерний. Несколько позднее и далеко не повсеместно возникают советы крестьянских депутатов. Местное нерусское население некоторых окраин (например, Средней Азии) объединяется в особые национальные организации трудящихся – *советы мусульманских рабочих депутатов и союзы трудящихся мусульман*; эти органы действовали в полном согласии с советами рабочих и солдатских депутатов. В деятельности этих органов национально-освободительное движение народов окраин сливалось с социалистическим движением рабочего класса.

В первые недели после Февральской буржуазно-демократической революции на национальных окраинах возникают местные *комитеты общественных организаций*, в состав которых кроме русских общественных деятелей и некоторых чиновников входили представители местной национальной буржуазии и национальных организаций. Эти комитеты провели мероприятия

по замене старых царских чиновников комиссарами Временного правительства.

Временное правительство отрицательно относилось к автономии *Украины*, отказало в самоопределении и даже расширении автономии *Финляндии*, разогнав заседания финляндского сейма в июне 1917 г. Для управления *Средней Азией* 7 апреля был учрежден *Туркестанский комитет*, а для управления *Кавказом* 9 марта *Особый Закавказский комитет*, наделенные правами бывшей царской администрации.

Наряду с этим возникли национальные организации в лице «национальных советов» в Прибалтике, Закавказье, Киргизии и Среднем Поволжье, «Рады» на Украине и в Белоруссии, сфатулцеров в Бессарабии, курултаев в Крыму и Башкирии. Руководящую роль в этих органах играла местная национальная буржуазия.

* * *

Накануне Октябрьской революции государственный строй России представлял собой буржуазную республику с очень неустойчивой властью Временного правительства. Эта неустойчивость вызывалась тем, что пришедшая к власти буржуазия и обуржуазившиеся помещики вместе с поддерживавшими их умеренными социалистами зашли в тупик; они не хотели и не могли разрешить важнейшие внутри- и внешнеполитические задачи, стоявшие перед страной: дать народным массам мир, землю, продовольствие, вывести народное хозяйство из хаоса и разрухи.

Временное правительство сохраняло основные звенья старого государственного аппарата самодержавия, стремилось подчеркнуть «преемственность» от него, «непрерывность в праве», откладывало разрешение многих вопросов до созыва Учредительного собрания.

Оставленные за штатом чиновники упраздненных учреждений (за исключением чинов полиции и жандармерии) при Временном правительстве получали значительные пенсии, выходные пособия и даже так называемые «заштатные пособия» – фактически жалованье. Сохранялись «Табель о рангах», чины, звания и чиновничьи привилегии, закрепленные в третьем томе «Свода законов».

Важнейшим высшим законодательным и распорядительным учреждением России считалось Временное правительство, возглавляемое министром-председателем; власть последнего с каждым новым составом правительства возрастала. С конца августа министр-председатель А.Ф. Керенский стал одновременно и

верховным главнокомандующим. Внешним выражением власти Керенского было создание 30 августа особой канцелярии министра-председателя в июле, его «военного кабинета» (фактически военно-походной канцелярии).

Из других высших учреждений официально действовали Сенат, Синод и Особые совещания. Государственная дума собиралась на закулисные «частные совещания» до начала октября. Приступивший к деятельности с 7 октября многочисленный Совет республики оказался говорильней, поскольку его законосовещательные функции были урезанными, правительство не передавало на его обсуждение законопроекты.

Местный государственный аппарат к осени 1917 г. представлял собой пеструю мозаику. Наряду с новыми должностными лицами и учреждениями (комиссары, управления и комитеты) продолжали действовать многие старые органы суда, финансового, административно-хозяйственного и военного аппарата и пр. Возросло значение земских и городских органов, ставших действительно органами самоуправления; большое влияние в местном управлении играли комитеты общественных организаций.

К осени 1917 г. Временное правительство пришло с сильно ослабленным и разложившимся карательным аппаратом. Ему не удалось восстановить ряд разрушенных народными массами в Февральскую революцию карательных звеньев аппарата. Положение о комиссарах Временного правительства, установившее юридическую определенность этого местного органа администрации, было введено в действие за месяц до социалистической революции. Милиция формально находилась не в ведении комиссаров, а в ведении органов земского и городского «самоуправления», она не имела достаточной квалификации, была неоднородна по составу (в рабочих кварталах ее функции выполняли отряды рабочей Красной гвардии).

Во всех без исключения звеньях государственного аппарата была подорвана сложившаяся веками организация деятельности, и прежде всего делопроизводство, что замедляло и запутывало оперативность государственных учреждений.

Примечания

Введение

- ¹ Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. 11. Ст. 19.
- ² Сведения о бюджете на 1796–1826 гг. опубликованы в т. 45 «Сборника Русского исторического общества» (далее – РИО), за 1803–1864 гг. – в работе: *Печерин Я.И.* Исторический обзор росписи доходов и расходов. СПб., 1896, 1898; за весь XIX в. – в юбилейном издании: Министерство финансов (1802–1902). СПб., 1902, т. I–II. Точные сведения о бюджете высших и центральных учреждений России за 1866–1914 гг. содержат ежегодные «Отчеты государственного контроля по исполнению государственной росписи и финансовых смет» (СПб.–Пг., 1868–1915). В советских изданиях сведения о бюджете с 1893 по 1917 г. даны в приложениях к исследованию: *Хромов П.А.* Экономическое развитие России в XIX–XX вв. М., 1950.
- ³ *Чичерин Б.Н.* Опыты по истории русского права. М., 1958. С. 38.
- ⁴ См.: *Градовский А.Д.* Соч. СПб., 1904. Т. 1. С. 15, 20.
- ⁵ См.: История СССР. 1969. № 1.
- ⁶ После дискуссии вышли отдельные обобщающие монографии Н.П. Ерошкина «Самодержавие накануне краха» (М., 1975) и «Крепостническое самодержавие и его политические институты (1-я половина XIX в.)» (М., 1981).

Глава I

- ⁷ Некоторым исключением были Галицкое и Волынское (а затем объединенное Галицко-Волынское) княжества, где существовали феодальные монархии с сильными олигархическими тенденциями местного боярства.
- ⁸ 29 июня по ст. стилю.

Глава II

- ⁹ Боярская дума – литературное наименование органа, который в русском государстве назывался просто «дума» и «бояре»: *Дьяконов М.* Очерки общественного и государственного строя Древней России. М.; Л., 1926. С. 353.
- ¹⁰ Михаил – внук Никиты Романовича, сестра которого Анастасия была первой женой Ивана IV.
- ¹¹ *Барсуков А.* Род Шереметьевых. СПб., 1882. Кн. 2. С. 311.
- ¹² Разряд – войсковая роспись ратных людей с обозначением занимаемых ими должностей.
- ¹³ *Лихачев Н.П.* Разрядные дьяки. СПб., 1888. С. 119.
- ¹⁴ Губа – территориальный термин Северо-Западной Руси, соответствующий примерно волости.

Глава III

- 15 Сложную задачу размножения «Судного уложения» с невиданным для того времени тиражом (2000 экз.) осуществил Московский печатный двор – единственная государственная типография Русского государства XVII в. (Печатный двор был подведомствен Приказу книгопечатного дела, учрежденному в 1553 г.)
- 16 *Записной приказ* занимался «записыванием степеней и граней царственных», т. е. продолжения Степенной книги.
- 17 В приказах Русского государства в 80-х годах XVII в. насчитывалось 1935 подьячих (исключая патриаршие приказы, Аптекарский, Монастырскую и Ружейную палаты). Наибольшее число их имели Поместный приказ (466), Приказ Большого двorca (261), Приказ Большой казны (211), Разрядный (125).
- 18 Понятие «воровство» в XVII в. включало преступления как уголовные (разбой, грабеж, кража, мошенничество, обман, плутовство, подлог), так и государственные. Разбой означал преступление, совершенное группой лиц, татьба – кражу.

Глава IV

- 19 Академия наук возглавлялась президентом (первым был лейб-медик Л.Л. Блюментрост), имела конференцию из действительных членов (академиков, адъюнктов), ей подчинялась Кунсткамера. Весь XVIII в. Академия наук выполняла функции научного и учебного характера. При ней были учреждены гимназия и университет, которые функционировали слабо и нерегулярно.
- 20 Генеральный двор – съезжая изба в Преображенском, в которой с конца XVII в. нередко собиралась Боярская дума. С 1699 г. Генеральный двор превратился в коллегиальное учреждение по сбору даточных денег. Это учреждение существовало до конца правления Петра I.
- 21 От «Юрнала» ведут свое начало повседневные краткие записи о событиях императорской и придворной жизни – камер-курьерские журналы, составлявшиеся до свержения самодержавия в 1917 г. (РГИА).
- 22 ПСЗ. Т. VI. 3963.
- 23 Рекрутскими наборами с 1705 г. руководил Поместный приказ, где находились основные статистические источники того времени – переписные книги.
- 24 Этот указ обязывал каждого подданного доносить словесно и письменно царю по следующим трем пунктам: «1) о каком злом умысле против персоны его царского величества или измены; 2) о возмущении или бунте; 3) о похищении казны».

Глава V

- 25 Елизавета Петровна проявила некоторые черты «просвещенной» государыни. Она демонстративно отменила смертную казнь, благоклонно относилась к созданию отдельных учреждений просве-

щения и культуры. По инициативе великого русского ученого М.В. Ломоносова в 1755 г. был учрежден Московский университет. В 1757 г. создается Академия художеств. Еще в 1747 г. был утвержден новый устав (Регламент) Академии Наук, создавший более благоприятные условия для научной работы.

- 26 Активным директором Академии Наук (1783–1794) и одновременно президентом Российской академии (1783–1796) была высокообразованная кн. Е.Р. Дашкова.
- 27 Во время этой попытки согласно секретной инструкции Иван Антонович был убит караульными офицерами.
- 28 Если в 1725 г. на нужды двора затрачивалась сумма, равная 4,6% бюджета, то в 1767 г. эта цифра возросла до 10,7%. При общем возрастании бюджета в 2,6 раза расходы на содержание двора возросли в 7 раз.

Глава VI

- 29 Вся территория Российской империи в это время подразделялась на 41 губернию и 1 область.
- 30 Эта форма была установлена Петром I еще в 1719 г. и заключалась в следующем: избиратель брал в руку шар и вкладывал руку в особую трубку, приделанную к ящику с двумя делениями для «черных» и «белых» шаров; все это рекомендовалось делать «искусно, чтобы никто дознаться не мог, в которую сторону опустить». После баллотирования ящик отпирался и подсчитывалось число шаров в «белой» и «черной» сторонах ящика.
- 31 В большинстве славянских языков слово «место», «място» означает город.

Глава VII

- 32 *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 164.
- 33 Впоследствии (с 1913 г.) орденский знак именуется «Георгиевским крестом» (солдатским), а награжденные им – «георгиевскими кавалерами».
- 34 Признав эту формулировку неудачной, Николай I вычеркнул ее при издании «Свода законов» 1842 г.
- 35 Первые жандармские соединения были созданы в 1815 г. в действующей армии. На них возлагались обязанности военной полиции: наблюдение за порядком на марше, бивуаках, борьба с мародерством и т. д. С 1817 г. жандармские части вошли в состав корпуса внутренней стражи (жандармские дивизионы).
- 36 Отдельный корпус – воинское соединение в царской России в XIX в. с правами армии.
- 37 Все вероисповедания, не относящиеся к господствовавшему православному в царской России, назывались иностранными. Этим подчеркивалось неравенство религиозных исповеданий и отсутствие свободы совести в России.

- 38 Материалы этого архива послужили основой для одного из крупнейших современных архивов – Российского государственного исторического архива.
- 39 Железная дорога между Петербургом и Москвой соорудилась около 9 лет (1842–1851 гг.).
- 40 Его материалы послужили основой для Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА).
- 41 До 1822 г. эти функции выполняло «Присутствие по колодничьей части» в Тюмени, учрежденное еще в XVIII в.

Глава VIII

- 41 Выражение «третий элемент» было впервые употреблено самарским вице-губернатором В.Г. Кондонди 11 января 1900 г. («первый и второй элементы», по его мнению, составляли государственные чиновники и чины сословных органов).
- 42 Третье издание «Полного собрания законов» (1881–1913), «Свода законов», начиная с 16-томного издания 1892 г., также было принято аппаратом Государственного совета.
- 43 *Витте С.Ю.* Воспоминания. М., 1960. Т. 2. С. 259.
- 44 См.: *Лемке М.Н.* В мире усмотрения // Вестник права. 1905. Сентябрь. С. 100.
- 45 В 1865–1868, 1880–1881 гг. почтово-телеграфное ведомство действовало как самостоятельное Министерство почт и телеграфов.
- 46 По рекомендации Особого совещания правительство приняло два второстепенных закона в 1904 г. (14 мая и 7 июня) – о праве крестьян работать в праздники и о «насаждении мелкого народного кредита».
- 47 В Петербурге это отделение было учреждено еще в 1866 г.
- 48 *Витте С.Ю.* Самодержавие и земство. 2-е изд. Штутгарт, 1903. С. 117.
- 49 Там же. С. 203.
- 50 Там же. С. XVI (предисловие П. Струве к первому изданию).
- 51 Законы 80-х годов изменили правила составления списков присяжных и значительно увеличили имущественный ценз.

Глава IX

- 52 Петербург, Москва, Киев, Одесса, Рига, Варшава, Лодзь.

Глава XI

- 53 Собор заседал до конца 1918 г. 5 ноября он избрал главой православной церкви – патриархом всея Руси – московского митрополита Тихона (В.И. Белавина).
- 54 Комиссия действовала с 11 по 24 октября 1917 г. и не завершила своей деятельности. «Конституцию Российского государства» дорабатывали уже в 1919 г. в Париже члены Юридического совещания и Особой комиссии.

Местные
государственные учреждения
дореформенной России
(1800–1860 гг.)

Значительное место в системе государственных учреждений дореволюционной России занимали местные учреждения. Соприкасаясь непосредственно с народными массами, они осуществляли задачи классового государства по управлению и суду. Местные учреждения имели те же специфические особенности, объекты изучения, что и высшие и центральные учреждения. Каждое местное государственное учреждение могло быть учреждением-органом (т. е. обладать властными полномочиями) и просто государственным учреждением. Местным государственным органом могло быть не только учреждение, но и отдельное должностное лицо (например, губернатор, полицеймейстер и др.). Зарождение, изменения и упразднение каждого местного учреждения определялись социально-экономическими причинами развития государства. Составными элементами каждого местного государственного учреждения было его организационное устройство, включавшее компетенцию и объем полномочий, главные и неглавные функции, структуру, штабы, бюджет, а также особенности внутреннего распорядка и делопроизводства.

Практическое претворение функций местных государственных учреждений выражалось в их деятельности. История местных учреждений дореволюционной России показывает, что далеко не все их функции имели практическое наполнение: в процессе деятельности некоторые функции местных учреждений (особенно те, которые формально были направлены на удовлетворение элементарных потребностей народных масс – благотворительности, медицины, продовольствия, просвещения) имели нередко слабое практическое претворение, а то и вообще существовали чисто декларативно, в официальных документах. Государственный строй самодержавия, выражавший волю помещиков-дворян и частично верхов буржуазии, не был заинтересован в полном выражении этих функций в деятельности учреждений.

Важным элементом понятия местного государственного учреждения являлось его взаимоотношение с вышестоящими (высшими и центральными) и нижестоящими учреждениями (например, губернских с уездными), а также с равными по значению учреждениями (например, между губернскими палатами – казенной, государственных имуществ, суда). Особенную остроту имела всегда в России проблема полноты полномочий местных государственных учреждений: борьба различных тенденций порождала децентрализаторские и крайне централизаторские направления. В этой борьбе неизменно побеждала централизация: самодержавие (особенно абсолютистское) не могло терпеть какой-либо местной автономии или просто самостоятельности полномочий и допускала их только в качестве временной меры, продиктованной конкретными обстоятельствами (подавление классовых и национальных выступлений, война, временное ослабление и несовершенство высшего и центрального государственного аппарата и т. п.).

В целом же к местным государственным учреждениям дореволюционной России относится полное общее определение – понятие «государственное учреждение», данное нами в учебнике по истории государственных учреждений¹.

Сложным вопросом местных государственных учреждений дореволюционной России является их классификация. Главным классификационным признаком учреждений всегда является классификация их по функциям. Именно они определяют место данного учреждения в аппарате классового государства, его роль в осуществлении основных функций эксплуататорского государства. Без сомнения, основное место здесь всегда занимали учреждения управления, которое дореволюционное российское законодательство сводило в несколько конкретных понятий: «Власть каждого управления вообще состоит: 1) в определении людей, к должностям коих замещение им предоставлено; 2) в надзоре за подчиненными местами и лицами; 3) в решении дел, в принятии мер к исполнению законов; 4) в предоставлении высшему начальству»².

Местные государственные учреждения обычно связывались с определенными единицами административно-территориального деления, поэтому наряду с функциональной классификацией существует классификация по территориальным единицам (генерал-губернаторствам, губерниям, уездам, городам, ведомственным округам и проч.). Иногда эта специфика местных учреждений отдельных местностей России (окраин) настолько велика, что носит уникальный характер «особенных управлений» (по терминологии дореволюционного законодательства) управления отдельных национальных окраин: Сибири, Кавказа,

царства Польского, вел. княжества Финляндского, а впоследствии, уже с 60-х годов XIX в., и Средней Азии³.

Сравнительно скромным звеном местного государственного аппарата был выборный, преимущественно сословный (дворянский, купеческий, мещанский) аппарат должностей и учреждений, выполнявший или узкосословные функции, или вспомогательные, второстепенные (чаще хозяйственные) задачи. В классификации местных государственных учреждений эти выборные учреждения нельзя игнорировать даже в отношении местного аппарата первой половины XIX в. Для крепостнического самодержавного государства они были или бесплатным звеном низового полицейского или хозяйственного управления (сословное городское «самоуправление»), или средством сплочения в единое «общество» местной корпорации дворянства. В условиях абсолютизма и всесилы дворянской бюрократии значение всяких форм местного «самоуправления» было невелико. Определенное влияние на местную администрацию и суд оказывала только дворянская корпорация.

Для местных государственных учреждений с начала XIX в. особое значение приобрела классификация по ведомствам: она и положена в основу первичной классификации местных учреждений в данном исследовании.

В советской историографии подобное обобщающее исследование предпринимается впервые, если не считать кратких разделов в вышеуказанном учебнике. Помимо общеисторического назначения пособие имеет и прикладное профессиональное назначение. В республиканских, краевых и областных архивах СССР сохраняются значительные архивные фонды дореволюционных местных учреждений. Эти государственные учреждения являются главнейшими фондообразователями Государственного архивного фонда СССР⁴. Документы, отложившиеся от деятельности местных дореволюционных учреждений России, находятся во всех архивах страны⁵. Без знания истории государственных учреждений-фондообразователей невозможно осуществление ни одной из задач государственной архивной службы. Особое значение имеют эти знания в подготовке совершенного научно-справочного аппарата архивов.

В новых условиях строительства общества развитого социализма в глубокое изучение истории фондообразователей ГАФ СССР будут упираться и поставленные перед архивными учреждениями задачи, и прежде всего задача совершенствования и развития научно-справочного аппарата⁶.

Настоящее учебное пособие к спецкурсу преследует задачи освещения истории местных «всероссийских» административно-

полицейских и административно-хозяйственных учреждений 1-й половины XIX в. На них полностью распространяются все основные процессы развития российской государственности этого периода, достаточно полно освещенной в изданных ранее наших исследованиях⁷. Монархия первой половины XIX в. была, по выражению В.И. Ленина, «не то, что монархия 1861–1904 гг.»⁸. Это была монархия «крепостнической эпохи», с «исключительно крепостническим» самодержавием⁹. Для нее характерным было стремление приспособить крепостнический государственный аппарат к изменениям в экономическом строе, появление в этой крепостнической монархии новых специфических особенностей: политической гибкости (лабиринты между реформами и военно-полицейскими методами управления), укрепления внешней «законности» самодержавия, изменения организационных форм управления (министерства), появления проектов реформ, исходящих от представителей высшей бюрократии, укрепления карательного аппарата и идеологического воздействия крепостнического государства. Все эти процессы и новые явления нашли отражение в истории местных государственных учреждений 1-й половины XIX в.

Становление ведомственной системы
местного государственного аппарата

Местные учреждения России к началу XIX в.

На протяжении XVIII в. система местного управления и суда неоднократно менялась в зависимости от задач неустойчивого по своей организации абсолютистского государства, соответственно изменялось и административно-территориальное деление. Со времени учреждения коллегий господствовала своеобразная лучевая система управления, все нити которой вели в центр ко всем высшим и центральным учреждениям. В рапорте, представленном в Сенат в 1739 г., смоленский губернатор А.Б. Бутурлин жаловался, что губернаторы «подключены» под разные команды, и назвал 54 учреждения, которым губернатор подчиняется и «откуда на каждой неделе различных требований бывает несколько десятков, все требования сильны взысканием унижительным с положением правеем штрафов...». Губернатор умолял Сенат не о сокращении отчетности, а о сокращении числа учреждений, имевших право наказывать местные власти¹⁰. Дело не улучшилось и к губернской реформе 1775 г.: в 36 высших и центральных учреждений губернские власти ежегодно посылали 124 донесения, и указ 5 июня 1755 г. отменил лишь часть их¹¹.

Губернская реформа 7 ноября 1775 г. перенесла лишь общий фокус всех нитей подчинения местных учреждений из центра в наместничества (генерал-губернаторства), между которыми были расписаны 40 губерний. Возглавлявшие наместничества наместники и их аппарат (наместнические правления) получили очень высокие полномочия: наместники назначались самой Екатериной II и фактически отчитывались перед ней и Сенатом. Они полновластно управляли наместничеством, обнародовали законы, указы и распоряжения императрицы, они «все непорядки законам противные заблаговременно прекращали, прилежное старание имеют об установлении, утверждении и сохранении в

ненарушимости всякого рода благонравия, порядка, мира и тишины». Наместник и его правление бесцеремонно вмешивались в судебные дела, в деятельность казенных палат и других учреждений¹². Это было то же лучевое управление, только соединение лучей было спущено несколько ниже: из столицы – в наместничество.

Обеспокоенный излишней самостоятельностью наместников – генерал-губернаторов, специально подобранных из доверенных лиц Екатериной II, вступивший на престол после ее смерти (6 ноября 1796 г.) Павел I буквально через месяц с небольшим, 12 декабря 1796 г., издал указ «О новом разделении государства на губернии», которым устанавливалось существование 41 губернии, а другим указом 22 декабря 1796 г. все должности наместников и их правления предписывалось упразднить к 1 мая 1797 г.¹³ Губернаторы были ограничены в своих полномочиях, а все губернские административные, полицейские и хозяйственно-финансовые учреждения теперь непосредственно подчинялись Сенату. Хаос в местное управление вносил и скороспелые административные реформы всего правительственного аппарата, клонящиеся к милитаризации администрации и полиции, открытому подчинению им суда и устранению дворянского сословного участия в местном правительственном аппарате. Многие эти меры были лишены всякой логики классовой государственности и продиктованы капризами монарха, потерявшего классовое чутье¹⁴.

Огромный неповоротливый многофункциональный аппарат Сената не смог осуществлять одновременно и управление местной администрацией, полицией, финансами, хозяйством, быть высшей судебной инстанцией и одновременно производить надзор за законностью действий всего государственного аппарата. В анонимной записке начала XIX в. «Введение к образованию Сената» отмечалось, что за 1797–1802 гг. «мало-помалу многие отрасли управления сами собой отторгнулись от Сената»¹⁵. На практике это означало полный разрыв связей между центром и местами: на несколько лет (не менее пяти) местные учреждения в России из центра фактически почти не управлялись, что способствовало расцвету невиданного произвола местных властей. Усиление крепостного гнета к концу XVIII в. вызвало обострение классовой борьбы: мощное крестьянское движение 1796–1797 гг., охватившее 32 из 41 губерний России, было по масштабам даже шире крестьянской войны 1773–1775 гг., но не имело силы напора последней вследствие полного отсутствия связующего центра: крестьяне везде действовали разрозненно¹⁶.

Обострение классовой борьбы в стране, безнадзорность местной администрации вызвали беспокойство правительства, ко-

второе решило проверить состояние деятельности основных звеньев местного аппарата путем посланных во все губернии России сенаторских ревизий. Указ о них последовал 6 октября 1799 г.¹⁷ Однако подготовительная работа затянулась: разработанная специальной комиссией инструкция обсуждалась и дополнялась сенаторами и была окончательно утверждена лишь 1 декабря 1799 г. в форме «Высочайше утвержденных пунктов, служащих в наставление и руководство господам сенаторам, избраннным для объезда и осмотра губерний». Она состояла из пяти больших разделов: о правосудии, о внутренней полиции, о поборах, о земледелии и о казенных лесах. Каждый из этих разделов имел большое число подпунктов, ориентировавших сенаторов на изыскание причин неудовлетворительного состояния местного государственного аппарата¹⁸. В тот же день, 1 декабря 1788 г., был окончательно утвержден доклад Сената о кандидатах на производство сенаторских ревизий¹⁹. 20 сенаторов должны были в очень короткий срок (несколько месяцев) обследовать административные, полицейские, судебные, финансово-хозяйственные учреждения 41 губернии России и даже состояние дел в центральных учреждениях. Распределение сенаторов можно оформить в нижеследующую таблицу:

Район	Губернии, входящие в состав района	Сенаторы, производившие ревизию
I	Петербургская, Выборгская, Эстляндская, Лифляндская, Курляндская, Псковская, Новгородская, Тверская	Каманин и Тарбеев (заменен в марте 1800 г. Кропотковым)
II	Смоленская, Малороссийская и Новороссийская	Кушелев и Алексеев (заменен на короткое время Энгельгартом)
III	Архангельская, Вологодская, Ярославская, Костромская, Нижегородская	В.Ф. Козлов и Челищев
IV	Московская, Владимирская, Рязанская, Тамбовская, Калужская и Тульская	Д.П. Трошинский и П.П. Щербатов
V	Минская, Волынская, Подольская, Киевская, Литовская, Белорусская, Орловская, Курская и Слободско-Украинская	А.И. Голохвастов и А.И. Ильинский (заменен в сентябре 1800 г. К.А. Багратионом)

Район	Губернии, входящие в состав района	Сенаторы, производившие ревизию
VI	Воронежская, Симбирская, Саратовская, Астраханская	И.Н. Неплюев и Фонвизин
VII	Вятская, Казанская, Оренбургская	И.В. Лопухин и М.Г. Свиридов
VIII	Пермская, Тобольская, Иркутская Петербург, центральные учреждения	А.А. Ржевский и Левашов А.Н. Щербатов и Волковский
	Москва, центральные учреждения	И.А. Забодовский и Г.С. Вяземский

Широкие задачи и ограниченные сроки ревизии толкали сенаторов на поверхностные обзоры. Кроме того, капризному и деспотичному императору было опасно сообщать слишком мрачную картину местного управления его империи. Часть сенаторов пошла по пути восхваления существующих порядков. «Здесь, – докладывал Павлу I сенатор М.Г. Свиридов после осмотра Оренбургской губернии, – под благословенною вашею державой, везде царствует тишина. Все спокойно в здешнем крае, которого спокойствие не всегда было долею. Все тебе верно, государь. Все славят имя твое и молят всевышнего о долголетнем здравии в.и.в.»²⁰. Рекомендации сенаторов-ревизоров по совершенствованию управления носили часто мелкий характер. Однако приводимые в сенаторских отчетах факты свидетельствовали о крайней медлительности деятельности учреждений, волоките. Только по 18 губерниям сенаторы насчитали официально 26 631 нерешенное дело. Ревизоры обнаружили по всем губерниям большие суммы недоимок, равные десяти процентам годового бюджета. (По одной только Тамбовской губернии недоимки равнялись почти 1 млн руб.²¹) Почти повсеместным явлением было неисполнение сенатских указов. При всей мягкости сенаторских отчетов скрыть беспорядки, грубый произвол и злоупотребления местных властей было нельзя. После информации сенаторов о вопиющих беспорядках в Вятской губернии Павел I приказал уволить всех чиновников губернии (12 апреля 1800 г.) и поручил Сенату предать суду наиболее виновных²².

Ревизии окончились к весне 1800 г. Несмотря на их поспешность и поверхностность, они выявили слабые связи с Сенатом и восстанавливаемых коллегий с местами, отсутствие опера-

тивности местного аппарата, низкий уровень чиновничества, его коррупцию и произвол. Практически сенаторские ревизии подвели к мысли об изменении не самой системы местных учреждений, а системы центрального руководства ими, взаимоотношений местных учреждений с центром.

Возникновение ведомственной системы местного управления и проблема ее взаимоотношений с генерал-губернаторами

С созданием министерств местные государственные учреждения были расписаны по соответствующим министерствам: администрация, полиция, тюрьмы, сословные органы попали в ведение Министерства внутренних дел, университеты и часть казенных школ – в Министерство народного просвещения и т. п.²³ Так, впервые (если не считать неудачного опыта при Петре I в 1718–1722 гг.) в России оформляются ведомства – соединение близких по функциям и назначению центрального аппарата каждого министерства с подчиненными ему местными учреждениями. Возникли и определенные формы ведомственных связей: министерство назначает в местные подведомственные им учреждения чиновников или утверждает назначения местных властей, центральный аппарат ведомства осуществляет внутриведомственный надзор, рассылает акты ведомственного управления (циркуляры, распоряжения, приказы), ведомственные органы печати и ведомственных ревизоров. Местные учреждения отчитываются перед центральными учреждениями своего ведомства, посылая в разные инстанции множество ведомостей.

Специальным «Положением» 1837 г. во всех губерниях предписывалось издавать «Губернские ведомости», которые состояли из официальной и неофициальной частей; в официальной части публиковались постановления центральных и местных властей, а также казенные объявления²⁴. С 1838 г. «Губернские ведомости» выходили в 42 губерниях различным тиражом (от нескольких сот до нескольких тысяч) и количеством (от 1 до 6 раз в неделю)²⁵.

Ведомственность местного управления не исключала вначале неофициального, а затем и закрепленного законами влияния губернатора почти на все отрасли местного управления (за исключением дворцового, жандармского, церковного и военного), что нашло впоследствии отражение в многочисленных статьях Свода законов Российской империи 1832, 1842 и 1857 гг.

На протяжении всего полувека в недрах верхов бюрократии созревали проекты реорганизации местного управления. Талантливый молодой чиновник Министерства внутренних дел М.М. Сперанский в одном из ранних своих проектов – «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» предлагал составить новое губернское положение в замену «Учреждения о губерниях», связывая эти планы, однако, с общим переустройством всего государственного аппарата.

В своем основном конституционном проекте «Введение к Уложению государственных законов» (1809 г.) М.М. Сперанский даже предлагал ввести некоторые элементы буржуазной государственности: разделение властей, выборность части чиновников (даже из недворянских, но свободных сословий и сословных групп), буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства, более реальный надзор и финансовый контроль. Все эти принципы он распространял и на местное управление, которое также предлагал подразделить по трем «основным властям»: законодательной (в применении к местному управлению – распорядительной), управлению и суду и по четырем территориальным ступеням нового административно-территориального деления. Будущее государственное устройство М.М. Сперанский мыслил по следующей схеме²⁶:

Территория	Законодательные	Управление	Суд
Общегосударственные учреждения	Государственный совет	Император	Сенат
	Государственная дума	Министерства	
Губернские	Губернская дума	Губернское правительство (губернатор и совет)	Губернский суд
Окружные	Окружная дума	Окружное правление	Окружной суд
Волостные	Волостная дума	Волостное управление и совет	Волостной суд

В указанной схеме выборными оказались все законодательные органы, почти весь суд (кроме Сената) и часть администрации (кроме министерств и губернаторов).

В условиях крепостнического самодержавия этот проект государственного переустройства со значительными элементами

буржуазной государственности оказался нереальным, преждевременным. М.М. Сперанский, по выражению Н.Г. Чернышевского, оказался «мечтателем», «не понимавшим недостаточность своих средств для проведения задуманных реформ»²⁷. Ответной реакцией была знаменитая «Записка о древней и новой России» Н.М. Карамзина, в которой автор предлагал в качестве единственной меры исцеления всех недостатков местного управления подбор 50 умных губернаторов²⁸.

Общее состояние местного управления вызывало недовольство и других представителей верхов бюрократии, которые, в отличие от М.М. Сперанского, не предлагали коренных реформ всего государственного аппарата, а ограничивались лишь предложениями частичных преобразований. Министр внутренних дел В.П. Кочубей уже в записке 28 марта 1806 г. писал о «неудобствах правления в губерниях и настаивал на более четких законах о местном управлении, улучшении подбора кадров губернаторов, на том, чтобы “возвысить сколь можно” губернаторскую должность»²⁹.

В другой записке (1814 г.), констатируя, что губернские правления «совершенно расстроены» и «злоупотребления усилились до бесконечности», он предлагал составить подробную инструкцию генерал-губернаторам и губернаторам, четче разделить дела административного и финансового управления (губернских правлений и казенных палат), уточнить обязанности предводителей дворянства, которые «вмешиваются в дела, званиям их посторонние»³⁰.

Профессор Петербургского университета, а впоследствии и управляющий II отделением Соб.е.и.в. канцелярии М.А. Балугьянский в своей записке «Рассуждение о средствах исправления учреждений и законодательства» констатировал усиление бюрократического централизма уже к концу 1-й четверти века. «Никакое место низшее или высшее, – писал он, – не может решить дела окончательно. Дела ничтожные идут из уездных или городских правлений через генерал-губернатора, губернатора, вице-губернатора, губернские правления, палаты с мнениями губернских прокуроров и других разных лиц к министрам или в Сенат, или прежде всего в особенную государеву канцелярию, а из оной опять к министрам, откуда препровождаются в департаменты, где начинается бесконечное, так называемое движение дел, в отделениях, в столах, в присутствиях, наконец, к министру или в его совет...», а потом в Сенат, Комитет министров, в Государственный совет, нередко на непосредственное «высочайшее благоусмотрение». Автор записки предлагал расширить права местного управления, дав местным начальникам «полную власть раз-

решать, исполнять и оканчивать по законам и под свою ответственность все дела, к кругу их действий принадлежащие», что «сократит бесконечную переписку и установит настоящую ответственность»³¹.

Одним из средств этой децентрализации местного управления был возврат к старой екатерининской системе наместничеств – генерал-губернаторств³². Уже после дворцового переворота 11 марта 1801 г. был поставлен вопрос о восстановлении повсеместно генерал-губернаторов, однако на заседаниях Негласного комитета и Непременного совета это предложение было отвергнуто³³.

Трудности становления ведомственной системы управления и возросшие централизация и бюрократизм управления вынудили уже через полтора десятка лет вернуться к этому вопросу. Бывший член Негласного комитета Н.Н. Новосильцев в 1816 г. подал Александру I проект разделения России на 12 наместничеств по 3–5 губерний в каждом и сосредоточении в его ведении всех отраслей управления. При каждом наместнике должен существовать совещательный наместнический совет³⁴. Александр I положительно отнесся к этому проекту и предложил опытному деятелю, бывшему в 1810–1812 гг. министром полиции А.Д. Балашову, в виде эксперимента возглавить Орловское генерал-губернаторство (наместничество) в составе пяти губерний (Рязанской, Тамбовской, Орловской, Воронежской и Тульской) с широкими полномочиями вплоть до создания новых звеньев аппарата. «Генерал-губернатор, – поучал царь своего сановника, – должен быть всегдашний инспектор всех частей управления во вверенном ему округе»³⁵. 4 ноября 1819 г. Балашов создал в управляемом им наместничестве губернские советы под своим председательством, уездные советы под председательством специально назначаемых лиц, должность губернского полицмейстера как начальника всей полиции в губернии. Несмотря на указание Александра I, Балашов считал свою должность «государственным, а не местным установлением», как бы «министерством, действовавшим на местах». При отсутствии соответствующих законодательных норм и сохранении большинства старых учреждений эксперимент Балашова превратился в хаос. От Балашова потребовали проекта нового устройства. Только к лету 1824 г. он представил проект правил губернского управления³⁶. Эксперимент Балашова был предметом обсуждения на пяти заседаниях секретного «Комитета 6 декабря 1826 г.» в апреле 1827 г., куда Балашов представил записку – отчет управления в наместничестве с 1820 по 1827 г. и отдельно управления по Рязанской губернии с 1820 по 1823 г.³⁷ На этих заседаниях Балашов старался вы-

дать себя за противника наместнического управления, только выполнявшего волю Александра I, заверяя всех, что во всех губерниях наместничества можно восстановить все старые порядки, «не подавая повода ни к каким запретам к беспорядкам»³⁸. Комитет сделал заключение о том, что «повсеместное существование генерал-губернаторов... едва ли может принести истинную пользу. Твердость, единство и сила управления зависят от совершенства установлений, от хорошего выбора лиц, а не от безмерной их власти». Это прозвучало как приговор всем проектам введения генерал-губернаторств повсеместно. Комитет постановил восстановить во всех губерниях наместничества порядки, существовавшие до 1819 г.³⁹

На заседаниях Комитета 6 декабря обсуждался и проект местной реформы Сперанского, который предложил, сохраняя основные учреждения в губернии, усилить в них надзор и коллегиальность. Для этих целей он предлагал создать два общих присутствия: одно из губернского правления и казенной палаты, а другое из всех судебных мест (во главе последнего поставить специального чиновника, равного по должности губернатору и независимого от последнего); среди судов Сперанский предложил возвысить совестные суды, во всех губерниях создать коммерческие суды, заменить земский суд уездной управой (с более широким составом и правителем – уездным предводителем дворянства). Для крестьян Сперанский предложил повсеместно создать волостные и сельские сословные органы: избираемую «сельским миром» сельскую управу во главе с сельским старшиной, а в волости – избираемое волостным миром из сельских старшин – волостное управление во главе с волостным головой⁴⁰. Николай I в целом одобрил «основания» этого проекта, но высказал сомнение в трудности «приискания довольного числа людей, способных для занятия мест уездных правителей»; в соединении должности уездного правителя и предводителя дворянства он усмотрел нарушение «Жалованной грамоты дворянству» 1785 г.⁴¹ Это определило отношение и к этому проекту Сперанского: его не отвергли, но и не одобрили.

Бюрократическая мысль дореволюционной России широко использовала проекты реформ Сперанского в пореформенный период и даже в начале XX в. Местные проекты его оказали влияние и на проекты местного управления государственных крестьян в 1838 г., и при разработке реформ местного управления в 60-х годах, в Кахановской комиссии, проекте местной реформы П.А. Столыпина и др.

Государственная практика местного управления пошла по пути дальнейшего усиления власти губернатора, увеличения количества губерний, управляемых генерал-губернаторами.

Генерал-губернаторы

С учреждением министерств эта должность с очень широкими и неопределенными полномочиями сохранялась лишь в местностях России, где обстановка и трудности связей с центром требовали определенной самостоятельности и значительной власти, т. е. на окраинах государства с «особенной» системой управления. Именовалась она по-разному: с 1815 г. в царстве Польском, а с 1844–1845 гг. – на Кавказе существовали наместники; в великом княжестве Финляндском, Сибири (с 1822 г. Западной и Восточной), Прибалтике, Оренбургском крае постоянно существовали должности генерал-губернаторов. В столицах – Петербурге и Москве – они именовались то генерал-губернаторами, то даже главнокомандующими⁴². Эпизодически генерал-губернаторы назначались и в другие губернии.

Как правило, генерал-губернатор являлся главой местной администрации одной из нескольких губерний и осуществлял одновременно и чисто административные функции, и надзор за всеми гражданскими, а нередко и военными учреждениями вверенной его власти губернии. В своей деятельности генерал-губернаторы руководствовались весьма неопределенными формулировками «Учреждений о губерниях» 1775 г., дававшими наместникам (позднее – генерал-губернаторам) самые широкие полномочия.

Генерал-губернаторская должность находилась в полном противоречии с министерской реформой 1802 г. и вызывала решительные протесты министров. Еще в начале века первый министр внутренних дел В.П. Кочубей предлагал составить специальную инструкцию, устанавливавшую пределы власти и полномочия и генерал-губернаторов, и губернаторов⁴³. Против генерал-губернаторской должности выступал впоследствии министр финансов Ф.Ф. Канкрин, записал свое мнение Комитет 6 декабря 1826 г.

Взаимоотношения генерал-губернаторов и министров оставались неопределенными всю первую половину XIX в., и специально изданный указ 8 апреля 1829 г. лишь незначительно их прояснил: генерал-губернаторы обязывались «ставить в известность» министров о своих действиях и «всеподданнейших» донесениях, а министр делал административные распоряжения подведомственным учреждениям через генерал-губернаторов⁴⁴.

Мало изменила объем полномочий, функции и взаимоотношения и инструкция генерал-губернаторам 29 мая 1853 г. (Она провозглашала генерал-губернатора «главным блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы госу-

дарства о точном исполнении законов и распоряжений верховного правительства по всем частям управления во вверенном им крае»⁴⁵. В инструкции отразились настроения правящих кругов России после революций 1848 г. в Западной Европе. Генерал-губернатор особо обязывался следить за «состоянием умов»: «Устремляя все внимание на дух и нравственное направление во всех сословиях, он устраняет всякий повод к ложным понятиям и превратным толкованиям и губительному лжеумудрствованию»⁴⁶. Он надзирает за дворянами – представителями «первого в государстве» сословия, чтобы они «вели жизнь, приличествующую происхождению», а помещики–дворяне «с должной отеческой заботливостью исполняли в отношении своих крестьян все возложенные на них законом обязанности»⁴⁷. Не оставляла без внимания инструкция и рабочих: генерал-губернатор обязывался наблюдать «за бытом и нравственным направлением фабричных и заводских людей». В случае «беспорядков» генерал-губернатор «принимает меры как к восстановлению спокойствия, так и к отражению всяких причин возобновления сих беспорядков».

Власть генерал-губернатора была очень велика, и никакая новая мера в отношении «благоустройства, казенного интереса и общей пользы вверенного ему края» не предпринималась правительством «без предварительного истребования соображений и заключения» генерал-губернатора⁴⁸.

При генерал-губернаторе существовала канцелярия, связывавшая его с местными учреждениями, а также с центром – императором, Сенатом, Комитетом министров и министрами.

Борьба двух тенденций: ведомственного (линейного) управления, с одной стороны, и децентрализации управления с подчинением всех его звеньев по горизонтали одному местному «главному начальнику», с другой стороны, в бюрократических сферах велась всю первую половину века и перешла в пореформенную Россию. Каждую из этих тенденций власти понимали далеко не равнозначно. Первая из них больше соответствовала самодержавной форме правления с ее бюрократическим централизмом, сковывавшим всякое проявление местной инициативы и самостоятельности. Вторая же тенденция представляла некоторые несомненные удобства в борьбе с народными волнениями, особенно в 1-ю половину XIX в. – эпоху слабых коммуникаций между центром и местами (отсутствие совершенных путей сообщения и телеграфа). Господствующий класс пытался найти какое-то компромиссное решение в форме сочетания и той и другой форм управления, что, разумеется, вносило дезорганизацию и в без того расшатанный и прогнивший аппарат крепостнического

самодержавия. Генерал-губернаторы воплощали на местах провозглашенную крепостническую государственность.

Несмотря на противоречие генерал-губернаторской должности с министерской отраслевой системой управления, а также установившейся со 2-й четверти века системой бюрократического централизма, число генерал-губернаторов к середине века даже возросло. В 1803 г. на существовавшие в России 48 губерний действовало только 3 генерал-губернаторства с восемью губерниями в их составе, а в 1850 г. в России без Финляндии и царства Польского существовали уже 52 губернии, и 20 из них входили в 2 наместничества и 10 генерал-губернаторств. Из 38 губерний, управлявшихся на основании так называемой общероссийской системы управления, гражданские губернаторы были только в 14 губерниях; для 9 губерний существовала смешанная военно-гражданская форма управления – военный губернатор губернии (например, военный губернатор г. Орла и орловский гражданский губернатор); 15 губерний объединялись в 6 генерал-губернаторств: два столичных возглавлялись военными генерал-губернаторами, а четыре других (Виленское, Витебское, Подольское и Волынское, Харьковское) – генерал-губернаторами; губернии в них возглавлялись военными губернаторами.

Милитаризация управления с наделением главы администрации даже в центральных губерниях должностью генерал-губернатора явилась результатом остроты социальных отношений, вызванных общим кризисом крепостнического строя, требовавшего на местах твердой сильной власти. По мере углубления этого кризиса генерал-губернаторы требовали дальнейшего усиления своей власти. В 1849 г. под влиянием революции 1848–1849 гг. в Западной Европе московский военный генерал-губернатор А.А. Закревский представил Николаю I записку, доказывая, что местонахождение в Москве значительного количества фабрик и заводов приносит величайший вред. В числе прочих причин Закревский называл «скопление бездомных и бесприютных людей, которые легко пристают к каждому движению и находят себе сочувствие и отголоски в развращенных лакеях, у вольноотпущенных и т. п. негодях». Закревский предлагал размещать фабрики и заводы не ближе 40 верст от Москвы, считая, что «содержание фабрик обойдется значительно дешевле, рабочие вдали от городских соблазнов будут работать прилежнее, да и надзор за ними станет легче». Все эти мысли, видимо, понравились Николаю I, который наложил резолюцию: «Весьма важно, сообразить в Комитете министров». В Комитете министров проект Закревского не вызвал поддержки. Министр внутренних дел граф Л.А. Перов-

ский заявил, что «нельзя вполне приравнять наш фабричный народ к западноевропейскому, бездомному пролетариату», что рабочие московских фабрик в основной своей массе – это прибывшие на временные приработки крестьяне. В интересах крепнувшей московской буржуазии возражал на проект Закревского и министр финансов Ф.П. Вронченко. Проект был провален⁴⁹. Однако в Москве 28 июня 1849 г. под председательством Закревского был создан Особый комитет для надзора за полицейским устройством на фабриках и заводах; в Петербурге была учреждена аналогично Временная комиссия⁵⁰.

В период общественного подъема в конце 50-х годов, в разгар подготовки крестьянской реформы самодержавие попыталось укрепить расшатывшуюся местную администрацию. В Главном комитете по крестьянскому делу еще весной 1858 г. возродилась мысль о создании повсеместно в России временных генерал-губернаторов, наделенных обширными военно-административными полномочиями. Основной причиной возникновения этого проекта была боязнь крестьянских массовых выступлений. «Беспорядки и волнения крестьян, которых опасались, могли не ограничиваться одним уездом, – писал член Земского отдела Министерства внутренних дел Я.А. Соловьев. – Они могли распространиться на несколько уездов; для предотвращения беспорядков и восстаний в таких размерах обыкновенная власть губернатора признавалась недостаточной». Мысль об учреждении временных генерал-губернаторов возникла, как признавал Я.А. Соловьев, «под влиянием этих страхов и опасений»⁵¹. Составленный по личному указанию Александра II проект «Положения о временных генерал-губернаторах» был им даже одобрен, однако повсеместному введению, хотя и временно, генерал-губернаторов воспротивились министерства внутренних дел и военное, поскольку такая мера могла нарушить взаимосвязь местных учреждений с этими ведомствами⁵². Александр II резко подчеркнул свое недовольство такой ведомственной оппозицией, но вынужден был уступить. 25 марта 1859 г. его повелением министру внутренних дел С.С. Ланскому поручалось разработать вопрос о расширении прав губернаторов⁵³.

Вопрос о генерал-губернаторах, их взаимоотношениях с ведомствами перешел в пореформенный период.

Местная администрация и полиция

Административные учреждения дореформенной губернии

Согласно манифесту 8 сентября 1802 г. перед МВД, не имевшим аналогов в коллежской системе XVIII в., были поставлены задачи «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствию, тишине и благоустройству». В его ведение попала местная администрация (губернаторы), полицейские учреждения, местные тюрьмы, почтовые учреждения, некоторые административно-хозяйственные дела (продовольственное дело, надзор за мануфактурами, соляные конторы), медицинские учреждения, местная казенная благотворительность (приказы общественного призрения), надзор за сословными органами (дворянскими и городскими)⁵⁴.

В первую половину XIX в. сохранялись основные местные административно-полицейские и сословные учреждения, созданные еще в период местных реформ 1775–1785 гг.

Важнейшим звеном местной администрации оставался губернатор, на которого возлагались самые разнообразные обязанности по управлению губернией, полицией, надзору за судами, тюрьмами, сословными органами, заведованию многими хозяйственными делами. Впоследствии М.М. Сперанский писал, что к ведению губернатора начала XIX в. относилось «неимоверное количество дел: жалобы на земские и городские полиции, жалобы на самые суды, уездные и городские в медленности решений, производство разных следствий, пересмотр всех без изъятия уголовных приговоров (а их бывают тысячи), участие во многих делах хозяйственных, распорядок земских повинностей, дела приказа общественного призрения, отношения со всеми министерствами, кипы ежемесячных ведомостей, объявлений и донесений, обозрение губерний, рекрутские наборы и во всех сих делах по-

мошники исполнения: толпа канцелярских служащих, малограмотных и притом нищих»⁵⁵. Нередким явлением в местном аппарате было учреждение в первой четверти века должностей военных губернаторов и даже военных генерал-губернаторов. За военными губернаторами сохранялись с 30-х годов и военные, и гражданские функции.

Губернатор обладал всей полнотой административной власти, он заведовал личным составом местных административных и полицейских учреждений, побуждал чиновников и эти учреждения к исключению всех распоряжений вышестоящих властей, отвечал за «тишину и спокойствие» в губернии (являлся главою и «полиции безопасности», и «полиции благосостояния»)»⁵⁶. Несмотря на формальное провозглашение еще Екатериной II принципа разделения властей, суд зависел от администрации и полиции. Все суды губернии выполняли «повеления» губернатора, который утверждал выборных судей, вмешивался во все этапы дореформенного судопроизводства; к нему на «ревизию» (утверждение) поступали многие решения уголовных дел⁵⁷.

В области финансовой деятельности губернатор оказывал содействие в деле взимания налогов и податей, выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов, выколачивании недоимок, принимал отчеты казенной палаты. Губернатор активно участвовал в комплектовании армии (проводил рекрутские наборы), заведовал квартированием войск в губернии.

Еще по «Учреждению о губерниях» 1775 г. губернатору были приданы воинские части местных войск. В 1816 г. эти местные войска оформились в отдельный корпус внутренней стражи. В каждой губернии в распоряжении губернатора был батальон внутренней стражи и 1000 человек.

Связь Министерства внутренних дел с подчиненными учреждениями губернатор осуществлял через свою канцелярию, учрежденную законом 21 апреля 1803 г.⁵⁸ Структура каждой такой канцелярии не была стабильной, а определялась местными условиями, но часто в них были столы «секретный» и «уголовный» (для утверждения приговоров судов).

Для истории местной администрации дореформенной России характерно дальнейшее усиление власти губернаторов, рост их влияния на местные органы всех ведомств. Губернаторская власть осуществлялась иногда в форме так называемого надзора за учреждениями самых различных ведомств. Указом 13 февраля 1817 г. Сенату было запрещено делать губернаторам замечания без «высочайшего» на то «соизволения»⁵⁹.

Другим учреждением при губернаторе по управлению губернией являлось губернское правление. Юридически, согласно

«Учреждению» 1775 г., оно было «местом, которое управляет в силу законов... всею губернией», а наместник или губернатор являлись лишь его председателем⁶⁰. Однако это коллегиальное начало в местном управлении не получило развития даже в XVIII в. Губернское правление всегда рассматривалось как административное учреждение при губернаторе, хотя обязательность совместного управления губернией губернатором и губернским правлением неоднократно подтверждалась, особенно в первые два десятилетия века⁶¹. Это мало что меняло. В своей записке 1822 г. «Рассуждение об учреждениях губернских» М.А. Балашов писал, что губернское правление «только представляет коллегия», что «оно само по себе ничего не решает»⁶². Сперанский выражался еще резче, считая, что губернское правление – это «токмо канцелярия гражданского губернатора»⁶³.

Первоначально в составе губернского правления числились, кроме губернатора, два советника. Штаты 14 ноября 1824 г. расширили его состав до трех советников и одного асессора. Они составляли общее присутствие губернского правления. Его ведению подлежали, в значительной мере, решения общих дел: надзор за исполнением законов, ознакомление (через губернского прокурора) с новыми законами, участие в торгах на подряды, общие распоряжения по всем вопросам управления. Все исполнительные дела решала канцелярия губернского правления. В первую четверть века она была нестабильна: подразделялась на экспедиции, те на отделения, а последние на столы. Штаты 14 ноября 1824 г. установили стабильное разделение канцелярий всех губернских правлений на четыре отделения⁶⁴. Обычно каждое отделение возглавлялось членом правления, а в состав канцелярии входили: секретарь, протоколист, регистратор и другие канцелярские служители.

Наиболее важные дела правления решались в 1-м отделении его канцелярии; оно заведовало обнародованием законов и постановлений, наблюдало за исполнением губернаторских распоряжений, за движением дел, заведовало чиновниками администрации и полиции (определение на должность, награды, продвижения, увольнения, пенсии), вело протоколы общего присутствия, надзидало за дворянскими, городскими и сельскими сословными выборами и даже решало некоторые хозяйственные дела (например, устанавливало «справочные цены» на провиант и фураж). В ведении этого отделения находились некоторые вспомогательные учреждения и должности губернской администрации: губернские типографии (с 5 августа 1807 г.), архив (с 16 февраля 1826 г.), архитектор (с 19 ноября 1819 г.) и землемер (с 31 июня 1828 г.)⁶⁵.

Если 1-е отделение канцелярии разрешало общеадминистративные дела управления губернией, то через 2-е отделение губернатор руководил полицией губернии. Оно занималось делами по «охране веры, благочестия и добрых нравов», «общего порядка и общественного спокойствия», осуществляло «попечение об установлении, утверждении и сохранении в ненарушимости благонравия, порядка, мира и тишины в селах и деревнях, на землях и на водах, также и на дорогах по губерниям прилегающим». Отделение наблюдало за проживавшими в губернии поднадзорными, посылая об их поведении рапорты в III отделение Соб.е.и.в. канцелярии. Важное место в деятельности этого отделения занимали распоряжения по сыску беглых дезертиров из армии, беглых крестьян; оно отдавало распоряжения «по просьбам помещиков об отдаче строптивых и непокорных крепостных в армию, отсылке их на поселение в Сибирь»⁶⁶. В этом же отделении находились паспортные дела, дела о раскольниках, некоторые дела так называемой хозяйственной полиции (состояние дорог и мостов, почты и почтовых станций, охраны «народного здравия» и т. п.).

3-е отделение канцелярии губернского правления связывало губернатора с судом, вело дела «по надзору за движением судной части»; оно руководило проведением в полицейских учреждениях следствий, вело дела по исполнению судебных приговоров (в том числе гражданских дел по денежным взысканиям), принимало активное участие в освидетельствовании умалишенных, управляло местными тюрьмами.

4-е отделение вело сравнительно второстепенные с точки зрения администрации дела, связанные с хозяйственно-финансовыми вопросами управления: оно собирало общие сведения «по предметам благосостояния промышленности» (о населении, его «движении», переписях, состоянии промышленности и сельского хозяйства), руководило строительством казенных зданий, земскими и городскими повинностями, наблюдало за исправным сбором податей, руководило некоторыми «общественными заведениями»⁶⁷.

Фактическая власть губернатора в первую четверть века была беспредельной, хотя юридически она продолжала базироваться на нормах «Учреждения о губерниях» 1775 г. Для губернатора был характерен, по выражению М.М. Сперанского, «недостаток законной власти при избытке личного самовластия»⁶⁸.

Окончательный провал проектов восстановления повсеместно наместников-генерал-губернаторов в Комитете 1826 г. подтолкнул самодержавие на другой путь усиления местных властей, что было особенно важно в новых условиях кризиса крепостнической государственности. Министерством внутренних дел

был подготовлен «Общий наказ губернаторам», который благополучно прошел обсуждение в департаменте законов Государственного совета и был утвержден Николаем I 3 июня 1837 г.⁶⁹ Он уже официально именовал губернатора «хозяином губернии» и значительно расширял его права, особенно в отношении губернского правления, окончательно утратившего даже юридические права коллегии при губернаторе. Компетенции губернатора простирались на многие сферы местного управления. Это «отношение» наказ зафиксировал и в статьях о порядке и сношении губернаторов с должностными лицами и учреждениями: с архиереями, губернскими предводителями дворянства, окружными генералами жандармских округов внутренней стражи губернатор сносился отношениями; губернским правлениям, палатам (казенной, уголовного и гражданского суда), приказам общественного призрения, совестным судам, губернским дворянским опекам, различным комитетам он дает предложения, а от них получает представления; уездным судам, магистратам, ратушам и городским думам он дает предписания, а от них получает рапорты и донесения⁷⁰.

Закон 27 августа 1842 г. предписывал губернатору обращать внимание на местные учреждения всех ведомств⁷¹.

Обширная компетенция губернатора отражалась и на его делопроизводстве. В начале 40-х годов XIX в. губернатор ежегодно подписывал более 100 тыс. бумаг, или в среднем по 270 бумаг ежедневно (считая в году 274 «присутственных дня»); если предположить, что на ознакомление с каждой из них он затрачивал хотя бы по одной минуте, то для ознакомления только с поступившими за день на подпись бумагами губернатор должен затратить 4½ часа.

Столь же значительным было делопроизводство и губернского правления, где на каждого столоначальника в день приходилось более 20 бумаг, рассмотрение входящих и составление исходящих, а на каждого писца по 20 листов переписки в день текста⁷². По выражению министра внутренних дел графа А.Г. Перовского, в бумагах «утопали смысл и существо дела»⁷³.

Естественно, что многие бумаги губернатор подписывал не читая. «Это кто ко мне пишет? – спросил как-то петербургский генерал-губернатор П.К. Эссен, когда правитель канцелярии подал ему на подпись очередную бумагу. – Это вы пишете, – отвечивал тот. – Это я пишу о чем? – любопытствовал Эссен»⁷⁴.

В канцелярии губернаторов и губернских правлений скапливались целые залежи дел, ожидавших губернаторской резолюции.

Располагая очень широкими правами надзора за местными учреждениями, губернаторы сами фактически оставались без-

надзорными. Формально органов надзора за ними хватало в избытке: Сенат осуществлял надзор за ними через донесения и отчеты губернских прокуроров, а также эпизодические сенаторские ревизии; Комитет министров – через ежегодные губернаторские отчеты, Министерство внутренних дел – через ведомственные ревизии, отчеты со статистическими сведениями о состоянии губерний, взыскании податей и недоимок, даже о численности лиц, которым привили оспу, и т. п.⁷⁵ Из этих форм высшего и ведомственного надзора выделялся надзор Сената, осуществлявшийся в форме сенаторских ревизий. Кризис крепостнической государственности выразился и в ослаблении местного управления. Самодержавное государство в сенаторских ревизиях видело чуть ли не единственное средство затормозить разложение аппарата. Никогда в истории России не проводилось такого количества сенаторских ревизий, как в первую половину XIX в. Если за все существование сенаторских ревизий в России (1722–1917 гг.) было проведено 139 ревизий, то за первую половину их было проведено 92⁷⁶.

Свое пребывание на посту «хозяина губернии» губернаторы нередко использовали как средство обогащения⁷⁷. Иногда эти действия губернаторов и подведомственных им чиновников достигали таких больших размеров, что для поддержания престижа власти в ту или иную местность и направлялась сенаторская ревизия. В начале века участились жалобы на калужского губернатора Д.А. Лопухина. Для расследования этих жалоб был направлен сенатор Г.Р. Державин. Его ревизия вскрыла картину губернаторского произвола. Губернатор Лопухин одолжил у бумажного фабриканта Гончарова 30 тыс. руб., а затем обвинил кредитора в запущенной карточной игре и, угрожая Сибирью, вынудил его вернуть вексель. За взятки Лопухин покрывал убийства, отнимал имения, разорял купцов. В пьяном виде этот администратор творил всяческие безобразия: бил окна в домах, однажды выехал в губернское правление верхом на расстриженном дьяконе и т. п. Ревизия Державина собрала до 150 дел, по которым этот губернатор должен был нести ответственность. Но у Лопухина нашлись сильные покровители при царском дворе. От должности он был отстранен, но никакого наказания не понес⁷⁸. Не изменилось административное управление в этой же губернии и много лет спустя. «Вообще вся губерния, – писал очевидец этой губернии 40 – начала 50-х годов, – представляла завоеванную страну, отданную на разграбление завоевателям»⁷⁹.

Особенно значительные доходы губернаторам и другим чиновникам губернии давали винные откупа. В Курской губернии откупщик платил губернатору ежегодное «добавленное жалова-

ные» в 6 тыс. руб., между тем как официальный годовой оклад его жалованья (без столовых, квартирных и прогонных) исчислялся в 5 тыс. руб.⁸⁰

Злоупотребляя своим положением, губернаторы нередко сквозь пальцы смотрели на взяточничество и лихоимство подчиненных им чиновников. Назначенный в 20-х годах симбирским губернатором М.Л. Магницкий при вступлении на должность сказал собравшимся приветствовать его чиновникам: «Господа! Берите, но не дерите»⁸¹.

Вынужденное в 1-ю половину XIX в. прикрываться ссылками на «законность» крепостническое государство делало иногда определенные жесты, направленные на искоренение пороков управления и суда. Лопухинское дело в Калужской губернии вызвало указ 18 ноября 1802 г., который констатировал, что лихоимство и взятки в империи не только существуют, «но даже распространяются». Правительство поручало Сенату разработать законопроект о лихоимстве, предусмотрев меры «к истреблению язвы сей»⁸². Последовавшая вскоре отставка с поста министра юстиции Г.Р. Державина заглушила эту попытку. Сделана была робкая попытка пресечения взяточничества и в 1811–1812 гг., когда буквально накануне Отечественной войны были изданы два указа «О воспрещении принимать подарки начальникам губернии»⁸³. Второй раз вопрос о разработке закона о лихоимстве поднимался в начале правления Николая I, когда бы создан даже особый Комитет «для соображения законов о лихоимстве»; составленный проект был представлен весной 1827 г. на обсуждение общего собрания департаментов Сената, но был им отклонен⁸⁴.

Реально крепостническое государство интересовало повышение оперативности деятельности местной администрации. Вслед за «Наказом» губернаторам 1837 г. с конца 30-х годов ставится вопрос о большей четкости деятельности местной администрации. Правительство стремится разграничить функции губернских административных органов. Составленная в Министерстве внутренних дел к 8 ноября 1843 г. записка подробно разъясняла причины упадка губернских правлений: здесь и «раздробление губернского управления по ведомствам, не подчиненным губернскому начальству», и «обременение» губернатора «обширнейшей перепиской», и «несоразмерное обременение губернского правления делопроизводством, срочной отчетностью, формами и отрядами письмоводства», и рост населения, и многое иное⁸⁵. Бюрократическое оформление бумаг в губернском правлении было очень сложным, и, как поясняла эта записка, «по каждой исходящей бумаге есть одна или две входящих, которые должны быть прочитаны, записаны в общий регистр, потом в ча-

стный, в настольный, в алфавит, в докладной; каждая из них должна быть соображена с делом со справками; по каждому исполнителю должен был быть написан журнал, записка или протокол, вчерне и набело, равным образом по исходящим бумагам оставлены при делах отписки, в регистрах должны быть сделаны соответствующие отметки, исходящие бумаги записаны, кроме того, дела должны подписываться в порядок с обертками, с частными описями...». При таком «беспорядочном содержании делопроизводства в столах иной день проходит в одном отыскании какой-нибудь бумаги, справки или дела»⁸⁶.

Записка излагала «Главные основания» предполагаемой реформы: 1) разделения дел губернского правления на важные (решение губернатора с губернским правлением), второстепенные (самостоятельное решение губернского правления с согласием и утверждением губернатора) и малозначительные (решаемые членами губернского правления); 2) включение в состав губернской администрации вице-губернатора в качестве помощника губернатора с освобождением его от управления казенной палатой); 3) более точное распределение обязанностей в губернском правлении; 4) увеличение штатов губернского правления; 5) упрощение порядка решения дел и отчетности⁸⁷. Вопреки обыкновенному в эти году полусекретному, ведомственному порядку подготовки законопроектов на этот раз были привлечены более широкие слои бюрократии: проект реформы был разослан Министерством внутренних дел в 43 местных специально созданных комитета, которые сделали более тысячи замечаний, и после его доработки в министерстве он поступил в специальный Комитет под председательством сенатора и директора департамента полиции исполнительной Муравьева. На доработанный проект дали свои мнения начальники всех ведомств (вплоть до Синода и Главного управления государственного коннозаводства), а затем его обсуждали объединенные департаменты законов и экономики, и, наконец, этот обширный законопроект «Учреждение губернских правлений» (12 глав и 302 статьи) со штатами и приложениями был утвержден 2 января 1845 г.⁸⁸ Этот закон подразделил совместные дела губернатора и губернского правления на три категории: 1) судные, которые решались в губернском правлении коллегиальным путем по большинству голосов (отдача чиновников под суд, наказание за корчемство, рубку леса, вопрос о подсудности и т. п.); 2) распорядительные («административные 1-го разряда») – для их окончательного решения требовалось утверждение губернатора и 3) дела исполнительные («административные 2-го разряда»), решаемые членами губернского правления без участия губернатора. В состав губернского правления

был введен и вице-губернатор, возглавивший 1-е отделение канцелярии губернского правления.

Закон имел определенное значение: он несколько разграничил функции внутри губернской администрации, разгрузил губернатора от чтения части бумаг, но эта мера была парализована дальнейшим процессом бюрократизации государственного аппарата России к середине XIX в. Губернские правления оставались разновидностью канцелярии при губернаторе. Как и во всех ведомствах России, в Министерстве внутренних дел возрастал поток циркуляров на места, регламентировавших многие мелкие подробности деятельности местных властей. Министерство находило объяснение этому росту бюрократического централизма в том, что «правительство не может в точности полагаться на точное и верное исполнение постановлений, если само не наблюдает беспрепятственно за действиями исполнителей»⁸⁹.

В ответ на этот поток местные власти каждой губернии были должны в 1845 г. доставлять в МВД множество ведомостей: 3 – каждые три года, 28 – ежемесячно (в их числе копии со «всеподданнейших донесений» императору о происшествиях, о движении арестантских дел), 120 срочных донесений распределялись по месяцам (41 – в январе, 13 – в феврале, 6 – в марте, 2 – в апреле и т. д.); к 1 февраля каждого года в МВД присылались ведомости о находящихся на территории губернии поднадзорных лицах. 21 ведомость посылалась в министерство «по мере надобности». Таким образом, ежегодно в Министерство внутренних дел поступало из каждой губернии 150 срочных ведомостей и донесений: общее число их с трехлетними и «по мере надобности» достигало 174⁹⁰.

Общегосударственная кампания по сокращению делопроизводства и отчетности 1851–1852 гг.⁹¹ почти не коснулась такого административно-полицейского ведомства, как Министерство внутренних дел.

В 1968 г. в Висбадене (ФРГ) была издана книга некоей Люси Люиг «К истории русского министерства внутренних дел при Николае I», в которой автор, основываясь на материалах дореволюционных источников и исследований (юбилейного очерка министерства 1901 г. и книги Н. Варадинова), выставляет на первый план продовольственную, медицинскую и благотворительную деятельность и высоко оценивает деятельность николаевского Министерства внутренних дел как органа, который проявлял «заботу государства о благополучии верноподданных»; в действиях самого Николая I автор видит даже «либеральные стремления», приводя в пример его сословную политику, а прежде всего участие дворян в выборе органов местной полиции (ис-

правник), дворян и даже крестьян в выборе судебных чиновников. Все это, подчеркивает автор, «содействовало благосостоянию и развитию общественной жизни»⁹². Все это не соответствовало действительности. Нижеприводимая характеристика отдельных сторон административно-полицейской и административно-хозяйственной деятельности местных органов Министерства внутренних дел (в том числе и в области благотворительности, продовольствия и медицины) наглядно иллюстрирует их глубоко антинародную сущность.

Одним из средств идейного воздействия феодальной монархии на народные массы была царская и казенная благотворительность, поддерживавшая веру в «доброе и справедливое» царя. В первой половине XIX в. благотворительностью в России занимались ряд государственных и общественных учреждений. Крупнейшим из них была Канцелярия императрицы Марии Федоровны (вдовы Павла I), после смерти которой с 1828 г. функции Канцелярии унаследовало IV отделение Соб.е.и.в. канцелярии. В ведении этого «мариинского ведомства» находились: воспитательные дома (в Петербурге и Москве), детские приюты, богадельни, некоторые учебные заведения (с 1843 г. даже знаменитый Царскосельский лицей)⁹³. К общественным благотворительным организациям относилось и учрежденное в 1816 г. Императорское человеколюбивое общество; в ведении местных «попечительных о бедных комитетов» находились богадельни и воспитательные заведения. Сеть этих учреждений была невелика: в ведении Московского попечительного о бедных комитета находилось к 1859 г. 7 богаделен и 2 воспитательных заведения⁹⁴. Президентом местного комитета был, как правило, глава местной администрации⁹⁵.

Местная реформа 1775 г. учреждала в каждой губернии приказы общественного призрения, которые по смыслу закона должны были стать учреждениями, «навекι льющими благоденствия несчастным и бедствующим, соединяющими суд и милость воедино»⁹⁶. На первый план закон выставлял именно казенную благотворительность: заведование госпиталями, больницами, богадельнями, сиротскими домами, школами и пр.⁹⁷ Однако у этих приказов были и иные задачи: они управляли и некоторыми заведениями полутюремного и тюремного типа – работными и смиренительными домами. В работный дом полицейские учреждения чаще всего присылали «молодых ленивцев, праздношатающихся и просящих милостыню». Количество таких лиц было настолько велико, что в 30-х годах в столицах были учреждены «Комитеты для разора и призрения», возглавляемые генерал-губернаторами (в Петербурге – в 1837 г.; в Москве – в 1838 г.)⁹⁸. Режим каждого

такого работного дома был фактически тюремным. В основанном в Москве в августе 1775 г. работном доме заключенные должны были зимой заготавливать камень для казенных и частных построек, исполнять работы по заготовке дров. Летом они были заняты на земляных и огородных работах, а также на кирпичных заводах. Женщины работали на прядильных мануфактурах. Закон именовал все это «работою доставить прокормление», а для этого на каждого заключенного выделялось по 3 коп. в день «кормовых» денег. Для караула работного дома наряжалась команда из местного гарнизона.

Смирительные дома учреждались для ограждения общества «от многих предезростей, добронравие повреждающих», для охраны «общего благочиния и спокойствия семей». В эти дома помещики могли сдавать «для привития благонравия и благочиния» непокорных крепостных, родственники – членов семей, которые «впадут в непотребное житеье», начнут «расточать имение, долги накоплять... дом разорять и чинить непотребности противные чести»; вообще аморальных лиц, имевших «явно поведение добронравию и благочинию противное», «непотребного, неистового и соблазнительного жития женского пола». «Строптивных и непокорных» здесь разрешалось наказывать прутьями⁹⁹.

Еще в 1775 г. правительство выделило для каждого приказа единовременно из доходов губернии по 15 тыс. руб., разрешив отдавать эти деньги в заклад под проценты; разрешалось принимать деньги и от благотворителей. В приказы поступали различные частные суммы временно до решения судебных дел (апелляционные, исковые, залоговые, вексельные), а также деньги, вносимые в залог для приращения процентов от откупщиков, арендаторов, подрядчиков, дворянских и городских обществ, суммы малолетних, находящихся под опекой. В ведение приказов поступали и деньги, вырученные от продажи воровских и найденных вещей, если хозяин не нашелся, деньги за печатание объявлений в Сенатских ведомостях, а также доходы от продажи карт¹⁰⁰.

Таким образом, приказы общественного призрения превратились в условиях господства крепостного строя в кредитные учреждения для помещиков. Приказы с капиталом не менее 1/2 млн руб. давали ссуды до 30 тыс. руб., а менее – до 15 тыс. руб. под ежегодные 5%, если ссуда давалась на 26 лет, и 6%, если ссуда давалась на 1–8 лет¹⁰¹. На благотворительность приказы затрачивали сравнительно небольшие средства. В ведении Московского приказа общественного призрения в 1810 г. находились: Воспитательный дом, инвалидный дом, Преображенский дом

умалишенных, Екатерининская больница, три богадельни, сиротский дом, смирительный и работный дома, а также суконная фабрика. Капитал приказа состоял из 361 220 руб. собственного капитала и 1 359 590 руб. поступивших временно средств, а на содержание вышеназванных заведений затрачивалось ежегодно 146 тыс. руб. (8%). Еще скромнее была деятельность Ярославского приказа: располагая капиталом в 122 410 руб. и поступлениями в 311 970 руб. на подведомственные заведения (воспитательный дом, лазарет, две богадельни, дом умалишенных, смирительные и работные дома), он затрачивал всего 17 040 руб. (4,3%)¹⁰².

Приказы общественного призрения были единственными банками, находящимися в ведении Министерства внутренних дел. Первая половина века ознаменовалась значительным их ростом, о чем свидетельствует нижеследующая таблица¹⁰³:

Годы	Капиталы (в руб.)		Итого
	собственные	вклады	
1810	1 737 142	3 411 571	5 148 713
1820	4 277 485	6 913 171	10 404 627
1825	6 127 142	9 251 857	16 165 028
1850	18 175 192	57 237 264	75 412 456

На всей территории России приказы общественного призрения 1850 г. заведовали 745 заведениями разного рода с общим количеством призреваемых 573 тыс. чел.¹⁰⁴ Условия «призрения» в заведениях, подведомственных приказам, были тяжелыми¹⁰⁵.

Широкое кредитование помещиков и феодального государства в 50-х годах при очень слабом возврате ссуд поставило приказы общественного призрения, как и другие казенные банки, к концу 50-х годов на грань краха. Одни только помещики получили из приказов общественного призрения ссуд более чем на 47 млн руб. под залог почти 15 000 имений с 922,8 тыс. крестьянских душ¹⁰⁶.

Каждый приказ общественного призрения управлялся общим присутствием под председательством губернатора, состоявшим уже не из шести сословных выборных заседателей, а с 1801 г. только трех (по одному от дворян, купцов и государственных крестьян). В 1822 г. в каждый приказ Министерство внутренних дел назначило неперменного члена, на которого была возложена текущая работа по счетоводству¹⁰⁷. Еще с 8 мая 1816 г. каждый

приказ имел свою канцелярию¹⁰⁸. Хотя законы и подчеркивали относительную самостоятельность приказов общественного призрения (коллегиальность решений, сношения с губернским правлением сообщениями, отчетность только перед казенными палатами и проч.), но фактически главную роль в его управлении играл губернатор. Ввиду того что приказ заседал всего несколько недель в году (с 8 января до страстной недели), в остальное время единственным хозяином в нем оставался губернатор. В принятом в 1823 г. наставлении для строения заведений, подчинявшихся приказам общественного призрения, деятельность этих заведений до мелочей регламентировалась (точное расстояние между кроватями в больницах, освещение, посуда, отопление и проч.).¹⁰⁹

Кроме губернского правления и приказов общественного призрения в дореформенной губернии насчитывалось еще полтора десятка чиновничьих коллегиальных административных учреждений, где председателем был губернатор. Появление и деятельность этих учреждений свидетельствовали о возросшем объеме деятельности губернской администрации, уже неспособной справляться со своими задачами силами только губернатора и губернского правления. Вхождение в состав всех этих комитетов, комиссий и присутствий представителей всех местных ведомственных учреждений позволяло губернатору в первой половине XIX в. преодолевать ведомственную разобщенность линейного управления.

Большинство этих учреждений были подведомственны Министерству внутренних дел, хотя состав их включал фактически представителей и других ведомств. Порядок деятельности этих учреждений был коллегиальным при решительном перевесе мнения губернатора. Дореформенные комитеты, комиссии, присутствия действовали постоянно или сессионно, были более или менее активными, а делопроизводство большинства их велось в канцелярии губернского правления.

На некоторых сторонах деятельности местной администрации необходимо остановиться особо.

Усложнение задач государственного управления, рост материальных и людских ресурсов страны (городов, промышленности, внутренней и внешней торговли и проч.) толкали правительство уже с начала века на создание органов статистики, на сбор статистической информации с мест. Особенно большая необходимость в точных данных о ресурсах страны появилась во второй четверти века, когда ускорился процесс разложения крепостного строя. 20 декабря 1834 г. при Совете министра внутренних дел было учреждено Статистическое отделение, на которое возлага-

лось «составление подробных и по возможности точных описаний состояний всех частей, подведомственных Министерству внутренних дел»; местными органами и основными каналами местной статистической информации явились учрежденные одновременно губернские статистические комитеты¹¹⁰. В 30–40-х годах значение этих органов ведомственной статистики было весьма ограничено. Несмотря на наличие ряда блестящих статистических исследований в первые десятилетия XIX в. (К.Ф. Германа, К.И. Арсеньева и др.), методика ведомственной статистики (особенно в местных комитетах) была весьма несовершенной. Господствующая во второй четверти века строгая секретность официальных данных вместе со стремлением к официальной лжи – приукрашиванию действительности – мало способствовали развитию официальной статистики Министерства внутренних дел.

С 30-х годов статистические комитеты стали создаваться и в отдельных губерниях. Их состав был весьма представительным. Под председательством губернатора были обязаны заседать: вице-губернатор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ, почетный попечитель гимназий, губернский прокурор, инспектор врачебной управы, управляющий удельной конторой, губернский директор училищ и чиновник духовной консистории; предполагалось, что будут в комитете «члены-корреспонденты». Но действительность была прозаична. Вот как описывал Вятский статистический комитет 30-х годов А.И. Герцен: «На комитет и на собрание сведений денег не назначалось ни копейки; все это следовало делать из любви к статистике, через земскую канцелярию, и приводить в порядок в губернаторской канцелярии. Канцелярия, заваленная делами, земская полиция, ненавидящая все мирные и теоретические занятия, смотрели на статистический комитет как на ненужную роскошь, как на министерскую шалость; однако отчеты надобно было представить с таблицами и выводами»¹¹¹.

В первую треть XIX в. в России существовал старый, наследованный еще от XVIII в. порядок комплектования армии посредством рекрутских наборов. Их порядки были установлены еще «Генеральным учреждением» 1766 г.¹¹² Рекрутской повинности подлежали тяглые сословия с освобождением от нее примерно 20% населения (дворяне, духовенство, купечество, иностранные поселенцы и др.)¹¹³.

Рекрутские наборы проводились на всей территории России ежегодно (исключение 1800–1801, 1816–1817, 1821–1823 гг.), иногда по несколько раз (1812 г. – три) из расчета от 2 до 8 чел. с 300 ревизских душ. Набор осуществляла местная администрация с помощью рекрутских присутствий: губернских (под председа-

тельством губернатора как распорядительного органа) и исполнительных – уездных (под председательством уездных предводителей дворянства). Набранным в армию рекрутам брили лбы¹¹⁴ и препровождали в специальные воинские части – рекрутские депо – для предварительной военной подготовки, а затем распределяли по воинским частям¹¹⁵.

Рекрутский устав 28 июня 1831 г. создал более сложный порядок комплектования армии с северной и южной половины государства, а с 1838 г. – с западной и восточной попеременно (иногда проводились и общие). Была установлена и система казенного найма в армию: добровольно поступившим в армию выплачивались деньги (до 1000 руб.), по числу добровольцев в продажу поступали «зачетные квитанции», которые могли купить желающие¹¹⁶.

Рекрутский устав 28 июня 1831 г. создал более сложный порядок и проведения рекрутских наборов. Обычно в мирное время проводился один рекрутский набор по 2–5 чел. с 1000 ревизских душ. Он объявлялся обычно осенью царским манифестом. Получив его, губернатор срочно формировал Губернский рекрутский комитет под своим председательством (члены – губернский предводитель дворянства, вице-губернатор), который с помощью городской и уездной полиции оповещал о наборе население. Располагая сведениями о количестве ревизских душ, казенная палата губернии определяла количество рекрутских участков в каждом уезде. Участком мог быть уездный город, часть губернского, волость государственных или удельных крестьян, крестьян одного или нескольких (мелких) помещиков.

Губернский рекрутский комитет намечал состав приемных пунктов для рекрутов – рекрутских присутствий: губернского и трех уездных, между которыми и подразделялись уезды каждой губернии (по 2–3 уезда).

Губернское рекрутское присутствие теперь возглавлял вице-губернатор, а его членами были: предводитель дворянства уезда губернского города, советник казенной палаты, управлявший его хозяйственным отделением, медицинский чиновник по назначению врачебной управы и представитель военного управления – военный приемщик. Каждое уездное рекрутское присутствие возглавлял предводитель дворянства уезда, где помещалось присутствие, а членами были: другой дворянский предводитель, городничий, медицинский и военный чиновники. Между присутствиями распределялись и чины прокуратуры¹¹⁷.

Набор проводился в три очереди в зависимости от расстояния участков от мест приема рекрутов с 1 ноября (1–15 ноября, 16–30 ноября – 15 декабря) в присутствиях по определенным

критериям возраста (20–30 лет), роста (2 аршина и 3 вершка)¹¹⁸ и здоровья. Устав разрешал нанять «охотника» и купить рекрутскую зачетную квитанцию, освобождавшую от повинности (стоимость 500 – 1 тыс. руб.)¹¹⁹.

Рекруты поставлялись в присутствия специально назначенными в городах и волостях отдатчиками, которые одновременно сдавали в уездное казначейство деньги, выделенные городским или сельским обществом на содержание рекрутов на время набора.

Прием и отбор рекрутов оформлялся в присутствии в приемную роспись с описанием примет каждого принятого в армию рекрута. Военный приемщик, под команду которого поступали рекруты, проводил переключку, давая распоряжение обрить им всем лбы.

Уездные рекрутские присутствия, составив отчеты для губернского присутствия, прекращали свою деятельность, а губернское продолжало еще действовать по приему отставших по болезни рекрутов, приему рекрутов от помещиков в зачет будущих наборов и т. п.

Некоторое время рекруты оставались в месте набора: в губернском городе – при батальоне внутренней стражи, в уездном – при местной инвалидной команде. Они принимали здесь присягу, содержались за счет пославших их рекрутских участков, и за счет казны шло «построение» их военной одежды.

Сформированные в команды по 300–500 чел. рекруты под охраной войск внутренней стражи направлялись в полки и команды по назначению. Их конвоиры наказывали за всякие проявления недисциплинированности, а в особенности за побеги (наказание шпицрутенами до 8 раз сквозь строй в 500 чел.).

На протяжении всего набора Губернский рекрутский комитет осуществлял общий надзор за его проведением.

Губернатор составлял отчет о проведении рекрутского набора и через командира батальона внутренней стражи препровождал его в Военное министерство (по экземпляру в инспекторский и комиссариатский департаменты); один экземпляр отчета о рекрутском наборе передавался в казенную палату.

Местное медицинское управление во всей губернии осуществляла врачебная управа, созданная первым в России Врачебным уставом 19 января 1797 г. Это было небольшое учреждение, состоящее из врачебного инспектора, оператора и хирурга, все делопроизводство его вел письмоводитель. На это учреждение возлагалась задача «пещись вообще о соблюдении народного здравия» в губернии¹²⁰. На врачебную управу возлагалось управление больницами, аптеками, карантинами, заведование город-

скими и уездными лекарями, лекарскими учениками, повивальными бабками, надзор за чистотой и состоянием съестных припасов, активное участие в судебных следствиях (медицинская экспертиза), в рекрутских наборах, в освидетельствовании умалишенных¹²¹.

В столицах медицинское управление было сложнее. 17 сентября 1817 г. врачебные управы здесь были преобразованы: в Петербурге это был Физикатор, а в Москве – Медицинская контора. Каждое такое учреждение возглавлял штат-физикат; здесь значились: инспектор для обозрения лазаретов, главный врач, старший акушер, несколько членов; каждое из этих учреждений имело свою канцелярию¹²².

Примитивность медицинского управления объясняется крайне низким уровнем медицинского обслуживания в крепостнической России. Многомиллионное население страны в 1827 г. обслуживали 2167 медицинских работников, в 1842 г. – 7600, в 1845 г. – 8078, а в 1855 г. – 18 866; в 1825 г. в России был только 398 аптек, в 1850 г. – 714; в 1826 г. в больницах гражданского ведомства находилось на излечении только 50 тыс. чел., в 1849 г. – уже 737,5 тыс. За четверть века число больных на излечении в больницах возросло почти в 15 раз, а число медицинских работников – только в 7–8 раз. Уровень подготовки этих работников был крайне невысок. Частыми гостями в России в эти годы были эпидемические заболевания: холера 1817, 1820, 1821, 1822, 1823, 1824, 1826, 1827 гг. и т. д. Особенно тяжела была холера 1829–1831 гг., унесшая, даже по официальным данным, более 100 тыс. чел. Во время холеры 1847 г. только в Нижегородской и Вятской губерниях погибло более 116 тыс. чел., в 1848 г. – 670 тыс. чел. и т. д.¹²³ Пространные карантинные уставы (в Уставе о карантинах 4 июля 1841 г. 1285 статей) создавали сложную систему центральных частных карантин, сухопутных и береговых застав.

Деятельность в период этих эпидемий ограничивалась часто организацией полицейско-медицинских мероприятий. За время холеры 1830–1831 гг. Медицинский совет разработал и разослал несколько документов такого характера, как «Права как должны соблюдать при погребении умерших от холеры» от 8 октября 1830 г. и инструкция-рекомендация препарата из хлористой извести «для очищения воздуха в домах и предохранения от холеры» 2 ноября 1830 г.¹²⁴ В 1831 г. было издано «Наставление к познанию признаков холеры, предохранению от оной и к первоначальному ее лечению», где, кроме той же хлористой извести, укуса, рекомендовалось «не предаваться гневу, страху, унынию и беспокойству духа и вообще сильному движению страстей»¹²⁵.

Циркуляр МВД, разосланный в октябре 1847 г., предписывал начальникам губерний, охваченных холерой, дважды в неделю подавать в министерство сводки о ходе болезни¹²⁶.

Слабость медицинского обслуживания населения в крепостнической дореформенной России усугублялась еще и тем, что значительная часть ее скромного медицинского персонала отвлекалась полицейскими и судебными органами, находилась в разъездах для всякого рода полицейских расследований. Низкий уровень медицинской службы особенно наглядно вскрыла Крымская война.

Медицинскими учреждениями в России были и оспенные комитеты – губернские и уездные, созданные 3 мая 1811 г. для «попечения, чтобы везде... прививаема была предохранительная оспа всем детям»¹²⁷. Большой и представительный состав оспенных комитетов не обязывал их заботиться об обязательности оспопрививания. Одна из статей «Наказа губернаторам» рекомендовала губернатору «стремиться... распространять повсюду оспопрививание» путем внушения, через церковные проповеди духовенства и т. п. Фактически оспопрививанием в крепостнической России была охвачена небольшая прослойка дворянско-чиновничьих верхов.

Выражением глубокого хозяйственного кризиса крепостнической России были хронические неурожаи: за 35 лет (1820–1855 гг.) было всего семь урожайных лет (1827–1829, 1831, 1836–1837 и 1849 гг.); в остальные годы неурожаем и сопутствующему им голоду были подвержены отдельные местности России¹²⁸. В целях борьбы с голодом еще в начале XIX в. было предписано создавать в городах «запасные хлебные магазины», куда крестьяне обязаны были сдавать часть урожая и откуда они получали зерно в случае неурожаев. В 1834 г. правительство было вынуждено издать новое «Положение» о продовольствии, по которому разрешалась замена натуральных взносов с крестьян в запасные хлебные магазины денежными взносами с созданием в каждой губернии хлебных денежных капиталов (раньше это разрешалось лишь в некоторых губерниях), но продовольственное дело от этого выиграло немного. За 25 лет (1825–1850 гг.) запасы хлебных магазинов возросли немногим более чем на 50% (с 10,2 млн четвертей до 16 млн четвертей); значительно возросли денежные взносы в запасной хлебный капитал (с 1,5 млн руб. до 10 млн руб.)¹²⁹, но продовольственного кризиса это не сняло, в чем впоследствии признавался даже составитель официального юбилейного очерка министерства, объясняя это «низким уровнем земледельческой культуры»¹³⁰. Впрочем, официальные цифры хлебных запасов в магазинах в значительной мере были фиктивными. В отчете ми-

нистра внутренних дел за 1842 г. хлебные запасы исчислялись внушительной цифрой в более чем 11 млн четвертей (11 120 195), из коих налицо в магазинах находилась лишь половина хлеба (5 630 099 четвертей), а другая половина значилась в недоимках; точно так же из общего хлебного запасного капитала в 3,9 млн руб. в недоимках числилось 154 482 руб.¹³¹

Заведование запасными хлебными магазинами, снабжение в неурожайные годы населения хлебом или денежным пособием, общий надзор за состоянием урожаев, утверждение цен на продовольствие возлагались на созданные 14 апреля 1822 г. губернские комиссии народного продовольствия (с 1834 г. – просто комиссии продовольствия). Ее председателем неизменно был губернатор, а членами – почти весь губернский чиновничье-дворянский ареопаг: губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, губернский прокурор, управляющий палатой государственных имуществ, председатель казенной палаты, два уездных предводителя, неперменный член от дворян¹³². Комиссия заседала обычно сессионно в период созревания и сбора урожая (июнь, осень), однако ее действия носили в значительной степени формальный характер. Даже министр внутренних дел граф Л.А. Перовский во всеподданнейшем отчете Николаю I за 1851 г. был вынужден сознаться, что «важнейшая часть эта в беспорядке: всеобщая беспечность в урожайные годы причиной тому, что каждый новый неурожай заставлял, так сказать, всех врасплох»¹³³.

Под председательством губернатора находились и другие хозяйственные комиссии – строительная (учреждена 29 сентября 1832 г.) и дорожная (учреждена 29 декабря 1833 г.), объединенные 29 апреля 1849 г. в единую строительную и дорожную комиссию под председательством также губернатора; членами ее были: губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ, удельной конторой, губернский почтмейстер, начальники местных учреждений отдельных ведомств (военного, таможенного и др.)¹³⁴.

Все дороги России Устав путей сообщения 24 марта 1833 г. подразделял на пять «классов»: 1) главных сообщений; 2) «больших» сообщений; 3) «обыкновенных» почтовых сообщений из губерний в губернию; 4) уездных, почтовых и торговых сообщений; 5) сельских и полевых дорог¹³⁵.

Крепостническое государство взяло на себя попечение только о 1-м «классе» (к 1833 г. всего 10 дорог, в их числе: тракты Петербург – Москва, Москва – Нижний Новгород, Москва – Киев и др.). – они находились на государственном бюджете и заведовались органами Главного управления путей сообщения и

публичных зданий. «Классы» дорог со 2-го по 4-й находились в ведении губернских строительных и дорожных комиссий и строились и содержались за счет «земских повинностей»; совершенно беспризорным оказался 5-й «класс» дорог – они находились в ведении «селений и владельцев»¹³⁶. Последствием такого раздробления дорог было полное российское бездорожье, так красочно описанное А.С. Пушкиным в романе «Евгений Онегин»¹³⁷.

Ведению губернских дорожных и строительных комиссий «в отношении дорожной части» принадлежало «устройство и наблюдение за содержанием в исправности» дорог 2–4-го «классов», а также мостов, переправ и перевозов¹³⁸.

Ведению комиссий по строительной части подлежали большинство казенных и общественных зданий¹³⁹. Они были обязаны проявлять заботу и о постройке, переделке, ремонте зданий, рассматривали планы и сметы их, наблюдали за их содержанием.

В отношении всех строительных работ (зданий и дорог) комиссии проводили торги, привлекали к постройке буржуазию. Комиссии подчинялась арестантская рота гражданского ведомства – тюремно-каторжное учреждение для крестьян, беглых, бродяг, уголовных преступников. К середине века таких рот было уже 55, и в них содержалось до 14 заключенных¹⁴⁰.

В повседневной жизни комиссии осуществляли мелочную регламентацию строительной деятельности в дореформенной губернии. Эта регламентация являлась составным элементом абсолютизма, особенно в период усиления бюрократического централизма второй четверти XIX в.

Губернские строительные и дорожные комиссии имели право утверждать фасады частных городских построек в один-два этажа и до 7 окон. Постройка дома большей этажности и числа окон утверждалась лишь в Главном управлении путей сообщений и публичных зданий¹⁴¹.

В столицах при местных администраторах создавались иногда и специфические учреждения. Так, для планировки и застройки Москвы после пожара 1812 г. 14 февраля 1813 г. была создана «Комиссия для строений». Она возглавлялась директором и подчинялась московскому главнокомандующему (генерал-губернатору). В состав присутствия комиссии, кроме обычных чиновников, входили виднейшие архитекторы (О.И. Бове, В.П. Стасов, Д.И. Жилярди, В.И. Гессе и др.), землемеры и чертежники. Комиссия состояла из двух отделений – землемерного и архитектурного¹⁴². В ведении комиссии находилась военно-рабочая бригада, состоявшая к 1824 г. из 3124 офицеров и мастеровых¹⁴³.

Она составила ряд планов застройки Москвы (1813, 1816, 1817, 1824, 1825, 1830 гг.), проводила обмер Москвы, намечала линии улиц, площадей, разрабатывала планы и фасады зданий, наблюдала за производством строений, за стройматериалами, выдавала ссуды отдельным застройщикам из специального фонда правительства (около 5 млн руб.). Комиссия восстановила Торговые ряды на Красной площади, создала Петровскую (Театральную) площадь, построила Триумфальные ворота, Александровский сад, Градскую больницу, произвела ремонт Мытищинского водопровода и Китайской стены. Эта комиссия просуществовала до 1843 г., передав дела в управление округа путей сообщения (в начале III, а затем IV)¹⁴⁴.

Вспомогательной системой местной дореформенной администрации была почтовая система России, которая оформилась еще в XVIII в. Почтовый департамент Коллегии иностранных дел выделился и образовал самостоятельное Главное почтовое правление во главе с главным почт-директором. Второй инстанцией являлись почтамты в Петербурге, Москве, а также в Малороссии, Литве, Тамбове, Казани, Сибири. Они были местными инстанциями почтового управления и одновременно почтовыми учреждениями в обычном смысле этого слова, т. е. заведовали приемом, пересылкой и выдачей корреспонденции и посылок. К каждому из почтамтов были приписаны почтовые учреждения нескольких губерний: обер-почтовые конторы и почтовые конторы. Указом 16 апреля 1799 г. были утверждены штаты шести почтамтов, а также губернских, городских, пограничных и портовых контор, а также уездных и городских почтовых экспедиций¹⁴⁵. 27 января 1800 г. все губернии были расписаны между почтамтами (к Петербургскому – 8 губерний, к Московскому – 12 и т. д.)¹⁴⁶. К началу XIX в. в России насчитывалось до 458 почтовых учреждений с пятью тысячами служащих¹⁴⁷. Главное почтовое правление вошло в состав Министерства внутренних дел и преобразовано было в 1811 г. в почтовый департамент, который уже с 1819 г. стал обособляться от министерства в самостоятельное ведомство¹⁴⁸.

По инициативе главноначальствующего над почтовым департаментом, князя А.Н. Голицына, с 1827 г. подготавливается реформа почтового ведомства, внесенная в Государственный совет в апреле 1830 г.¹⁴⁹ Закон 27 октября 1830 г. утвердил новое устройство почтовой части: все почтамты, кроме Петербургского и Московского, были упразднены, а вместо них были учреждены 11 почтовых округов во главе с окружными почт-инспекторами. Им подчинялись губернские, областные и пограничные почтовые конторы; уездные почтовые конторы под-

чинялись губернским и областным. Во главе Петербургского и Московского почтамтов находились почт-директора. В «Положении об устройстве почтовой части» определялись правила приема и отправки корреспонденции¹⁵⁰. К этому времени в России насчитывалось 750 почтовых учреждений с шестью тысячами служащих.

Положение установило слишком сложное бюрократическое устройство местного почтового управления: почт-инспектора не полностью управляли почтовыми конторами, а возглавлявшие последние почтмейстеры подчинялись не только почт-инспекторам, но и почтовому департаменту непосредственно. Сложное устройство имели почтамты: в 1835 г. при Петербургском почтамте появилось постоянное отделение городской почты, в 1840 г. единая экспедиция разбора и раздачи денег разделась на три территориальные экспедиции (одна из них заведовала московскими и замосковскими почтами)¹⁵¹.

Почтамты и некоторые почтовые конторы осуществляли перлюстрацию писем, направление которой меняется: если в начале века по традиции преобладала перлюстрация внешнеполитической корреспонденции, то с 10-х годов начинает все больше преобладать перлюстрация внутренней корреспонденции. В докладной записке на имя Николая I 30 ноября 1841 г. главноначальствующий А.Н. Голицын восхвалял значение перлюстрации, которая «доводит до сведения» императора «все о злоупотреблениях, совершаемых в разных частях государственного управления как подчиненными, так и начальствующими лицами. Через нас государь узнает сокровенные чувства подданных и нужды их, слышит и вопль невинного и замыслы злодея»¹⁵².

Почтовые округа постепенно закрывались, и к 1853 г. их осталось только три (для Сибири, царства Польского и Кавказа во главе с начальниками). Губернские почтмейстеры теперь управляли губернскими почтовыми конторами и осуществляли надзор за другими почтовыми учреждениями. В таком состоянии почтовая система России существовала до почтовой реформы 1867 г.¹⁵³.

В ведении почтовых органов находилась пересылка почты и денег. Перевозка их, а также проезжающих осуществлялась по трактам и дорогам ямщиками, менявшими лошадей на почтовых станциях, находившихся на расстоянии 30–50 верст друг от друга. Почтовые станции являлись и своеобразными гостиницами, местом ожидания проезжающими лошадей. К началу XIX в. в России насчитывалось 3222 почтовые станции, при которых находилось 3784 лошади¹⁵⁴. Проезжий, если он ехал не на «долгих» (т. е. на своих лошадях) и не на «вольныхх» (т. е. не на нанятых ча-

стных лошадях у ямщиков), а на казенных (почтовых), обязан был выправлять в полицейском учреждении пункта отправления «подорожную» с указанием фамилии, должности проезжавшего и на каких лошадях он обязан ехать: курьерских (вне очереди) или почтовых (обычно). За пользование казенными лошадьми он выплачивал поверстный сбор – «прогоны».

Каждая почтовая станция возглавлялась мелким чиновником XIV класса (коллежским регистратором) – станционным смотрителем, откупавшим содержание станции на торгах и подчиненным почт-инспектору (до 1830 г. – соответствующему почтамту)¹⁵⁵.

Исполнительный аппарат местной администрации (полиция, жандармерия, тюрьмы)

С XVIII в. официальная юридическая мысль России наследовала самое широкое толкование полиции как всеобъемлющей опеки государства над всеми сторонами деятельности населения¹⁵⁶. Кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства» (полиция безопасности), в ведении местных учреждений Министерства внутренних дел оказались и некоторые административно-хозяйственные меры, чаще всего направленные на то, чтобы своевременными и решительными распоряжениями по продовольственным, строительным, медицинским и другим вопросам предупредить широкое проявление недовольства народных масс. Отсюда и официальные термины «полиция хозяйственная», «полиция медицинская», «полиция строительная», знаменующие эту распорядительную деятельность административно-полицейских органов крепостнического государства. Все немногочисленные хозяйственные меры местных учреждений были направлены на удовлетворение интересов отдельных ведомств (например, строительство и эксплуатация публичных зданий), а также ничтожной части населения (дворян, чиновников, купечества и т. п.).

При всей широкой законодательной разработке этой «полиции благоустройства», регламентирующей все стороны ее деятельности, главным направлением полицейской деятельности была полиция в узком понимании этого слова, т. е. «полиция безопасности». В дореформенной России она подразделялась на уездную и городскую и никаких губернских органов не имела, поскольку объединяющим органом всей полицейской деятельности был все тот же губернатор, глава губернской администрации.

Уездную полицию возглавлял с 1775 г. избираемый на трехлетие уездным дворянством капитан-исправник, именуемый в первой половине века просто исправником. При нем находился созданный тем же «Учреждением о губерниях» нижний земский суд, именуемый с начала века земским судом. Вместе они составляли уездный исполнительный орган охраны «спокойствия, добронравия и порядка обывателей». В состав земского суда, кроме исправника, входили 3–4 заседателя от дворян; закон о земской полиции 3 июня 1837 г. добавил в этот состав еще двух заседателей от государственных крестьян¹⁵⁷, игравших явно неполноправную роль в этой дворянской коллегии. Старший заседатель земского суда считался ближайшим помощником исправника. Канцелярия земского суда подразделялась на два стола – исполнительный и следственный. Все многообразие функций исправника и земского суда можно подразделить на несколько категорий. Их главной задачей по-прежнему считалось «охранение общественного спокойствия, благочиния, добронравия и порядка, должного властям повиновения, усмирение всяких действий, противных верноподданному долгу и послушанию, донесение о том по начальству; уничтожение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ». На полицию возлагались личное задержание «за нарушение благочиния и порядка», обыски, поимка беглых крепостных и дезертиров, безопасность от воров, наблюдение за общественными местами (трактирами, ресторанами и гостиницами), книжной торговлей, распоряжение при пожарах и наводнениях, выдача «видов» на отлучку, подорожных «по казенной надобности».

Довольно значительными были обязанности уездных полицейских органов «по делам казенным» – это и взыскание недоимок, борьба с корчемством, надзор за торгами, за исправным выполнением земских повинностей, свидетельство сумм уездного казначейства. По делам военного ведомства уездные полицейские органы принимали активное участие в рекрутских наборах, в квартирном размещении войск.

В дореформенной крепостнической России не существовало строгого разделения между судом и полицией. На полицию возлагались довольно широкие судебно-следственные функции – проведение следствий, взыскания по бесспорным обязательствам. В 1811 г. полицейские органы получили право даже судить «в маловажных полицейских винах»¹⁵⁸.

О необходимости этих обязанностей писал в 20-х годах в своей записке М.М. Сперанский: «От следствия о маловажном пожаре до исполнения судебного приговора по тяжebному делу, решенному в общем Сената собрании, и составляющего часто ог-

ромную тетрадь различных распоряжений, коей содержание и силу законов разобрать бывает трудно, земский исправник или заседатель все должен знать, все обязан исполнять: от поимки простого бродяги до самых важных и многосложных уголовных следствий – все лежит на его попечении. От полтинной пошлины за гербовую бумагу до сотен тысяч недоимок, во всем он ответствен, за все его винят и с него взыскивают. Но кто же есть сие странное лицо, от коего требуют такой всеобъемлемости? Это большей частью отставной офицер, весьма малограмотный, служащий или поневоле, или из куска насущенного хлеба»¹⁵⁹.

До 30-х годов XIX в. уезд являлся в России самой мелкой территориальной единицей. Увеличение населения в уездах и рост крестьянских волнений вызвали необходимость разделения уездов на более дробные территориальные полицейские единицы – станы. Кое-где они появились еще в начале XIX в. Так, 1 декабря 1806 г. Московский уезд был разделен на шесть станов; возглавлявшие их становые приставы назначались из московских квартальных надзирателей¹⁶⁰. «Положение о земской полиции» 3 июня 1837 г. учреждало станы повсеместно. В каждый стан из избранных дворянством кандидатов губернатор назначал непосредственных исполнителей указаний губернских и уездных должностных лиц и учреждений – становых приставов. Центром каждого стана было село, а иногда заштатный город. В осуществлении своих полицейских функций становой пристав опирался на сельскую выборную полицию удельных и государственных крестьян: сотских – по 1 от 100–200 дворов и десятских по 1 от 10–30 дворов (стан соответственно делился на «сотни» и «десятки»). Центром каждого стана являлось крупное село, местечко, даже иногда заштатный город¹⁶¹ (в последних становым подчинялись даже пятисотские и тысяцкие). Для сношения земских судов с подчиненными ему станами одновременно была создана земская почта¹⁶².

Реформа 1837 г. укрепила уездную полицию крепостнической России. В уездных городах в помощь губернской администрации действовали уездные комиссии (дорожная и строительная), комитеты (оспенный, общественного здравия), уездное отделение попечительного о тюрьмах комитета и рекрутское присутствие. Председателем всех этих совещательных и коллегиальных учреждений был уездный предводитель дворянства, а членами – исправник, уездный судья, окружной начальник государственных имуществ, городской голова уездного города и некоторые другие члены.

В городах «охрана тишины и порядка» возлагалась на отдельную от уездной городскую полицию, сохранявшую ор-

ганизационное устройство, данное городам «Уставом благочиния» 8 апреля 1782 г. Столичная полиция возглавлялась обер-полицеймейстером¹⁶³, в губернском городе – полицеймейстером, а в уездном городе (еще с 1775 г.) – городничим. Все они, вместе с подведомственными им полицейскими учреждениями, подчинялись местным администраторам – военным генерал-губернаторам и губернаторам. Каждый из руководителей городской полиции имел свою канцелярию. Территориально каждая столица подразделялась на отделения (в Петербурге – четыре, в Москве – три), отделения подразделялись на части, а части – на кварталы. В Москве начала 40-х годов было три отделения: первое делилось на 6 частей, второе – на 5, третье – на 6 частей¹⁶⁴.

Всеми полицейскими делами столичного и губернского города заведовали управы благочиния, председателем был сам глава полиции города, а в «присутствии», кроме приставов гражданских и уголовных дел да выборных от купечества ратманов, с 1808 г. входили приставы следственных дел¹⁶⁵. В столицах и крупных городах управы благочиния имели сложное устройство. Петербургская управа благочиния уже с начала века делилась на четыре экспедиции: следственную, хозяйственную, строительную и сыскную; экспедиции подразделялись на столы. Одна из экспедиций управы благочиния до 1804 г. заведовала цензурой. При управах благочиния находились нередко гауптвахты – карательные помещения с особым арестным помещением, главным образом для военных и чиновников.

При управах благочиния находились и долговые тюрьмы, в которые по решениям коммерческих судов заключались должники по искам. В Москве в просторечье она именовалась «ямой». По законам того времени несостоятельный должник содержался в долговой тюрьме до тех пор, пока родственники не расплачивались с долгами. Нередко упоминается долговая тюрьма в устах героев пьес А.Н. Островского – несостоятельных должников и «банкрутов»¹⁶⁶.

Еще 15 октября 1809 г. в Петербурге и в Москве «в целях недопущения к поступлению в услужение людей неодобрительного поведения» были созданы Конторы адресов (первоначально при канцелярии военного генерал-губернатора), полицейское учреждение, в котором регистрировались лица, желающие поступить на работу «по найму»¹⁶⁷. Предъявляемый каждым из них паспорт или вид на жительство обменивался на «предъявляемый нанимателю адресный билет», который существовал как временный паспорт в 1809–1888 гг. для лиц, находящихся на частной службе (учителей, гувернеров, гувернанток и проч.), а также ра-

бочих. В условиях существования крепостного строя это были часто отпущенные помещиками на оброк крестьяне или иностранцы (при Конторе адресов существовало иностранное отделение). При выдаче адресного билета в пользу города производился адресный сбор. Адресный билет регистрировался полицейским кварталом. Наниматель мог вписать в адресный билет любые сведения о «поведении» и «добросовестности» рабочего или служащего. В особой карточке конторы на каждого получившего адресный билет после фамилии, пола, рода занятий следовали «приметы» (например, лет 26, рост – средний, волосы – русые, глаза – серые, нос – простой, рост – «средственный», лицо – кругловатое, подбородок – «вострый») ¹⁶⁸.

Особым Положением 21 декабря 1838 г. Адресная контора была преобразована в экспедицию с расширением ее компетенции и штатов. Она теперь не только регистрировала наем, но и вела учет «классу людей, отправляющих разные должности в частных домах», начиная с «интеллигенции» – учителей, гувернеров, бухгалтеров и т. п. и кончая поварятами, форейторами и наемными рабочими; в зависимости от размера сбора при регистрации все они подразделялись на пять разрядов ¹⁶⁹.

Новые штаты управы благочиния 1838 г. создавал при ней Полицейский архив, Аукционную камеру и Ведомости петербургской полиции. Последние выходили с 1839 г. вначале два-три раза в неделю, а с 1844 г. – ежедневно. В официальной части их публиковались приказы и распоряжения полицейских властей ¹⁷⁰. Ведомости Московской городской полиции появились в 1848 г. (выходили ежедневно). Полицейские сведения в других городах в дореформенное время публиковались в «Губернских ведомостях».

Законом 23 декабря 1842 г. Петербургская управа благочиния была подразделена на два департамента – гражданский и уголовный: первый из них делился на отделения исполнительное, распорядительное и исковое (вексельное), а второй – на следственное, уголовное и хозяйственное ¹⁷¹. При канцелярии уголовного департамента был создан адресный стол, на который согласно специальному Положению, утвержденному также 3 декабря 1842 г., возлагался ряд задач: сбор сведений о всех недвижимых имуществах, владениях, домовладельцах, учет местожительства жителей, их въездов, переездов, выбытий, розыск различных лиц ¹⁷². В столе велись таблицы и книги. Ежедневно к 12 часам дня полицейские части доставляли в адресный стол все сведения о перемещениях жителей (в форме так называемых листков); в свою очередь, стол выдавал учреждениям и частным лицам справки ¹⁷³.

Еще в 1827 г. М.М. Сперанский подал Николаю I специальную записку с предложением составить проект правил «к удержанию людей от празднотания, для испрошения милостыни в виде подавания». Он предлагал всех лиц, «замеченных в нерадении к домоводству, в склонностях, влекущих за собой праздность и разврат, отдавать для исправления в городские работы, производя им нужные во все сие время содержание»¹⁷⁴. Это предложение нашло реализацию лишь в 30-х годах в создании в столицах специальных полицейских учреждений – Комитета о нищих в Петербурге 6 июля 1837 г. и Комитета для просящих милостыню в Москве 10 октября 1839 г.¹⁷⁵ Подчиненные обер-полицеймейстерам эти Комитеты занимались «трудоустройством» вылавливаемых полицией нищих (главным образом в работные дома).

В столицах, Вильно и Нижнем Новгороде во время ярмарок с 40-х годов (в Петербурге с 8 сентября 1843 г., в Москве с 4 июля 1844 г., в Вильно – с 18 декабря 1845 г.) были учреждены Врачебно-полицейские комитеты, на которые возлагался медицинский надзор за публичными женщинами (как в публичных домах, так и «тайно промышлявшими»), основным методом этого «надзора» были регулярные врачебные освидетельствования публичных женщин; комитеты выдавали им так называемые желтые билеты¹⁷⁶.

Основными исполнительными полицейскими учреждениями оставались учрежденные также Уставом благочиния 1782 г. «части» («съезжие избы»), возглавляемые частным «приставом»; кроме обширнейших общеполицейских задач по охранению «тишины и спокойствия» на вверенной территории, «части» производили осмотр мертвых, призревали подкидышей, надзирали за трактирами, гостиницами и ресторанами; при частях находились врачи и акушерки – «повивальные бабки». Являлись части и исполнителями судебных решений. Нередко они сами и осуществляли исполнение этих решений по мелким делам (городская и Тверская части Москвы славились поркой). «Пороли, – вспоминал впоследствии московский чиновник-старожил Д.А. Ровинский, – всех без разбора: и крепостному лакею за то, что не покормил вовремя барынину собачку, всыпят сотню; и расфранченной барыниной камердинерше за то, что барин делает ей глазки, и той всыпят сотню; барыня де особенно попросила частного пристава; никому не было спуска, да и не спрашивали даже, кто и в чем виноват, прислали поучить, значит, и виноват: стон и крики стояли в воздухе кругом часто целое утро»¹⁷⁷. Избиения и другие истязания во всех дореформенных полицейских учреждениях были явлением обычным.

По уголовным законам крепостнической России полицейские органы осуществляли предварительное следствие.

Учитывая, что наиболее совершенным доказательством вины уголовные законы феодально-крепостнической России считали признания самого подсудимого, а все другие доказательства носили вспомогательный характер, полицейские учреждения делали все возможное, чтобы добиться «искреннего» показания. Нередко, не выдержав избиения и пыток при предварительном заключении, обвиняемые признавали себя виновными во всех преступлениях.

Каждая часть имела особое арестное помещение – «холодную», которая служила местом предварительного заключения задержанных полицией лиц. Особенно оживлялась каждая «холодная» накануне рекрутских наборов, когда в нее толпами доставляли «для прохлаждения» подлежащих набору лиц, буйно проважавших на долгие годы или навсегда свободу.

При частях состояли «фонарные команды», зажигавшие на улицах немногочисленные фонари, наполненные конопляным маслом. В каждой части была пожарная команда во главе с брандмейстером; обнаружение пожаров проводилось с каланчи, составлявшей непрменный атрибут каждой полицейской части. Всеми пожарными частями заведовал брандмейстер¹⁷⁸.

Части подразделялись на кварталы, возглавляемые квартальными надзирателями; помощником каждого квартального надзирателя был квартальный поручик. Квартальным надзирателям и поручикам подчинялись рядовые полицейские и будочники.

Формально квартальный надзиратель был членом части, но обычно пребывал в собственной небольшой канцелярии, был последней исполнительной инстанцией, где полиция нередко полностью сливалась с судом¹⁷⁹.

Полиция уездных городов возглавлялась городничим, при котором существовала только канцелярия; уездный город также делился на части, а последние – на кварталы.

Полицейские управления некоторых городов, имевших значительную прослойку торговой буржуазии, особенно втянутой во внешнюю торговлю, имели относительную самостоятельность от местной администрации. В этих городах учреждались градоначальства во главе с градоначальниками. Учрежденное 27 января 1803 г. Одесское градоначальство охватывало территорию только этого города, Таганрогское градоначальство (учреждено 3 октября 1807 г.) включало города: Таганрог, Ростов-на-Дону, Нахичевань и Мариуполь с прилегающими землями; созданное 10 сентября 1821 г. градоначальство Керчь-Еникале состояло из целого Керченского округа, Измаильское градоначальство

чальство, учрежденное 26 сентября 1830 г., включало города: Измаил, Рени, Килия и ряд прилегающих к ним селений¹⁸⁰. Градоначальники приравнивались к губернаторам. Все функции градоначальников разделяли по четырем категориям: городскому управлению (включало «благоустройство» и даже «попечение об умножении населения»), заведованию полицией, по торговле («попечение о распространении и о приведении в цветущее состояние») и, наконец, по суду (надзор за судами)¹⁸¹. Градоначальники в Таганроге и Керчь-Еникале были еще также и начальниками таможенных округов. Делопроизводство градоначальника вела особая канцелярия.

Первоначально градоначальства подчинялись непосредственно Министерству внутренних дел. Указом 10 октября 1821 г. Одесский, Таганрогский и Керченский градоначальники были подчинены персональному военному губернатору «для общей связи в делах торговли и карантинных предосторожностей и делу единообразного и удобнейшего надзора за действиями в оных портах Черного и Азовского морей» (через 8 месяцев (11 мая 1822 г.) все градоначальства юга России были подчинены новороссийскому генерал-губернатору)¹⁸².

Расширение административных полномочий отдельных местных административно-полицейских должностных лиц – градоначальников было вызвано заинтересованностью крепостнического самодержавия в развитии внешнеторговых связей буржуазии юга России.

По характеру своей деятельности была близка к полиции, хотя и принадлежала к другому ведомству, жандармерия.

Первые жандармские чины и части появились в России в 1815 г. в армии, где они выполняли функцию военной полиции. В 1817 г. они были подчинены корпусу внутренней стражи; в 1821 г. жандармерия создана была и в Гвардейском корпусе¹⁸³.

Вскоре после учреждения III отделения Собственной е.и.в. канцелярии оформился и его исполнительный орган – Корпус жандармов (28 апреля 1827 г.), преобразованный 1 июля 1836 г. в Отдельный корпус жандармов¹⁸⁴.

Вся страна по закону 1827 г. была подразделена на пять жандармских округов во главе с жандармскими генералами (округ состоял из нескольких губерний); каждый округ делился на территориальные «отделения» (1–3 губернии) во главе с жандармскими штаб-офицерами. По «Учреждению отдельного корпуса жандармов» 1 июля 1836 г. число жандармских округов возросло по семи (центры – Петербург, Москва, Варшава, Вильно, Полтава, Казань, Тобольск); с 1837 г. добавился 8-й округ на Кав-

казе. Деление на «отделения» было упразднено, и штаб-офицеры были назначены в каждую губернию.

К 1850 г. Отдельный корпус имел жандармские дивизионы в Петербурге, Москве и Варшаве, 126 жандармских команд – по губерниям, жандармский полк и лейб-гвардии полуэскадрон – в армии. Всего в нем насчитывалось 210 штаб- и обер-офицеров и 5149 рядовых жандармов¹⁸⁵.

Вскоре после создания III отделения его главный начальник генерал А.Х. Бенкендорф дал всем начальникам жандармских частей указание доносить ему «обо всех примечательных фактах, заслуживавших внимания»¹⁸⁶. 13 января 1827 г. жандармскому полковнику И.П. Бибикову и находившемуся на службе III отделения поручику И.В. Шервуду («Верному»), направленным на политическое обследование ряда южных губерний и городов (места расположения 20-й армии), была дана специальная инструкция из пяти пунктов. Впоследствии она была разослана по губерниям, стала обязательной для всех. Чинам жандармерии предписывалось на «злоупотребления, беспорядки и закону противные поступки»... «во всех частях управления во всех состояниях» наблюдать, чтоб спокойствие и права граждан не могли быть нарушены, «предварять» местные власти о беспорядках и после этого сообщать об этом в III отделение¹⁸⁷. В «Учреждении» 1836 г. подробно определены были обязанности низших чинов жандармерии: приведение в исполнение законов и приговоров суда, поимка воров, беглых и корчемников, преследование разбойников и «рассеяние законом запрещенных скопищ», «усмирение буйства и восстановление нарушенного повиновения», препровождение необыкновенных преступников и арестантов, сохранение порядка на ярмарках, торжищах, церковных и народных празднествах и проч.¹⁸⁸ Многие из этих функций переплетались с задачами местной полиции. Обычно жандармский чин при проведении какой-либо местной операции вставал во главе полицейских чинов. Особо следует отметить роль чинов жандармерии в подавлении крестьянских волнений. Жандармские офицеры нередко становились во главе воинских команд, расправлявшихся с восставшими крестьянами, лично обращались к крестьянам с «увещеваниями», были непременными членами следственных комиссий по всем случаям крестьянских волнений. Если крестьяне подавали на помещика жалобу, то жандармский штаб-офицер был обязан «привести в повиновение» помещика. Если такая жалоба поступала непосредственно в III отделение, то на место «успокоения» крестьян высылались жандармский офицер из центра. В III отделение стекалась вся информация о крестьянском движении в стране, что

давало ему возможность делать соответствующие указания по борьбе с неповиновением крестьян¹⁸⁹.

К исполнительным учреждениям относились и местные тюрьмы. В первой половине XIX в. они были децентрализованы по разным ведомствам.

Общуголовные тюрьмы находились в ведомстве Министерства внутренних дел. В каждом губернском городе существовал местный губернский острог или «замок», подчиненный непосредственно главе местной администрации. Эту тюрьму возглавлял смотритель из полицейских чинов; ему в помощь действовали надзиратели из солдат-инвалидов; караульную службу в тюрьме осуществлял караульный офицер с небольшой командой. При управах благочиния и полицейских частях существовали тюремные и арестные помещения. В некоторых крупных городах создавались пересыльные тюрьмы. В Сибири складывается система каторжных тюрем, а по пути к ним – этапы и полуэтапы. К числу тюрем относились смиренные и работные дома¹⁹⁰. Подавляющее большинство этих тюрем размещалось в старых, сырых зданиях. Обычными явлениями были грязь, теснота, плохое питание, отсутствие медицинского обслуживания, тяжелый тюремный режим. Широкое распространение имело в тюрьмах помещение заключенных в цепях, рогатках, приковывание их к колодкам – «стульям» (тяжелые колодки). В тюрьмах нещадно били. Впрочем, царизм даже в тюрьмах строго сохранял сословное деление. Во всех тюрьмах существовали особые камеры для «благородных» заключенных, для которых существовал более облегченный режим, без посылки на работу и телесных наказаний.

«Чтобы знать, что такое русская тюрьма, русский суд и полиция, – писал А.И. Герцен, – для этого надо быть мужиком, дворовым, мастеровым или мещанином. Политических арестантов, которые большей частью принадлежат к дворянству, содержат строго, наказывают свирепо, но их судьба не идет ни в какое сравнение с судьбой бедных бородачей. С такими полиция не церемонится. К кому мужик или мастеровой пойдет потом жаловаться, где найдет суд?»¹⁹¹.

Произвол тюремной администрации фактически не знал границ.

Со второй четверти XIX в. предпринимаются попытки военнизации тюрем. В 1823 г. были учреждены военно-арестантские роты для осужденных судами солдат и офицеров. Это были тюрьмы с жестоким каторжным режимом. Вскоре арестантские роты превратились в разновидность общих тюрем, что было закреплено в уставе об арестантских ротах 1842 г. «Арестантские роты

гражданского ведомства», как назывались эти тюрьмы, находились теперь в ведении Главного управления путей сообщений, а предназначались не только для осужденных солдат и офицеров, но и для гражданских лиц, крепостных крестьян, осужденных за «отыскание свободы», беглых бродяг, уголовных преступников и др.

В условиях общего кризиса крепостного строя и военизации государственного аппарата царскому правительству импонировал военный режим в тюрьмах: с военным начальством, военно-уголовными законами, наказанием арестантов шпицрутенами и т. п. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. выдвинуло арестантские роты на первое место среди всех других мест заключения. С этого времени они приобрели широкое распространение. В середине XIX в. в России насчитывалось до 55 арестантских рот. В 1845–1860 гг. ссылкой в арестантские роты наказывалось от 10 до 14 процентов всех заключенных¹⁹².

Среднегодовое количество заключенных по всем тюрьмам России, по далеко не полным данным, исчислялось примерно в 300 тыс. чел.

Содержание тюрем и заботы о заключенных были обременительными для крепостнического государства. Еще в период существования Министерства полиции 1810–1819 гг. в правительственных кругах России зародилась идея тюремной реформы, заключавшейся в создании наряду с органами государственного управления тюрьмами (Департамент полиции исполнительной и местные власти) также опекаемого правительством дворянского «Попечительного о тюрьмах общества». Идея создания такого общества была подсказана членами Британского библейского общества, в тесной связи с которым действовало и Английское тюремное общество. Создавая по указу 19 июля 1819 г. разветвленный аппарат «Попечительного о тюрьмах общества» (назначаемые императором президент и Главный комитет из 12 директоров, местные чиновничье-дворянские губернские комитеты под председательством губернаторов и губернаторы, а также уездные отделения под председательством предводителя дворянства)¹⁹³, правительство официально провозглашало заботу о нравственном исправлении преступников и «улучшении нравственного состояния заключенных». Сохраняя старый надзаконный, полный произвола, насилия над заключенными режим¹⁹⁴, Устав «Общества» вводил в него новые элементы: «наставление» заключенных «в правилах христианского благочестия к доброй нравственности» и «занятия их христианского благочестия к доброй нравственности» и «занятия их приличными упражнениями». Располагая значительными капиталами, пополняемыми за счет благотворительности¹⁹⁵, Общество долж-

но было взять на себя часть хозяйственных расходов по ремонту и содержанию тюрем.

Главной же задачей Общества признавалось «исправление нравственности осужденных, посредством назидания о правилах христианского благочестия, говения, снабжения их книгами святого писания». Менее удачно оказалось претворение в жизнь идеи занятия заключенных «приличными упражнениями»¹⁹⁶. Путешествовавший по России член императорской фамилии герцог П.Г. Ольденбургский сообщил Николаю I, что «праздность арестантов» имеет «дурное влияние» на их «нравственность» и, приводя примеры из тюремной практики США, Пруссии и Англии, посоветовал применять то же и в России. Результатом этого явились два циркуляра Министерства внутренних дел губернаторам: в одном из них (от 3 октября 1834 г.) признавались полезными внутритюремные работы арестантов, а другой (от 11 декабря того же года) рекомендовал для этих работ приводимые в движение ногами «мельницы». В последующих официальных документах дореформенного МВД нигде не упоминается о результатах «трудового перевоспитания» в тюрьмах¹⁹⁷. Новый устав Общества 7 ноября 1851 г. расширил компетенцию его местных комитетов¹⁹⁸.

В условиях кризиса феодального строя в России самодержавное правительство шло на некоторое улучшение материального быта заключенных и усиление религиозного воздействия на них, перекладывая эти заботы на чиновничье-дворянскую общественность.

Официально «Общество попечительное о тюрьмах» считалось общественной организацией, хотя состав членов и характер их деятельности придавал всему Обществу роль придатка к тюремной администрации МВД. Только 26 августа 1855 г. Общество было официально причислено к Министерству внутренних дел: министр стал по должности президентом Общества, а в аппарате министерства появилась еще одна Канцелярия¹⁹⁹.

Широко раздуваемая официальными кругами деятельность «Общества попечительного о тюрьмах» носила в действительности весьма скромный характер. В 1857 г. Общество располагало капиталом в 2500 тыс. руб., а на нужды тюрем им было израсходовано лишь 114 тыс. руб., т. е. немного более 5,5%. «Тюремное общество, – отмечалось в анонимной чиновничьей записке, поступившей на имя Александра II в конце 50-х годов, – в течение годов как мертвая кружка собирало капиталы, увеличивало их процентами, всегда оказывало равнодушие к положению заключенных и только малую часть своих доходов употребляло на улучшение тюрем и арестантских помещений»²⁰⁰. Эта «скудость»

Общества имела даже свое обоснование. «Хотя весьма и нужно человеколюбие и попечительность о житейских потребностях узников и облегчения тяжелого их положения, – рассуждал в это же время один из членов Главного комитета Общества, – но при всем человеколюбии не должно терять из вида, что заключение определено для наказания преступников, для исправления заблудших... учиняется для общественной безопасности, а не для успокоения последних – по сему да соблюдается благоразумная умеренность в помощи сим несчастным в раздаче пищи, одежды и прочих житейских потребностей»²⁰¹.

Сословные учреждения

Реформы 1775–1785 гг. завершили процесс формирования в России феодальных сословий с характерным для каждого из них «особого юридического места в государстве»²⁰². Первенствующим сословием было дворянское сословие, совпадавшее с господствующим феодальным классом – помещиками и получившее свою сословную организацию в форме дворянской местной корпорации и ее органов. С классом совпадало и другое основное сословие – крестьянство, распадавшееся на несколько феодальных сословных групп (помещичьи, государственные, удельные), находившихся в феодальной зависимости от своих владельцев.

Относительно привилегированным сословием было духовенство, которое не только обслуживало церковную организацию, но и пополняло, наряду с дворянством, бюрократию (чиновничество).

Несмотря на определенную сословную консолидацию, особенно с начала XVII в., городское сословие по-прежнему представляло собой «рассыпанную хранину», включавшую в свой состав различные социальные группировки, отличавшиеся по имущественному положению (купцы, посадские, мещане, городская беднота), с разложением крепостного строя и формированием капиталистического уклада в недрах этого сословия формируются буржуазные и пролетарские элементы. Со второй половины XVIII в. значение приобретают «люди разного чина и звания» – разночинцы.

Крепостническое самодержавие сдерживало формирование даже дворянской общественности, предпочитая ей сословную организацию, которая для дворян и горожан попала под надзор и опеку Министерства внутренних дел и его органов.

Манифест 2 апреля 1801 г. полностью восстановил Жалованную грамоту дворянству²⁰³. На протяжении первой половины

века действовали губернские и уездные дворянские собрания; дворяне уездов избрали своих предводителей, исправников, заседателей полицейских и судебных учреждений уезда, а дворяне всей губернии – губернского предводителя, состав дворянского депутатского собрания, совестного судью, губернских заседателей. Губернский предводитель дворянства был членом всех комиссий, комитетов и присутствий, а уездный председатель – почти всех уездных²⁰⁴.

Стремясь к военной службе или гражданской службе в столице, провинциальные дворяне неохотно соглашались на замещение по выборам вышеуказанных должностей, «отлынивали» от них, по выражению документов того времени²⁰⁵. Это вызывало тревогу самодержавия, которое видело в поместном дворянстве свою основную опору и в делах местного управления. Оно стремилось поднять престиж выборных дворянских должностей. Законом 19 июля 1818 г. для должности губернского предводителя дворянства был повышен класс до пятого, чтобы «поставить звание это на степень должного уважения»; для дворянских депутатов законом 13 февраля 1822 г. был установлен IX класс²⁰⁶. Увеличение численности дворян, появление среди них значительной прослойки мелкопоместных и даже беспоместных дворян потребовали разработки законопроекта об установлении разных степеней участия дворян в дворянских собраниях, особенно на выборах²⁰⁷. Составленный по решению Комитета 6 декабря 1826 г. в Министерстве внутренних дел законопроект обсуждался в этом комитете, затем дорабатывался министерством, потом опять обсуждался последовательно в Комитете 6 декабря, Комитете министров и Государственном совете (департаменте законов и общем собрании) и был утвержден Николаем I. Манифест 6 декабря 1831 г. вводил новое «Положение о порядке дворянских собраний, выборов со службы по оным». Согласно этому «Положению» была установлена разная степень участия дворян в заседаниях дворянских собраний. Потомственные дворяне, не имевшие ни чинов, ни имений, имели право присутствовать на заседаниях дворянских собраний. Дворяне, владевшие менее 100 душ крепостных крестьян или менее 3000 десятин незаселенной земли, получили ограниченное право голоса – без права избирать. 3-ю категорию составляли дворяне, располагавшие установленным цензом – более 100 душ крепостных или более 3000 десятин незаселенной земли: они имели полные права и избирать и быть избранными. Мелкие дворяне, располагавшие не менее 5 душами крепостных или 150 десятинами незаселенной земли, могли на предварительном съезде избрать уполномоченных полного ценза, имели те же права в собрании. Численность дворян, имевших

право быть избранными, была невелика: из общего числа поместного дворянства по последней 10-й ревизии (1859 г.) на 1858 г. в Европейской России дворян-помещиков насчитывалось 103,2 тыс., а из них мелких помещиков (до 20 душ) и средних (21–100 душ) было 76,6%²⁰⁸. Следовательно, к крестьянской реформе полные права в дворянских собраниях Европейской России (без Прибалтики и Польши) получали всего 23 948 помещиков.

Закон 6 декабря 1831 г. устанавливал, что губернский предводитель дворянства имел «первое после губернатора место в губернии», право сношения не только с губернатором, но и с министром внутренних дел; возросло число должностей, избираемых дворянством губернии (председатели палат уголовного и гражданского суда, почетные попечители гимназий). Один из пунктов закона уравнивал дворянскую сословную службу с государственной: «Служащие по выборам считаются в действительной государственной службе»²⁰⁹. В условиях углублявшегося кризиса всей феодально-крепостнической системы самодержавие пытается укрепить местную дворянскую корпорацию и, прежде всего, предводителей дворянства. Значение остальных дворянских органов было относительно невелико: дворянские собрания являлись в основном избирательными инстанциями, на депутатское дворянское собрание возлагались ведение губернской родословной книги и выдача дворянам соответствующих справок об их родословной и службе по выборам.

Предводители дворянства имели большое влияние не только на дворянское сословное, но и общее управление в губернии и уезде. Ввиду тенденции губернских предводителей распоряжаться действиями уездных предводителей, правительство приняло закон 28 июня 1808 г., который подтверждал независимость уездных предводителей от губернских²¹⁰.

Возрастание числа крестьянских волнений толкнуло правительство на издание рескриптов 19 июня и 6 сентября 1826 г., а также на рассылку циркуляра Министерства внутренних дел 10 сентября 1826 г., в которых на уездных предводителей возлагалась миссия «наведываться без огласки и без всякого письменного производства о обращении помещиков с их крестьянами»; земским исправникам вменялось в обязанность сообщать предводителям дворянства о всех случаях злоупотребления помещичьей властью. Предводители, получив такие сигналы, должны были внушать помещикам мысль о необходимости «перемены обращения со своими крестьянами» и лишь в случае недостижения этой перемены сообщать об этих фактах начальству. Подобные циркуляры рассылались Министерством внутренних дел и позднее (31 августа 1843 г., 27 мая 1848 г., 27 ноября 1846 г., 18 июля 1853 г.)²¹¹.

Министр внутренних дел Д.Г. Бибиков обратился в 1852 г. к уездным предводителям дворянства с призывом «принять меры к ограничению произвола и злоупотреблению помещиков в ссылке крепостных людей в Сибирь». Предводители дворянства обязывались «склонять его (помещика) оставить крестьянина на прежнем месте жительства», а в случае неуспеха своей миссии докладывать губернатору²¹².

Кризис крепостного строя толкал самодержавие Николая I к заботам о «чистоте» дворянского сословия. В 1834 г. в каждой губернии были учреждены особые комиссии для отрезивования действий губернских дворянских депутатских собраний со времени их учреждения (1785 г.) до 1829 г. Каждая такая комиссия возглавлялась совестным судьей (члены – два председателя губернских палат, губернский прокурор и два члена депутатского собрания)²¹³.

В период подготовки крестьянской реформы по ходатайствам дворян губерний с января до апреля 1859 г. в каждой губернии, где существовали крепостные крестьяне, учреждался «Комитет по улучшению быта» помещичьих крестьян для подготовки материалов и проектов «улучшения» быта (освобождения) крепостных крестьян на условиях, наиболее выгодных для самих помещиков²¹⁴. Председателем каждого такого дворянского комитета являлся губернский предводитель дворянства, а члены его выбирались дворянами по два человека от уезда; двух членов комитета назначал губернатор из «опытных» помещиков. Проекты губернских дворянских комитетов явились первоисточниками для проектов Главного комитета по крестьянскому делу²¹⁵. «Крестьян, – писал В.И. Ленин, – «освобождали» в России сами помещики, помещичье правительство самодержавного царя и его чиновники. И эти «освободители» так повели дело, что крестьяне вышли на «свободу обобранными до нищеты, вышли из рабства у помещиков в кабалу к тем же помещикам и их ставленникам»²¹⁶.

Сковывая и преследуя всякую общероссийскую общественную деятельность, крепостническое самодержавие первой половины XIX в. охотно поощряло общение дворян губернии для всевозможных увеселений, способствующих формированию и сплочению местных корпораций. С 80-х годов XVIII в. в дворянских губерниях стали формироваться сословные дворянские общественные учреждения, именуемые «благородными собраниями», куда люди «свободные съезжались наслаждаться приятностями общежития»²¹⁷. Здесь проводились балы, вечера, заседания, приемы почетных гостей (даже императоров во время их вояжей по стране). Обычно такое «благородное собрание» управлялось советом старшин, избранным членами собрания.

Одним из старейших и влиятельных в России было «благородное собрание» московских дворян. Оно было учреждено в 1783 г. и обосновалось в следующем году в доме бывшего московского генерал-губернатора князя В.М. Долгорукого (Крымского), перестроенном заново (вместе со знаменитым Колонным залом) М.Ф. Казаковым. Членами этого собрания могли быть только потомственные дворяне, купившие годовые билеты (15–20 руб. – мужской, 5–10 р. – женский)²¹⁸.

Именно в этом собрании 30 марта 1856 г. перед московскими предводителями дворянства Александр II произнес речь с призывом освободить крестьян «сверху».

Местами развлечения столичных дворян – мужчин – были «Английские клубы», заведения, в которых проводились игры (карточная, бильярд), обеды, политические дискуссии; при них существовали библиотеки. Иногда клубы устраивали торжественные встречи (например, генерала П.И. Багратиона в московском клубе в 1806 г., столь красочно описанная Л.Н. Толстым в романе «Война и мир»). Учрежденный в Москве в 1770 г. «Английский клуб» обосновался в доме графини Разумовской (на Тверской улице) в 1831 г.²¹⁹ Число членов его было ограничено 500 чел. Клуб управлялся выборными старшинами.

«Собрания» и «клубы» дворян послужили образцом для формирования уже после 1861 г. аналогичных учреждений и для других сословий и сословных групп.

Уже в первые десятилетия XIX в. городские сословные органы, учрежденные «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» 21 апреля 1785 г., претерпели значительные изменения: городские депутатские собрания существовали только на бумаге, стали исчезать и практически прекратили свою деятельность общие городские думы; их члены использовались для отдельных поручений. Возглавляемая городским головой шестигласная дума отражала в своих функциях и деятельности всю неполноправность городского сословия в крепостнической России.

Городской голова лично имел небольшие функции. Он охранял порядок при общественных выборах, председательствовал в сиротском суде и уже не собиравшемся городском депутатском собрании, участвовал в составе и распределении земских повинностей, ряде уездных комиссий, комитетов и присутствий.

Более широкий круг функций имела шестигласная дума. Она руководила выборами должностных лиц городского сословного управления, определяла размеры их жалованья, утверждала «общественные приговоры», роспись городских доходов и расхо-

дов, могла подавать администрации представления о «городских нуждах и недостатках». В ее ведении, кроме этих общих дел, находились заботы о продовольственном снабжении города. На этом городские дела ее и оканчивались. Все остальное сводилось к осуществлению фискальных и полицейских функций: дума подавала ревизские сказки, проводила раскладку налогов, следила за прочностью публичных городских зданий (полиции, тюрем и проч.), осуществляла выдачу паспортов и «торговых свидетельств», свидетельств на продажу в «ренсковых погребах» водки, на содержание трактиров, вела книги «записи мещан» «неблаговидного поведения», осуществляла надзор за торговлей в городе: с 1824 г. всем надзором за торговлей, наблюдением за порядками на торгах, базарах и т. п. заведовала подчиненная шестигласной думе «торговая депутация» из торговых смотрителей, торговых и рядских старост²²⁰.

Ни одна из функций шестигласной думы не была связана с заботами о городском благоустройстве²²¹.

Проявлялось приниженное положение городского сословного управления и в области городских бюджетов. Смета доходов и расходов рассматривалась губернским правлением и утверждалась губернатором (если сумма расходов превышала 30 тыс. руб., – то Министерством внутренних дел)²²². Городские доходы складывались из обложения торгов и ремесел, городских имуществ и штрафов, оплаты выдачи свидетельств и т. п. Основная часть этих доходов тратилась на содержание административных и полицейских учреждений, тюрем, казарм и т. п. Из 3263,9 тыс. руб. городских доходов по г. Москве в 1835 г. на городское благоустройство (содержание мостов, мостовых, освещение и др.) тратилось 390 тыс. руб. (т. е. 12%), а остальное поглощало содержание полиции, казарм, тюрем, зданий административных учреждений (только на полицию тратилось более 301,4 тыс. руб., т. е. около 10% городских доходов)²²³.

О всех доходах и расходах шестигласные думы были обязаны отчитываться перед губернатором и казенной палатой. Вся хозяйственная деятельность городского сословного «самоуправления» была окутана назойливой опекой губернатора, наблюдавшего за «правильностью употребления сумм».

Приниженное положение шестигласной думы, низведенной до роли своеобразной хозяйственной канцелярии местной администрации и полиции, вызывало равнодушие городских сословных групп к службе в ней, что вынужден был констатировать в 20-х годах Комитет министров²²⁴. По гильдейской реформе 14 ноября 1824 г. купцы 1-й и 2-й гильдий получили право вообще отказываться от службы в сословных учреждениях, всю тя-

жесть которой несли теперь купцы 3-й гильдии, мещане и цеховые ремесленники²²⁵.

Уже во второй четверти века городские сословные группировки становятся искусственными, переплетаясь с классами буржуазного общества. Все это продолжало отражаться на судьбах сословных учреждений, которые уже не могли скрепить разнородные группировки с различными, порой уже не сословными, а классовыми интересами. Крепостническое самодержавие пыталось искусственными мерами консервировать сословный строй и в городах, уделяя особое внимание верхам городского сословия (купечество). В число лиц, которые могли бы быть причисленными к полупривилегированной сословной группе «почетных граждан» по закону 10 апреля 1832 г., входили мануфактур- и коммерсоветники, а также купцы, состоявшие в гильдии определенный срок (1-й – 10 лет, 2-й – 20 лет) или получившие ордена²²⁶. Юридически верхушка купечества приближалась к дворянскому сословию.

Для укрепления городских сословных органов правительство прибегало к полумерам. Еще в 1821 г. Комитет министров вынужден был констатировать, что «от городских выборов уклоняются лучшие из граждан» и что «общественная служба в городах тягостна». Составленные М.А. Балугьянским и Министерством внутренних дел во второй половине 20-х годов проекты реформы городского сословного управления были отклонены Государственным советом и «главными начальниками» столицы.

Министерская ревизия петербургских городских сословных учреждений в 1843 г. констатировала значительные изменения внутри городского сословия, и что практически шестигласная дума столицы избирается в составе четырех членов от купцов и двух от мещан и ремесленников, и «ни одно присутственное место не сохранило вполне того чтения, которое указано Городовым положением». Даже в столице «жребий службы падает большей частью на граждан беднейших и малообразованных; лица же более благонадежные, например, купцы первых двух гильдий, самым законом освобождаются от занятия должностей в главнейших исполнительных местах Городского управления»²²⁷.

Министерству внутренних дел было предложено «восстановить Городовое положение 1785 г. в истинном его значении, дав ему, однако же, большее развитие и применение к обстоятельствам времени и места»²²⁸. Предлагалось ввести в городское сословное управление «лиц высшего неподатного состояния» (дворян), возвысить значение городского головы и других должностных лиц (ввести оплачиваемость их службы). Составители

министерского проекта даже попытались включить в городское общество «сословие рабочих людей», предложив разделить их на цехи, а цехи на артели, но никаких гражданских прав им не давать, так как это «было бы неуместно и даже вредно для успеха течения общественных дел»²²⁹. Составленный министерством проект обсуждался в соединенных департаментах законов и экономики Государственного совета и был утвержден Николаем I 13 февраля 1846 г. Этой реформой «общественного правления» Петербурга значительно расширился круг избирателей: кроме собственно городского сословия (купцов, мещан, цеховых ремесленников) в их состав были включены владельцы недвижимой собственности в городе – дворяне (потомственные и личные), а также почетные граждане и разночинцы²³⁰.

Для участия в выборах общей, а затем через нее распорядительной думы и городского головы избиратели всех указанных групп должны были иметь довольно высокий имущественный ценз – годовой доход в 100 руб. серебром с недвижимых имуществ, денежных капиталов и товаров, а также ценз оседлости (2 года) и возрастной (21 год).

Общая дума утверждала лишь общественные приговоры. При ней состояло городское депутатское собрание, главной задачей которого было составление списков избирателей в сословные городские органы. Главным органом городского сословного управления Петербурга считалась Распорядительная городская дума, возглавляемая городским головой. Она состояла из одного назначенного правительством члена и 12 выборных членов (3 от владевших в городе недвижимым имуществом потомственных дворян, 3 – от личных дворян и почетных граждан, 3 – от купцов (2 от 1-й – гильдии и 1 от купцов 2-й и 3-й гильдий) и 3 от мещан и ремесленников. Функции Распорядительной городской думы мало чем отличались от шестигласной (добавлен был лишь словесный разбор маловажных жалоб и споров). В ее ведении находился довольно значительный штат должностных лиц торговой полиции («торговая депутация»), хозяйственной полиции (сборщики городских сумм, оценщики подлежащих обложению городскими налогами недвижимых имуществ), а также городские нотариусы, частные маклеры, присяжные добросовестные (при публичных описях имущества) и Аукционная камера.

Распорядительной городской думе подчинялись органы «частного» сословного управления, гильдейские, мещанские, цеховые старосты с их помощниками.

Таким образом, реформа 1846 г. представляла собой компромисс между сословной феодальной организацией дореформенного города и буржуазным принципом имущественного цен-

за. Дворяне и здесь получили привилегированное положение: они могли отказаться от должностей по выборам; для всех других были необходимы лишь веские причины (занятость на государственной службе, болезнь, старость).

Новая организация городского «общественного» управления Петербурга (а с начала 60-х годов Москвы и Одессы) несколько не изменила приниженного положения его: компетенция и полномочия, а также зависимость его от администрации оставались прежними. Если в Петербурге эта подновленная городская сословная организация смогла продержаться четверть века, то в Москве и Одессе она просуществовала всего 10 лет²³¹.

Более устойчивыми оказались «частные» сословные органы: купеческие, мещанские и цеховые управы. Их связи с шестигласной думой почти порвались, и они замкнулись в рамки узких интересов своих сословных групп.

Купечество каждого города избирало городского купеческого старосту с товарищем, купцы каждой из трех гильдий избирали своих старост. Купеческие старосты ведали делами своей сословной группы, подавали сведения о занесении купцов в городскую обывательскую книгу, проводили раскладку податей и сборов, взыскание недоимок, собирали и представляли в шестигласную думу ревизские сказки, выдавали для получения паспортов удостоверения, ведали рекрутским делом. Мещане и ремесленники избирали своих старост, общую для себя думу, цеховые управы.

Все старосты и управы подчинялись шестигласной думе²³².

Буржуазная городская реформа 1870 г. заменила сословную общегородскую организацию самоуправления на общесословную, но она не затронула «частных» сословных органов, которые, как и старое сословное деление общества на сословия («состояния»), вошли в новую капиталистическую Россию как пережиток крепостничества.

Местный финансовый
и административно-хозяйственный аппарат

В первой половине XIX в. на местах существовал довольно значительный финансовый и административно-хозяйственный аппарат, распределенный по ведомствам.

Ведущими были местные учреждения Министерства финансов, с помощью которых феодальное государство осуществляло сбор прямых и косвенных налогов, получение доходов с различных иных «источников доходов». Все они основной массой ложились на плечи широких народных масс²³³. «В России, – писал Ф. Энгельс, характеризуя налоговую систему, – является правилом, что высшие сословия почти свободны от налогов, а крестьяне платят почти все»²³⁴.

Основными финансовыми учреждениями дореформенной губернии были казенные палаты в губернии и уездное казначейство. Каждая казенная палата до 3 июня 1837 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем назначаемым особо председателем. Стабильный аппарат палаты складывался постепенно. Только «инструкция казенным палатам» о порядке производства 29 сентября 1831 г. закрепила их устройство. Общее присутствие палаты (из начальников отделений под председательством вице-губернатора) осуществляло некоторые общие дела палаты, ее внутреннего порядка, вела совместно с губернатором дела по торгам на подряды. Вся текущая работа по финансовому управлению осуществлялась в шести отделениях казенной палаты (большинство их сложилось еще в 10–20-е годы). Самым важным отделением было хозяйственное отделение, возглавляемое первым советником палаты. Это отделение вело учет всех прямых налогоплательщиков губернии, занесенных в окладные книги; оно управляло до 1838 г. государственными крестьянами и государственными имуществами, играло значительную роль в ревизиях тяглого населения, в рекрутских наборах.

В XVIII в. и до середины XIX в. в России было проведено десять ревизий – переписей тяглого мужского населения, и из

них пять (IV–X) падали на первую половину XIX в.²³⁵ Ревизские сказки на крепостных подавались помещиками, на удельных крестьян – их приказчиками, на государственных – их старостами, на тяглое городское население – их органами сословного самоуправления (шестигласными думами, ратушами), а где их не было – органами полиции. Все эти сведения поступали в ревизскую уездную комиссию (под руководством предводителя дворянства), которая «составляла краткую перечневую ведомость», один экземпляр сказок с ведомостью поступал в уездное казначейство, а другой – в казенную палату; обобщая все сказки и перечневые ведомости уездов, казенная палата составляла общие перечневые ведомости и посылала их при VI и VII ревизиях в Сенат, а последующие в Департамент разных податей и сборов Министерства финансов. В перечневые ведомости включались с VII ревизии – женский пол, а с VIII ревизии – лица неподатных сословий «для одного только счета». Материалы каждой ревизии служили основанием подушного обложения, отбывания рекрутской и других повинностей тяглых сословий. Общая ведомость народонаселения публиковалась в «Журнале Министерства внутренних дел»²³⁶.

Еще 2 апреля 1817 г. в связи с уставом о питейном сборе при казенных палатах 20 «великороссийских» губерний были учреждены отделения питейных сборов. Эти отделения заведовали казенными магазинами по торговле вином, собирали сведения о винокуренных заводах и их производительности, осуществляли надзор за винокурением по контрактам и по выдаваемым свидетельствам, вели финансовые расчеты по питейным делам²³⁷.

Еще в 1781 г. был принят «Устав о вине», определивший основы так называемой откупной системы торговли водкой: монопольное право на торговлю ею в определенном регионе (от уезда до нескольких губерний) продавалось с торгов на объединенном присутствии губернского правления и казенной палаты. Купивший это право откупщик, уплатив вперед на четырехлетие определенную сумму государству, устанавливал свой торговый аппарат, цены, даже свою таможенную охрану на границах региона.

В первую четверть века откупная система существовала с 1811 по 1819 г. (два четырехлетия) и вызвала отрицательное отношение официальных кругов ввиду убыточности. В отчете Государственному совету 19 февраля 1820 г. министр финансов Д.А. Гурьев писал о «решительном преимуществе казенной продажи перед откупами» в плане «приращения государственных доходов»²³⁸.

Однако в 20-х годах настроения в правительственных сферах сменились. Торговля спиртными напитками представляла

для государства обременительное направление хозяйственной деятельности, и крепостническое государство предпочитало от нее «откупиться». Мотивируя преимущество откупной системы, министр финансов Е.Ф. Канкрин даже считал откупа «истинным благодеянием народу», так как высокие цены откупщика на водку якобы «создают препоны пьянству»²³⁹. С 1827 г. откупная система стала постоянной. Она явилась средством накопления огромных богатств откупщиков²⁴⁰, вела к скапливанию и обнищанию масс и разложению чиновничества. Н.Г. Чернышевский считал, что «откупа это несовершенная форма взъясания государственных налогов и пошлин», а откупщика сравнивал с налетчиком, считая, что он даже хуже, так как откуп наносит «удар по нравственности населения»²⁴¹.

Для местных чиновников откупа были источником обогащения. Крупный финансовый деятель 60-х годов, начавший свою службу в финансовом ведомстве еще при Е.Ф. Канкрине, Е.И. Ламанский в своих воспоминаниях писал, что «все председатели казенных палат были на содержании у откупщиков, от которых получали известное вознаграждение также и губернаторы»²⁴². Откупная система, несмотря на ее невыгоды государству, существовала до 1862 г.

В периоды существования винных откупов хозяйственные отделения вели дела с откупщиками, осуществляли формальный надзор за их деятельностью.

Указом 14 октября 1827 г. было приведено в действие положение о новом устройстве лесной части: существовавшие ранее самостоятельные обер-форстмейстеры и их канцелярии упразднились, а все управление казенными лесами сосредоточивалось в лесном отделении казенной палаты, возглавляемом губернским лесничим (в его ведении находились лесной землемер и лесные «заставы» по охране лесов)²⁴³.

18 декабря 1823 г. оформились в составе казенных палат казначейское и соляное отделения²⁴⁴. Казначейское – во главе с губернским казначеем – вело все счетоводство палаты: составляло выписки для уездных казначейств о доходах и расходах в губернии и уездах, о земских повинностях, наблюдало за поступлением в уездные казначейства окладных, а также неокладных сборов (прямых и косвенных налогов).

Казначейское отделение выдавало пенсии, прогоны, паспорта, продавало рекрутские квитанции, гербовую бумагу, аршины.

Соляное отделение существовало повсеместно. Оно заведовало приемом, учетом и хранением соли, руководило ее продажей. Самым незначительным отделением казенной палаты было контрольное отделение. Оно проводило ревизию не первич-

ных финансовых документов, а только книг и годовых отчетов уездных казначеев. Финансовый контроль в дореформенной России носил формальный характер: крепостническое государство не было заинтересовано в реальном финансовом контроле²⁴⁵.

30 апреля 1838 г. были созданы местные учреждения государственных имуществ – в их ведение отошло управление государственными крестьянами, землями и лесами. В связи с этим компетенция казенных палат сузилась. Хозяйственное отделение стало именоваться ревизским (13 сентября 1838 г.), а лесное вообще было упразднено²⁴⁶. Уездные казначейства заведовали приемом и хранением денежных сборов и доходов, а также ревизских скидов. Оно же проводило денежные выдачи (в том числе ежемесячного жалования чиновникам), здесь же проводилась выдача паспортов, подорожных, продажа всех видов гербовой бумаги (крепостной, заемной, вексельной и др.), а также аршинов.

Казенные палаты заведовали раскладкой на население так называемых земских повинностей, надзором за их выполнением. Это были крайне обременительные феодальные натуральные повинности тяглого населения – крестьян и горожан. Наиболее распространенными натуральными повинностями были: дорожная (постройка и содержание местных дорог), пикетная (охрана дорог), подводная (предоставление подвод для «казенной надобности») и квартирная (предоставление населением квартир для войск).

Еще со второй половины XVIII в. правительство разрешало откупаться от натуральных повинностей деньгами, превратив земские повинности в дополнительный налог, особенностью которого было то, что размер его колебался с ревизской души в зависимости от местности (для Петербурга – от 3 до 7 руб.; 43 коп. – во Владимирской и Нижегородской губерниях и 5¹/₄ коп. – по Тверской губернии)²⁴⁷.

Обычно сметы земских повинностей составлялись местной администрацией, но уже с начала века в помощь губернаторам и под их председательством стали создаваться чаще всего в губернских городах комитеты для уравнивания земских повинностей²⁴⁸. Указом 25 июня 1808 г. в каждом городе, где квартировали или могли квартировать войска, под председательством полицеймейстера губернского города или городничего – в уездном учреждались квартирные комиссии (два депутата: один от дворян, другой – от купцов и мещан)²⁴⁹.

Попыткой упорядочения земских повинностей в России был Устав о земских повинностях 3 июля 1851 г., который классифицировал многочисленные земские натуральные и денежные повинности и учреждал в каждой губернии губернский комитет зем-

ских повинностей для составления на трехлетие смет земских повинностей и раскладки их по губерниям²⁵⁰. Вопрос об упорядочении земских повинностей перешел в пореформенную Россию.

В ведении Министерства финансов находились и некоторые другие учреждения на местах, но, в отличие от казенных палат, казначейств и некоторых финансовых присутствий, они не были повсеместными.

Обширный местный аппарат имело входившее в состав министерства горное ведомство. Вскоре после утверждения «Учреждения о губерниях» 1775 г. была закрыта Берг-коллегия и подчиненные ей горные правления – местное управление казенными горными заводами и надзор за частными были переданы горным экспедициям казенных палат. С восстановлением Берг-коллегии 19 ноября 1796 г. была возобновлена деятельность и канцелярии Главного правления заводов в Екатеринбурге, а вскоре и отдельные горные начальства – Екатеринбургское, Пермское, Гороблагодатское (1802 г.), а также не подчиненные Екатеринбургу правления Олонецких и Кронштадтских заводов (1798 г.) и Московское правление (104 г.); правлениям подчинялись управители заводов, смотрители рудников.

На рубеже XVIII–XIX вв. в горном ведомстве устанавливается мелочная опека коллегии над местными горными начальствами, растет бумажное делопроизводство и, как отмечалось в составленном в 1804 г. в Министерстве финансов «Историческом описании горных дел в России», «одна бумага из Берг-коллегии родит уже десять других, а множество таких бумаг, запросов и объяснений отнимает у начальника все время, которое бы он должен был употреблять для практического горного производства». «Описание» давало большой раздел «о нынешнем состоянии заводов» и, помимо бюрократизма Берг-коллегии, отмечало и другие недостатки: ветхость заводских строений и прудов, низкую технику, недостаток искусных рабочих, низкую выработку. Составитель этого описания еще не пришел к выводу о необходимости отмены крепостного труда на заводах (он даже жалуется на недостаток на заводах военных команд), но и он вынужден был отметить, что «приниженное состояние» приписанных к заводам крестьян «вредит и пользе казны и нравственности людей», создает у них «унылость духа»²⁵¹. «Историческое описание» предшествовало докладу министра финансов графа А.И. Васильева Александру I 21 сентября 1804 г. об основаниях предполагаемой горной реформы. Эти основания были подготовлены специальным Комитетом под руководством главного начальника Екатеринбургского горного правления Ярцова. Главную причину упадка горной промышленности министр видел в плохой органи-

зации управления. Предлагаемая им реформа была проведена через год. 13 июля 1806 г. Александр I утвердил доклад министра финансов и проект «Горного положения», устанавливающих известную децентрализацию: «Основать главное горное начальство возможно ближе к заводам». Доклад министра подразделял все заводы на пять территориальных групп – «отделений»: «хребта Уральского», «заводы Замосковные», «заводы Олонецкие и Луганские», «заводы грузинские» и «заводы Польские». Пермское горное правление (с 1807 г. в Перми) подчинялось непосредственно Пермскому и Вятскому генерал-губернатору. Оно возглавлялось бург-инспектором и подразделялось на два департамента (1-й – по делам казенных и частных заводов, 2-й – по делам «судопроизводственным»). Горные начальники крупных заводов управляли небольшими горными округами, им подчинялись управители заводов и смотрители рудников. Примерно такое же управление имело Московское горное правление. Ввиду отсутствия здесь казенных заводов правление не имело департаментов. Взаимоотношения горных правлений с владельцами частных заводов заключались в установлении производительности частных заводов, выдаче разрешений на постройку новых заводов и рудников, надзоре за выполнением «Горного положения», в деятельности полиции и суда²⁵².

В 1830 г. горное правление было переведено в Екатеринбург, а 20 октября Пермское горное правление было переименовано в Уральское горное правление²⁵³. 3 ноября 1833 г. была утверждена инструкция о производстве дел по первому департаменту. Председателем горного правления теперь являлся главный начальник горных заводов Уральского хребта, а уральский берг-инспектор – его заместителем²⁵⁴.

Высокие таможенные пошлины и принудительный труд тормозили развитие металлургической промышленности Урала, которая, основывая свое господство «на монополии и на своем владельческом праве»²⁵⁵, даже накануне крестьянской реформы давала России 71% всего чугуна. Еще в начале XIX в. Англия обогнала Россию по производству чугуна, а накануне реформы она производила чугуна почти в 12 раз больше, чем Россия; к этому времени Россию обогнали по производству чугуна США, Франция и Германия²⁵⁶. На протяжении всей первой половины века ежегодное производство чугуна фактически топчется на одном месте, колеблясь между 9 и 13 млн пудов²⁵⁷.

В 1834 г. горное ведомство получило военное устройство; были милитаризованы местные горные учреждения, где теперь все должности занимали генералы, полковники и другие чины военизированного Корпуса горных инженеров; апелляционной

инстанций для судебных дел горных правлений явился учрежденный в 1837 г. при Главном управлении горных и соляных дел Горный аудиториат; на горных заводах и рудниках были размещены воинские горные и соляные команды²⁵⁸.

Военизация горного ведомства могла до известных пределов сдерживать проявление недовольства горнозаводских рабочих, но она не могла повысить производительности горных заводов.

Добыча, хранение и продажа соли в России были издавна государственной монополией²⁵⁹. В XVIII в. соляным делом заведовала Главная соляная контора, а на местах – подчиненные ей соляные конторы и комиссарства. В 1783–1797 гг. все соляное дело находилось в ведении казенных палат. В связи с восстановлением 7 февраля 1797 г. Главной соляной конторы были восстановлены и некоторые соляные конторы²⁶⁰. В начале XIX в. эти соляные конторы преобразовываются в экспедиции, подчиненные или местным губернаторам (Нижегородская, Илецкая, Астраханская), или местному горному начальству (Дедюкинская в Пермской губернии)²⁶¹.

Устав о соли и учреждении соляного управления 5 августа 1818 г. функционально разделил добычу, перевозку, хранение и продажу соли. Управление добычей соли осуществляли соляные правления в Камышине, Астрахани, Перекопе, Ст. Руссе, Дедюкине (Пермская губерния), Онеге. Аппарат правления состоял из управляющих и двух советников. В основном добыча соли осуществлялась приписными к промыслам крестьянами.

Перевозом заведовали две солевозные комиссии (в Саратове и Нижнем Новгороде), комиссионеры которой организовывали перевоз соли с промыслов в губернии, где приемом, хранением и продажей соли заведовали соляные отделения казенных палат²⁶².

В горном ведомстве зародилось и пробирное дело. Еще в начале века при горном начальстве в Екатеринбурге существовала должность обер-берг-пробирер. 14 апреля 1823 г. первая в России пробирная палатка была учреждена в Екатеринбурге, а затем они были открыты и в некоторых других городах²⁶³. 27 ноября 1841 г. Положением 27 ноября 1840 г. пробирные палатки (главные, окружные, местные) были созданы по всей России. «Пробирные палатки, – гласил первый пункт этого Положения, – назначаются для испытания золота и серебра в слитках и изделиях, обращаются в торговле, и удостоверения публики в верности внутреннего достоинства оных (пробы), наложением установленного правительством знака (клейма)»²⁶⁴.

Значительные прибыли государству приносили высокие таможенные сборы. Они предохраняли отечественную промышленность от иностранных товаров²⁶⁵.

К началу XIX в. сосредоточенные на границах или в портовых городах таможи подчинялись, как правило, местной администрации, а уже через нее – Коммерц-коллегии (Министерству коммерции), а затем – Министерству финансов. 24 июня 1811 г. на местное таможенное управление была распространена окружная система управления. «Учреждение таможенного управления по европейской торговле» создавало по западной границе и на Черном море 11 таможенных округов, которые объединяли сухопутные и портовые таможи. Во главе округа стоял начальник, которому непосредственно подчинялась главная таможня округа, а последней подчинялись таможи, заставы и таможенная стража²⁶⁶. Начавшаяся вскоре Отечественная война не позволила завершить эту таможенную систему. Окончательно она оформилась только по Таможенному уставу 14 декабря 1819 г. Он сохранил в основном старый состав округов (их число возросло до 12), возросло количество таможен, которые по значению и характеру подразделялись на четыре класса: складочные (принимали все товары из-за рубежа и складывали их на хранение до 6–8 мес.); главные сухопутные и портовые (после приема товары направлялись на складочные); декларационные таможи (прием товаров без хранения) и таможи для приема лишь некоторых товаров²⁶⁷.

Таможенная окружная система в первую четверть века существовала только для европейской границы и Черного моря. 21 сентября 1824 г. возникли еще два таможенных округа – Оренбургский и Сибирский. Полностью на все границы окружная таможенная система распространилась в 1865 г.²⁶⁸

Возрастание значения капиталистических элементов в России со второй четверти века отразилось и на организации министерства: по ходатайству столичных фабрикантов и купцов «для споспешествования» промышленности и торговли в составе Министерства финансов были учреждены два совета – Мануфактурный (11 июля 1828 г.) и Коммерческий (23 октября 1829 г.). В эти совещательные советы под председательством министра в качестве назначаемых членов – мануфактур-коммер-советников вошли: фабриканты, заводчики, купцы и дворяне, а также представители технической интеллигенции²⁶⁹.

Местные органы Мануфактурного совета – мануфактурные комитеты возникли в губернских городах, где имелись фабрики или заводы, и возглавлялись местными администраторами (губернаторы, градоначальники). В уездах могли назначаться мануфактур-корреспонденты. На комитеты возлагались задачи сбора дополнительных сведений о состоянии фабрик и заводов (такие сведения собирала и местная администрация), анализ этих

сведений (причины процветания или упадка), предложения к усовершенствованию, сообщения о новых открытиях, улучшениях и т. п., рассмотрение просьб и споров о привилегиях и т. п. Когда в 20-х годах Министерство финансов стало практиковать промышленные выставки, наблюдение за ними, а порой и организация поручались мануфактурным комитетам²⁷⁰.

В ряде городов России (в Москве, Риге, Архангельске, Одессе, Таганроге) уже в конце 20-х годов открылись отделения Коммерческого совета; они имели аналогичное устройство и компетенцию в отношении торговли.

И комитеты, и отделения имели право ходатайствовать перед правительством о своих пользах и нуждах. С другой стороны, эти советы и их местные учреждения были нужны для того, чтобы контролировать деятельность промышленной и торговой буржуазии²⁷¹.

Кредит в феодально-крепостнической России не получил широкого развития: частные банки отсутствовали, а казенные были децентрализованы по ряду ведомств: Мариинскому (сохранная, ссудная и вдовья казны при воспитательных домах), Министерству внутренних дел (приказы общественного призрения). Кредитовали они в основном помещиков²⁷². Несмотря на тяжелое положение финансов, крепостническое государство снисходительно смотрело на задолженность дворян банкам и даже время от времени «прощало» ее²⁷³. Принимали вклады, учитывали векселя, выдавали ссуды и конторы Государственного банка (Московская, Архангельская, Нижегородская, Рижская, Астраханская, Киевская, Рыбинская, Харьковская, Екатеринбургская, Ирбитская)²⁷⁴.

К аппарату Министерства финансов относились и немногочисленные в крепостнической России биржи и их биржевые комитеты.

Первая и единственная в XVIII в. биржа была учреждена еще при Петре I (8 ноября 1723 г.), и, согласно Регламенту Главного магистрата, она должна представлять собой «схожее место», в «которое б сходились торговые (люди) граждане для своих торгов и постановления векселей тако ж и для ведомостей о приходе и отпуске кораблей и коммерции»²⁷⁵.

К 1816 г. на Петербургской бирже числилось 122 купца, избравших на общем собрании на два года биржевой комитет из купцов и маклеров под председательством городского головы. Кроме товарных сделок появились здесь со второй четверти века и сделки с ценными бумагами. 5 октября 1832 г. был принят новый устав Петербургской биржи, который определял биржу как место торговых сделок, а биржевой комитет считал учреждением

для «надзора за благочинием биржевых собраний», посредничества в спорных по торговле делах, распоряжения хозяйственной частью, содержания биржевого здания и для наблюдения за правильным и законным производством торговли». Биржевой комитет состоял из председателя – городского головы, а также членов – купцов 1-й гильдии и гофмаклера²⁷⁶. Столичное купечество жаловалось Николаю I и министру финансов на неудобство председательствования некомпетентного в торговых делах городского головы и добилось закона 21 октября 1846 г., разрешавшего столичным купцам-биржевикам избирать из своей среды особого председателя²⁷⁷.

Кроме Петербургской в дореформенной России возникло еще четыре биржи: в Москве (16 ноября 1837 г.), Рыбинске (24 декабря 1842 г.), Нижнем Новгороде и Одессе (26 января и 20 июля 1848 г.)²⁷⁸. Слабость биржевой деятельности в России 1-й половины XIX в. отражала слабость дореформенной буржуазии.

Местный аппарат административно-хозяйственных ведомств

Создание 26 декабря 1837 г. Министерства государственных имуществ было связано с планами частичного разрешения крестьянского вопроса в крепостнической России посредством упорядочения и укрепления «государственного феодализма» в форме «благожелательного попечительства»²⁷⁹.

«Учреждение Министерства государственных имуществ» четко определяло его задачи и компетенцию. Это было управление государственными имуществами, попечительство над свободными «сельскими обывателями» и руководство сельским хозяйством на казенных землях. Попечительство над государственными крестьянами сводилось к мерам хозяйственного порядка – наделение крестьян землей, переселение их на новые земли, устройство запасных хлебных магазинов, распространение среди крестьян новых методов обработки земли, агрономических знаний, насаждение новых культур, полезных промыслов и др.; к «культурным» мерам – поднятие нравственного уровня крестьян, распространение между ними сведений, полезных в быту и сообразных с их состоянием, и учреждение в селениях приходских училищ; особенно же подробно расписывались «финансовые» обязанности министерства – наблюдение за своевременным и законным взиманием податей, переложение оброчной подати и земской повинности с души на землю (для приведения податей и повинностей в соответствие с доходами от земли).

Таким образом, все многообразие функций и задач министерства сводилось к трем: управление государственными крестьянами, управление государственными имуществами, попечительство об усовершенствовании в условиях крепостного строя сельского хозяйства. 30 апреля 1838 г. было утверждено «Учреждение об управлении государственными имуществами в губернии». В губерниях учреждались палаты государственных имуществ, а в округах (округ – 2 уезда каждый) – окружные управления; в сельской местности – выборные сельские и волостные учреждения: сельский сход, сельское управление, сельская расправа, волостной сход, волостное правление²⁸⁰.

Палата государственных имуществ возглавлялась управляющим, в ее состав входили: советники и ассессоры, губернский лесничий, землемер. Общее присутствие вело общие дела правления, а вся полнота управления находилась в двух отделениях – хозяйственном и лесном. Важнейшей функцией хозяйственного отделения было «попечительство» над государственными крестьянами. Оно заключалось в административных и полицейских функциях по устройству волостного и сельского управления, охране «благоустройства, благочиния и общественного порядка», побуждении крестьян к исправным платежам податей и выполнению всех повинностей (рекрутской, земских), пожарное, медицинское и продовольственное дела государственных крестьян.

Палата государственных имуществ осуществляла ряд чисто хозяйственных функций – управляла незаселенными государственными землями и оброчными статьями, проводила продажу, обмен государственных земель, сдачу их в аренду.

Лесное отделение заведовало казенными лесами, вело их межевание, описание, охрану, ведало штатом лесничих и лесной стражей. Возглавляемое окружным начальником окружное управление состояло из нескольких помещиков, лесничего, окружного врача и письмоводителя. Оно осуществляло вышеуказанные административные, полицейские и хозяйственные функции в пределах округа.

Округ делился на волости (до 6 тыс. ревизских душ), а также окрестные незаселенные земли.

В отличие от палат и окружных правлений в основу крестьянского сельского и волостного самоуправления был положен, с некоторыми видоизменениями, закон 7 августа 1797 г. «О разделении казенных селений на волости и о порядке внутреннего их правления»²⁸¹. По закону 30 апреля 1838 г. в каждой волости (до 6 тыс. ревизских душ) учреждалось волостное правление из волостного головы и двух заседателей по части полицейской и по части хозяйственной; при правлении находился волостной пи-

сарь и его помощники, голова и заседатели избирались волостным сходом на трехлетие. В ведении волостных правлений находились исполнительные функции палат и окружных управлений по управлению государственными крестьянами, а также надзор за казенными незаселенными и пустопорожними землями²⁸².

Сельские сходы избирали ежегодно сельских старшин и сельских старост, десятских, сотских.

Закон 30 апреля 1838 г. создавал, особо в селах и волостях, сельские и волостные расправы – органы сословного гражданского и уголовного суда для государственных крестьян. Сельская расправа возглавлялась сельским старшиной и включала двух «добросовестных» (заседателей); ее состав избирался на три года. Делопроизводство сельского старшины расправы вел сельский писарь. Судопроизводство в сельской расправе велось по особому сельскому судебному уставу для государственных крестьян, утвержденному 23 марта 1839 г.²⁸³ Предметами ведомства сельских расправ были мелкие гражданские и уголовные дела (споры), тяжбы, проступки. Расправа рассматривала имущественные споры и тяжбы между крестьянами одного сельского общества и проступки, не связанные с крупными уголовными преступлениями²⁸⁴. Сельская расправа решала окончательно дела по спорам об имуществе до 5 руб. серебром и проступки, где приговоры ограничивались отобранием вещей, денежным штрафом до 1 руб. серебром, присуждением к общественным работам до 6 дней, заключением под стражу и наказанием розгами до 20 ударов.

При сельской расправе состояла тюрьма, в которой содержались лица, приговоренные к заключению под стражу, а также задержанные беглые, дезертиры, подозрительные люди.

Второй степенью «домашнего» суда была волостная расправа. Она состояла из двух добросовестных под председательством волостного головы; ее письмоводство вел волостной писарь. Волостная расправа окончательно разрешала тяжбы по имуществу в 15 руб., а ее приговоры о проступках считались окончательными (наказание розгами свыше 20 ударов подлежало утверждению окружного начальника).

К 1842 г. новая система управления государственными крестьянами была введена во всех губерниях: было создано 47 палат государственных имуществ, 280 окружных управлений, 1308 волостных управлений, 5860 сельских. Они охватили 7649 тыс. ревизских душ, что составило $\frac{1}{3}$ от общего количества тяглого мужского населения империи²⁸⁵. Жизнь и деятельность государственных крестьян была до пределов регламентирована. Система «благожелательного попечительства» в отношении государственных крестьян превратилась в назойливую бюрократическую

опеку, рассчитанную не только на стеснение всякой деятельности государственных крестьян, но и превращение последних в исправных плательщиков налогов, послушных исполнителей воли начальства. «Огромный аппарат правящего чиновничества, зараженный всеми пороками разлагавшегося крепостничества, – писал Н.М. Дружинин, подводя итоги этой политики, – явился в государственную деревню, вооруженный самыми широкими полномочиями, и создал в ней систему организованного насилия и лихоимства»²⁸⁶. И крестьяне ответили на эту меру целой волной восстаний в 1836–1843 гг., противясь введению новых органов суда и управления, повышению оброков, принудительной запашке, насильственному переселению и т. п.²⁸⁷ Министр государственных имуществ П.Д. Киселев предвидел эту реакцию крестьян. Еще во «Всеподданнейшем докладе по поводу преобразования управления государственным имуществом» 26 ноября 1837 г. он писал, что первое впечатление самих поселян будет невыгодно и, «привыкнув к необузданной свободе... люди сии поймут стеснительным для себя всякое действие попечительной власти... погруженные в грубое невежество, они предпочитают удовлетворение привычных страстей всем обещаниям лучшего состояния»²⁸⁸.

Именно эта версия о «грубом невежестве» крестьян была взята на вооружение, когда нужно было официально объяснить причины некоторых крестьянских выступлений в Пермской губернии в начале 40-х годов; их стали именовать в официальных документах «картофельными бунтами», т. е. выступлениями, которые вызваны были якобы нежеланием крестьян сажать картофель – «плод нечистый, богом не установленный»²⁸⁹. Исследования советских историков показали всю вздорность и надуманность этой версии²⁹⁰.

С октября 1848 г. в состав Министерства государственных имуществ было включено существовавшее в первой трети века как самостоятельное под разными наименованиями (Экспедиция конских заводов, Военное коннозаводство) Главное управление государственного коннозаводства. В заведовании Комитета этого управления находились коннозаводские конторы, которые управляли конскими заводами в губерниях: Воронежской (Хреновский, Чесменский), Харьковской (Беловодские, Деркульский, Стрелецкий, Лисмаревский, Новоалександровский) и Нижегородской (Починковский), а также аукционными конюшнями в столицах, случайными конюшнями в Москве и провинции, Комитетами императорских скачек и бегов и Обществом для испытания лошадей. Подведомственные Главному управлению конские казенные заводы являлись основным местом комплекто-

вания конского состава (так называемого «ремонтирования») большей части кавалерии и артиллерии русской армии. В составе министерства это ведомство находилось до конца Крымской войны; 12 ноября 1856 г. оно обособилось вновь в самостоятельное центральное ведомство²⁹¹. Еще 1 ноября 1844 г. было утверждено «Положение об управлении крестьян по ведомству государственного коннозаводства», подчиненного непосредственно Главному управлению. Имения коннозаводства теперь объединялись в округа, во главе которого стояло окружное коннозаводское правление, возглавляемое управляющим; приписанные к округу крестьяне получили волостное и сельское управление, близкое к управлению государственных крестьян²⁹². Однако окружная система местного управления в коннозаводстве удержалась недолго. 28 июня 1850 г. было утверждено новое положение о государственном коннозаводстве. Местное управление было перенесено в губернию, где под председательством губернатора учреждался комитет о губернском коннозаводстве в составе: губернского предводителя дворянства, управляющего палатой государственных имуществ, управляющих государственными конскими заводами и конюшнями и трех членов из дворян²⁹³. Эта мера была вызвана повышением значения в армии кавалерии и возрастанием в связи с этим государственного коннозаводства. Окружные коннозаводские управления стали постепенно закрываться.

«Учреждением об императорской фамилии» 5 апреля 1797 г. в дополнение к дворцовым землям и крестьянам была отторгнута часть государственных имуществ, составив вместе так называемые удельные имущества, основным назначением которых было содержание императорской фамилии²⁹⁴. В ведении созданного для этого Департамента уделов и его местных учреждений (девять экспедиций казенных палат) оказалось 460 тыс. душ крестьян и 4162 тыс. десятин земли (не считая 3,5 млн десятин, находящихся в совместном владении с казной и помещиками)²⁹⁵.

«Учреждение об императорской фамилии» 1797 г. устанавливало и низовые звенья сельского и волостного управления удельных крестьян: в каждом селе и деревне полагалось быть по одному сельскому и деревенскому выборному, при церквях – ктитору, а на каждые 10 дворов – десятскому. Все они избирались сельским сходом на 3 года. Селения и деревни удельных крестьян с населением более 3 тыс. душ составляли своеобразную удельную волость и управлялись сельским приказом, состоявшим из головы, двух старост (приказного казенного) и писаря, избираемых на один год.

«Положением о Департаменте уделов» 15 мая 1808 г. местное управление удельными имениями было поручено вместо десяти удельных экспедиций казенных палат удельным конторам и их отделениям. Удельные конторы учреждались в губерниях, где число удельных крестьян составляло не менее 10 тыс. душ²⁹⁶. Каждую удельную контору возглавлял управляющий, и она состояла из трех столов: хозяйственного (заведовал управлением имением и крестьянами), счетного (вел учет доходов) и судного (сбор сведений о делах удельных крестьян в судах и надзор за их разрешением).

В подчинении удельных контор находились сельские приказы, объединявшие удельные селения с количеством крестьян от 2 до 4 тыс. душ. Приказ возглавлял голова, а при нем были два заседателя; все они избирались крестьянами удельной волости на 3 года. Приказам подчинялись сельские старосты и десятские.

Удельным конторам и сельским приказам были подведомственны административные, полицейские и финансово-хозяйственные дела удельных крестьян и удельных имений. Главным источником доходов удельного ведомства были доходы с эксплуатации удельных крестьян. В первые десятилетия XIX в. собранная плата с удельных крестьян составляла 89% всех доходов. За 1797–1865 гг. с удельных крестьян в форме податей и сборов было взыскано 119 млн руб., из которых императорская фамилия получила до 100 млн руб.²⁹⁷

Обслуживаемое трудом крепостных удельное хозяйство переживало глубокий кризис. К 1826 г. недоимки удельных крестьян равнялись почти 1 млн руб., что составило 55% от всех доходов²⁹⁸.

В целях повышения доходности удельных уменей в 1835–1836 гг. правительство провело так называемый «симбирский обмен» – своеобразную коммерческую операцию, заключающуюся в обмене малонаселенных и разрозненных имений в некоторых лесных северных губерниях (Архангельская, Вологодская, Олонецкая и др.) на земли плодородной Симбирской губернии, что несколько повысило доходность удельных имуществ. К 1852 г. земельные владения удельного ведомства достигли 9,2 млн десятин²⁹⁹.

На рубеже XVIII–XIX вв. Россия не имела никаких совершенных путей сообщений, и создаваемые в это время центральные учреждения были безжизненными³⁰⁰. Попечение о местных дорогах находилось в ведении местной администрации. Лишь «Учреждением об управлении водяными и сухопутными сообщениями» 20 ноября 1809 г. вся территория России была разделена на 10 неравных по территории округов³⁰¹. Каждый округ

возглавлял окружной начальник, непосредственно подчиненный главному директору водяных и сухопутных сообщений (с 1811 г. – путей сообщений), ему подчинялись директора, директора-производители работ, инженеры, мастерские бригады и специальные полицейские команды. Все делопроизводство округа вела канцелярия. Впрочем, довольно длительное время все эти штаты только числились на бумаге: не было достаточного количества специалистов, главным объектом управления оставались каналы, а из сухопутных только «тракты», в отношении остальных путей сообщений Главное управление ограничивалось «изысканиями» и обзорами. Вся тяжесть поддержания элементарной деятельности проселочных дорог лежала на дорожной повинности местного населения, находившейся под надзором местных властей. В 10–20-х годах окружные начальники путей сообщения проводили постройку нескольких шоссе, соединивших столицу, а также Москву с Харьковом, Нижним Новгородом и Брест-Литовском³⁰². В этой связи в ряде округов для заведования хозяйственной частью создавались под управлением начальников округов специальные экономические комитеты (1824, 1826–1830 гг.). С окончанием постройки того или иного объекта экономический комитет упразднился, и законом 29 сентября 1832 г. в ведение Главного управления путей сообщения из Министерства внутренних дел было передано строительное дело, а также возникшие в губерниях губернские строительные комиссии³⁰³. 26 марта 1836 г. местные органы путей сообщений были преобразованы: число округов сократилось до пяти, для заведования округами учреждались возглавляемые начальниками окружные правления с более широкой компетенцией по «части искусственной» (проекты, техотчеты, надзор за работой) и по «части хозяйственной» (торги на постройки, хозяйственные расчеты и отчетность). По «части распорядительной» правление заведовало административными делами: кадрами чиновников и специалистов, проводило освидетельствования зданий и путей сообщения. Округа подразделялись на возглавляемые начальниками отделения, а те – на дистанции. С 40-х годов в ведение округов стали передаваться военно-рабочие роты.

В 1848–1849 гг. развернулась ведомственная борьба между главным управлением путей сообщения и публичных зданий (главноуправляющий П.А. Клейнмихель) и Министерством внутренних дел (министр граф Л.А. Перовский) вокруг подведомственных последнему грунтовых, почтовых и торговых дорог. Итогом ее был закон 29 апреля 1849 г. о передаче этих дорог в ведомство путей сообщения с созданием объединенных комиссий в губерниях³⁰⁴. Однако финансировать строительство этих дорог

путейское ведомство отказалось, и они остались на земской повинности.

Главному управлению путей сообщения и публичных зданий были подведомственны и органы надзора и суда торгового речного плавания. Еще 29 октября 1810 г. в Твери для разрешения споров между купцами, лоцманами и рабочими была учреждена судоходная расправа. Ее председатель назначался Главным управлением из купцов 1-й гильдии, а члены избирались купцами³⁰⁵. Расправа наблюдала за законным заключением договоров, разбираала споры купцов и рабочих, рассматривала паспорта лоцманов и рабочих, налагала аресты на товары должников-«банкротов». Впоследствии были учреждены судоходные расправы и депутации в Орле, Курске, Рыбинске, Нижнем Ногороде³⁰⁶.

Заключение

Начало XIX в. явилось известным рубежом в истории всего государственного аппарата России. В это время совершенствуется система высших государственных учреждений в форме функциональной дифференциации, коллегиальная форма центрального управления была заменена министерской. Эти изменения в аппарате крепостнического государства были вызваны желанием повысить оперативность всей системы государственного аппарата в условиях кризиса феодальной формации, в недрах которой сложился капиталистический уклад. Все это налагало определенный отпечаток на монархию первой половины XIX в., которая резко отличалась от последующей с 1861 г. и была монархией крепостнической эпохи³⁰⁷.

Местный государственный аппарат подвергся гораздо меньшим изменениям. В основном сохранялся местный аппарат, который сложился еще в период реформ 1775–1785 гг. Крепостническое государство только пыталось приспособить его к министерской системе управления. В учебном пособии этот процесс показан на примере администрации и полиции, а также финансово-хозяйственного аппарата.

Однако в сложившейся с начала XIX в. ведомственной системе управления существовали глубокие противоречия. Крепостнический и самодержавный характер государства требовал централизации всей системы управления в руках местных администраторов (генерал-губернаторов), а это находилось в глубоком противоречии с характерной для ведомств линейной системой управления, в которую сам институт генерал-губернаторов даже не вписывался. Централизаторские тенденции ведомств

развивались за счет возрастания бюрократического централизма, а на местах – власти губернатора и связанного с этим полицейского произвола³⁰⁸.

Местное управление оказалось настолько больным звеном крепостнической государственности, что буржуазные реформы 60–70-х годов XIX в. коснулись прежде всего его. И произошло это вовсе не потому, что дворянско-буржуазная «общественность» осознала необходимость таких реформ и известной «европеизации» управления, как объясняют некоторые западноевропейские и американские историки³⁰⁹, а в силу кризиса всей крепостнической государственности России, к середине века вынудившего вслед за освобождением крестьян провести и реформы государственного аппарата, сохранив, однако, некоторые звенья крепостнического государства и в местном управлении. Российская государственность сделала после 1861 г. только первый шаг в сторону буржуазной монархии³¹⁰.

Примечания

Введение

- ¹ См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. М.: Высшая школа, 1983. С. 4.
- ² Свод законов Российской империи (далее – СЗ). 1832. Т. 2, кн. 1: Общее учреждение губернского управления. Ст. 28.
- ³ Специфика управления национальными окраинами в данном пособии не рассматривается. Особенности управления окраинами в составе Российской империи XIX – начала XX в. будут предметом особого спецкурса.
- ⁴ См.: Положение о Государственном архивном фонде СССР, утв. Постановлением Совета Министров СССР от 4 апреля 1980 г. П. 8. СП СССР. 1980. № 10.
- ⁵ Там же. П. 12.
- ⁶ См.: *Ваганов Ф.М.* Актуальные вопросы архивного строительства в свете решений XXVI съезда партии и последующих Пленумов ЦК КПСС // Советские архивы. 1984. № 2. С. 7–9.
- ⁷ См.: *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты: Первая половина XIX в. М.: Мысль, 1981; Министерства России первой половины XIX в. – фондообразователи центральных государственных архивов СССР. М.: МГИАИ, 1980.
- ⁸ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 121.
- ⁹ Там же. С. 174; Т. 21. С. 303.

Глава I

- ¹⁰ См.: Сборник Русского исторического общества (далее – Сб. РИО). Т. 130. С. 610–612.
- ¹¹ См.: *Готье Ю.В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913. Т. 1. С. 193.
- ¹² См.: Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). 1-е изд. Т. 20. № 14 392. Подробнее о местном государственном аппарате по реформам 1775–1785 гг. см.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. М., 1983. С. 119–132.
- ¹³ ПСЗ. Т. 24. № 17 634, 17 677.
- ¹⁴ Ф. Энгельс писал: «Павел был упрям, капризен, сумасброден..., он становился невыносим, его надо было устранить» (*Маркс К., Энгельс Ф.* Собр. соч. Т. 22. С. 27). Деятельность Павла I вызвала почему-то положительные отзывы Н.Я. Эйдельмана, который вслед за дворянским историком-апологетом Павла I М.В. Клочковым (см.: *Эйдельман Н.Я.* Очерки правительственной деятельности времени Павла I. Пг., 1916) усматривал в деятельности Павла I какой-то антидворянский характер (*Он же.* Грань веков. М., 1982. С. 90–113).

- ¹⁵ ЦГИА СССР. Ф. 1167. Оп. 16: 1810–1811 гг. Д. 9–10. Т. 18. Л. 21.
- ¹⁶ Характер и особенности этих крестьянских выступлений еще очень мало исследованы. Существующая как дореволюционная, так и советская исследовательская литература дает лишь обзор крестьянских выступлений. См.: *Трифильев Е.П.* Очерки по истории крепостного права в России: Царствование Павла Первого. Харьков, 1904; *Коренева Е.И.* Крестьянское движение в России в 1790–1798 гг. Автореф. ... канд. дис. М., 1954; *Падусов А.И.* К истории крестьянского движения в России в последней четверти XVIII в. // Ученые записки Горьковского университета. 1961. Вып. 52. С. 3–54. В ней не прослеживается влияние крестьянских выступлений на внутреннюю политику России начала XIX в. На фоне этих крестьянских волнений нелепо выглядят аргументы Н.Я. Эйдельмана об «известных послаблениях крестьянам» (*Эйдельман Н.Я.* Очерки... С. 122). Это говорится об императоре, который за четыре года правления закрепостил, раздал помещикам около 300 тыс. душ государственных крестьян (см.: *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957. С. 46).
- ¹⁷ ПСЗ. Т. 25. № 18 482.
- ¹⁸ Ход разработки см.: *Бочкарев В.Н.* Сенаторские ревизии в России при Павле I // Известия Тверского педагогического института. Тверь, 1926. Вып. 1. С. 74; ПСЗ. Т. 25. № 19 212.
- ¹⁹ ПСЗ. Т. 25. № 19 211.
- ²⁰ ЦГИА СССР. Ф. 1341. Оп. 1. Д. 25. Л. 3.
- ²¹ Там же. Ф. 1375. Оп. 1. Д. 1. Л. 216.
- ²² Там же. Оп. 3. Д. 2233. Л. 10.
- ²³ Например, министр внутренних дел В.П. Кочубей циркуляром 19 сентября 1802 г. установил порядок сношений министерства с губернаторами (см.: Санкт-Петербургский журнал. 1804. Ч. 1, кн. 1, отд. 1. С. 30–42, 58–59); циркуляр 4 июня 1804 г. губернаторам предписывал ежегодно отчитываться о состоянии губернии по определенной форме («Вопросы к государственному хозяйству» и «Вопросы к благоустройству и полиции», «Виды к усовершенствованию частей»): ЦГИА СССР. Ф. 1268. Оп. 2. Д. 131. Форма отчетов затем нередко менялась и усложнялась (1828, 1837, 1842 гг.).
- ²⁴ 2ПСЗ. Т. 12. № 13 304.
- ²⁵ Неофициальная часть включала сведения о происшествиях, состоянии экономики губерний, краеведческие материалы. Иногда редакторами этих неофициальных частей были политические ссыльные, и под их руководством публиковался в губернских ведомостях интересный материал (А.И. Герцен в «Вятских и Владимирских губ. вед.» в 1838 г.; П.И. Мельников-Печерский в Нижегородских «Губ. вед.» в 1848 г.; Н.И. Костомаров – в «Саратов-

- ских» в 1848–1850 гг. и т. п.). Обозрения губернских ведомостей печатались с 1842 по 1850 г. в «Журнале Министерства народного просвещения» (1848–1859 гг.).
- 26 См.: *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 119, 192–216.
- 27 *Чернышевский Н.Г.* Полн. собр. соч. М., 1950. Т. 7. С. 807.
- 28 См.: *Карамзин Н.М.* Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. СПб., 1914. С. 118–119.
- 29 Сб. РИО. СПб., 1894. Т. 90. С. 208–210.
- 30 Там же. С. 6, 10–15.
- 31 Там же. С. 32–33, 35.
- 32 См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 119–129.
- 33 См.: *Николай Михайлович.* Гр. Павел Александрович Строганов. СПб., 1909. Т. 2. С. 78; Архив Государственного совета. СПб., 1878. Т. 3. С. 10.
- 34 Сб. РИО. Т. 90. С. 212–213.
- 35 Рукописный отдел Гос. публичной библиотеки им. М.Е. Салтыкова-Щедрина (далее – РО ПБ). Ф. 637. Д. 17. Л. 18.
- 36 Там же. Д. 18. Л. 1–44 (подана Александру I 19 июня 1824 г.).
- 37 Сб. РИО. СПб., 1891. Т. 74. С. 119–141 (заседания 35–38, 44); Т. 90. С. 27–38.
- 38 Там же. Т. 74. С. 120.
- 39 Там же. С. 145, 147.
- 40 Там же. Т. 90. С. 274–358.
- 41 Там же. Т. 74. С. 429.
- 42 Среди них были весьма известные государственные деятели: так, в начале века петербургскими генерал-губернаторами были: гр. П.А. Пален (1800–1801 гг.) и М.И. Кутузов (1801–1802 гг.), военными генерал-губернаторами С.К. Вязьмитинов (1812–1818 гг.) и гр. М.А. Милорадович (1818–1825 гг.). Среди московских администраторов особую известность имели: главнокомандующий и военный губернатор гр. Ф.В. Растопчин (1812–1814 гг.), генерал-губернаторы кн. Д.В. Голицын (1820–1843 гг.) и гр. А.А. Закревский (1848–1853 гг.).
- 43 Сб. РИО. Т. 90. С. 15–16.
- 44 2ПСЗ. Т. 4. № 2809.
- 45 Там же. Т. 28. № 22 293. § 2.
- 46 Там же. § 10.
- 47 За 8 лет до освобождения крестьян закон о генерал-губернаторах деликатно именовал крепостное право «обязанностями» помещиков.
- 48 2ПСЗ. Т. 28. № 27 293. § 7, 11, 18, 37.
- 49 Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 2, ч. 2. С. 210–211.

⁵⁰ 2ПСЗ. Т. 24. № 23 358.

⁵¹ Соловьев Я.А. Записки // Русская старина. 1882. № 3. С. 577. (Далее – Р. Ст.).

⁵² См.: Записка о последствиях предполагаемого повсеместного учреждения временных генерал-губернаторов // Там же. № 7. С. 631; Милютин М.А. Записки // Там же. 1899. № 2. С. 272. Дело дошло даже до рассмотрения вопроса в Совете министров (ЦГИА СССР. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 52: журнал 17 июля 1858 г. Л. 112–113).

⁵³ См.: Татищев С.С. Император Александр II. СПб., 1911. Т. 1. С. 304, 306, 308.

Глава II

⁵⁴ ПСЗ. Т. 27. № 20 406. П. 4.

⁵⁵ См.: Сперанский М.М. Замечания о губернских учреждениях // Архив исторических и практических сведений, относящихся до России / Изд. Н. Калачовым. СПб., 1859. Кн. 4. С. 96.

⁵⁶ В крепостнической России понятие «полиция» истолковывалось необыкновенно широко. Крупный сановник второй четверти XIX в. М.А. Корф давал полиции «в самом обширном ее знаменовании» самое широкое определение, относя к ней «общественное благочиние» (т. е. охрану «тишины и спокойствия»), повинности (исключая государственные подати), «народное продовольствие», «колонии» (т. е. управление иностранными колонистами), «разные отрасли земледелия и домоводства», «пути сообщения», «почты», «медицинскую часть», «общественное призрение», «гражданское благоустройство вообще» (РОПБ. Ф. 380. Д. 67. Л. 90–91).

⁵⁷ Указ 4 мая 1803 г. (ПСЗ. Т. 27. № 20 745).

⁵⁸ ПСЗ. Т. 27. № 20 719. В XVIII в. канцелярии существовали только при генерал-губернаторах.

⁵⁹ ПСЗ. Т. 34. № 26 672.

⁶⁰ Там же. Т. 20. № 14 392. П. 94. Значение губернского правления подчеркивалось тем, что всем подчиненным учреждениям и лицам оно посылало указы, а от них требовало рапортов и донесения; с равными учреждениями (палатами, приказами общественного призрения) губернное правление сносилось сообщениями.

⁶¹ Там же. Т. 27. № 20 372. Т. 33. № 21 407 и др. Вообще за 1775–1837 гг. было издано 235 указов по усовершенствованию губернского правления (ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3. Д. 94а. Л. 3–Зоб.).

⁶² Сб. РИО. Т. 90. С. 224.

⁶³ Сперанский М.М. Замечания о губернских учреждениях // Архив изд. Н. Калачовым. СПб., 1859. Кн. 4. С. 95.

⁶⁴ ПСЗ. Т. 39. № 30 116.

- ⁶⁵ Там же. Т. 29. № 22 579; 2ПСЗ. Т. 1. № 154; ПСЗ. Т. 36. № 27 988; 2ПСЗ. Т. 3. № 21 320. Губернскому землемеру подчинялись уездные землемеры.
- ⁶⁶ СЗ. 1832. Т. 2. Ст. 11–14. Не без юмора вспоминал А.И. Герцен о том, что, находясь в новгородской ссылке с определением на государственную службу, он как советник губернского правления, управляющий вторым отделением, «свидетельствовал каждые три месяца рапорт полицеймейстера о самом себе как о человеке, находившемся под полицейским надзором» (*Герцен А.И.* Былое и думы // *Герцен А.И.* Собр. соч.: В 30 т. М., 1956. Т. 9. С. 79).
- ⁶⁷ ПСЗ. Т. 39. № 30 116: Штаты губернских правлений 1824 г.
- ⁶⁸ *Сперанский М.М.* Замечания о губернских учреждениях. Кн. 4. С. 94.
- ⁶⁹ ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 2. Д. 31а, 3в; 2ПСЗ. Т. 12. № 10 303.
- ⁷⁰ 2ПСЗ. Т. 12. № 10 303, § 330–332.
- ⁷¹ Там же. Т. 17. № 15 812.
- ⁷² Журналы и протоколы губернского правления – 60 тыс. в год, рапорты в Сенат – 3 тыс., отношения разным лицам – 1 тыс., документы приказов общественного призрения (журналы, донесения, ведомости и т. п.) – 5 тыс., строительная комиссия – 2 тыс., прочие комиссии и комитеты – 1 тыс., по канцелярии – 20–30 тыс., по присутствию на торгах – 1 тыс., по представлениям уездных судов, магистратов ратуш, утверждение приговоров уголовных палат – 12 тыс., подорожные – 1–3 тыс., заграничные билеты и по секретной переписке – 1 тыс. (ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3. Д. 94а. Л. 6, 12–13об.).
- ⁷³ *Ануцин Е.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России. СПб., 1872. С. 54.
- ⁷⁴ *Корф М.А.* Записки // Р. ст. 1890. № 1. С. 56.
- ⁷⁵ Даже в Министерство иностранных дел губернатор был должен представлять к 1 января каждого года сведения «о французах, проживающих в губернии» (см.: СЗ. 1857. Т. 2. Прил. к ст. 680).
- ⁷⁶ Сенаторские ревизии проводились в первой половине XIX в. по инструкциям 1805 и 1819 гг. (ПСЗ. Т. 28. № 21 861; Т. 36. № 27 722); последняя предоставляла сенаторам более широкие права, более тесные связи их с соответствующими ведомствами (§ 18, 23 инструкции). Подробнее о сенаторских ревизиях первой половины XIX в. см.: *Панина Э.С.* Сенаторские ревизии и их архивные материалы // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX в.: Сб. статей. Л., 1967. С. 153–165.
- ⁷⁷ Множество примеров таких злоупотреблений собрал А.И. Парусов (К истории местного управления в России первой четверти XIX в. // Ученые записки Горьковского университета. Горький, 1964. Вып. 72. С. 175–179).
- ⁷⁸ См.: *Державин Г.Р.* Сочинения. СПб., 1880. Т. 6. С. 787–788.

- ⁷⁹ Сахаров Н.В. Калужские губернаторы // Русский архив. 1916. № 1–3. С. 226. Далее – РА.).
- ⁸⁰ См.: Решетов Н.А. Дела давно минувших дней // Там же. 1884. Кн. 2, № 5. С. 302.
- ⁸¹ Нижегородский откупщик начала XIX в. Евреинов при вступлении на пост нового губернатора кн. М.А. Урусова, представляясь ему, сказал: «Ваше превосходительство, наше положение вам известно, губернатору – рубль с ведра вина и об этом никому ни слова». – «Знаете что, – отвечал цинично губернатор, – дайте мне два рубля с ведра и рассказывайте об этом кому угодно» (Смирнов Д. Картинки нижегородского быта XIX в. Горький, 1948. С. 11–12, 32).
- ⁸² ПСЗ. Т. 27. № 20 123.
- ⁸³ Там же. Т. 31. № 24 425а; Т. 32. № 25 111.
- ⁸⁴ См.: Красильников М.В. Проект закона о лихоимстве 1827 г. // Ученые записки 1-го Ленинградского юридического ин-та НКЮ СССР. 1940. Вып. 2. С. 113–125.
- ⁸⁵ ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3. Д. 94а. Л. 4об.–5.
- ⁸⁶ Там же. Л. 13–13об.
- ⁸⁷ Там же. Л. 31–34.
- ⁸⁸ Там же. Л. 546–572; 2ПСЗ. Т. 20. № 18 580.
- ⁸⁹ ЦГИА СССР. Ф. 1284. Оп. 4. Д. 118. Л. 9: Всеподданнейший отчет министра внутренних дел (Л.А. Перовского) за 1842 г.
- ⁹⁰ См.: Список срочных донесений, поступающих в Министерство внутренних дел. СПб., 1845. С. 1–20.
- ⁹¹ ЦГИА СССР. Ф. 381. Оп. 2; 1851. Д. 1171а. Л. 1–2; Ф. 1149. Оп. 4. Д. 90. Л. 1об.
- ⁹² Luig Z. Zur Geschichte der Russischen innenministerium under Nikolaus I. Wesbaden, 1968. S. 21, 102–103.
- ⁹³ См.: Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 177–180.
- ⁹⁴ Всеподданнейший отчет по ведомству имп. Человеколюбивого общества за 1859, 1860 и 1861 гг. СПб., 1863. С. 42.
- ⁹⁵ Председателем созданного в 1818 г. Московского попечительного комитета о бедных был генерал-губернатор (1820–1843 гг.) кн. Д.В. Голицын, далее кн. А.Г. Щербатов, гр. А.А. Закревский (ЦГИА СССР. Ф. 768, Оп. 2. Д. 40а. Л. 81, 99).
- ⁹⁶ ПСЗ. Т. 20. № 14 392. Ст. 431.
- ⁹⁷ На этой фасадной стороне приказов общественного призрения основана их некоторая идеализация даже советскими историками. «Влияние идей Просвещения, – писал Н.М. Дружинин, – еще более чувствуется в создании приказов губернского приказа общественного призрения» (Дружинин Н.М. Просвещенный абсолютизм в России // Абсолютизм в России: (XVII–XVIII вв.): Сб. статей. М., 1964. С. 44).

- ⁹⁸ В Москве только в 1842 г. было задержано 5942 бродяги (см.: История Москвы. М., 1953. Т. 2).
- ⁹⁹ ПСЗ. Т. 20. № 14 392. Ст. 391; СЗ. 1857. Т. 13. Прил. к ст. 690 Устава общественного призрения.
- ¹⁰⁰ СЗ. 1842. Т. 13. Гл. 5.
- ¹⁰¹ 2ПСЗ. Т. 3. № 2375.
- ¹⁰² Об общественном призрении в России: Сб. / Под ред. А.Д. Стога. СПб., 1818. Ч. 1. Таб. 2, п. 26; Таб. 3, п. 31.
- ¹⁰³ ЦГАОР СССР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 599. Л. 28об.
- ¹⁰⁴ Там же.
- ¹⁰⁵ В начале 40-х годов обычно смертность в больницах, составлявших большинство заведений, подведомственных приказам общественного призрения, составляла 1 на 12–14 чел. См.: Извлечение из отчета министра внутренних дел за 1842 г. СПб., 1844. С. 16.
- ¹⁰⁶ ГПБ. Ф. 208. Д. 69: Записка о мерах, необходимых для устранения банковского кризиса, и о преобразовании всей системы банковских учреждений 1859. Л. 4об.–5об.; *Боровой С.Я.* Кредит и банки России. М., 1958. С. 193–198, 200.
- ¹⁰⁷ ПСЗ. Т. 38. № 29 194. В деятельности общего присутствия приказа принимали участие: член врачебной управы, а с 1842 г. специально назначенный в него главный надзиратель богоугодных заведений.
- ¹⁰⁸ Там же. Т. 34. № 26 532.
- ¹⁰⁹ Там же. Т. 38. № 29 148.
- ¹¹⁰ 2ПСЗ. Т. 9. № 7684. § 27–28; СЗ. 1857. Т. 2. Прил. к ст. 384.
- ¹¹¹ *Герцен А.И.* Былое и думы // Герцен А.И. Собр. соч.: В 30 т. М., 1956. Т. 8. С. 245–246.
- ¹¹² ПСЗ. Т. 17. № 12 748.
- ¹¹³ См.: *Бескровный Л.Г.* Русская армия и флот в XIX в. М., 1973. С. 70. Для народов Севера, Сибири, Кавказа было дано право денежной замены.
- ¹¹⁴ Бритье лба заменило клеймение еще «Генеральным учреждением» 1757 г. (ПСЗ. Т. 14. № 10 786) и отменено было лишь в 1849 г. (2ПСЗ. Т. 24. № 23 149).
- ¹¹⁵ С 1816 г. предварительная подготовка новобранцев проводилась в батальонах внутренней стражи.
- ¹¹⁶ Чаще всего их покупали помещики для своих администраторов (старост, бурмистров, управляющих), уральские заводчики – для особо ценных мастеров.
- ¹¹⁷ 2ПСЗ. Т. 6. № 4677. Ст. 199, 144–146.
- ¹¹⁸ 155,56 см. Рекрутами, превышавшими этот рост на 6 вершков (26,5 см), комплектовали гвардию.
- ¹¹⁹ О размерах отсева во время рекрутских наборов можно судить по следующим данным. В 1841 г. рекрутские присутствия России

приняли в армию 92 591 рекрута, а забраковали 86 821 по росту и болезням (89 54 чел. заменены были зачетными квитанциями. В 1852 г. приняты в армию 67 785 чел., забракованы 48 061 чел.). См.: Столетие Военного министерства: 1802–1902. СПб., 1902. Ч. 2, кн. 1. С. 207.

¹²⁰ ПСЗ. Т. 24. № 17 743. § 1, 3, 23.

¹²¹ Об этом см.: СЗ. 1857. Т. 10. Ст. 271–278.

¹²² ПСЗ. Т. 34. № 27 093; СЗ. 1842. Т. 13. Ст. 4–9.

¹²³ См.: Министерство внутренних дел: 1802–1902. СПб., 1902. С. 79; ЦГАОР СССР. Ф. 722. Оп. 1, Д. 599, Л. 62, 68–69. Из 2167 медицинских работников МВД в 1827 г. 158 служили в центральном аппарате министерства, 553 – в полиции, 41 – в карантинах, 435 – были повивальными бабками, 943 – лекарскими учениками, 37 из них служили в приказах общественного призрения (Министерство внутренних дел: 1802–1902. Ч. 1. С. 78–82).

¹²⁴ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел. СПб., 1858. Т. 7. Ч. 13. С. 181–182.

¹²⁵ *Шильдер Н.К.* Император Николай Первый. СПб., 1903. Т. 2. С. 366–367.

¹²⁶ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел. СПб., 1854. Т. 1. С. 43.

¹²⁷ Губернский оспенный комитет возглавлял губернатор, а его членами были: губернский предводитель дворянства, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ, один представитель от купечества, инспектор врачебной управы. Уездный оспенный комитет возглавлялся уездным предводителем дворянства, а членами были: городничий, благочинный, начальник округа государственных имуществ, уездный врач, городской голова, представитель купечества (ПСЗ. Т. 31. № 24 622; СЗ. 1842. Т. 13. Ст. 21. С. 575–576).

¹²⁸ Хронические неурожаи и голод, недоимки сбора хлеба в запасные хлебные магазины не влияли на рост вывоза хлеба (в 1801–1805 гг. в среднем ежегодно вывозилось около 20 млн пудов, в 1841–1845 гг. – более 27 млн пудов, в 1846–1850 гг. – более 51 млн пудов. Накануне крестьянской реформы Россия вывозила ежегодно 70 млн пудов хлеба, что составляло 35% стоимости русского экспорта (Сборник сведений по истории и статистике внешней торговли России / Под ред. В.И. Покровского. СПб., 1902. Т. 1. С. XXIV).

¹²⁹ ЦГАОР СССР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 599: Краткий обзор действий Министерства внутренних дел с 1825 по 1850 г. Л. 23об.–25.

¹³⁰ Министерство внутренних дел: 1802–1902. СПб., 1902. С. 78.

¹³¹ См.: Извлечение из отчета министра внутренних дел за 1842 г. СПб., 1844. С. 10–11.

- ¹³² ПСЗ. Т. 38. № 29 000; 2ПСЗ. Т. 9. № 7253; Устав об обеспечении народного продовольствия // СЗ. 1842. Т. 13. Ч. 1. Ст. 52–54.
- ¹³³ Министерство внутренних дел: Исторический очерк. СПб., 1901. С. 78.
- ¹³⁴ 2ПСЗ. Т. 7. № 5629; Т. 8. № 6680. Уездную строительную и дорожную комиссию возглавлял уездный предводитель дворянства, а членами были: уездный судья, городничий, окружной начальник государственных имуществ, уездный землемер и городской голова (2ПСЗ. Т. 24. № 23 213).
- ¹³⁵ СЗ. 1857. Т. 12.
- ¹³⁶ 2ПСЗ. Т. 8. № 6076. § 1; СЗ. 1857. Т. 12. Ч. 1. Ст. 10–15.
- ¹³⁷ «Теперь у нас дороги плохи,
Мосты забытые гниют,
На станциях клопы и блохи
Заснуть минуты не дают».
- Поэт мечтал о временах, когда «лет через пятьсот», благодаря «благому просвещению» «...дороги верно
- У нас изменятся безмерно.
Шоссе Россию, здесь и тут
Соединив, пересекут.
Мосты чугунные чрез воды
Шагнут широкою дугой».
- (Пушкин А. С. Полн. собр. соч.: В 10 т. 4-е изд. Л., 1978. Т. 5. С. 133).
- ¹³⁸ Устав 7 июля 1854 г. (СЗ. 1857. Т. 12. Ч. 1. Ст. 720).
- ¹³⁹ За исключением ведомств министерств двора, народного просвещения, Св. Синода, почтового, мариинского и государственного коннозаводства.
- ¹⁴⁰ См.: Гернет М. Н. История царской тюрьмы. М., 1951. Т. 2. С. 45–47.
- ¹⁴¹ СЗ. 1842. Т. 12. Продолжение 2. Примечание к ст. 274. Положения о преобразовании губернских строительных и дорожных комиссий 28 апреля 1849 г.
- ¹⁴² ПСЗ. Т. 32. № 25 337, 25 377 (указ 5 мая 1813 г.). Штат Комиссии был в 1813 г. уже 99 чел., а к 1817 г. вырос до 142 чел. (ПСЗ. Т. 44. Ч. 2. № 25 377, 26 782).
- ¹⁴³ ЦГИА г. Москвы. Ф. 16. Оп. 4. Д. 134. Л. 139.
- ¹⁴⁴ См.: Сытин П. В. История планировки и застройки Москвы: Материалы и исследования. М., 1972. Т. 3. С. 113–154, 188–201.
- ¹⁴⁵ ПСЗ. Т. 44. № 18 938.
- ¹⁴⁶ Там же. Т. 26. № 19 255.
- ¹⁴⁷ Там же; Базилиевич К. Почта в России в XIX в. М., 1927. Ч. 1. С. 9.
- ¹⁴⁸ См.: Ерошкин Н. П. Министерства России первой половины XIX в. – фондообразователи ГАФ СССР. М., 1980. С. 35–36.
- ¹⁴⁹ ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3. Д. 73а. Л. 2–26.

- 150 2ПСЗ. Т. 5. № 4019, 4020. Реформа 1830 г. значительно сократила число почтовых чиновников (на 3173 чел. с экономией в 235 тыс. руб.).
- 151 2ПСЗ. Т. 10. № 8426; Т. 15. № 13 384. В Москве городская почта появилась в 1844 г. Приемные пункты городской почты находились обычно в мелочных лавках. В 1849 г. городская почта Петербурга разослала 445 752 писем и бандеролей, а Москвы – 23 798 писем и бандеролей (*Базилевич. К. Указ. соч. С. 88*).
- 152 ЦГАОР СССР. Ф. 109. Оп. 3. Д. 508. Ил. 22–22об.
- 153 2ПСЗ. Т. 42. № 44 773.
- 154 См.: *Базилевич К. Указ. соч. С. 7*.
- 155 «Что такое станционный смотритель? – спрашивал А.С. Пушкин и отвечал: – Суший мученик четырнадцатого класса, огражденный своим чином токмо от побоев и то не всегда. Покою ни днем, ни ночью. Всю досаду, накопленную во время скучной езды, путешественник вымещает на смотрителе. Погода несносная, дорога скверная, ямщики упрямы, лошади не везут – а виноват смотритель... Приезжает генерал, дрожащий смотритель отдает ему две последние тройки, в том числе курьерскую. Генерал едет, не сказав ему спасибо. Через пять минут – колокольчик! ... и фельдъегерь бросает ему на стол подорожную!...» (*Пушкин А.С. Станционный смотритель // Пушкин А.С. Полн. собр. соч.: В 10 т. 4-е изд. Л., 1978. Т. 6. С. 88–89*).
- 156 Согласно Регламенту Главного магистрата 16 января 1721 г. полиция «споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, презирает нищих, бедных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных по заповедям божьим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми семи полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства» (ПСЗ. Т. 6. № 3708. Гл. 10).
- 157 2ПСЗ. Т. 12. № 10 305. § 2, 4, 6–8.
- 158 ПСЗ. Т. 31. № 24 687. § 74.
- Различными циркулярами Министерства внутренних дел и юстиции «разъясняли» 44 случая этих «маловажных дел», приравняв наказания за них к соответствующим статьям «Уложения о наказаниях»

ях» 1845 г.: «о заводчиках кулачного боя» (по статье 1290 Уг. ул.), о взыскании за выпуск в гостиницы, рестораны и прочие заведения людей, коим вход в такие заведения запрещен (ст. 1294), о взыскании за разогревание самоваров на деревянных лестницах (ст. 1445), о взыскании за насильственный и умышленный вход в банк не своего пола в первый раз (ст. 1347), о взыскании за бросание или вынос на улицу из окон или дверей нечистот и др. вещей (ст. 1391 и др.). В первую половину сохранялась у полиции и еще одна обязанность, установленная еще петровским указом 13 февраля 1718 г. (ПСЗ. Т. 5. № 3159): «представление по начальству о всяких обретаемых в их ведомстве редкостях и естественной истории принадлежащих, донесение об открытии ископаемых, уродов и прочие».

- ¹⁵⁹ *Сперанский М.М.* Замечания... Архив изд. Н. Калачовым. СПб., 1859. Кн. 4. С. 100–101.
- ¹⁶⁰ ПСЗ. Т. 29. № 22 379.
- ¹⁶¹ ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3. Д. 316. Ч. 2. Л. 342–415; 2ПСЗ. Т. 12. № 10 307; СЗ. 1842. Т. 2. § 37, 48, 52.
- ¹⁶² Почта, обслуживаемая сельским населением безвозмездно, в форме земской повинности (см.: Положение о земской почте от 3 июня 1837 г. // 2ПСЗ. Т. 12. № 10 309).
- ¹⁶³ Среди петербургских обер-полицеймейстеров наибольшую известность в первой половине XIX в. имели А.А. Аракчеев (1800–1801 гг.), Ф.Ф. фон Эртель (1802–1808 гг.), А.Д. Балашов (1808–1809 гг.), П.В. Голенищев-Кутузов (1810–1811 гг.); в 1822–1826 гг. – Д.И. Шульгин (1825–1826 гг.), С.А. Кокошкин (1830–1834 гг.), А.П. Галахов (1847–1856 гг.), П.А. Шувалов (1857–1860 гг.) и др. Из московских можно отметить П.Н. Каверина (1800–1802 гг.), Л.М. Цинского (1833–1845 гг.), А.А. Тимашева (1854–1858 гг.) и др.
- ¹⁶⁴ 1-е (части Городская, Тверская, Мясницкая, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская), 2-я (Арбатская, Пречистенская, Хамовническая, Пресненская, Сущевская), 3-е (Сретенская, Яузская, Мещанская, Басманная, Лефортовская, Рогожская. См.: *Пассек В.З.* Московская справочная книжка. М., 1842.
- ¹⁶⁵ Закон 28 августа 1808 г. (ПСЗ. Т. 30. № 23 258).
- ¹⁶⁶ Обычно «присутственные места» в городах находились в одном месте. В Москве «возле Воскресенских ворот налево» (т. е. при входе на Красную площадь со стороны Охотного ряда) в старых зданиях XVIII в. обосновались: губернское правление, казенная палата, управа благочиния, долговая тюрьма, земский суд, ряд судов (гражданская палата, надворный, уездный, совестный), дворянская опека. Направо от Воскресенских ворот (в здании на месте современного Исторического музея) – дворянское депутатское собрание, магистрат, сиротский суд, шестигласная дума, дом

градского общества. См.: Новейший и любопытный указатель Москвы или Альманах для приезжих. М., 1929. Ч. 1. С. 24.

¹⁶⁷ ПСЗ. Т. 30. № 23 911.

¹⁶⁸ СЗ. 1857. Т. 14. Ст. 364, 383 и приложение к ней.

¹⁶⁹ 2ПСЗ. Т. 12. № 11 869.

¹⁷⁰ См.: *Высоцкий И.П.* Санкт-Петербургская полиция и градоначальство: Краткий исторический очерк. СПб., 1903. С. 129. Неофициальную часть составлял «Мемориал петербургских происшествий» и многочисленные частные объявления.

¹⁷¹ 2ПСЗ. Т. 17. № 16 369.

¹⁷² До 1842 г. при канцелярии петербургского военного губернатора с 1809 г. существовало отделение адресов для прописки в столице иностранцев (ПСЗ. Т. 30. № 23 928).

¹⁷³ Согласно отчету петербургского обер-полицеймейстера за 1853 г. адресный стол управы благочиния получил за год 712 950 «листов» и выдал 109 тыс. справок (в том числе 90 390 частных). См.: *Высоцкий И.П.* Указ. соч. С. 154.

¹⁷⁴ ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 1: 1827. Г. д. 16. Л. 4.

¹⁷⁵ 2ПСЗ. Т. 12. № 10 725; Т. 14. № 12 757.

¹⁷⁶ 2ПСЗ. Т. 18. № 17 123; Т. 19. № 18 047; Т. 20. № 19 530. В состав каждого комитета входил полицеймейстер. Окончательно эти комитеты стали подчиняться местным полицейским властям с 1865 г.

¹⁷⁷ *Кони А.Ф.* На жизненном пути. М., 1916. Т. 2. С. 269.

¹⁷⁸ В начале 30-х годов в Петербурге фонарные команды исчислялись в 435 фонарщиков (по 1 на 10 фонарей). В ведении столичного брандмайора состояли 13 брандмейстеров (по числу частей), 26 офицеров, 706 рядовых пожарных, 194 фурмана; коновал и пожарное депо с двумя десятками мастеров для починки оборудования (*Высоцкий И.П.* Указ. соч. С. 125–126).

¹⁷⁹ Замечательный писатель и рассказчик 50–60-х годов XIX в. И.Ф. Горбунов оставил много бытовых сценок дореформенной полиции и суда. Одна из них – день квартального надзирателя. Он начинался со сцены примирения купца 1-й гильдии с избитой им на перти мещанкой. Квартальный уговаривает купца помириться «с этой анафемой» и дать ей «15 целковых»; тот ломается («Обидно это мне дать, очень обидно»), дает деньги и просит мещанку «дня на три в часть посадить». К появившейся затем другой стороне грозно обращается квартальный: «А вы давно клязузами изволите заниматься?.. А свидетели у вас есть?.. А доктор вас свидетельствовал? – И без вас у нас дела много, – говорит он растерянной мещанке. – Вы женщина бедная, возьмите вот пять рублей и ступайте с богом. А то мы вас сейчас должны будем отправить к частному доктору для освидетельствования нанесенных вам побоев, тот раздевать вас будет. Что хорошего, вы – дама». Всклипывая, про-

сительница отказывается от денег. «Ну, как хотите». Эту сцену сменяет другая – старуха жалуется на пьяницу сына. Квартальный вызывает сына и бьет его с соответствующими назиданиями. «Ступай с богом! – говорит он после нескольких ударов. – На первый раз с тебя довольно. «Василий Иванович, – говорит он письмоводителю, – возьмите с него подписку, что впредь он будет оказывать матери сыновнее почтение» (*Горбунов И.Ф.* Полн. собр. соч. СПб., 1904. Т. 1. С. 77).

- ¹⁸⁰ ПСЗ. Т. 27. № 20 600, 20 601; Т. 37. № 28 774; 2ПСЗ. Т. 6. № 29 031.
- ¹⁸¹ СЗ. 1832. Т. 2. Ст. 2560–2566.
- ¹⁸² ПСЗ. Т. 37. № 28 774; Т. 38. № 29 031.
- ¹⁸³ ЦГАОР СССР. Ф. 109. Оп. 2. Д. 1. Л. 12–13об.
- ¹⁸⁴ 2ПСЗ. Т. 2. № 1062; Т. 11. № 9355.
- ¹⁸⁵ ЦГАОР СССР. Ф. 109: Историческая записка о III отделении Соб. е.и.в. канцелярии и Корпусе жандармов за 25 лет с 1826 по 29 ноября 1859 г. С. 273; Ф. 109. Оп. 85, 91. Л. 40.
- ¹⁸⁶ Третье отделение Соб.и.е.в. канцелярии о себе самом // Вестник Европы. 1917. Кн. 3. С. 89.
- ¹⁸⁷ РА. 1889. № 7. С. 396–398; № 8. С. 522–524.
- ¹⁸⁸ 2ПСЗ. Т. 11. № 9355.
- ¹⁸⁹ Роль III отделения и жандармерии в подавлении крестьянских волнений упорно замалчивается западноевропейскими и американскими буржуазными историками III отделения. Несмотря на то что сведения о формах участия членов жандармерии в борьбе с крестьянским движением легко проследить даже по широко известной публикации И.А. Мороховца «Крестьянское движение 1827–1869 гг.» (М., 1931. Вып. 1), составленной как раз по всеподданнейшим «отчетам о действиях» III отделения и Корпуса жандармов, американские ученые С. Монас (*Monas S. The Third Section Police and Society in Russia under Nicolas I. Cambridge Mass, 1961*) и П. Сквайр (*Squire P.S. The Third Department: The establishment and practices of the Political police in the Russia of Nicholas I. Cambridge, 1968*) основное внимание сосредоточили на борьбе III отделения и жандармов с «обществом», полностью проигнорировав антикрепостническую народную борьбу. Как ни странно, но к этой точке зрения присоединился и советский историограф III отделения И.В. Оржеховский. В своей книге «Самодержавие против революционной России» (М.: Мысль, 1982), в разделе «Основные направления деятельности III отделения в 1826–1855 гг.» (с. 49–57) о борьбе их с крестьянским движением он не обмолвился ни словом, тоже сосредоточив внимание на борьбе III отделения с революционными организациями, революционерами, на цензуре и т. п.

- ¹⁹⁰ В Москве, кроме губернского острога (Бутырской тюрьмы), в 1804 г. была учреждена еще и губернская уголовная (Таганская), две пересыльные (на Волхонке и близ с. Воробьева), смирительный дом в Лефортове, арестные помещения (в каждой из 17–20 частей) и, наконец, учрежденная в 1807 г. Временная тюрьма при присутственных местах, известная в просторечье Яма (имела несколько «палат» – дворянскую, купеческую, мещанскую, женскую и не связанную с должниками «управскую»). См.: *Глинка С.* Путеводитель по Москве. М., 1824; *Пассек В.З.* Московская справочная книжка. М., 1842.
- ¹⁹¹ *Герцен А.И.* Былое и думы // Герцен А.И. Собр. соч.: В 30 т. М., 1956. Т. 8. С. 192.
- ¹⁹² См.: *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. 2-е изд. М., 1951. Т. 2. С. 48.
- ¹⁹³ ПСЗ. Т. 36. № 27 895.
- ¹⁹⁴ Первая тюремная инструкция в России была издана лишь 26 мая 1831 г. (См.: *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. М., 1941. Т. 1. С. 74).
- ¹⁹⁵ Членом общества признавался «всякий делающий подпись на какое-либо ежегодное приношение, а делающий единовременный взнос именуется благодетелем или благотворителем» (ПСЗ. Т. 36. № 27 895. § 18). По уставу 1851 г. членами общества могли быть и купцы (2ПСЗ. Т. 26. № 25 725).
- ¹⁹⁶ ПСЗ. Т. 36. № 27 895.
- ¹⁹⁷ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел. СПб., 1888. Ч. 14. Т. 7. С. 223–224.
- ¹⁹⁸ 2ПСЗ. Т. 26. № 25 725.
- ¹⁹⁹ 2ПСЗ. Т. 30. № 29 614.
- ²⁰⁰ ЦГАОР СССР. Ф. 728. Оп. 1. Ч. 2. Д. 2145. Л. 17, 19.
- ²⁰¹ Там же. Ф. 123. Оп. 1. Д. 9. Л. 3.
- ²⁰² *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 6. С. 311.
- ²⁰³ ПСЗ. Т. 26. № 19 856.
- ²⁰⁴ Весь XIX в. сохранялся порядок дворянских выборов, установленный еще в 1766 г. баллотировкой шарами (СЗ. 1832. Т. 3. Ст. 800–842).
- ²⁰⁵ См.: *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 70. Дореволюционные историки местного управления и дворянства А.В. Лохвицкий, А. Романович-Славятинский, С.А. Корф объясняли этот дворянский индифференцизм к службе в основном засилием администрацией.
- ²⁰⁶ ПСЗ. Т. 35. № 2742; Т. 38. № 28 927.
- ²⁰⁷ 2ПСЗ. Т. 6. № 4989.
- ²⁰⁸ См.: *Тройницкий А.Г.* Крепостное население России по 10-й народной переписи. СПб., 1861. С. 45; *Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России: 1861–1904 гг. М., 1979. С. 61.

- ²⁰⁹ СЗ. 1832. Т. 3. Ст. 881.
- ²¹⁰ Указанные рескрипты в ПСЗ отсутствуют. См.: *Варадинов Н.* История Министерства внутренних дел. СПб., 1860. Ч. 3. С. 81.
- ²¹¹ См.: *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 1. С. 330–331, 338, 343, 349–350.
- ²¹² ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 4: 1854. Д. 12. Л. 29об. – 30. Число сосланных крепостных в 1850 г. – 785, в 1851 г. – 871 (там же. Л. 28об.).
- ²¹³ 2ПСЗ. Т. 9. № 7007; *Рудаков В.Е.* Архив департамента герольдии Правительствующего Сената. Владимир, 1908.
- ²¹⁴ 1-й комитет был открыт в Петербурге 14 января 1858 г. Всего было учреждено 46 губернских комитетов и две общие комиссии (Виленская и Киевская). См.: *Захарова Л.Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России: 1856–1861 гг. М., 1984. С. 88–89.
- ²¹⁵ Программа занятий губернских комитетов была утверждена Главным комитетом, одобрена Александром II в апреле 1858 г. и разослана начальникам губерний 21 апреля (там же. С. 97).
- ²¹⁶ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 140.
- ²¹⁷ *Барсуков А.* Российское благородное собрание в Москве. М., 1886. С. 5.
- ²¹⁸ Только по уставу 1848 г. члены благородного собрания получили право приглашать «гостей» (личных дворян, почетных граждан, купцов 1-й гильдии) (там же. Прил. С. I, XX–XXI).
- ²¹⁹ Сменил до этого три дома.
- ²²⁰ ПСЗ. Т. 30. № 30 115. § 8.
- ²²¹ СЗ. 1857. Т. 2. Ст. 4443.
- ²²² СЗ. 1857. Т. 12. Ч. 2: Устав о городском хозяйстве. Ст. 59; Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел. СПб., 1856. Т. 5. С. 24–26. По данным на 1844 г., из 51 губернского города России доходы до 30 тыс. руб. имели 34 города (*Дитятин И.* Городское самоуправление в России. Ярославль, 1877. Т. 2. С. 345).
- ²²³ ЦГИА СССР. Ф. 1152. Оп. 2. Д. 118. Л. 128.
- ²²⁴ Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 2. С. 184.
- ²²⁵ ПСЗ. Т. 39. № 30 115. Подробнее см.: *Рындзюнский П.Г.* Городское гражданство дореформенной России. М., 1958. С. 107–128. Автор считает, что гильдейской реформой «правительство в сущности покончило с идеей сословности представительства в городах» (С. 128). Сама по себе эта мысль неверна. Городское сословное управление было односословным, а не сословным (последнее возникло только с городской буржуазной реформой). Автор явно преувеличивает значение гильдейской реформы, считая, что это положение «совершило целый переворот в строе городского управления» (С. 127).

- 226 2ПСЗ. Т. 7. № 5284.
- 227 ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 3: 1844. Д. 95. Л. 2–3. Ревизоры осуждали некоторые буржуазные принципы в городском управлении, «заимствованные не столько из русской жизни, сколько из иностранных законодательств» и признавали это «противным кореным законам империи» (там же. Л. Зоб., 12, 14, 16).
- 228 Там же. Л. 19.
- 229 В 1845 г. в Петербурге было 115 тыс. слуг, более 30 тыс. чернорабочих, 21 тыс. прислуги, ремесленников и торговцев и 80 тыс. временных рабочих (там же. Л. 26).
- 230 2ПСЗ. П. 21. № 19 721. П.Г. Рындзюнский в своей обширной выше-названной монографии (550 с.) полностью игнорировал эту реформу – она им даже не упоминается.
- 231 В Москве это обновленное сословное управление было введено 20 марта 1862 г., а в Одессе – 30 апреля 1863 г. (2ПСЗ. Т. 37. № 38 078; Т. 38. № 39 565, 39 567). В.А. Нардова, автор серьезной монографии «Городское самоуправление в России в 60-х – нач. 90-х гг. XIX в.» (Л., 1984), к сожалению, не сумела установить четкого водораздела между сословным городским «самоуправлением» по реформам 1846, 1862 и 1863 гг. и буржуазной городской реформой 1870 г. (с. 15–16).
- 232 СЗ. 1832. Т. 2. Ст. 898–908.

Глава III

- 233 В начале века решительно преобладали прямые налоги. Из 107,2 млн руб. годового дохода в 1805 г. на подати (подушную, оборочную и др.) падало 44,8 млн руб., т. е. 40%. В 1853 г. доля податей сократилась (из 201,7 млн руб. подати составляли 45,4 млн руб., т. е. 22,5%, зато возросли такие косвенные сборы, как питейный, занимавший более 30% доходов. См.: Министерство финансов: 1802–1902. СПб., 1902. Т. 1. Прил. С. 624, 627.
- 234 *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 18. С. 539.
- 235 VI (1811–1812 гг.), VII (1816–1826 гг.), VIII (1833–1836 гг.), IX (1850–1853 гг.), X (1857–1860 гг.). См.: *Пустоход П.Н.* Подушные переписи ревизии в России: Очерки по истории статистики СССР. М., 1955. С. 57–94.
- 236 По VIII ревизии см.: Журнал Министерства внутренних дел. 1837. № 25; по IX ревизии: Там же. 1853. Декабрь; по X ревизии: Там же. 1860. Май.
- 237 ПСЗ. Т. 34. № 26 764.
- 238 ЦГИА СССР. Ф. 1152. Оп. 1: 1820. Д. 27. Л. 31.
- 239 *Канкрин Е.Ф.* Очерки политической экономии и финансов. СПб., 1894. С. 218.

- ²⁴⁰ На откупах нажили свои миллионные состояния крупнейшие пореформенные капиталисты: Банардаки, Кокорев, Мамонтов, Гинзбург и др.
- ²⁴¹ *Чернышевский Н.Г.* Откупная система // Чернышевский Н.Г. Полн. собр. соч. М., 1950. Т. 5. С. 320.
- ²⁴² *Ламанский Е.И.* Из воспоминаний // Р. ст. 1915. № 3. С. 580. Другой чиновник, А.Д. Крылов, писал, что в откупах тайно участвовали даже видные руководители Министерства финансов (см.: *Крылов А.Д.* Из истории отмены винных откупов в России: Из записок. Р. ст. 1880. № 3. С. 576. В записке «О финансах России», представленной Александру II в 1855 г., отмечалось, что только в великороссийских губерниях ежегодные доходы от продажи вина составляют более 100 млн руб., из которых казна получает менее половины (ЦГИА СССР. Ф. 678. Оп. 1. Д. 262. Л. 24).
- ²⁴³ 2ПСЗ. Т. 2. № 1467.
- ²⁴⁴ 2ПСЗ. Т. 38. № 29 823.
- ²⁴⁵ См.: *Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 56–62; *Ерошкин Н.П.* Министерства России первой половины XIX в. М., 1980. С. 59–60.
- ²⁴⁶ 2ПСЗ. Т. 13. № 11 189, 1533.
- ²⁴⁷ См.: *Гаврилин Д.П.* Сведения о существующих порядках и способах отправления натуральных земских повинностей в центральных губерниях империи. СПб., 1860. С. 95.
- ²⁴⁸ За 1802–1825 гг. они были созданы в 20 губерниях и 4 уездных городах. Ко второй четверти века земские повинности давали казне 13,9 млн руб. (Министерство финансов: 1802–1902. СПб., 1902. Ч. 1. С. 90–91).
- ²⁴⁹ ПСЗ. Т. 30. № 23 114.
- ²⁵⁰ Он собирался раз в три года. В качестве членов его были: губернский предводитель дворянства, председатель казенной палаты, управляющие палатой государственных имуществ и удельной конторой, городской голова губернского города, депутаты от дворян и городов (2ПСЗ. Т. 26. № 25 398).
- ²⁵¹ Высочайше утвержденные доклады и другие сведения о новом образовании горного начальства и управления горных заводов. СПб., 1807. С. 172–173, 182.
- ²⁵² ПСЗ. Т. 29. № 22 208. Более простым было управление Олонекских заводов и Луганского металлургического завода – ими управляли небольшие горные правления.
- ²⁵³ 2ПСЗ. Т. 6. № 4872.
- ²⁵⁴ 2ПСЗ. Т. 8. № 6543.
- ²⁵⁵ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 3. С. 485–486.
- ²⁵⁶ См.: Сборник статистических сведений о горнозаводской промышленности России. Пг., 1917. Ч. 1. С. 498.

- 257 *Семенов А.* Изучение исторических сведений о Российской внешней торговле и промышленности с половины XVII столетия по 1858 г. СПб., 1859. Ч. 3. С. 330–331; Военно-статистический сборник. СПб., 1871. Вып. 4. С. 287.
- 258 См.: *Лоранский А.М.* Краткий исторический очерк горного ведомства в России: 1700–1900 гг. СПб., 1900. С. 66–67.
- 259 См.: Торговля солью давала государству в начале века почти 7% дохода, а в 1850 г. – 31,2%. См.: Министерство финансов: 1802–1902. СПб., 1902. Ч. 1. С. 624, 627.
- 260 ПСЗ. Т. 24. № 17 793.
- 261 18 июля 1803 г. дела главной соляной конторы перешли в Департамент внутренних дел (ПСЗ. Т. 27. № 20 852).
- 262 ПСЗ. Т. 35. № 27 448.
- 263 Там же. Т. 38. № 29 425.
- 264 ЗПСЗ. Т. 15. № 13 997. Небезызвестный литературный герой, придуманный братьями Жемчужниковыми и А.К. Толстым, – Козьма Прутков сделал карьеру как раз в пробирной палатке, дослужившись до ее директора (см.: Сочинения Козьмы Пруткова. М., 1976. С. 287).
- 265 1805 г. – более 11% дохода, 1825 г. – более 13%, 1850 г. – почти 15% (Подсч. по ежег. бюджету). См.: Министерство финансов: 1802–1902. СПб., 1902. Ч. 1. С. 624–627; См.: *Лодыженский К.Н.* История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 145; *Хромов П.А.* Экономическое развитие России в XIX–XX вв. М., 1950. С. 101–110.
- 266 ПСЗ. Т. 31. № 24 684. Таможенные округа: Архангельский, Петербургский, Ревельский, Рижский, Либавский, Палангенский, Радзивилловский, Дуоссарский, Одесский, Феодосийский и Таганрогский.
- 267 Там же. Т. 37. № 2852. Вместо упраздненного Палангенского округа добавились два – Ковенский и Гродненский.
- 268 Там же. Т. 40. № 42 727.
- 269 2ПСЗ. Т. 3. № 2146; Т. 4. № 3250.
- 270 Там же. Т. 23. № 21 914. В Москве действовало отделение Мануфактурного совета.
- 271 См.: *Киняпина Н.С.* Политика русского самодержавия в области промышленности: (20–50-е гг. XIX в.). М., 1968. С. 197–246.
- 272 К 1841 г. помещики России заложили банкам более 10 млн крестьянских душ и 3,7 млн дес. земли, более 7 тыс. домов, 360 фабрик и заводов на астрономическую для того времени сумму в 1659 млн руб. (Отдел рукописей Государственной библиотеки им. В.И. Ленина. Ф. 218. Карга. 1260. Д. 1. Л. 9).
- 273 См.: *Боровой С.Я.* Кредит и банки России: (середина XVIII в. – 1861 г.). М., 1958. С. 187.

- 274 Этот банк был учрежден 7 мая 1817 г. для того, чтобы «дать купечеству выщно способы к увеличению и расширению коммерческого кредита» (ПСЗ. Т. 34. № 26 834).
- 275 ПСЗ. Т. 6. № 3708. Гл. 18. Следующая глава содержала Положение об избранных купечеством посредниках на бирже – маклерах («торговых сводчиках»).
- 276 Там же. Т. 7. № 5648. В этом же году Петербургская биржа обосновалась в торжественно освященном (15 июля) новом здании, построенном на стрелке Васильевского острова по проекту арх. Тома де Томона. См.: *Тимофеев А.Г.* История Санкт-Петербургской биржи. СПб., 1908. С. 89.
- 277 2ПСЗ. Т. 21. № 20 532.
- 278 Там же. № 12. № 10 713; Московская биржа: 1839–1889. М., 1889. С. 19; 2ПСЗ. Т. 17. № 16 377; Т. 23. № 21 931, 22 459.
- 279 Мотивировка действий правительства и предыстория вопроса. См.: *Дружинин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. М., 1946. Т. 1. Гл. 1–3; *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие. Гл. 14. § 5.
- 280 2ПСЗ. Т. 13. № 11 189.
- 281 ПСЗ. Т. 24. № 18 082.
- 282 Полицейские функции всех звеньев управления государственными крестьянами определялись пространым сельским полицейским уставом 23 марта 1838 г. См.: 2ПСЗ. Т. 4. № 12 165.
- 283 2ПСЗ. Т. 14. № 12 166.
- 284 На практике чаще всего это были нарушения законов об охране лесов.
- 285 См.: *Кеппен П.* О числе жителей в России в 1838 г. // Журнал МВД. 1939. Ч. 34. № 10.
- 286 *Дружинин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева М., 1958. Т. 2. С. 285.
- 287 Там же. Гл. 5.
- 288 Пушкинский дом. Ф. 265. Оп. 2. Д. 1236. Л. 2об.
- 289 О «невежественных понятиях народа» как основной причине «картофельных бунтов» докладывали Николаю I и III отделения (см.: Крестьянское движение: 1827–1869 гг. М., 1931. Вып. 1. С. 51).
- 290 См.: *Токарев С.В.* Крестьянские картофельные бунты. Киров, 1939; *Черкасов В.Н.* Об истории картофеля. М., 1983. Гл. 1.
- 291 2ПСЗ. Т. 3. № 23, 22 644; Т. 31. № 31 130.
- 292 Там же. Т. 19. № 18 388.
- 293 Там же. Т. 25. № 24 284.
- 294 ПСЗ. Т. 35. № 17 956.
- 295 См.: Столетие уделов. 1797–1897. СПб., 1897. С. 16–17.
- 296 ПСЗ. Т. 30. № 23 020. Фактически были созданы 19 удельных контор и три отделения в 36 губерниях Евр. России. К 1865 г. числилось

- 18 контор и 2 отделения (См.: История уделов за столетие их существования: 1797–1897. СПб., 1902. Т. 1. С. 38, 136).
- ²⁹⁷ См.: Статистический очерк расходов из удельных сумм на императорскую фамилию в столетний период 1797–1897. СПб., 1898. С. 20.
- ²⁹⁸ ЦГАОР СССР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 579, Л. 9–9об.
- ²⁹⁹ Там же. Л. 4об–5.
- ³⁰⁰ См.: *Ерошкин Н.П.* Министерства России первой половины XIX в. С. 63–64.
- ³⁰¹ ПСЗ. Т. 30. № 23 996. Если первый округ включал сухопутные и водные пути сообщения только 3 губерний (Петербургской, Новгородской и Тверской), то третий (Московский) состоял уже из 16 полных губерний и 3 неполных, десятый – включал всю Сибирь и часть Урала.
- ³⁰² Постройка первого в России шоссе Петербург–Москва длилась 17 лет (1817–1834 гг.). Исторический обзор путей сообщения и публичных зданий с 1825 по 1850 г. См.: Сб. РИО. Т. 9. С. 556–557.
- ³⁰³ 2ПСЗ. Т. 7. № 5629; ЦГИА СССР. Ф. 1152. Оп. 2: 1832. Д. 54. Л. 3об. 83–85. Возникшие еще в 1833 г. дорожные комиссии находились в ведении местной администрации и МВД; их постройка и ремонт осуществлялись в порядке дорожной земской повинности.
- ³⁰⁴ См.: Министерство внутренних дел: 1802–1902. СПб., 1903. С. 65; 2ПСЗ. Т. 24. № 23 213.
- ³⁰⁵ ПСЗ. Т. 31. № 24 391.
- ³⁰⁶ СЗ. 1857. Т. 12. Ч. 1: Устав путей сообщения. Ст. 412–426.
- ³⁰⁷ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 121, 174; Т. 21. С. 303.
- ³⁰⁸ См.: *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. Гл. 4. С. 137–212.
- ³⁰⁹ Особенно характерной для этих воззрений является пространная монография американского историка С. Старра (*Starr S. F. Decentralization and self-Government in Russia: 1830–1870. Princeten; New Jersey, 1972. Ch. 1*).
- ³¹⁰ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 165.

Министерства России
первой половины XIX в. –
фондообразователи центральных
государственных архивов
СССР

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

Изучение истории государственных учреждений СССР в Историко-архивном институте, при подготовке специалистов для архивов, а также для практических работников архивов – не самоцель, а средство для познания архивных документов, отложившихся в результате деятельности самой большой группы фондообразователей ГАФ СССР.

История государственных учреждений СССР имеет свои собственные объекты изучения, отличающие специфику ее как части истории СССР, приспособленной для нужд архивистов. Она изучает внутреннюю организацию государственных учреждений, направления их деятельности, а также значение и место каждого государственного учреждения в государственном аппарате. Внутренняя организация государственных учреждений включает социально-экономические причины зарождения, изменений и упразднения государственного учреждения, его компетенцию как сумму или обобщение функций-задач, поставленных государством перед данным учреждением в момент его создания или в ходе его деятельности (следует различать главные и неглавные функции каждого учреждения), структуру учреждения как производное его функций, штаты, бюджет, формы и

методы деятельности, особенности документирования и делопроизводства.

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

Вышеуказанные элементы государственных учреждений дают возможность дать общее определение этого понятия. *Государственное учреждение* – это специально организованная государством группа должностных лиц, выполняющих с помощью денежных средств (бюджета) и делопроизводства определенные задачи (функции) в интересах государства и находящиеся в тесной связи и взаимодействии с другими подобными группами должностных лиц в едином государственном механизме (государственном аппарате). Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, принято именовать также *государственными органами*.

Предлагаемый текст специального курса для студентов-историков архивистов является приспособленным для учебных целей фрагментом большой работы автора по истории политических институтов дореволюционной России. В первой половине XIX в. в России впервые зарождаются ведомства, означавшие качественно иные отношения между центральными и местными учреждениями. Старая феодальная лучевая система взаимоотношений мест с центром (воевода XVIII в. и его изба подчинены по функциям каждой коллегии и Сенату) заменяется линейной системой – местное учреждение – его министерство (губернатор и его канцелярия, Министерство внутренних дел). Ведомство представляет собой центральное государственное учреждение (министерство или главное управление на правах министерства) с подчиненными ему местными государственными учреждениями и должностными лицами. Специфика ведомственной организации нашла отражение в документировании деятельности каждого государственного учреждения и его делопроизводства, наложила отпечаток на отложившихся в государственных архивах документальных материалах. При изучении этих документальных материалов и архивист, и историк-исследователь должны учитывать особенности ведомственной организации государст-

венного аппарата России с начала XIX в. В исследовании и научной обработке документальных материалов в архивах необходимо особо выделять следующие элементы: *главные* функции, *основные* направления деятельности учреждения, а также *подчиненные* учреждения ведомства, с которыми центр связывали документационные потоки.

Знание составных элементов государственных учреждений и их истории облегчает архивистам выполнение важнейших видов работы: классификации документальных материалов, экспертизу их, учет, составление научно-справочного аппарата и, наконец, использование документов в научных, практических и воспитательных целях. Помимо своих учебных целей, данное пособие может оказать известную помощь архивным работникам ряда центральных государственных архивов СССР по составлению фундаментального справочника истории высших и центральных государственных учреждений России XIX – начала XX в.

Реформы 1802–1811 гг. и развитие министерской
системы центрального управления
в первую половину XIX в.
Ведомства в России

Усиление классовой борьбы и общее усложнение задач государства к началу XIX в. вызвали необходимость новых, более гибких оперативных форм центрального управления. Старая коллежская система управления с разросшимся и лишенным однообразия устройством, нечеткими переплетающимися функциями, путаными сложными порядками и формами делопроизводства не соответствовали государственным задачам уже с 60–70-х годов XVIII в., что и явилось одной из причин местных реформ 1775–1785 гг.

Министерская система управления, основанная на принципах единоначалия, стала созреть в недрах коллегиальной системы.

Местная реформа 1775 г. и связанная с ней децентрализация, т. е. расширение прав и компетенции местных чиновников и учреждений, повлекла за собой закрытие почти всех коллегий, контор и канцелярий и передачу их функций в основном местам. Для общего руководства отдельными отраслями управления (особенно финансовыми) в составе Сената были учреждены экспедиции и казначейства, подчинявшиеся не его департаментам, а единоличному начальнику – генерал-прокурору¹.

Усиление централизаторских тенденций государства в конце XVIII в. вызвало восстановление некоторых коллегий. Во главе них были поставлены «главные директора», которые не входили в состав коллегий, но имели над ними ряд распорядительных прав.

Павел I составил записку «Об устройстве разных частей государственного управления» с разделением всего центрального управления на семь «главных департаментов»: юстиции, «финанции», военного, иностранного, морского, коммерции и казны; во главе каждого департамента предполагалось поставить министра. Каждый министр был обязан сноситься с императором через его Кабинет или государеву Канцелярию².

Бюрократическая соподчиненность должностных лиц, оперативность деятельности и четкость организации и делопроизводства министерств больше отвечали в начале XIX в. интересам абсолютистского крепостнического государства, чем устаревшие и медлительные коллегии. «С течением времени, – писал впоследствии об этом один из наиболее ревностных сторонников министерской системы, В.П. Кочубей, – расширение народного труда, преумножение богатства, успехи промышленности и просвещения потребовали большей попечительности со стороны правительства: когда признано было нужным точнее означить для каждой части пределы ее и образ ее действия, тогда все неудобства бывшего тогда управления скоро и почти вдруг обнаружались. Одни жаловались на самовластие генерал-прокурора, другие – на бездействие Сената. Генерал-прокурор сам жаловался на множество дел и недостаток единства»³. Кочубей верно отметил главное – усложнение задач государства в конце XVIII – начале XIX в. и неспособность коллегиальной системы и Сената справиться с этими задачами без существенной реорганизации.

На изменение организации центральных органов управления толкала и необходимость большей оперативности в руководстве губернаторами, оказавшимися в условиях массового крестьянского движения в конце XVIII в. фактически в состоянии полуизоляции от центрального руководства. Усложнение задач управления, некоторый опыт деятельности центральных учреждений с элементами единоначалия, введение министерств в консульской Франции – все это подтолкнуло и правительство Александра I на учреждение министерств. В числе административных реформ, подготовленных Негласным комитетом, была и министерская реформа. Она рассматривалась в Комитете на десяти заседаниях с 10 февраля 1802 г. Член Комитета В.П. Кочубей подал «записку», в которой предлагал закрыть коллегии и учредить по французскому образцу министерские канцелярии, но при обсуждении 24 марта это предложение встретило сопротивление самого Александра I, заявившего, что «нельзя... враз уничтожить всю ту старую форму, но достаточно, может быть, подчинить коллегии различным министерствам и затем, когда опыт покажет бесполезность этих учреждений, тогда уничтожить их»⁴. Это предложение Александра I, отражавшее осторожное отношение части коллежской бюрократии к новой форме управления, предрешало половинчатость и незавершенность министерской реформы 1802 г.

С помощью Лагарпа и чиновников Оленина и Платера Н.Н. Новосильцев составил проект учреждения министерств⁵, который и обсуждался на заседаниях Негласного комитета 11 и 21 апреля 1802 г.⁶

Манифест 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» фактически учредил лишь должности восьми министров (военных и сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения), распределив между ними действующие тогда коллегии и их обломки⁷. В одних случаях в состав министерства вошла одна коллегия (Военная, Адмиралтейская, Коммерции), в других случаях – по несколько коллегий (внутренних дел – до шести, финансов – пять). Министры не вмешивались в текущие дела коллегий и лишь в наиболее важных делах выступали как ускорители течения дел, разрешая их под свою ответственность. Следующие пункты (X–XI) обязывали министра, в случаях, превышавших его власть, обращаться с докладом к императору, предварительно согласовав этот доклад с прочими министрами, «для надлежащего соображения со всеми государственными частями».

Министры являлись членами Непременного совета и обязаны были присутствовать в Сенате. Ежегодно каждый министр в конце года был обязан подавать императору через Сенат письменный отчет, который после рассмотрения в Сенате представлялся специальным докладом императору вместе с мнением об управлении и состоянии дел.

Манифестом учреждалась и должность товарища министра, а сами министры обязывались в течение трех месяцев «заняться образованием» своей канцелярии. С начала 1803 г. такие канцелярии при министрах (иногда называемые «департаментами») стали возникать; они служили связующим звеном министра с аппаратом министерства.

Смешение двух начал в системе управления порождало медленность в разрешении дел, множество излишних форм, путаность делопроизводства; сохранялись и такие недостатки коллежского устройства, как нечеткость в разделении дел, известный параллелизм отдельных коллегий и т. п. В докладе на имя царя в июне 1803 г. министр внутренних дел граф В.П. Кочубей (автором доклада был чиновник министерства М.М. Сперанский) писал: «Министр, действуя в коллегии как главный директор, не может иначе управлять ею, как только *внешним образом*, т. е. он должен получать от нее мемории о делах текущих, рассматривать ее представления, давать на них предложения, составлять доклады, предписывать по ним исполнения – сколько излишней и ничего в себе существенного не заключающей переписи! Он должен иметь для каждой коллегии свою канцелярию и свой архив, и все сие для того, чтоб сказать ей свою резолюцию или объявить свой указ! Сие вводит министра в бесполезные по-

дробности, развлекает внимание, отнимает время и средства обзрывать их в совокупности»⁸.

Кочубей предлагал ликвидировать коллегиальные учреждения, учредить департаменты уже не как канцелярии, а как учреждения с функциями коллегий, но построенные по принципу единоначалия. 18 июля 1803 г. Александр I утвердил этот доклад, положив начало введению последовательного единоначалия в аппарате министерств.

Манифест 8 сентября 1802 г. ознаменовал собой лишь начальный этап министерской реформы. В последующие годы в среде бюрократии России вокруг министерств кипели страсти – борьба сторонников и противников реформы. Сторонники министерств настаивали на ее завершении и критиковали существующую министерскую организацию за ее непоследовательность и компромиссность. Противники министерств считали их учреждение ошибкой, осуждали безответственность министров, большой бюрократизм и канцелярщину. Кочубей подал Александру I 28 марта 1806 г. еще одну записку в защиту министерств. Выражая определенное недовольство существующим положением министров, Кочубей высказывал необходимость введения для министерств трех «главных свойств»: единства и скорости действия, ответственности министров и «общего всех частей соображения». Под последним он понимал установление большей четкости в отношении министров к Сенату, Комитету министров, Непременному совету, местному управлению, а также о взаимоотношениях министров между собой. Выдвигая положение об ответственности министров, Кочубей требовал «доверенности к министрам», жаловался на явный недостаток власти министров, поскольку «ни один министр не может дать никаким его делам существенного разрешения. В делах самых ничтожных и мелочных он должен объявлять именные высочайшие повеления»⁹.

Основные мысли и даже формулировки этой части записки Кочубея 1806 г. совпадают с разделом о министерствах «Введения к уложению государственных законов» М.М. Сперанского¹⁰, что указывает на подлинного автора вышеуказанной записки Кочубея. На основании этой части общего плана преобразований Сперанским был составлен ряд законопроектов, которые рассматривались на заседаниях Комитета председателей департаментов Государственного совета в мае–июне 1810 г., а затем 24 и 27 июня – в общем собрании Государственного совета, где было принято решение: «Предположение об устройстве министерств привести в действие...»¹¹.

25 июля 1810 г. проект закона «О разделении государственных дел на особые управления» был утвержден Александром I.

17 августа был утвержден другой акт, устанавливавший разграничение компетенции между Министерством внутренних дел и Министерством финансов¹².

Из ведомства первого из них были выделены два самостоятельных ведомства: Министерство полиции и Главное управление духовных дел иностранных исповеданий.

В дальнейшем тем же Комитетом председателей департаментов Государственного совета были подготовлены проекты учреждения звания государственного контролера и Главного управления ревизии Государственных счетов¹³. В мае 1811 г. Комитет обсудил проект «Общего учреждения министерств», занимаясь одновременно проектами «учреждений» других министерств (полиции, финансов, военного, внутренних дел, народного просвещения)¹⁴.

Особое место в министерской организации и истории министерств России заняло составленное Сперанским «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г.¹⁵ Этот обширный законодательный акт в 401 параграф подразделялся на две части: «Образование министерств» и «Общий наказ».

В «Образовании министерств» кратко пояснялась компетенция всех центральных учреждений, разбиралось их общее организационное устройство, порядок делопроизводства и отчетность. В «наказе» освещались степень и пределы власти министров, их отношение к властям высшим (императору, Государственному совету, Сенату), равным между собой, к Казначейству и подчиненным (местным); затрагивался в «наказе» вопрос об ответственности министров, обязанностях разных чинов министерств и порядке их соподчинения.

Каждое министерство получило единообразное устройство: во главе министерства стоял министр с товарищем при нем; при министре были канцелярия и совет. Исполнительный аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, последние делились на отделения, а отделения – на столы. В основу организации каждого министерства был положен принцип единоначалия. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений – директорам департаментов, а столоначальники – начальникам отделений.

Канцелярия министра ведала общими делами, «до всех департаментов относящимися», а также вопросами, разрешавшимися непосредственно самим министром. Она осуществляла фактически связь министра со всеми структурными частями и подчиненными учреждениями.

Совет министров состоял из начальников структурных частей министерств и был совещательным органом «для рассмотре-

ния дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах роль таких советов играли их «общие присутствия». На заседания общих присутствий департаментов и совета министра разрешалось приглашать в качестве членов фабрикантов, заводчиков, купцов. Вынужденное ходом исторического развития проявлять интерес к развитию промышленности и торговли, крепостническое правительство допускало эпизодическое «соучастие» в совещательных органах центрального аппарата верхов зарождавшейся буржуазии.

В состав министерств включались и так называемые особые установления: особая канцелярия, счетные отделения, ученые комитеты, лаборатория, чертежные и тому подобные вспомогательные учреждения финансового, технического и другого специального назначения.

Все эти вопросы подобно рассматривались в «Образовании министерств». Согласно «Общему наказу министерствам» министры назначались царем и были ответственны фактически только перед ним. Хотя «наказ» и определял степень власти министра как исполнителя, властью которого не могли «быть устанавливаемы» «никакое новое учреждение или отмена прежнего», однако правительственная практика уже в первой половине XIX в. оказала влияние министров на действующее законодательство посредством министерских предписаний, циркуляров, разъяснений, сводивших на нет некоторые «неудобные» нормы законов и возводивших в закон министерские предписания.

Сама власть министра определялась понуждением к исполнению законов, определением и увольнением должностных лиц, надзором за действиями вверенных ему учреждений и, наконец, разрешением затруднений, встречающихся перед нижестоящими учреждениями и должностными лицами.

«Общее учреждение министерств» фактически закрепляло безответственность и произвол министров, управлявших подчиненными им ведомствами единолично. «Перед кем в России будут министры отвечать? – задавал вопрос Ф. Вигель. – Перед государем, который должен уважать в них свой выбор, которого делают они соучастником своих ошибок и который, не признавшись в оных, не может их удалить? Перед народом, который ничто? Перед потомством, о котором они не думают? Разве только перед своей совестью, когда невзначай есть она в каком-нибудь из них»¹⁶. Отсутствие ответственности министров перед каким-либо правительственным учреждением являлось одной из характерных особенностей самодержавной монархии в России не только в феодально-крепостнической монархии первой половины XIX в., но и в последующее время.

Закон предписывал министерствам подавать ежегодные финансовые отчеты в Министерство финансов и Государственный контроль, отчет о деятельности – в Сенат и Государственный совет и, наконец, о «видах и предприятиях к усовершенствованию» – царю. Практика деятельности министерств внесла в установленную законом отчетность коррективы. Отчеты в Государственный контроль носили формальный характер, отчеты в Сенат подавались очень редко¹⁷, отчеты в Государственный совет прекратились уже в 1813 г., а вместо этого участилась подача отчетов в Комитет министров (особенно в 1826 г.) с последующим их там рассмотрением¹⁸.

Принцип единоначалия в центральном управлении вызвал изменения и в характере делопроизводства: коллегиальное делопроизводство заменялось министерским – «исполнительным». Был регламентирован порядок ведения дел, установлены определенные формы регистрации, движения документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправки документа, проверки исполнения («ревизии») и формы отчетности. Это единообразие в организации, делопроизводстве и принципах деятельности министерств было известным элементом приспособления управления в России к новым социально-экономическим отношениям.

Завершение организации министерств способствовало оформлению ведомств. Задачи феодально-крепостнического государства в сложных условиях социально-экономического развития страны в первую половину XIX в. требовали более четкого отраслевого разграничения не только в центре, но и на местах. Центральный аппарат министерства с его местными органами и учреждениями составил отныне единое ведомство со своими ведомственными административными порядками, составом чиновников, бюджетом, даже ведомственным территориальным делением, не совпадавшим часто с общим делением России на губернии и уезды (ведомственные округа: учебные, горные, путей сообщения и т. п.). Господствующую в XVIII в. лучевую систему подчинения местных учреждений и органов коллегиям (подчинение губернаторов и воевод каждой коллегии в определенных вопросах) с начала XIX в. заменила линейная система, заключавшаяся в ведомственной подчиненности каждого местного органа и учреждения определенному министерству.

Законы 1810–1811 гг. завершили министерскую реформу в России. «Смею утверждать с достоверностью, – писал впоследствии в своем пермском письме Александру I Сперанский, – что ни одно государство в Европе не может похвалиться учреждением столь определительным и твердым»¹⁹. И все-таки, несмотря на

потребность и определенное совершенство «Общего учреждения министерств», реформа 1810–1811 г., как и учреждение Государственного совета, явилась лишь обломком общего плана государственных преобразований Сперанского, той частью этого плана, которая была приемлема для правящих верхов самодержавно-крепостнического государства в 10-е годы XIX в. С завершением министерской реформы было связано формирование некоторых новых центральных учреждений. Общее количество ведомств оставалось примерно одинаковым. В 1802 г. их было 10 (8 министерств, Государственное казначейство и департамент уделов), после реформы 1810–1811 гг. – 12 (9 министерств и 3 главных управления) и к 1860 г. – 11 (9 министерств и 2 главных управления).

С 1811 г. «Общее учреждение министерств» было введено в большинстве министерств. Долго удерживались коллегиальные учреждения в Морском министерстве (до 1827 г.), Министерстве иностранных дел (до 1832 г.) и Министерстве народного просвещения (до 1863 г.).

Несмотря на позднейшие изменения в организации и структуре, принципах деятельности и делопроизводстве отдельных министерств и главных управлений, «Общее учреждение министерств» 25 июля 1811 г. продолжало оставаться основным законодательным актом для министерств вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции.

Учреждение министерств 1802–1811 гг. было реформой центрального управления крепостнической России, но некоторые заложенные в ней бюрократические принципы организации (большая четкость и определенность структуры и компетенции, ведомственность, привлечение буржуазии в совещательные инстанции министерств и т. п.) сближали министерства России с органами центрального управления буржуазных монархий Западной Европы.

Учреждение министерств вызвало дальнейшую бюрократизацию управления.

В записках, поданных на имя Александра I в 10 – начале 20-х годов, представители высшей бюрократии (В.П. Кочубей, А.Д. Гурьев, М.А. Балугьянский и др.) осуждали «умножение» чиновников, переписки, крайнюю централизацию ведомств²⁰.

Эти записки обсуждались на заседаниях Комитета 6 декабря 1826 г. Представленный в Комитет проект «Общего учреждения министерств» во многом напоминал закон 25 июля 1811 г. Комитет мог предложить лишь небольшие коррективы. В целях некоторого преодоления крайностей бюрократического централизма Комитет предложил создавать в министерствах и главные управления, начальники которых имели бы больше прав, чем ди-

ректора департаментов. При всех своих недостатках министерская система вполне удовлетворяла самодержавие.

Те процессы и явления, которые признавались в 10-е годы недостатками министерств, получили в дальнейшем свое более полное развитие. Углубление кризиса крепостнического строя во второй четверти XIX в. значительно укрепило бюрократический централизм с крайней централизацией распорядительной и исполнительной деятельности, что тормозило деятельность правительственного аппарата, лишало его необходимой в данных условиях оперативности. Царское правительство тщетно пыталось усилить его действенность посредством различных второстепенных реорганизаций отдельных ведомств, объединения отдельных центральных учреждений и т. п. Особенно широкое распространение получили во всех министерствах периодически создаваемые комиссии по сокращению переписки, расходов и штатов (1830–1831, 1835, 1853 гг.), деятельность которых принесла ничтожные результаты.

Особое внимание самодержавное государство обращало во второй четверти XIX в. на «совершенствование», в духе бюрократического централизма, отдельных элементов внутриминистерской организации. С середины 20-х годов была восстановлена исчезнувшая в 10-х годах во многих министерствах должность товарища министра. «Правила о должности товарищей министров» 9 апреля 1840 г. превращали их в безгласных чиновников, подчиненных всецело власти министров.

Более регулярно стали подаваться министерские отчеты. Была восстановлена подача министерских отчетов с 1 января 1827 г. (за 1826 г.). В 1834 г. Комитет министров стал требовать подачи отчетов министрами за прошедший год 1 июня каждого года и со своими замечаниями передавал их императору; с его замечаниями отчет возвращался в Комитет министров для исполнения. Во второй половине 30-х годов установился и порядок министерских докладов Николаю I. Раз в неделю докладывали А.Х. Бенкендорф, А.И. Чернышев, А.С. Меншиков, Е.Ф. Канкрин, председатель Государственного совета Н.Н. Новосильцев, командующий Главной квартиры В.Ф. Адлерберг, начальник I отделения Собственной е.и.в. канцелярии А.С. Танеев, а также статс-секретари Г.А. Лонгинов и Г.И. Вилламов; министр двора князь П.М. Волконский докладывал ежедневно. Некоторые министры (М.В. Дашков, Д.Н. Блудов, С.С. Уваров) личных докладов императору не имели, обращались с ним через председателя Комитета министров.

Неспособность осуществлять управление обычными путями и методами толкала царизм на введение в государственный

аппарат некоторых элементов милитаризации. Во второй четверти XIX в. большинство министров были генералами (даже обер-прокурор Синода), целые отрасли управления получили военное устройство: горное ведомство, связанное с управлением горнозаводскими рабочими, пути сообщения, лесное ведомство и др.; в большинстве губерний России действовали военные губернаторы, а губернии, управляемые гражданскими губернаторами, входили, как правило, в состав генерал-губернаторств. На территории всей России были разбросаны войска Корпуса внутренней стражи, осуществлявшие охрану «тишины и спокойствия».

Военная организация и более строгая субординация военных должностных лиц, более суровые военно-уголовные законы – все это казалось надежной гарантией оперативности действий учреждений и чиновников.

Но к середине XIX в. стало ясно, что частичная милитаризация отдельных ведомств оказалась неэффективной и искусственной: оперативность деятельности она не усилила, проявление недовольства масс не остановила.

Новые веяния относительно внутренней организации и порядков внутри ведомств крепостнической России появились сразу же после Крымской войны.

Морское ведомство уже к концу 50-х годов выступило инициатором децентрализации распорядительно-исполнительной деятельности²¹. Эту инициативу поддержал и Александр II²². Децентрализация стала одним из ведущих принципов ведомственных преобразований в период буржуазных реформ 60-х годов XIX в.

Основные тенденции развития
дореформенных ведомств

Особенности развития каждого министерства или главного управления определялись его спецификой и местом в общей государственной системе. Не имея прообраза среди коллегий, Министерство внутренних дел объединяло вначале довольно пестрый конгломерат административно-полицейских, административно-хозяйственных и даже финансовых функций. Манифест 8 сентября 1802 г. определил его компетенцию довольно широко: «Должность министра внутренних дел обязывает его пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи»²³. В ведомство этого министерства были переданы самые разнообразные учреждения: и оставшиеся фактически после упразднения наместников без надзора административно-полицейские местные учреждения, и сословные органы дворянства и городских сословий, и учреждения благотворительности (приказы общественного призрения), и управление иностранными поселенцами, и Экспедиция государственного хозяйства, и продовольственное дело, и Медицинская коллегия, и Главное почтовое управление, и даже управление некоторыми отраслями промышленности – Мануфактур-коллегия и Главная соляная контора. Несмотря на известную пестроту, компетенция МВД приобрела с момента его учреждения характер административно-полицейского ведомства.

От XVIII в. официальная юридическая мысль России наследовала самое широкое толкование задач полиции как всеобъемлющей опеки государства над всеми сторонами деятельности населения²⁴. Это широкое толкование задач полиции сохранялось фактически всю первую половину XIX в.²⁵ Кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства» (полиция безопасности), в ведении МВД оказались и некоторые административно-хозяйственные дела, разрешение которых сводилось фактически к той же полицей-

ско-охранительной сущности. Их исполнение чаще всего было направлено на то, чтобы своевременными и решительными распоряжениями по продовольственным, строительным, медицинским и другим вопросам предупредить широкое проявление недовольства народных масс. Отсюда и официальные термины: «полиция хозяйственная», «полиция медицинская», «полиция строительная», знаменующие эту распорядительную, регламентирующую деятельность самодержавно-крепостнического государства. Немногочисленные хозяйственные мероприятия органов министерства были направлены на удовлетворение интересов различных ведомств (строительство и эксплуатация публичных зданий, а также преимущественно господствующих классов России (например, городское благоустройство).

Значение министерства подчеркивалось тем, что его первым министром был назначен один из членов Негласного комитета – В.П. Кочубей, а товарищем – другой член Комитета – П.А. Строганов.

Как отмечалось выше, это министерство первым выступило против сохранения коллективных форм управления. После утверждения доклада Кочубея 18 июля 1803 г. стал формироваться аппарат Департамента министерства из трех экспедиций: Первая (государственного хозяйства) включала дела Мануфактур-коллегии, Главной соляной конторы и Экспедиции государственного хозяйства и была органом государственного руководства земледелием и промышленностью (кроме горной)²⁶, третья наследовала дела Медицинской коллегии (одновременно был учрежден совещательный ученый Медицинский Совет)²⁷.

Из-за отсутствия нового положения об устройстве местной полиции образование II экспедиции несколько задержалось. В ведение этой экспедиции попали важнейшие административно-полицейские функции – «все то, что к сохранению спокойствия, тишины и благоустройства или полиции относится»; к ее ведению относилось охранение незыблемости крепостнического строя – «равновесие и непоколебимость тех отношений, в коих разные классы государства и члены, их составляющие, находятся»²⁸. Эта экспедиция была открыта 20 апреля 1806 г. В ее ведении находились все дела о проишествиях в губерниях, «цензурный и общественный надзор», надзор за иностранцами, заведование полицией, местами заключения, рекрутскими наборами, приказами общественного признания; она же рассматривала жалобы на полицейские места²⁹. Важнейшей функцией этой экспедиции была борьба с крестьянским движением. Кочубей вынужден был признавать «частные движения непокорливости крестьян помещикам», поясняя, что благодаря усилиям

местных властей «минутное заблуждение, простому народу свойственное, скоро было рассеено, иногда внушением, иногда же появлением воинских отрядов и примерами строгости над теми из поселян, кои из корысти или частных польз своих дерзали вводить людей простодушных в обольщение»³⁰. В 1808 г. министерство разослало специальный циркуляр о борьбе с побегами крепостных крестьян³¹.

Уже в первые годы своего существования МВД стремилось быть примером для других ведомств: управляющий II экспедицией М.М. Сперанский составлял министерские доклады и отчеты, которые публиковались во всеобщее сведение. Здесь же появились первый ведомственный печатный орган («Санкт-Петербургский журнал») и ведомственная статистика. С 7 июня 1806 г. в МВД включен и бывший ранее самостоятельным Почтовый департамент, получивший наименование Главного почтового управления.

Заведование администрацией и полицией оставалось наиболее важной задачей министерства³². Его административно-хозяйственные функции имели весьма скромное значение, поскольку сам объект их ведомства был весьма невелик. Все медицинское управление, например, ограничивалось заведением небольшими для 36 млн чел. населения России медперсоналом (в 1803 г. 1627 врачей и фельдшеров, и из них 727 находились в армии и флоте)³³.

В отношении промышленности Министерство внутренних дел придерживалось протекционистской политики, избегая свойственной для XVIII в. назойливой опеки. Правительство, писал Кочубей, «должно быть только зрителем частных управлений в сем роде, иметь о них сколь можно точные сведения и, не стесняя их никаким непосредственным надзором, удалять с пути, по коему они идут, все препятствия, остановить их могущие»³⁴.

Военные кампании 1805–1807 гг. потребовали увеличения производства солдатских сукон (недостаток 1807 г. 1 млн аршин). 26 июня 1808 г. было учреждено в министерстве главное правление мануфактур, развернувшее активную деятельность по привлечению на поставку сукон частных предпринимателей³⁵.

В своем плане государственных преобразований М.М. Сперанский критиковал устройство Министерства внутренних дел за «смешение и несвязность дел», считая, что «соль, фабрики и полиция мало имеют общего», и этому министерству он отводил только «народную промышленность» (земледелие, фабрики и торговля); «близкою частью» он считал к ней и почту³⁶.

Вся «охрана внутренней безопасности» по плану Сперанского передавалась особому Министерству полиции. Этот проект

возник не без влияния примера соответствующего министерства в наполеоновской Франции, возглавляемого Ж. Фуше. Ближайший сотрудник Сперанского М.Л. Магницкий представил в ноябре 1808 г. Александру I записку «Нечто об общем мнении в России и верховной полиции», в которой констатировал «вредное направление умов в стране»³⁷. Главной причиной этих настроений Магницкий считал «дух революции французской», которая «потрясла умы в целой Европе». В качестве одного из важнейших средств «исправления» общественного мнения Магницкий предлагал организацию «верховой полиции». Образцом для подражания в этом отношении он считал Францию, где ежедневно Наполеон получал точные донесения об общественном мнении в Париже и еженедельно – о положении во всей Франции. Записка, видимо, заинтересовала Александра I, и вскоре (в конце 1808 – начале 1809 г.) ему были представлены две более конкретные записки об устройстве Министерства полиции во Франции³⁸.

При установлении компетенции и внутренней организации Министерства полиции России пришлось руководствоваться конкретными задачами феодально-крепостнической монархии, отличными от условий буржуазной Франции. «Учреждение министерства полиции» 25 июня 1811 г. определило компетенцию и структуру этого министерства. Ему подчинялись губернаторы, губернские правления, полиция, приказы общественного призрения, запасные хлебные магазины, медицинские учреждения. Главным органом этого министерства стала его Особенная канцелярия. «Министерство полиции, – писал Ф.Ф. Вигель, – было сильно небольшою прибавкой, к нему сделанной. Сия прибавка называлась Особую канцеляриею. Многие видели в ней возродившуюся Тайную канцелярию»³⁹.

Функции Особенной канцелярии подразделялись на три категории: 1) «дела по ведомству иностранцев и заграничным паспортам»; 2) «цензурная ревизия» – надзор за книгопродавцами и типографиями, театральная цензура, надзор за изданием и обращением «разных публичных известий (афиши) и т. д.»; 3) «дела особенные», т. е. «все те дела, которые министр полиции сочтет нужным предоставить собственному его сведению разрешению». Эта обычная для карательного законодательства неопределенность и туманность формулировок скрывала подлинную сущность назначения Особенной канцелярии, заключавшейся в борьбе с общественным и крестьянским движением.

В тесном контакте с Особенной канцелярией действовал Департамент полиции исполнительной, который заведовал кадрами полиции, тюрьмами, руководил сбором недоимок и рекрут-

скими наборами. Деятельность двух других департаментов («полиции хозяйственной» и «полиции медицинской») носила вспомогательный характер в плане «предупредительной полиции»⁴⁰.

Первым министром полиции был назначен генерал-лейтенант А.Д. Балашов, занимавший до этого времени ряд полицейских постов в Москве и Петербурге и, по свидетельству современника, «человек черный, владеющий в тончайшей степени шпионским искусством и по сердцу привязанный к сему низкому ремеслу»⁴¹. С началом Отечественной войны 1812 г. он, оставаясь министром, отбыл в армию; управляющим министерством был назначен петербургский главнокомандующий генерал С.К. Вязьмитинов. Ближайшим сотрудником Балашова был Я.И. де Санглен, служивший с ним еще в Москве. Он был составителем «Учреждения» Министерства полиции, а затем и директором его Особенной канцелярии, разработавшим методы деятельности этого учреждения, заключавшиеся в обработке «добровольных донесений», насаждении профессиональной агентуры и провокации.

На всей организации политического сыска этих лет лежала печать явного подражания подобной же государственной функции в наполеоновской Франции, характеризующейся своеобразной распыленностью и децентрализацией сыска. Наряду с Министерством полиции во главе с Ж. Фуше политическим сыском во Франции занимался и министр внутренних дел брат Наполеона, Люсьен; агентурные сведения стекались также к министру двора Дюроку, а также в полицейскую префектуру Парижа, возглавляемую генералом Дюбуа. Сравнивая ежедневно четыре бюллетеня – сводок донесений этих независимых друг от друга и соперничавших между собой органов – с донесениями «личных корреспондентов», подозрительный Наполеон пытался определять политический «пульс» своей империи.

Подобные же организационные начала политического сыска насаждались в России. Министерство полиции в области политического сыска действовало параллельно с Комитетом 1807 г. Недоверчивый Александр I, поручив Балашову следить за Сперанским, в свою очередь предложил де Санглену доносить ему лично о действиях самого Балашова. «Я решительно никому не верю», – объяснял он эти действия⁴². Одним из первых крупных актов деятельности Министерства полиции и его Особенной канцелярии был арест и ссылка в марте 1812 г. М.М. Сперанского⁴³.

Важнейшей задачей Особенной канцелярии оставалась борьба с общественным и крестьянским движением. Ею были взяты на учет все имеющиеся в стране казенные и частные типографии (95) и книжные лавки (149)⁴⁴. С 1817 г. свою цензурную

деятельность она координировала с Министерством духовных дел и народного просвещения⁴⁵.

Осуществляла Особенная канцелярия и некоторые функции разведки и контрразведки; через агентуру в герцогстве Варшавском она располагала сведениями о подготовке вторжения в Россию Наполеона. В Особенной канцелярии проходило немало дел по надзору за проживающими в России иностранцами: в 1814–1816 гг. она установила в этом деле контакт с правительствами Пруссии и Австрии⁴⁶.

Балашову и де Санглену удалось в первые же годы существования Министерства полиции создать значительную агентуру в столице. «Город закипел шпионами всякого рода, – писал впоследствии в записке на имя царя министр внутренних дел В.П. Кочубей, – тут были и иностранные и русские шпионы, состоящие на жаловании, шпионы добровольные; практиковалось постоянное переодевание полицейских офицеров; уверяют даже, что сам министр прибегал к переодеванию. Эти агенты не ограничивались тем, что собирали известия и доставляли правительству возможность предупредить преступления – они старались возбуждать преступления и неодобрения. Они входили в доверенность к лицам разных слоев общества, выражали неудовольствие на Ваше величество, порицая правительственные мероприятия, прибегая к выдумкам, чтобы вызвать откровенность со стороны этих лиц и услышать от них жалобы. Всему этому давалось потом направление согласно видам лиц, руководящих этим делом»⁴⁷. Таким образом, агентура Особенной канцелярии не брезговала и провокацией. В своей деятельности она опиралась на местную администрацию. Осуществляла Особенная канцелярия и борьбу с масонскими ложами. Все они попадали под надзор Министерства полиции⁴⁸. С созданием этого министерства Министерство внутренних дел на короткий срок приобрело характер экономического ведомства.

«Главный предмет Министерства внутренних дел, – отмечалось в «Общем учреждении министерств» 25 июня 1811 г., – есть попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности. По сему к Министерству сему принадлежат дела о поощрении земледелия, колонии, внутренние пересечения и разные ветхие хозяйства, фабрики, внутренняя торговля, почты и публичные здания».

Главное место в аппарате Министерства внутренних дел занял Департамент мануфактур и внутренней торговли, на который возлагалось попечение о заведении, распространении и усовершенствовании промышленности и внутренней торговли, извлечения сбыта промышленной и сельскохозяйственной продукции.

Министр О.П. Козодавлев был горячим поклонником протекционизма. В отношении к промышленности он придерживался § 225 «Общего учреждения министерств», предписывавшего «наблюдать, мерами излишнего надзора и многосложностью правил не стеснить частной предприимчивости. Истинные способы сего управления должны состоять более в отвращении препятствий, нежели в точном и понудительном предписании путей, коими должна шествовать промышленность»⁴⁹.

Основным препятствием для развития промышленности Козодавлев считал отсутствие сведений о ее состоянии. Источником промышленной информации должна была служить созданная им еще в конце 1809 г. газета «Северная почта, или Новая Санктпетербургская газета»⁵⁰, в которой Козодавлев проповедовал две свои основные идеи: 1) основой экономического процветания России может быть только ее промышленное развитие; 2) это развитие должно проходить при энергичной поддержке правительства. Эти идеи не находили поддержки в правительственных кругах крепостнической России, основой экономического строя которой было феодальное земледелие. Возражая придерживавшемуся этой экономической доктрине министру финансов Д.А. Гурьеву, Козодавлев писал, что «хлебопашество без фабрик процветать не может и что народ, занимавшийся единственно земледелием, навсегда останется в нищете и в невежестве»⁵¹. Он выступал защитником протекционистского таможенного тарифа⁵².

Козодавлев был горячим поклонником развития промышленной техники. При его поддержке был принят составленный М.М. Сперанским манифест о привилегиях на изобретения 17 июня 1812 г., положивший начало новому периоду в развитии русского патентного дела. Руководство патентным делом России возлагалось этим манифестом на Министерство внутренних дел⁵³. Созданный им еще в 1810 г. временный Мануфактурный комитет был преобразован в 1816 г. в Комитет для снабжения войск сукнами под председательством самого Козодавлева, который пытался даже создать при министерстве ссудный капитал для финансирования промышленности (начиная с суконной).

Все эти меры Козодавлева не находили широкого сочувствия в правительственных кругах России, продолжавших рассматривать промышленность и торговлю лишь как источник доходов феодально-крепостнического государства. Принятое в угоду помещикам, а также союзникам по антинаполеоновской коалиции (Пруссии, Англии) фритредерские таможенные тарифы 1816 и 1819 гг. свели на нет многие начинания Козодавлева: чис-

ло промышленных предприятий даже сократилось, а во внешней торговле резко возрос импорт.

Экономическая политика О.П. Козодавлева, как и государственные планы М.М. Сперанского, натолкнулась на традиционные социально-экономические устои господствующего класса помещиков, не осознавшего еще в первые десятилетия XIX в. острой необходимости ни в политических, ни в экономических преобразованиях.

Почта оставалась и после 1810–1811 гг. в ведении министерства и сохраняла, вопреки профилю министерства в эти годы, полицейскую функцию перлюстраций. В ноябре 1813 г. Козодавлев обратился к управляющему московским почтамтом с секретным документом «Некоторые правила касательно перлюстрации», которыми предписывал ему, с одобрения Александра I, более секретно проводить перлюстрацию частной корреспонденции. В отличие от XVIII в. и первых лет XIX в., когда основными объектами перлюстрации были дипломатические документы и переписка польских дворян, «правила» О.П. Козодавлева обращали внимание и на внутренние дела, предписывая делать выписки из таких писем, «коих содержание относится наиболее до какого-либо суждения и слухов в правительстве и лицах, в оном находящихся, до вреда и пользы государственной, до притеснения кому-либо из частных лиц, до открытия злоупотребления и тому подобного». Перлюстрация внешней корреспонденции продолжала сохранять свое значение, и при Козодавлеве были учреждены еще два пункта ее – в Яссах и Бухаресте⁵⁴.

Известная общность задач министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения правительства в конце 10-х годов привели к упразднению Министерства полиции 4 ноября 1819 г. и включению без изменений его аппарата в Министерство внутренних дел. Тем же указом Департамент мануфактур и внутренней торговли был передан в Министерство финансов, где находились уже родственные учреждения.

Почтовый департамент с его громоздким местным аппаратом был передан через пять дней в ведение министра духовных дел и народного просвещения князя А.Н. Голицына. С этого времени начался процесс постепенного обособления этого ведомства.

В аппарате Министерства внутренних дел деятельность Особенной канцелярии осуществлялась по тем же направлениям. В 1821–1822 гг. ей удалось разгромить тайные организации в Виленском университете, в Кишиневе и Аккермане⁵⁵. Отдельные агенты и добровольные доносители напали на след и тайных обществ будущих декабристов. В числе информаторов царя оказался и начальник штаба гвардейского корпуса генерал А.Х. Бенкен-

дорф, представивший в 1821 г. Александру I подробную записку о тайных обществах в России даже со многими фамилиями. Но Бенкендорф успокаивал императора, заявляя, что внутри России и не мыслят о конституции, поскольку в ней нет сил, способных произвести революцию: «Дворянство по одной уже привязанности к личным своим выгодам никогда не станет поддерживать какой-либо переворот; о низших же сословиях и говорить нечего. Чернь всегда и везде была и будет чернью,... войска, сами по себе, ни на что не решатся». Исходя из этого, он рекомендовал лишь «бдительный надзор»⁵⁶. Успокоенный Александр I оставил записку без внимания. Подобной участи постигли и доносы Шервуда, Майбороды и Бошняка⁵⁷. Такое равнодушие к информации о тайных обществах в значительной степени можно объяснить и организационным несовершенством политического сыска, децентрализация которого достигла своих пределов. Кроме Министерства полиции и продолжавшего действовать Комитета 1807 г., в России к этому времени появилось еще несколько центров политического сыска. В Петербурге своя секретная полиция была у военного генерал-губернатора генерала А.А. Милорадовича, а также у А.А. Аракчеева⁵⁸. Политический сыск при начальнике южных военных поселений графе И.В. Витте распространял свое действие в 10 – начале 20-х годов на всю территорию юга России⁵⁹. Агентура де Витта присутствовала даже на Венском конгрессе, где параллельно с дипломатической дуэлью за официальными столами делегаций разыгрывалась тайная дуэль органов политического сыска Австрии, России, Пруссии и Франции⁶⁰.

Ко второй четверти века симпатии правительства России стала привлекать организация австрийской секретной полиции, созданной еще в конце XVIII в. под руководством князя И. Пергена и достигнувшей наибольшего совершенства к середине 10-х годов XIX в. Ее отличительными чертами были крайняя централизация политического сыска, осуществляемого Министерством полиции, широкая сеть агентуры и высокая организация перлюстрации (в Черном венском кабинете)⁶¹.

Руководителем и вдохновителем австрийского политического сыска был фактический глава правительства, вначале министр иностранных дел (1809–1821 гг.), а затем канцлер князь К. Меттерних, установивший тесную связь министерств полиции и иностранных дел, а также органов политического сыска Англии, России и Пруссии. Фактически под руководством Меттерниха оказалась вся организация политического сыска Священного союза. Страны – участницы этого союза обменивались взаимной политической информацией о состоянии революционного движения в некоторых наиболее беспокойных частях Европы (Польша,

Италия и др.). Агентурные материалы службы де Витта помогли австрийскому правительству во время подавления восстания в Галиции в 1823 г.⁶²

Тесные политические связи царской России с Австрией уже в начальный период деятельности Священного союза и совместные их действия убедили правительство России в совершенстве австрийской системы политического сыска, подтолкнули его к реформе в 1826 г. – организации III отделения и исполнительного его органа – Корпуса жандармов. Налаженные в предшествующий период связи политического сыска России и Австрии продолжались еще более успешно в последующие десятилетия, вплоть до Крымской войны⁶³.

В 20–30-х годах идет процесс высвобождения Министерства внутренних дел от административно-хозяйственных функций и усиления его карательных звеньев: Департамента общих дел и Департамента полиции, что придавало во второй четверти XIX в. определенную окраску всему этому министерству. Особое внимание уделяло оно проявлению всякого недовольства. «Нарушение общественного порядка противозаконными действиями частных лиц, – отмечалось в итоговом отчете за 25 лет действия Министерства внутренних дел 1825–1850 гг., – есть неизбежное в народной жизни зло» и только «твердая энергичная бдительность правительства есть единственное действительное средство к охранению общественного порядка». Исходя из основной государственной доктрины, провозглашенной и пропагандируемой правительством еще с 30-х годов XIX в., министерство считало, что народ России «привык жить в страхе божьем и повиновении начальству», а случаи неповиновения крестьян своим помещикам в большинстве своем официально объяснялись «безрассудным стремлением крестьян к свободе, вследствие ложного предубеждения в своих будто бы на то правах», которые всегда действовали «по наущению и подстрекательству злонамеренных людей»⁶⁴.

Установленная законами обширная компетенция Департамента полиции исполнительной и его местных органов дополнялась циркулярами, направленными на охрану крепостного строя и подавление всяких проявлений недовольства⁶⁵.

Почти одновременно с Департаментом общих дел, 27 марта 1842 г. была учреждена Особенная канцелярия министра внутренних дел, которая стала вскоре средоточием информации с мест о крестьянских волнениях, через нее губернаторы вели переписку непосредственно с министром по разным срочным и секретным делам⁶⁶; вскоре в канцелярию стали поступать агентурные сведения о деятельности кружка М.В. Буташевича-Петра-

шевского. Всеми секретными дознаниями и агентурой наблюдения канцелярии ведал чиновник особых поручений при министре И.П. Липранди.

На примере Министерства внутренних дел можно проследить не только усложнение внутренней организации ведомства за более чем полвека его существования, но и рост его бюрократизации. Поток циркуляров на места возрастает, но министерство находило объяснение этому росту в том, что «правительство не может в точности полагаться на точное и верное исполнение постановлений, если само не наблюдает беспрестанно за действиями исполнителей»⁶⁷.

Анализ тенденций развития Министерства внутренних дел показывает, в каком направлении изменялось это самое важное ведомство крепостнической России.

Обособленно от МВД развивалось с 1819 г. почтовое ведомство; более 20 лет его главноначальствующим неизменно был князь А.Н. Голицын, сохранивший свое огромное влияние и в правление Николая I. Фактически это было министерство, и 22 октября 1830 г. это было закреплено образованием Главного управления почт. Наряду с почтовыми делами оно сохраняло и важнейшую сыскную функцию – перлюстрацию внутренней корреспонденции. В докладной записке на имя Николая I 30 ноября 1841 г. А.Н. Голицын подчеркивал значение перлюстрации, которая «доводит до сведения» императора «все о злоупотреблениях, совершаемых в разных частях государственного управления как подчиненными, так и начальствующими лицами... через нас государь узнает сокровенные чувства подданных и нужды их, слышит и вопль невинного и замыслы злодея». Этими задачами Голицын обосновывал сохранение и впредь обособленности почтового ведомства, ибо «почтовая часть необходимо должна быть отдалена от других министерств, ибо тогда ваше величество может быть уверено в ее беспристрастии»⁶⁸.

Бесцеремонно вторгаясь в частную переписку, крепостническое государство ханжески заверяло в ее неприкосновенности. На одном из докладов главноначальствующего над почтовым департаментом – Ф. Прянишникова от 30 июля 1854 г. его рукой написано: «Государь император высочайше повелел руководствоваться и впредь правилами о неприкосновенности частной переписки». О необходимости сохранить тайну переписки «в видах вящего поддержания доверия публики к почтам» правительство объявляло и до этого заявлениями 12 апреля 1801 г., 1823, 1827 гг. Впрочем, последнее из них, как и доклад 1854 г., делало «исключение» для корреспондентов – революционных деятелей и представителей высшей бюрократии – на них тайна переписки не распространялась⁶⁹.

Несмотря на ведомственную обособленность, компетенция и деятельность почтового ведомства по своему административно-полицейскому характеру были близки к Министерству внутренних дел. Это функциональное родство и послужило в следующий период основой заключения Главного управления почт в это министерство.

Подробный анализ компетенции, организации и деятельности Министерства внутренних дел показывает, в каком направлении развивалось это важнейшее ведомство дореформенной России. Уже тогда это было карательным антинародным ведомством.

В 1968 г. в Висбадене (ФРГ) была издана книга некоей Люси Люиг «К истории русского министерства внутренних дел при Николае I», в которой автор, основываясь на материалах дореволюционных источников и исследований (юбилейного очерка министерства 1901 г. и книги Н. Варадинова), выставляет на первый план продовольственную, медицинскую и благотворительную деятельность и высоко оценивает деятельность этого министерства как органа, который проявлял «заботу государства о благополучии верноподданных»⁷⁰. В действиях самого Николая I автор видит даже «либеральные стремления», приводя в пример его... сословную политику: создание органов «крестьянского самоуправления» (имеются в виду волостные и сельские органы государственных крестьян по реформе графа П.Д. Киселева 1838 г.), участие дворян в выборе местной полиции (исправник), дворян и даже крестьян в выборе судебных чиновников. Все это, подчеркивает автор, «содействовало благосостоянию и развитию общественной жизни». Конечно, в деятельности министерства, по мнению автора, были некоторые неприятные стороны, которые вызывали недовольство (Л. Люиг называет цензуру, которая, кстати, в это время находилась в другом ведомстве), но, по мнению Люиг, «нет такой системы, которая не сочетала бы сотрудничество с населением с его угнетением». Единственно, в чем упрекает автор дворянство России, это в пассивности, в нежелании идти навстречу либеральным «порывам» правительства Николая I, проводимым и через Министерство внутренних дел⁷¹.

Приведенный выше исторический очерк развития дореформенного МВД показывает идейную убогость, фактическую несостоятельность и надуманность концепции Л. Люиг; и это не удивительно: в подтверждение своих взглядов этот автор нередко ссылается на работы М. Гершензона, П. Струве, сборник «Вехи» и другие идейные «истоки» своего «исследования».

Центральный аппарат учрежденного в 1802 г. Министерства юстиции ведет свое начало из административно-судебных

функций канцелярии генерал-прокурора Сената. Первый министр юстиции (он же генерал-прокурор) Г.Р. Державин попытался истолковать весьма неопределенные функции Министерства юстиции по манифесту 8 сентября, как функции главным образом надзора над государственным аппаратом и попытался внушить эту мысль на первом же заседании Комитета министров другим министрам, но встретил там очень холодный прием⁷². Его попытка выступить против злоупотреблений высших чиновников (министра финансов графа А.И. Васильева, морского – П.В. Чичагова и др.) вызвала неудовольствие самого царя и повлекла за собой увольнение этого беспокойного министра⁷³. При его преемниках на министерском посту (князь П.В. Лопухин и И.И. Дмитриев) генерал-прокурорская должность окончательно отходит на задний план перед министерской, т. е. заведованием личным составом судов и прокуратуры; за министром сохранялось огромное влияние на весь ход дел в Сенате. Учитывая, что министр юстиции, будучи генерал-прокурором, часто отвлекался от дел управления, законы второй четверти XIX в. перекладывали (начиная со 2 июня 1828 г.) значительную часть обязанностей министра юстиции на его товарища; окончательно это было закреплено законом 11 апреля 1852 г., по которому в ведении его оказывались уголовные, гражданские и ревизионные дела, оконченные в департаментах Сената после предварительного рассмотрения в министерстве, надзора за производством дел в местных судах, а также за арестными делами. За самим министром сохранялось огромное влияние на весь ход дел в Сенате: часть дел поступала в Сенат непосредственно от него или по его санкции; он следит за присутствием сенаторов в сенатских заседаниях, в случае разногласия в мнениях сенаторов по департаментам министр дает разрешение на перенос дела в Общее собрание; министр дает предписание Сенату об ускорении решения дел; в случае разногласия по делу в Общем собрании Сената, дело поступает по указанию министра... в Департамент юстиции, а оттуда в обер-прокурорскую Консультацию; несогласие обер-прокуроров с министром юстиции разрешалось Комитетом министров, Государственным советом или самим царем. Даже решенные в Сенате дела после подписания их сенаторами возвращались к министру юстиции⁷⁴.

Законы 1831–1833 гг. установили большую четкость в распределении дел внутри министерского департамента. Его распорядительное отделение заведовало всем личным составом Сената, Министерства юстиции и местных судов; через это отделение шли все назначения, награды, увольнения, пенсионные дела. Уголовное отделение департамента собирало со всей России от

низших судов Сената информацию об уголовных делах, выговорах и взысканиях, налагаемых на администрацию, о разногласиях сенатов, об арестантах; в отделение поступали протесты губернских прокуроров. Аналогичную информацию о гражданских делах собирало гражданское отделение⁷⁵. В канцелярии Министерства юстиции существовал особый стол, который занимался разрешением дел, производимых «без огласки» (оскорбление правительства, жалобы крестьян на помещиков, сектантские дела и т. п.).

Бюрократизм судебной системы крепостнической России, сложные путаные формы ее судопроизводства тормозили рассмотрение судебных дел. К 1 января 1834 г. по всей России числилось 474,7 тыс. нерешенных дел, а к 1 января 1835 г. эта цифра возросла до 0,5 млн дел (примерно 15% к общему числу решенных дел)⁷⁶. Правительство стремилось выйти из этого судебно-процедурного тупика с помощью частных мер (в их числе усиление подготовки кадров судебных чиновников).

Для подготовки чиновников канцелярий судебного ведомства в 1835 г. было учреждено Училище правоведения. Это было привилегированное учебное заведение со сроком обучения в 6 лет для дворян, равное по правам Царскосельскому лицейу. Находясь под попечительством одного из членов императорской фамилии – герцога П.Г. Ольденбургского, училище административно подчинялось Министерству юстиции.

В условиях разложения феодально-крепостнического строя министерство проявляло заботу об охране земельных прав и сословных привилегий дворянства. Подтверждавшие это документальные материалы находились в различных архивах (Разрядном, Вотчинном и Старых дел), правда, некоторые материалы пострадали от сырости, переездов и т. д.

В 1852 г. все эти архивные документальные материалы были централизованы в новом Архиве Министерства юстиции, ставшем одним из крупнейших исторических архивов России⁷⁷.

На пост министра юстиции (фактического главы двух ведомств – Сената и Министерства юстиции) Николай I назначал наиболее опытных и консервативных чиновников. Среди министров второй четверти XIX в. особенно выделялись Д.В. Дашков (1829–1839 гг.) и граф В.Н. Панин (1839–1862 гг.).

Судебная система России была первым звеном феодально-крепостнического государства, которое пришло в негодность, и это стали понимать отдельные представители правящих верхов еще в 30-е годы. Министр юстиции Д.В. Дашков еще 29 октября 1836 г. подал Николаю I всеподданнейший доклад об «усовершенствовании судопроизводства», к которому прилагались про-

екты инструкции для следствия, некоторые коррективы гражданского и уголовного судопроизводства. Осторожно министр юстиции говорил здесь и о необходимости «систематического исправления гражданских и уголовных законов». Николай I одобрил этот доклад, предложив «начать с исправления уголовных законов, коих недостатки особенно ощутительны»⁷⁸. Дашкова вскоре на министерском посту сменил Д.Н. Блудов, а с конца 1839 г. министром юстиции стал на долгие годы (до 1862 г.) крайний реакционер граф В.Н. Панин. Тяжелое состояние суда не раз обращало внимание даже самого Николая I, вынужденного оставить на докладе об одном запутанном судебном деле 30 – начала 40-х годов (Баташовых) резолюцию о том, что «надо обратить внимание на наше неудовлетворительное отправление правосудия»⁷⁹.

В 1849 г. Николай I поручил главноуправляющему II отделением и директору департамента законов Государственного совета графу Д.Н. Блудову заняться изысканием мер к усовершенствованию гражданского судопроизводства». Блудов откликнулся запиской, в которой все дело «усовершенствования» гражданского судопроизводства свел к введению «удовлетворительнейшего порядка приготовления дел к докладу и самого оных доклад». Николай I одобрил эту «главную задачу» и повелел на основании этого составить новый устав гражданского судопроизводства⁸⁰. Особая комиссия II отделения Собственной е.и.в. канцелярии под руководством Блудова с длительными паузами и перерывами подготовила такой проект к 1857 г., но Государственный совет признал его уже недостаточным. Тогда Блудов обратился к Александру II 7 ноября 1857 г. с запиской «О несвоевременности введения в России западного судопроизводства» ввиду отсутствия «в нашем гражданском обществе ясных понятий о праве и порядке». Текст записки вызвал одобрительную резолюцию Александра II: «Совершенно разделяю ваше мнение, что мы еще недовольно сделали для введения у нас гласности и адвокатов; вот почему не желаю, чтобы вопрос сей был возбуждаем в Государственном совете»⁸¹. Признавая неудовлетворительное состояние суда, реакционная бюрократия противилась буржуазным преобразованиям. Министр юстиции граф В.П. Панин выступал против судебной реформы даже в процессе ее разработки⁸².

Манифест 8 сентября 1802 г. определял задачи Министерства финансов как «управления казенными и государственными частями, кои доставляют правительству нужные на содержание его доходы и генеральное всех доходов рассигнование по разным частям государственных расходов». Включенные в аппарат этого министерства учреждения и объекты управления можно условно подразделить на три основные группы: 1) связанные с источни-

ками доходов: Лесной департамент, Берг-коллегия, заведывание государственными имуществами и оброчными статьями, государственными крестьянами; 2) органы государственного кредита (банки) и, наконец, 3) аппарат по взиманию налогов и выдачам сумм (казенные палаты), а также изготовление ассигнаций, чеканка монет и т. д. (Монетный департамент и Экспедиция заготовления вексельной бумаги). Этим же законом устанавливался порядок составления бюджета России и определялась роль в этом Министерства финансов. Осенью каждого года оно составляло «генеральную ведомость» о доходах будущего года; ежегодно к началу октября каждый министр доставлял в Министерство финансов план или «габель» предполагаемых расходов, и министр финансов в ноябре на этой основе составлял общий «штат» расходов и вместе с генеральной ведомостью о доходах представлял их на утверждение императора. После утверждения ведомость отсылалась государственному казначею для исполнения. Трудности составления его и высокая ответственность в рассмотрении потребовали создания уже осенью 1806 г. межведомственного Комитета финансов; его председателем был председатель Комитета министров, а членами – ряд министров (в том числе и финансов).

В начале XIX в. (1801 г.) государственный долг России (внутренний и внешний) составил 408 млн руб. при годовом доходе в 111 млн руб. (1803 г.). В обращении находилось до 195 млн руб.⁸³ ассигнаций, а цена ассигнационного рубля исчислялась в 65,5 коп. серебром. Структура государственного бюджета и в начале века существенно не изменилась по сравнению с концом XVIII в.⁸⁴ В 1805 г. подушная подать и оброчные сборы давали 32,3% доходов, питейные и соляные дела – 24%, таможенный сбор – 8,8%. Общий доход исчислялся в 107,2 млн руб., а расходы – 125,4 млн руб. Дефицит бюджета покрывался выпуском ассигнаций на сумму 28 млн руб., что вместе с заимствованиями из банков составляло более 20% «дохода».

Основным источником расходов являлись военные расходы (40–50% бюджета)⁸⁵. Источником хронического дефицита были активная внешняя политика, дорогостоящий государственный аппарат, расходы на нужды императорского двора, а также церковь.

В начале XIX в. Министерство финансов оказалось далеко не единственным финансово-хозяйственным ведомством: многие подобные функции имело в это время и Министерство внутренних дел; самостоятельно существовало и Государственное казначейство (до 1821 г.).

Самостоятельным ведомством в начале века оказалось и Министерство коммерции. Его создание было вызвано желанием усилить активный внешнеторговый баланс. За короткий период

это министерство активизировало свою деятельность⁸⁶, но вскоре она была подорвана континентальной блокадой, что привело к параличу этого ведомства и его упразднению в августе 1810 г.⁸⁷

Создание и деятельность Министерства коммерции, как и Министерства внутренних дел периода О.П. Козодавлева, отражали крайне противоречивые и неустойчивые тенденции правящих кругов России того времени. С одной стороны, крепостническое государство не могло уже не считаться с интересами развивающейся буржуазии и допускало, в зависимости от обстоятельств, отдельные меры в ее интересах, а с другой стороны, сравнительно легко отказывалось от этих буржуазных жестов, когда это в какой-либо, даже небольшой мере не соответствовало его интересам.

Важным объектом управления Министерства финансов явилась горная промышленность, обслуживаемая в основном крепостным трудом приписных (посессионных) крестьян⁸⁸. Со временем восстановления Берг-коллегии в 1796 г. в горном ведомстве установилась мелочная опека коллегии над местными горными начальниками. В составленном в 1804 г. в Министерстве финансов «Историческом описании горных дел в России» был большой раздел «о нынешнем состоянии заводов, где наряду с бюрократизмом отмечались ветхость заводских строений и прудов, плохая техника, низкая выработка. Составитель вынужден признать, что «приниженное состояние» приписанных к заводам крестьян «вредит и пользе казны и нравственности людей», создает у них «унылость духа»⁸⁹. За историческим описанием последовал доклад министра финансов графа А.И. Васильева Александру I 21 сентября 1804 г. об основаниях предполагаемой горной реформы. Только 13 июля 1906 г. Александр утвердил доклад Министерства финансов и проект «Горного положения»⁹⁰. Вместо Берг-коллегии учреждался Горный департамент, состоящий из Горного совета («для дел учредительных, законодательных, ученых, искусственных и художественных») и Горной экспедиции – для дел хозяйственных и исполнительных. На территории России Горному департаменту были подведомственны пять «отделений» – территориально-ведомственных округов, где действовали горные правления и начальства (Урал, Замосковье, Оленецкие и Луганские заводы, Грузия и Польша). Местные горные власти получали большие распорядительные права. Окончательно Горный департамент был открыт лишь к лету 1807 г.

Войны и континентальная блокада подорвали всю финансовую систему России. В 1809 г. ассигнационный рубль стоил 35 коп. серебром.

Сперанский разработал принятый 2 февраля 1810 г. «План финансов», в котором рекомендовал перестроить налоговую сис-

тому России, установив «соразмерности доходов и расходов» путем ряда чрезвычайных мер: продажи части государственных имуществ для изъятия ассигнаций; были введены дополнительные налоги, в том числе впервые была сделана попытка обложить налогом самих помещиков (по 50 коп. с ревизской души крепостных). Из-за противодействия помещиков многие меры этого плана оказались нереализованными⁹¹.

«Разделение государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г. расширило компетенцию Министерства финансов не только за счет включения в нее Коммерц-коллегии: из Министерства внутренних дел в него было передано заведование казенными землями, винными откупами, мерами и весами и некоторые другие объекты управления.

«Общее учреждение министерств» закрепляло традиционное с XVIII в. разделение ведомств по отраслям: доходы, расходы, финансовый контроль. В ведомство Министерства финансов попадали «все источники государственных доходов»: государственные имущества, дела горные, соляные, подати, сборы и пошлины; дела внешней торговли и управление таможен, городские и земские доходы, а также денежные повинности.

Принятое одновременно с этим общим актом «Учреждение Министерства финансов» распространяло на это большое и сложное ведомство организационные принципы общеминистерского «учреждения»⁹². Коллегиальные органы министерства были упразднены, организационным принципом его стало единоначалие. В Министерстве финансов были учреждены совет, канцелярия министра и департаменты: разных податей и сборов⁹³, государственных имуществ, горных и соляных дел, внешней торговли. Кроме того, в составе министерства находилась учрежденная еще 27 мая 1810 г., Комиссия погашения долгов. 4 ноября 1819 г. аппарат министерства пополнился передачей в него из Министерства внутренних дел Департамента мануфактур и внутренней торговли; туда же был передан и Комитет снабжения войска сукнами.

Отечественная война 1812 г. ухудшила финансовое положение России. В 1812 г. было выпущено ассигнаций на 68,2 млн руб., а в 1813 г. даже 100,9 млн руб. (более 22% доходов государства). Общий дефицит государства за 2,5 года войны (1812–1814 гг.) составил 360 млн руб. и был покрыт выпуском ассигнаций, внутренними займами и английскими субсидиями. Тяжкое финансовое положение усугублялось казнокрадством чиновников, расхищавших государственные средства, отпускаемые на военные нужды⁹⁴.

Во время войны и в послевоенные годы для изыскания средств был приспособлен и Комитет финансов («Секретный ко-

митет по финансам») из представителей различных ведомств под председательством графа И. Салтыкова (председателя Комитета министров и Государственного совета); министр финансов входил в состав его как рядовой член. Деятельность комитета выражалась в утверждении выпусков ассигнаций, что влекло дальнейшее падение их курса и повышение лажа (разницы между стоимостью ассигнационного и серебряного рублей)⁹⁵.

К 1817 г. в обращении находилось бумажных денег на сумму 836 млн руб. и ассигнационный рубль разменивался на 25 коп. серебром. Комиссия погашения долгов делала попытки выкупить хотя бы часть ассигнаций путем внутренних займов и продажи государственных имуществ. За пять лет к 1828 г. часть их была выкуплена, но в обращении все еще находилось 596 млн руб. бумажных денег;) курс ассигнационного рубля повысился всего с 25 до 27 коп. серебром⁹⁶.

Расстройство денежной системы России в первую четверть века было прямым следствием кризиса феодально-крепостнического строя. Растущая связь помещичьего хозяйства с рынком расшатывала крепостное хозяйство. «Помещик, – писал В.И. Ленин, – начинает производить хлеб на продажу, а не на себя. Это вызывает усиление эксплуатации труда крестьян»⁹⁷.

Феодальное государство, в свою очередь, усиливает налоговый гнет. Войны, дорогостоящий государственный аппарат, потеря части доходов в результате неудачной таможенной политики – все это и привело к финансовому кризису конца 10 – начала 20-х годов. Далекий от глубокого анализа причин этого кризиса, Александр I по совету Аракчеева удалил 22 апреля 1823 г. возглавлявшего более 13 лет Министерство финансов графа Д.А. Гурьева; на его место Аракчеев посоветовал назначить бывшего генерал-интенданта первой армии Е.Ф. Канкрин⁹⁸. В истории финансов феодальной России началась «эпоха Канкрин». Финансовая система Канкрин более последовательно отражала узкоэгоистические интересы феодально-крепостнического государства в период его углублявшегося кризиса. Канкрин полностью отказался от кредитования промышленности, выступал против железнодорожного строительства, против создания частных банков; деятельность казенных кредитных «установлений» была направлена на кредитование помещичьего хозяйства и крепостнического государства. Гильдейская реформа 1824 г. тормозила выделение капиталистических элементов из крестьян и мещан. Предпринятые Канкриным меры протекционистского характера были продиктованы в значительной степени стремлением к «регулированию бюджета», т. е. принцип был провозглашен Канкриным еще в 1821 г. в его исследовании «Всемирное богатство, национальное богатст-

во и государственное богатство», изданном в Мюнхене на немецком языке⁹⁹ и особенно сочувственно встреченном правящими кругами России и, прежде всего, Аракчеевым, порекомендовавшим Александру I на пост нового министра финансов именно Канкрину¹⁰⁰. Впоследствии Канкрин развил свои взгляды в других экономических работах «О государственном кредите (1840) и, особенно, в «Экономии человеческого общества и финансовой науке» (1845) – своем предсмертном итоговом трактате¹⁰¹.

Всю свою покровительственную политику в отношении промышленности и торговли Канкрин связывал с феодальным земледелием. «Обязанность государства, – писал он, – сколь возможно покровительствовать торговле, не забывая, однако же, что торговля, как живой нерв, должна быть в тесной связи с главным основным производством – земледелием и с второстепенным производством – промышленностью и служить к их развитию»¹⁰². В отличие от О.П. Козодавлева и, особенно, Н.С. Мордвинова, настаивавших на широком государственном кредитовании промышленности¹⁰³, Канкрин был решительным противником кредитования буржуазии, считая, что эти «субсидии на много лет убивают самодеятельность частных лиц»¹⁰⁴. В конце своей деятельности он даже с гордостью признавался, что «уже двадцать пять лет, как для поддержания фабрик не было употреблено правительством сколько-нибудь значительной суммы»¹⁰⁵.

Во второй четверти XIX в. Министерство финансов представляло собой громоздкое ведомство, организационные основы которого отражали всю сущность финансовой системы феодального государства в стадии его кризиса. Всем податным делом по взысканию прямых и косвенных налогов, а также повинностями населения заведовал Департамент разных податей и сборов. Он руководил сбором подушной и оброчной податей, которые давали наибольший доход государству, а также различных сборов (гильдейских, питейных) и пошлин (гербовых, крепостных, канцелярских и проч.).

Департамент руководил исполнением населением различных «земских» повинностей, как денежных (на содержание местной администрации, военных поселений), так и натуральных (дорожная, строительная, подворная и т. д.). Все эти феодальные повинности ложились дополнительным бременем на тяглое население России. «В России – писал Ф. Энгельс, характеризуя финансовую налоговую систему, – является правилом, что высшие сословия почти свободны от налогов, а крестьянин платит почти все»¹⁰⁶.

Особенно возросло значение этого департамента в связи с введением в 1827 г. откупной водочной системы, горячим поклонником которой был Канкрин¹⁰⁷.

Являясь средством накопления огромных богатств, откупа вели к ограблению, спаиванию и обнищанию масс населения, к разложению чиновничества и т. п. Н.Г. Чернышевский считал, что откупа – это «несовершенная форма взимания государственных налогов и пошлин», а «откупщик – это чеченец, на несколько часов вторгающийся в поместье»... Нет, наше сравнение еще не полно: разорительный набег уничтожает только жатву и уже готовое богатство жителей, он не портит самой почвы, он не портит нравственных сил ее населения. Откуп делает и это»¹⁰⁸.

Со времен восьмой ревизии (1833 г.) на Департамент разных податей и сборов возлагалось общее руководство по проведению этих переписей тяглого населения¹⁰⁹.

В XVIII в. и до середины XIX в. в России было проведено десять ревизий переписей тяглого мужского населения, и из них пять (VI–X) падали на первую половину XIX в. Ревизские сказки на крепостных подавались помещиками, на удельных крестьян – их приказчиками, на государственных – их старостами, на тяглое городское население – органами сословного самоуправления (шестигласными думами, ратушами), а где их не было – органами полиции. Все эти сведения поступали в ревизскую уездную комиссию (под руководством уездного предводителя дворянства), та составляла краткую перечневую ведомость; один экземпляр сказок с ведомостью поступал в уездное казначейство, а другой – в казенную палату; общие перечневые ведомости и посылали их при VI и VII ревизиях в Сенат, а с VIII ревизии – в Департамент разных податей и сборов Министерства финансов.

В перечневые ведомости включались с VII ревизии – женский пол, а с VIII ревизии – лица неподатных сословий «для одного только счета». Материалы каждой ревизии служили основанием подушного обложения, отбывания рекрутской и других повинностей тяглых сословий. Общая ведомость народонаселения публиковалась в «Журнале Министерства внутренних дел»¹¹⁰.

Департамент государственных имуществ управлял государственными крестьянами и государственными имуществами, направляя свои усилия на извлечение наибольшей доходности из эксплуатации крестьян, наибольших доходов. Те же задачи преследовал и Департамент горных и соляных дел.

Департамент внешней торговли наследовал дела бывшего Министерства коммерции¹¹¹.

В 1819 г. из Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан Департамент мануфактур и внешней торговли, потому что «поощрения и одобрения промышленности относятся более к Министерству финансов, нежели к другому, ибо оное первое извлечь из того может сразу пользу и сие еще более,

что внешняя торговля принадлежит к его ведомству и что от оной никак уже невозможно отделить торговли внутренней»¹¹².

Таким образом, уже с конца 10-х годов XIX в. заведение всей казенной промышленностью, «попечительство» и надзор за частной промышленностью и торговлей были централизованы в составе Министерства финансов.

В условиях феодально-крепостнической России кредит был развит крайне слабо. От XVIII в. сохранялись государственные ассигнационный и заемный банки, а также банки при благотворительных заведениях – ссудные и сохранные казны при Воспитательных домах Петербурга и Москвы; роль банков выполняли и приказы общественного призрения. За исключением Ассигнационного банка, все эти банки занимались выдачей ссуд помещикам под залог их имений и «душ» крепостных.

Несмотря на тяжелое положение финансов, в течение всей первой половины XIX в. самодержавие делало все возможное, чтобы облегчить помещикам пользование кредитом, снисходительно смотрело на задолженность дворов банкам и даже время от времени «прошало» ее¹¹³. К 1859 г. дворяне-землевладельцы заложили в кредитных учреждениях имения с 7,1 млн душ (66% крепостных) на сумму 425 млн руб.¹¹⁴ В большинстве случаев ссуды эти использовались не для производственных нужд. Н.Г. Чернышевский подчеркивал, что эти дореформенные банки давали «ссуды часто только на мотовство помещиков»¹¹⁵. Коммерческий кредит был весьма невелик. Несмотря на реакционные тенденции дворянских правительственных кругов, самодержавие во второй четверти века было вынуждено считаться с новыми явлениями в экономической жизни страны.

7 мая 1817 г. для того, чтобы «дать купечеству вящие способности к увеличению и расширению коммерческого оборота», по инициативе министра финансов Д.А. Гурьева был учрежден Государственный коммерческий банк, объединявший действия учетных контор¹¹⁶; вскоре были открыты десять контор этого банка. Банк обслуживал купцов первой гильдии. Он принимал деньги на хранение, давал ссуды под залог товаров. Его коммерческий кредит был в 20–40-х годах невелик, а промышленный фактически отсутствовал.

Открытие этого банка было несомненной уступкой сторонникам покровительственной политики. У Гурьева созрел более широкий план кредитной реформы, заключавшийся в том, чтобы закрыть заемный банк и значительно расширить ссуды для промышленности через особую Государственную страховую контору при том же Коммерческом банке. Этот проект при обсуждении в Департаменте экономии Государственного совета встретил рез-

кий отпор со стороны большинства его; Гурьева поддержал лишь Государственный контролер Б.Б. Кампенгаузен¹¹⁷. Сменивший Гурьева Канкрин добился отклонения его проектов, дальнейшего расширения операций Заемного банка по кредитованию дворянского землевладения¹¹⁸.

В административном отношении все кредитные учреждения не были централизованы. Если государственные Ассигнационный, Заемный и Коммерческий банки находились в ведении Министерства финансов, то сохранные и ссудные казны находились в Мариинском ведомстве, а приказы общественного призрения – в Министерстве внутренних дел.

В 1818 г. для высшего надзора за кредитными сборами и операциями этих банков и координации их действий был учрежден Совет государственных кредитных установлений, состоявший из чиновников многих ведомств и представителей от помещиков и купцов (по шесть от каждого сословия)¹¹⁹. Совет Государственных кредитных установлений, как и финансовый комитет, был межведомственным органом, не входил в состав Министерства финансов (председателем его был председатель Государственного совета, а министр финансов – только членом), но оба эти учреждения по компетенции и делопроизводству имели с Министерством финансов тесную связь. Не имея достаточно четкой компетенции, этот Совет осуществлял функции лишь общего надзора, а также составлял и публиковал общие отчеты государственных кредитных установлений, в чем и заключалась его деятельность по координации разбросанных в трех ведомствах банков дореформенной России. Гораздо большее значение имела учрежденная для заведования кредитными учреждениями министерства 5 декабря 1824 г. Особенная канцелярия по кредитной части, игравшая большую роль в финансовой системе России в последующий, пореформенный период ее развития¹²⁰.

Как и до реформы 1811 г., Министерство финансов составляло проекты ежегодного бюджета. Со времени учреждения Государственного совета в 1810 г. каждое министерство не позднее 15 ноября представляло Министерству финансов свои сметы, которые сводились здесь в единую роспись доходов и расходов и вносились в Государственный совет; после рассмотрения ее в совете она поступала на утверждение императора¹²¹.

В основе составления и реализации бюджета лежала строгая секретность. «Генеральные сведения обо всех государственных доходах и расходах, об оборотах государственного казначейства и ассигнационного Банка, а также по монетному переделу и внешним переводам, – отмечалось в специальном постановлении Комитета министров еще в 1802 г., – почитать в числе дел также

подлежащих и оных в отчет Правительствующему Сенату не включать»¹²². Эта секретность бюджета была вызвана стремлением скрыть от народных масс грабительский, антинародный характер финансовой политики самодержавия.

Экономическая доктрина второй четверти XIX в. провозглашала: более активное регулирующее вмешательство крепостнического государства в экономическую жизнь страны, в том числе и в ее промышленное развитие, допуская в интересах этого государства и класса помещиков-дворян колебания от прямого покровительства развитию промышленности и развивающейся буржуазии до мер стеснения этого развития. В 1828–1829 гг. в составе Министерства финансов были учреждены Мануфактурный и Коммерческий советы, членами которых были фабриканты, заводчики, купцы и представители технической интеллигенции¹²³. Сам факт появления этих советов свидетельствовал о зарождении в крепостнической государственной машине новых элементов, которые приобрели гораздо большее значение в пореформенной России и дали основание В.И. Ленину назвать Министерство финансов «фабрикантским ведомством»¹²⁴. Другими элементами буржуазной политики этого министерства в 20–40-е годы были всероссийские промышленные выставки, покровительственные тарифы 1822–1842 гг., учреждение Технологического института, денежная реформа 1839–1843 гг. Проводя мероприятия, направленные на развитие промышленности и торговли, Министерство финансов оставалось ведомством крепостнической России. С Мануфактурным и Коммерческим советами в нем прекрасно уживалось и чисто крепостническое ведомство – горное.

Технический прогресс и рост производства частной промышленности почти не захватили казенных отраслей промышленности (металлургической, суконной). Высокие таможенные пошлины и принудительный труд тормозили развитие металлургии Урала, которая, основывая свое господство «на монополии и на своем владельческом праве»¹²⁵, даже накануне крестьянской реформы, давал России 71% всего чугуна. Еще в начале XIX в. Англия обогнала Россию по производству чугуна, а накануне реформы она производила чугуна почти в 12 раз более, чем Россия; к этому времени Россию обогнали по производству чугуна также США, Франция и Германия. На протяжении всей первой половины века ежегодное производство чугуна в России топчется на одном месте, колеблясь между 9 и 13 млн пудов¹²⁶.

Стремясь повысить производительность уральских заводов и сдержать проявление недовольства подневольных горнозаводских крестьян, правительство Николая I провело в 1834–1837 гг. милитаризацию горного ведомства: сам Горный департамент был

преобразован в Главное управление горных и соляных дел, были созданы: военизированный корпус горных инженеров со своим штабом, Комитетом, советом, Горным аудиториатом; на заводах были установленные воинские горные команды.

В финансовой системе России, так же как и в судебной, ранее чем где-либо стали ощущаться кризисные явления. Денежная реформа только на время восстановила денежную систему. В последующие годы выпуск кредитных билетов растет, растет разрыв между ними и металлическим фондом.

Важным источником пополнения государственных доходов были в дореформенной России заимствования на длительные сроки из банков. Специальная правительственная комиссия Ю.А. Гагенмейстера, М. Рейтерна, Г.П. Небельсина и Н.А. Милютина в 1859 г. подвела своеобразный баланс состояния казенных банков: из числившихся в банках вкладов в 1045 млн руб. в наличности значилось всего 35 млн руб.¹²⁷

Общее состояние финансов России в 50-х годах было плачевным. Основной его особенностью была острая хроническая дефицитность, покрываемая выпуском бумажных денег, внешними займами¹²⁸. О структуре бюджета России в 50-х годах свидетельствует нижеследующая таблица (в млн руб.)¹²⁹.

Годы	Государственные доходы (обыкновенные)	Займы (выпуск кредитных билетов, займы из кредитных установлений, внешние займы)	Общие доходы (обыкновенные и чрезвычайные)	Государственные расходы
1851	231,3	36,7	268	280,6
1852	252,4	25	277,4	280,3
1853	265	46	311	313
1854	283,5	93,3	376,8	383,5
1855	270	263	533	526
1856	361,8	267,1	628,9	619,4
1857	297,3	50	347,3	347,8
1858	292,7	65,3	358	363,4
1859	334,7	13,7	348,4	350,5
1860	359,5	79,2	438,7	438,2

Из таблицы видно, что даже при таких чрезвычайных пополнениях, как внутренние займы, Россия с трудом справлялась с дефицитом. Значительный рост доходов в 1855–1856 гг. объясняется энергичным выпуском кредитных билетов (в 1855 г. почти на 199 млн руб., а в 1856 г. почти на 192 млн руб.)¹³⁰.

Цензурные строгости не позволяли Н.Г. Чернышевскому открыто критиковать финансовые порядки России, и ему приходилось прибегать к обычным для того времени и для статей самого Чернышевского ссылкам на другие страны. В статье «Тюрго» (1858 г.), описывая состояние Франции начала XVIII в., он писал о том, что ее «финансы находились в расстроеном положении; ежегодно оказывался дефицит... Государственный долг возрастал» и «проценты уплачивались при помощи новых займов и новых податей»¹³¹. Современники прекрасно понимали, о каком государстве и каком времени идет речь. Более открыто писал А.И. Герцен: «Финансы плохи, да ведь это обыкновенное русское хозяйство, вид пышный и ни гроша за душой». В том же 1860 г. о крайнем расстройстве финансов России писал К. Маркс, считая, что царизм стоит на грани финансового банкротства¹³².

Крах всей экономической системы России во второй четверти XIX в. был вызван отнюдь не ошибками и не непоследовательностью экономической политики Николая I и Канкрин, как это пытаются иногда объяснить некоторые современные буржуазные исследователи¹³³; в его основе лежал глубокий кризис всего феодально-крепостнического строя России, и в том числе и ее финансово-кредитной системы. Только падение крепостничества вызвало изменения в этой системе и в аппарате Министерства финансов.

Новые веяния в правительственных кругах в начале XIX в. совсем не коснулись финансового контроля, так как верхи бюрократии не были заинтересованы в организации реального контроля. Тяжелое состояние финансов и грандиозные хищения в комиссариатском ведомстве в 1807 г. вынудили правительство поставить вопрос об усилении финансового контроля. Созданное по инициативе М.М. Сперанского Главное управление ревизии государственных счетов 28 января 1811 г. представляло собой скромное ведомство без местного аппарата; контроль его не распространялся на многие ведомства¹³⁴. Специальный межведомственный комитет по организации учета в министерствах в 1819–1821 гг. вынес решение о том, что в Главное управление ревизии государственных счетов должны поступать только сводные годовые отчеты министерских департаментов¹³⁵. Несовершенный и до этого финансовый контроль оставался простой формальностью. В декабре 1836 г. Главное управление было переименовано в Государственный контроль, аппарат его увеличился¹³⁶, но состояние финансового контроля не улучшилось.

Чисто формальная организация контроля позволила даже Министерству финансов скрывать от Государственного контроля огромные суммы. При составлении бюджета на 1850 г. Нико-

лай I и министр финансов Ф.П. Вронченко решили скрыть дефицит в 38,5 млн рублей не только от Государственного контроля, но и от Государственного совета. «Повторение сего дефицита на 1850 г. и при том на 19 млн руб. более, – отмечалось в бюджетных предположениях, поданных царю, – при невозможности сохранить это дело в совершенной и непроницаемой тайне, когда проект росписи будет рассматриваем в Государственном совете, может иметь весьма невыгодные последствия... и оглашение означенного дефицита могло бы повредить нашему государственному кредиту и если не остановить, то затруднит ход заграничного займа». Поэтому было решено расходы по военному ведомству показать не 99 млн руб., как это было в действительности, а только 60,5 млн руб. В таком фальсифицированном виде по приказанию Николая I роспись в декабре 1849 г. рассматривалась в Государственном совете¹³⁷.

Состояние финансового контроля в крепостнической России вызвало его критику и проект преобразования на буржуазных основах, предложенный графом П.Д. Киселевым в декабре 1836 г. Он предлагал подвергать финансовой ревизии не только отчеты, но и первичные документы, отвергал внутриведомственный контроль, предлагал создать местные контрольные органы¹³⁸. Предложения Киселева встретили резкие возражения Канкрин, которого поддерживал Государственный совет; члены его заявили, что эта мера возбудит «неудовольствие подлежащих отчету» чиновников¹³⁹. Столь же безуспешной была постановка этого вопроса Комитетом 1851 г. о сокращении делопроизводства и переписки¹⁴⁰. Был создан даже «Особый комитет для рассмотрения существующей контрольной системы» под председательством члена Государственного совета князя П.П. Гагарина, но большинство ее членов отвергли какую-либо контрольную реформу¹⁴¹.

Самодержавное крепостническое государство и его бюрократия не были заинтересованы в организации элементарного фактического финансового контроля. Страдавшие более всего от бесконтрольности финансовой деятельности чиновников народные массы были бесправны.

Лишь в конце 50-х годов самодержавие было вынуждено приступить к разработке реформы финансового контроля.

Создание 26 декабря 1837 г. Министерства государственных имуществ было связано с планами частичного разрешения во второй четверти крестьянского вопроса в крепостнической России посредством упорядочения и укрепления «государственного феодализма» в форме «благожелательного попечительства»¹⁴². Эта система превращалась в назойливую бюрократичес-

кую опеку, рассчитанную не только на регламентирование всякой деятельности государственных крестьян, но и превращение их в исправных плательщиков налогов, послушных исполнителей воли начальства. По замечанию Н.М. Дружинина, благожелательное попечительство превратилось в «систему организованного насилия и лихоимства»¹⁴³. Крестьянство ответило рядом волнений в 1836–1843 гг. Предвидевший это Киселев еще во всеподданнейшем докладе 26 ноября 1837 г. предупреждал царя, что «погруженные в грубое невежество» государственные крестьяне «поймут стеснительным для себя всякое действие попечительной власти»...¹⁴⁴. Эта версия о «грубом невежестве» крестьян была взята на вооружение официальными документами и дореволюционными исследованиями при объяснении причин некоторых крестьянских выступлений в начале 40-х годов – так называемых картофельных бунтов. Только исследования советских историков показали вздорность и надуманность объяснений¹⁴⁵.

Реформа государственной деревни и предложенный П.Д. Киселевым проект инвентаризации помещичьего хозяйства и установления «мерной работы» частновладельческих крестьян вызвали тревогу бюрократии и провинциального дворянства¹⁴⁶. «Киселеву очевидно грозит буря... – записал в своем дневнике в октябре 1841 г. государственный секретарь М.А. Корф, – публика давно уже против него вооружена, не видя никакого успеха в его операциях над казенными крестьянами, при всех огромных суммах, которые стоят его штабы против прежних и бесчисленных новых постановлений, которыми он ежедневно наводнял свою часть, но вооружение это еще более ухудшилось и превратилось почти в ненависть с тех пор, как разнеслось, что от него пошла первоначальная мысль об освобождении крепостных людей, хотя, впрочем, проект его в Секретном комитете отвергнут»¹⁴⁷. Предвидя это недовольство, П.Д. Киселев заручился поддержкой Николая I, который, видимо, понимал значение этой реформы в плане укрепления расшатавшегося крепостного строя.

Крах системы «благожелательного попечительства» пришел с другой стороны: государственную деревню подорвали хронические неурожаи и падеж скота. В 1857–1858 гг. правительство пошло на свертывание аппарата и деятельности Министерства государственных имуществ.

Положение государственных крестьян накануне их освобождения мало чем отличалось от положения помещичьих крестьян¹⁴⁸.

Рост городов, промышленности, развитие внутренней и внешней торговли в первую половину XIX в. потребовали развития более современных путей сообщения; на создание их толкали

крепостническое государство и усложнившиеся задачи государства, необходимость большей и регулярной связи центра государства с окраинами, возросшие с учреждением министерств внутриведомственные связи.

На рубеже XVIII–XIX вв. Россия не имела никаких совершенных путей сообщения. Созданная для «строения дорог» в 1786 г. «Комиссия о дорогах в государстве» фактически бездействовала и была упразднена в декабре 1796 г. указом Павла I, как «ненужная»¹⁴⁹. Вместо нее вскоре появились новые центральные учреждения по заведованию путями сообщения. 28 февраля 1798 г. был учрежден Департамент водяных коммуникаций, главным директором которого был назначен крупный администратор последней четверти XVIII в. Я.Е. Сиверс. Хотя казенная ведомственная историография и вела с этого времени начало ведомству путей сообщения, однако число объектов его управления было невелико: это были наследованные от XVIII в. каналы¹⁵⁰. Еще меньше объектов управления имела созданная в августе 1800 г. Экспедиция устроения дорог. Ее деятельность не шла дальше составления весьма скромных проектов создания сети улучшения дорог. Эта Экспедиция вскоре была также подчинена директору водяных коммуникаций.

20 ноября 1809 г. оба эти центральные учреждения были объединены в Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения. «Учреждение» 20 ноября 1809 г. мотивировало создание этого ведомства экономическими причинами, считало, что «распространение земледелия и промышленности, возрастание населения столицы и движение внутренней и внешней торговли превосходят уже меру прежних путей сообщения»¹⁵¹. Главным директором нового путейного ведомства был назначен член императорской фамилии, принц Георг Ольденбургский (шурин Александра I). По совместительству он был генерал-губернатором Новгородской, Тверской и Ярославской губерний. Поэтому Главное управление до 1816 г. (единственное из всех центральных ведомств) находилось не в столице, а в Твери. В 1811 г. это небольшое ведомство стало именоваться Главным управлением путей сообщения. Самодержавие пренебрежительно относилось к отечественным ученым и специалистам, предпочитая приглашать на всякие должности, требующие специальных знаний, дорогостоящих иностранцев. В путейском ведомстве это особенно ощущалось в военизированном Корпусе и Институте инженеров путей сообщения, где в первые десятилетия преобладали французские инженеры (Бетанкур, Сановер, Фабра, Базен, Потье, Дестрем и др.)¹⁵².

Основными объектами управления Главного управления путей сообщения оставались по-прежнему каналы, прорытые в

XVIII в. и частично в начале XIX в. Главное управление было озабочено поддержанием в порядке находившихся на них гидротехнических сооружений. В отношении других водных артерий задачей для их содержания Главное управление считало «учреждение исправной подвижной и постоянной полиции»¹⁵³. Главное управление в первые годы своего существования ограничивалось в отношении сухопутных путей сообщения лишь «изысканиями» и обозрениями. Впрочем, в эти годы и в последующие десятилетия в ведении Главного управления путей сообщения находились только более совершенные пути сообщения – «тракты», а затем шоссе. Поддержание элементарного порядка на проселочных дорогах, их благоустройство, расширение, постройка мостов – все это находилось в ведении местных властей и осуществлялось в форме необыкновенно тягостной для населения феодальной дорожной повинности.

Министерские принципы организации центральных и государственных ведомств, данные в «Общем учреждении министерств», распространялись на Главное управление путей сообщения крайне медленно. Лишь 28 мая 1820 г. Экспедиция была преобразована в департамент, а для рассмотрения наиболее важных и секретных дел была создана Особенная канцелярия¹⁵⁴.

В 1822 г. должность главного директора была переименована в главноуправляющего. Со второй четверти XIX в. военизация этого ведомства возрастает: был учрежден штаб инженеров путей сообщения (5 августа 1829 г.), высший военный суд путейского ведомства – аудиториат (27 августа 1842 г.)¹⁵⁵. Милитаризацией ведомства путей сообщения царизм стремился сделать более эффективным использование ничтожно слабой сети сухопутных и водных путей сообщения¹⁵⁶. Пост главноуправляющего во второй четверти века занимали царский родственник герцог А. Вюртембергский (1823–1833 гг.), близкие к Николаю I генералы граф К.Ф. Толь (1833–1842) и П.А. Клейнмихель (1842–1855 гг.). Это были деятели, равнодушные к потребностям России в совершенных путях сообщения, противники построения сети железных дорог.

Активная созидательная деятельность Главного управления в 10–20-е годы ограничивалась постройкой нескольких новых каналов. Созданный в 1816 г. межведомственный Комитет «О построении и содержании больших дорог в империи» (под председательством А.А. Аракчеева) установил первую классификацию дорог в России, по четырем разрядам: 1) между столицами – Петербургом и Москвой; 2) генеральные или главные тракты от столиц к столицам, к границам, к губернским городам и между ними; 3) между уездными городами; 4) проселочные. Комитет

порекомендовал в основном заниматься дорогами первых двух разрядов¹⁵⁷. В эти годы началась постройка нескольких шоссейных дорог, соединивших экономический центр России – Москву с Петербургом, Харьковом, Нижним Новгородом и Брест-Литовском¹⁵⁸. С середины 10-х годов в порядке опыта, а с 20-х годов регулярно на некоторых реках России появлялись пароходы. С 1832 г. Главное управление стало именоваться Главным управлением путей сообщения и публичных зданий. К этому времени усиливается установленная еще при учреждении этого ведомства милитаризация его руководства. В 1834 г. в составе Главного управления были созданы «арестантские роты гражданского ведомства», своеобразные каторжные тюрьмы для крепостных крестьян, беглых, бродяг, уголовных преступников. После принятия Уголовного уложения 1845 г. арестантские роты стали играть заметную роль в тюремной системе России (в середине века было 55 таких рот, в которых содержалось 10–14% заключенных)¹⁵⁹.

Аппарат Главного управления с конца 30-х годов стал расти; среди созданных новых департаментов был и Департамент железных дорог (1842 г.), возглавивший строительство и эксплуатацию первых железных дорог в России¹⁶⁰.

В конце 40-х годов объекты управления путейского ведомства значительно возросли. В 1849 г. главноуправляющий путей сообщения П.А. Клейнмихель добился во время одного из всеподданнейших докладов Николаю I передачи в Главное управление всех грунтовых, почтовых и торговых дорог, находящихся в ведении местных властей, а следовательно, в Министерстве внутренних дел; поскольку эта мера не была согласована с последним, то она приняла характер бюрократического скандала, которым занимался и Государственный совет, II отделение и сам Николай I¹⁶¹.

Это межведомственное дело о грунтовых дорогах характерно для общего состояния центрального управления в России середины XIX в. с межведомственной рознью и пререканиями вокруг объектов управления. Оно показывает также, что в это время в условиях кризиса государственности носитель самодержавной власти, император, уже не всегда мог лично координировать деятельность разных ведомств.

За полвека крепостническая Россия построила ничтожно мало путей сообщений: несколько каналов и шоссейных дорог и три железные дороги общей протяженностью 979 верст. В условиях общественного подъема, после Крымской войны, правительство было вынуждено изменить железнодорожную политику.

С установлением абсолютизма в России в первой четверти XVIII в. значительно возросли расходы на содержание царского,

а затем и императорского двора, богатство и величие которого должны были подчеркивать безграничное превосходство носителя верховной самодержавной власти над любым из его подданных.

Заведование сложным дворцовым хозяйством, штатом придворных и обслуживавших двор лиц, а также всем ритуалом дворцовой жизни на протяжении века было децентрализовано между рядом сменявших друг друга, а порой и существовавших параллельно учреждений. Все эти учреждения (за исключением частично Кабинета) содержались за счет государства.

«Учреждение об императорской фамилии» 5 апреля 1879 г. определило более четкие взаимоотношения между членами императорской фамилии, упорядочило их преимущественное положение, установив определенные суммы выплаты ежегодных и единовременных сумм для каждого члена императорской фамилии в зависимости от степени его родства¹⁶². Оно выделило из государственных имуществ определенную часть на содержание императорской фамилии (удельные имущества). В ведении созданного для этого Департамента уделов оказалось 460 тыс. душ крестьян и 4162 тыс. десятин земли (не считая 3,5 млн десятин, находящихся в совместном владении с казной и помещиками), рассредоточенных в 36 губерниях России¹⁶³. Удельные средства лишь частично компенсировали расходы царской фамилии: остальное по-прежнему восполнялось из государственного казначейства (оттуда выдавалось содержание императрице, наследнику престола, его детям, другим сыновьям, а также дочерям императора). Как в любом феодальном, абсолютистском государстве, водораздел между государственными средствами и бюджетом царской фамилии был условным.

Основным источником доходов удельного ведомства были доходы с эксплуатации удельных крестьян. В первые десятилетия XIX в. оброчная плата с удельных крестьян давала 89% всех доходов (остальное давали доходы с оброчных статей и лесов, аренда и покупка их проводилась тоже в основном удельными крестьянами¹⁶⁴.

Кроме нескольких самостоятельных придворных контор, самостоятельным крупным придворным учреждением был Кабинет е. и. в. К концу первой четверти XIX в. в его ведении находились обширные земли на Алтае и в Забайкалье, колывано-воскресенские и нерчинские заводы (обслуживаемые трудом каторжан) и несколько фабрик и заводов на Урале, Алтае и под Петербургом¹⁶⁵.

Обслуживаемые трудом подневольных крестьян и рабочих, кабинетское и удельное хозяйства к концу первой четверти

XIX в. переживали глубокий кризис. Убыточность почти всех кабинетских предприятий вызывали частые прекращения работ и даже закрытие отдельных фабрик и заводов. Из общей суммы всех удельных доходов к 1826 г. в 1730,3 тыс. руб. недоимки составляли 937 тыс. руб., т. е. более 55%¹⁶⁶.

Для установления большей согласованности и хозяйственной эффективности деятельности отдельных административно-хозяйственных учреждений, обслуживавших императорскую фамилию, Николай I прибег к их централизации. 22 августа 1826 г. было учреждено Министерство императорского двора, объединившее все придворные конторы, Департамент уделов и Кабинет в единое ведомство. Это министерство было поставлено в особое положение; оно находилось в ведении самого императора и было подотчетно только ему. Основной структурной частью этого министерства был Департамент уделов, в ведении которого находилось в 1826 г. почти 570 тыс. ревизских душ крестьян и до 5 млн десятин земли. Не довольствуясь этим, удельное ведомство стремилось к дальнейшему расширению своих владений. В 1838 г. был проведен так называемый «симбирский обмен», своеобразная коммерческая «операция», заключавшаяся в обмене малонаселенных и разрозненных имений в неплодородных, лесных северных губерниях (Архангельская, Вологодская, Олонецкая и проч.) на земли плодородной Симбирской губернии. Практиковалась и покупка населенных земель у отдельных разорившихся помещиков. В целом к 1852 г. земельные владения удельного ведомства достигли 9,2 млн десятин. По-прежнему основным источником доходов удельного ведомства являлась феодальная рента с удельных крестьян (85,3% – в 1826 г. и 74,1% – в 1830 г.)¹⁶⁷.

Официальный «Обзор действий удельного ведомства» 1852 г. пытался представить дело так, будто значительная часть доходов Департамента уделов тратилась на самих же удельных крестьян: «Доходы с имений возросли самым замечательным образом; капиталы умножились и представили обильный источник к водворению и поддержанию учреждений, расширяющих между удельными крестьянами хозяйственные усовершенствования и образованность, доступную и полезную селянину»¹⁶⁸.

За 1797–1865 гг. с удельных крестьян в форме податей и сборов было взыскано 119 млн руб. За это же время императорская фамилия получила от удельного ведомства до 100 млн руб. За полвека расходы на императорскую фамилию возросли более чем в 10 раз. Если в 1797–1806 гг. среднегодовая сумма расходов исчислялась в 201,1 тыс. руб., то в 1847–1856 гг. она равнялась 2311,9 тыс. руб.¹⁶⁹

Из доходов Департамента уделов частично погашались хронические дефициты Кабинета е.и.в. (большинство же средств на это давало государственное казначейство). Департамент уделов и Кабинет занимают обособленное положение в аппарате Министерства императорского двора, и после смерти министра князя П.М. Волконского в августе 1852 г. эти учреждения обособились в отдельное Министерство уделов во главе с графом Л.А. Перовским; это министерство просуществовало, впрочем, недолго, и его составные части в ноябре 1856 г. были вновь переданы в Министерство императорского двора.

Включение в состав Министерства императорского двора в 1842 г. Капитула российских и императорских орденов еще больше приблизило награжденные дела к самодержавному монарху.

В состав Министерства двора входила значительная группа учреждений, связанных с культурой. Материальная поддержка царского двора создавала условия для развития театрального и хореографического искусства, пополнения коллекций Эрмитажа, создания выдающихся произведений живописи, скульптуры и архитектуры. Стремясь создать репутацию «просвещенных» покровителей наук и искусств, царская фамилия и придворная среда нередко тормозили их развитие, насаждая монархические и антидемократические вкусы и традиции в театре, живописи и т. д.

Известно, что опера великого русского композитора М.И. Глинки об Иване Сусанине шла на сцене «императорского» Александринского театра под монархическим наименованием «Жизнь за царя» (1856 г.), а другая его опера, «Руслан и Людмила», на сюжет поэмы А.С. Пушкина была вообще холодно встречена придворными кругами¹⁷⁰. Расцвет и высокое общественное влияние Малого театра в 30–50-е годы были вызваны в значительной степени его отдаленностью от царя и двора.

«Императорская» Академия художеств была рассадником академического классицизма с декоративностью и парадностью полотен, сложной композицией, обязательными библейскими и древними сюжетами. Все это привело впоследствии к известному академическому «бунту» 9 ноября 1863 г.: отказу группы выпускников – передовых художников (И. Крамской, К. Маковский, Корзухин и др.) писать картину на легендарный сюжет «Пир в Валгалле» и уходу их из академии¹⁷¹. Субъективные вкусы царской семьи часто определяли судьбы развития искусства в подведомственных Министерству двора заведениях¹⁷².

Конечно, учреждения культуры не были в аппарате Министерства двора определяющими. В основном это было административно-хозяйственное ведомство, обеспечивавшее наивысший материальный уровень жизни императора и всей императорской

фамилии, позволявшее поддерживать в глазах подданных (особенно широких народных масс) и правительств других стран внешний престиж абсолютного, неограниченного монарха. Министерство императорского двора было важным звеном российского абсолютизма на той стадии его развития, когда слияние имущественных интересов и средств абсолютного монарха и государства было уже неприемлемым и потребовалось их более четкое разделение с сохранением разных скрытых форм вспомоществования Государственного казначейства для покрытия дефицитов этого ведомства. Создание Министерства двора явилось, таким образом, тоже элементом общих процессов развития абсолютизма дореволюционной России.

На протяжении всего XVIII в. в России отсутствовала система учебных заведений. Первые попытки создать ее относятся еще к 80-м годам XVIII в. (Комиссия об училищах). Социально-экономические сдвиги и потребности подготовки кадров для бюрократического аппарата поставили вопрос о создании не отдельных учебных заведений, а системы связанных между собой высших, средних и низших учебных заведений. Такая система была создана реформой 1803–1804 гг., имевшей некоторые формальные элементы буржуазной системы образования. Это «вклинивание» отдельных элементов в систему учебных заведений и цензуры в среду феодально-крепостнического государства, лишенного каких-либо буржуазных звеньев, можно объяснить сложностью внутри- и внешнеполитической обстановки России в первые годы XIX в. На это настоятельно толкали и потребности подготовки кадров бюрократии. Отвлекаемое помещичьим хозяйством, поместное дворянство предпочитало служить лишь в некоторых звеньях государственного аппарата; оно не могло полностью обеспечить низовые службы и канцелярский состав бюрократического аппарата. Единственным выходом для крепостнического, насквозь пропитанного сословностью, государства была всеслышность школы, способной обеспечить приток в бюрократию России представителей других сословий. Поясняя впоследствии смысл первого закона реформы школы 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ», правительство заявляло, что смысл его «разными частями гражданской службы доставить способных и учением образованных чиновников».

Созданное в 1802 г. «для воспитания юношества и распространения наук» Министерство народного просвещения имело в своем ведении не созданную еще систему высших, средних и низших учебных заведений (за исключением учебных заведений других ведомств), Академию наук, библиотеки, музеи, типографии, цензуру.

Политическая реакция в Европе после Венского конгресса и создания Священного союза отразилась и на политике самодержавно-крепостнического государства России, и в области народного образования. Если в первое десятилетие основной задачей деятельности МНП, не без влияния Сперанского, было действительно образование, просвещение, хотя и в узком понимании его главного назначения – подготовки кадров бюрократии, то со второй половины XIX в. основной задачей его стало проводимое в ущерб просвещению и образованию активное идеологическое воздействие крепостнического государства на учащуюся молодежь через религиозное воспитание и религию. Русские дореволюционные и западноевропейские историки русской церкви второй половины XIX в. считали, что инициатором создания Министерства духовных дел и народного просвещения был князь А.Н. Голицын¹⁷³. В действительности же первым, кто уловил необходимость реакционного поворота в области народного просвещения, был граф В.П. Кочубей, предложивший в своей записке еще в декабре 1814 г. учредить министерство, объединяющее заведование народным просвещением и духовными делами. «Главная цель при воспитании есть нравственность, – мотивировал он это предложение, – религия должна быть первой путеводительницей при образовании юношества». Воплощением этого реакционного поворота в политике самодержавного государства в области народного просвещения после войны с Наполеоном и явилось созданное 24 октября 1817 г. Министерство духовных дел и народного просвещения, возглавляемое ближайшим другом Александра I князем А.Н. Голицыным. Инструкции Ученому комитету и директору Казанского университета явились своеобразными декларациями нового министерства¹⁷⁴. За ними последовали практические меры: разгромы и закрытия ряда университетов, цензурный террор. Реакция отразилась на направлении преподавания в школе. Даже прогрессивная для буржуазной западноевропейской школы система взаимного обучения в России превратилась в ведении этого министерства в дешевое звено по пропаганде религиозных знаний.

Опыт существования министерства, объединявшего заведование народным просвещением и церковными делами, оказался недолговечным, духовенство России было согласно с Голицыным в деле клерикализации просвещения, но его попытки уравнивать религии, возросшее влияние западных религий (протестантизма, англиканства) через Библейское общество были встречены православным духовенством враждебно¹⁷⁵. К 1823 – началу 1824 г. Священный союз уже дал серьезные трещины, что вынудило правительство Александра I отказаться от идей церковного кос-

мополитизма. Победа церковного национализма, воплощенного в православии, была закреплена отставкой князя А.Н. Голицына и разделением Министерства духовных дел и народного просвещения на составные части 15 мая 1824 г. Министром народного просвещения был назначен адмирал А.С. Шишков, президент Российской академии, глава «Бесед любителей русского слова» и активный противник Библейского общества¹⁷⁶. Падение Голицына и новый курс Министерства народного просвещения вызвали несказанную радость церковников¹⁷⁷. После подавления декабристов это министерство усилило карательные меры, выразившиеся главным образом в реорганизациях цензуры в 1826 и 1828 гг. и создании сложной системы цензурных органов, независимых от университетов, в новой школьной реформе 1828 г.

С 30-х годов в России широкое распространение получает ведомственная цензура в более двух десятках ведомств и учреждений. Поиски государственной теории, которую можно было бы противопоставить влиянию как западноевропейской, так и отечественной – дворянской революционности, завершились созданием теории официальной народности. Для практического претворения этой теории была проведена реорганизация аппарата управления всего ведомства просвещения, направленная на усиление внутриведомственной централизации (новые штаты и учреждение министерства, университетский устав 1835 г., реорганизация Академии наук в 1836 г. и др.).

В 1843 г. Уваров преподнес Николаю I юбилейную записку, переполненную восхвалением «успехов» за десятилетие своего управления министерством; в ней рисовалась идиллическая картина процветания России под сенью трех начал – самодержавия, православия и народности¹⁷⁸. Николай I снабдил эту записку одобрительным замечанием: «Читал с удовольствием».

Серьезный удар по этому самообману нанесли революция 1842 г. в Западной Европе и то внутриведомственное напряжение, которое породила она в России. Не доверяя цензуре уваровского министерства, Николай I учредил Комитет 2 апреля 1848 г.; проводятся реакционные меры в области университетов, отставлен был вскорее и сам Уваров.

Обзор развития ведомства Министерства народного просвещения за полвека показывает, что его деятельность имела много показного и декларативного. «Народное просвещение» было чисто условным понятием, далеким от истинного просвещения народа. Просвещением были затронуты немногие, верхушечные слои населения крепостнической России: помещики-дворяне, духовенство, верхи купечества¹⁷⁹. Одной из существенных забот МНП уже с начала века становится подготовка кадров бюрократии.

Ограниченность объекта деятельности МНП отражалась на его бюджете; он колебался между 1 и 2% от общегосударственных расходов.

МНП вовсе не централизовало всего образования в России: учебные заведения были и в других ведомствах (МГИ, удельном, Синоде, иностранных исповеданий и др.). По явно преувеличенным данным, во всех учебных заведениях России в 1856 г. (без царства Польского) обучалось около 450 тыс. учащихся, что составляло 0,7% от общего состава населения по X ревизии в 49 губерниях Европейской России (59 330 тыс. чел.)¹⁸⁰.

В условиях глубокого кризиса всего крепостнического строя это министерство с 30-х годов превратилось в реакционный центр разработки официальной государственной доктрины, осуществляя при проведении ее жестокую борьбу с любым проявлением инакомыслия в области наук, литературы и публицистики. Крымская война и общественный подъем в России вынудили самодержавие несколько смягчить политику в области просвещения, но цензурные репрессии продолжались и во второй половине 50-х годов¹⁸¹.

Сложная международная обстановка первой половины XIX в. и особое положение государственной машины России в системе реакционных режимов Европы после Венского конгресса способствовали развитию ведомств, осуществлявших в основном внешнюю функцию феодально-крепостнического государства.

Установившаяся в конце XVIII в. военно-полицейская государственная система отразилась на военном управлении, высшим органом централизации которого стала созданная в 1797 г. Военно-походная е.и.в. канцелярия. Она оформляла царские приказы, отданные «при пароле», заведовала составом императорской свиты (генерал- и флигель-адъютантами), используемой для различных поручений военного управления. Военная коллегия превратилась в чисто исполнительную инстанцию; ее президенты получали приказы и повеления Павла I через управляющего Военно-походной канцелярией генерал-адъютанта А.Х. Ливена; он же являлся докладчиком царю по всем делам Военной коллегии. Из ведения последней были изъяты военно-судные дела и обособлены в самостоятельный военный орган Генерал-аудиториат; через одного из генерал-адъютантов его дела поступали на «конфирмацию» Павла I.

С учреждением Министерства военно-сухопутных сил старые порядки взаимоотношений с Военно-походной канцелярией и обособленность Генерал-аудиториата сохранялись. Военный министр С.К. Вязьмитинов сносился с царем через посредничество Ливена, а с Военной коллегией через «департамент» (канцеля-

рию) министерства. Все организационные изменения в центральном управлении в эти годы отличались большой неопределенностью: почти одновременно шли два диаметрально противоположных процесса – укрепление Военной коллегии и ее принципов и развитие министерской власти и единоначалия. Со вступлением на пост военного министра А.А. Аракчеева (13 января 1808 г.) процесс становления единоначалия в военном ведомстве усилился: с 17 января министерство именуется Военным; его министр становится единственным докладчиком по военным делам императору, а Военно-походная канцелярия, находившаяся, по словам министерского чиновника В.Р. Марченко, «в совершенном расстройстве»¹⁸², оказалась в подчинении министра. 24 января при Аракчеве появился товарищ министра, именуемый дежурным генералом; вскоре ему были переданы дела по боевой подготовке и снабжению армии, а также госпитали¹⁸³. По докладу специального комитета Генерал-аудиториат был также подчинен военному министру¹⁸⁴.

10 июня 1808 г. был учрежден Комитет «для изыскания лучших против ныне существующих способов кратчайшему делопроизводству в Военной коллегии и ее экспедициях и о других к нему относящихся предметов» под председательством генерала С.С. Апраксина¹⁸⁵. Противник коллегиальной системы управления Аракчев не утвердил составленный этим Комитетом проект улучшенной организации Военной коллегии¹⁸⁶.

Сменивший Аракчеева на министерском посту Б.М. Барклай де Толли предложил Комитету Апраксина заняться составлением проекта общего положения Военного министерства на новых организационных началах, но, несмотря на его напоминание, через 8 месяцев (февраль 1811 г.) Комитет, руководствуясь принципом «сохранить в департаментах коллегиальный порядок подписи важнейших бумаг», действовал вяло¹⁸⁷.

28 мая 1811 г. Комитет Апраксина был закрыт, и его материалы поступили в учрежденную еще 9 марта 1811 г. Комиссию для составления военных уставов и уложений, возглавляемую ближайшим сотрудником Сперанского статс-секретарем М.Л. Магницким и состоявшую из военных и гражданских чиновников – сторонников преобразования военного управления (Бижеев, полковник Воейков, полковник Гине, Сапожников и др.)¹⁸⁸.

За короткое время Комиссией были составлены обе части проекта «Учреждения Военного министерства» – пространное «образование» и краткий «Предварительный наказ»¹⁸⁹. Гораздо сложнее протекала разработка «Учреждения» о полевом устройстве армии; Комиссия изучала для этого законы и военные приказы XVIII в., а также иностранные образцы¹⁹⁰.

В XVIII в. в полевой организации русской армии боролись две тенденции: стремление самодержавного монарха полностью руководить армией, а главнокомандующих – иметь больше самостоятельности. Попытки руководить военными операциями из Петербурга (через Конференцию или Совет при высочайшем дворе) приводили из-за несовершенства средств связи к тяжелым последствиям (особенно в Семилетнюю войну). Правительство было вынуждено предоставлять большие права сепаратно отдельным военачальникам (А.Г. Потемкин, А.В. Суворов). Александр I попытался лично приблизить себя к армии, стал ее фактическим главнокомандующим, что явилось одной из причин разгрома русско-австрийской армии в 1805 г.

Вопрос о власти главнокомандующего армии был одной из наиболее острых проблем высшей администрации накануне наполеоновского вторжения в Россию. Основные принципы полевого управления были изложены в записке одного из членов Комиссии¹⁹¹ «О приготовлении на случай войны полного учреждения действующей армии» и заключались в предоставлении главнокомандующему всей полноты власти с подчинением ее «движению» всего аппарата управления армии; основная задача последнего – разгрузить главнокомандующего от будничных административных и хозяйственных дел для разработки им военно-оперативных планов¹⁹². Эта записка стала основой составления Комиссией (под личным руководством самого Барклая де Толли) «Учреждения для управления Большой действующей армией», утвержденного одновременно с «Учреждением Военного министерства» 27 января 1812 г., т. е. за 4,5 мес. до вторжения великой армии Наполеона в Россию. Это новое «Учреждение» полевого устройства явилось итогом практического опыта организации русской армии в войнах второй половины XVIII – начала XIX в. Значение этого акта для организации разгрома наполеоновской армии в Отечественной войне 1812 г. еще не оценено по достоинству военными историками¹⁹³. Большая самостоятельность действий главнокомандующего М.И. Кутузова, организационная стойкость, продуманность и гибкость полевого управления русской армией явились важнейшими факторами победы над врагом. «Учреждение» 1812 г. послужило образцом для полевого устройства армий некоторых западноевропейских государств (в частности, Пруссии)¹⁹⁴.

В реформированном одновременно в январе 1812 г. Военном министерстве была упразднена Военная коллегия и проведены последовательно принципы единоначалия – в период 1812–1814 гг. за ним сохранились лишь военно-хозяйственные функции.

С окончанием войны с Наполеоном армии России – оплот реакционного Священного союза – не были сокращены, а в полном их составе (1130 тыс. чел.)¹⁹⁵ были расквартированы в западных и южных районах России как 1-я и 2-я армии и отдельные корпуса (Литовский, Финляндский). Особое воинское соединение составляла внутренняя стража, положение которой было утверждено 3 июля 1811 г.; компетенция оформившегося окончательно в 1816 г. отдельного корпуса внутренней стражи заключалась в подавлении недовольства масс во всех его формах, конвойной службе и содействии комплектованию армии. Внутренняя стража была весьма внушительной карательной силой.

Сохранение полного состава армий вызвало необходимость в послевоенный период оставить и прежний порядок их управления. Это было закреплено «Учреждением действующей армии в мирное время» 12 декабря 1815 г., подготовленным под руководством начальника главного штаба армии генерал-адъютанта П.М. Волконского¹⁹⁶. «Трехлетний опыт благополучно окончившейся войны, – отмечалось в этом акте, – явил ощутимую пользу изданного в 1812 году “Учреждения об управлении большой действующей армии”, а по сему признавалось «необходимым сохранить тот же порядок и в мирное время»¹⁹⁷. Это разделение имело и иное назначение. Войны начала XIX в. показали воочию возросшее назначение военно-оперативного искусства, т. е. разработки вопросов стратегии, тактики, боевой подготовки и военно-топографического дела. В военном ведомстве их обычно оттесняла масса военно-административных и хозяйственных вопросов. Сложившийся после 1815 г. дуализм военного управления – военно-оперативный и административный Главный штаб е.и.в. и военно-хозяйственное Военное министерство – дополнился вскоре еще одним самостоятельным звеном управления – военно-поселенным. Создание военно-поселенных войск было продиктовано желанием иметь «дешевую», почти самокупающуюся армию, постоянную вооруженную силу вблизи западных границ России, которую можно было использовать и для подавления крестьянских волнений. Вопреки установившемуся мнению о том, что инициатором военных поселений в 1810 г. был Александр I¹⁹⁸, следует признать, что этому предшествовал ряд докладных записок о создании в России военных поселений Г.М. Русанова (1803 г.), адмирала Н.С. Мордвинова и Г.Л. Уварова (1807 г.)¹⁹⁹. Прерванный Отечественной войной процесс «насаждения» военных поселений возобновился с 1816 г. В начале 1817 г. проект управления военными поселениями был разослан 36 крупным представителям военной и гражданской бюрократии, у которых встретил более чем сдержанный отзыв: 17 из них

вообще не прислали никаких замечаний, а большинство остальных ограничилось мелкими замечаниями²⁰⁰. Восторженный отзыв о военных поступил от М.М. Сперанского, которому вообще никакого проекта не было послано²⁰¹. Очень несочувственно отзывался о военных поселениях опытный генерал-фельдмаршал М.Б. Барклай де Толли, который усомнился в возможности успешного сочетания воинской службы и занятий земледелием и высказал полное недоверие к предполагаемой экономической «выгоде» военных поселений; он считал, что, наоборот, «казна свыше меры отяготит себя издержками на поселения»²⁰².

Несмотря на несочувствие к военным поселениям отдельных представителей гражданской бюрократии и генералитета, военные поселения насаждались и далее. К декабрю 1825 г. в них числилось 28 генералов, 19 тыс. офицеров и унтер-офицеров и 334,8 тыс. строевых и нестроевых «нижних чинов», а также кантонистов, что составляло более $\frac{1}{3}$ состава армии²⁰³. В условиях крепостнической России военные поселения превратились в «аракчеевскую барщину»; с первых же лет существования их потрясали волнения и восстания, которые вызывали сочувственный отклик в среде дворянских революционеров (будущих декабристов²⁰⁴). Несмотря на это, Александр I и Аракчеев планировали дальнейшее расширение военных поселений, даже распространение их на восток (в Оренбургскую губернию)²⁰⁵. Восстания военных поселян вынудили правительство пойти на дальнейшую централизацию их управления и ликвидировать их ведомственную обособленность. Осенью 1826 г. Главный штаб е.и.в. по военным поселениям был подчинен Главному штабу е.и.в.

К началу второй четверти XIX в. выяснилось, что военные поселения не сократили военный бюджет. Проводившая по заданию Николая I инспектирование военных поселений группа офицеров обратилась к нему со «всеподданнейшей» запиской «Взгляд на положение в военных поселениях», в которой довольно ярко отразила тяжелое материальное положение военных поселян. Составители записки подчеркнули даже опасность военных поселений для внутреннего спокойствия «при настоящем брожении умов и при явных вероломных покушениях на ниспровержение престолов»...²⁰⁶. Охлаждение правящих верхов России к военным поселениям укрепилось после очередного восстания поселян в 1831 г.; их управление было сосредоточено в Департаменте военных поселений министерства.

Некоторые звенья военного управления обособились в самостоятельные ведомства из-за того, что их начальники – великие князья не желали подчиняться ни военным министрам, ни начальникам Главного штаба е. и. в.²⁰⁷ Еще в 10-х годах во главе

строевой части инженерных войск и артиллерии оказались братья Александра I, великие князья Николай и Михаил Павловичи (генерал-инспектор по инженерной части и генерал-фельдцейхмейстер); с середины 20-х годов стало обособляться и управление военно-учебными заведениями (пажеский и кадетские корпуса); во главе его (с 1831 г. Штаб е.и.в. по управлению военно-учебными заведениями) последовательно стояли великие князья Константин и Михаил Павловичи, а затем наследник престола великий князь Александр Николаевич.

Подобные обособления отдельных отраслей управления в самостоятельные ведомства с отдельным аппаратом, штатами и бюджетом создавали лишь в первые годы благоприятные условия для становления каждой отрасли, а в дальнейшем это порождало разнობой, несогласованность в военном управлении и особенно тяжело отразилось на состоянии русской армии во время войн России с Турцией и Персией в 20-х годах XIX в., когда был поставлен вопрос о ведомственной централизации военного управления. В записке «Краткое обозрение порядка военного управления и способа преобразования оного» (1834 г.) сам Николай I был вынужден признать, что «раздробление частей одного и того же управления, в особенности отделение дел по фронтовой части от дел хозяйственных... ведет ко многим неудобствам, увеличивает переписку и крайне затрудняет действия высшего начальства»²⁰⁸. Эти «высочайшие» указания послужили основанием для централизации военного ведомства, проведенной под руководством военного министра и начальника Главного штаба е. и. в. (эти должности были объединены в 1828–1829 гг. в одном лице генералом А.И. Чернышевым в 1832–1836 гг.)²⁰⁹.

Вся деятельность Военного министерства была направлена на поддержание престижа николаевской монархии как жандарма Европы. Даже в мирное время в крепостнической России сохранились в полном составе все строевые единицы до армий включительно. На территории Польши и 12 прилегающих губерний располагалась так называемая «Действующая» (Первая) армия, сохранявшая все органы полевого управления и находящаяся в боевой готовности; она представляла, по выражению Д.А. Милютин, «странную аномалию среди глубокого мира»²¹⁰. С помощью этой армии Николай I держал в страхе всю Европу. В 30-х годах в царстве Польском был создан крупный крепостной район, первым звеном которого был четырехугольник крепостей: Модлин (Новогеоргиевск), Варшава, Ивангород, Брест-Литовск. Ф. Энгельс считал, что эти крепости «составляют целую систему, которая по силе стратегической комбинации является единственной в мире», и подчеркивал, что она предназначена не только для обо-

роны и для укрепления власти в Польше, но для наступательных операций против Запада»²¹¹. Этим же целям была подчинена и деятельность Департамента генерального штаба, оформившегося в результате «слияния» свиты е.и.в. квартирмейстерской части Военно-топографического депо и Корпуса топографов в 1827–1829 гг.²¹² Особое внимание Генеральный штаб России уделял сбору сведений об армиях западноевропейских государств, и прежде всего Турции, Франции и германских государств, куда под видом «путешественников» посылались регулярно в 30–40-е годы офицеры Генерального штаба²¹³. Гораздо меньшее внимание уделялось военно-стратегическим описаниям и картографическому делу отдельных местностей самой России. Будущая война предполагалась на чужой территории. Расплачиваться за все недостатки военной организации пришлось в Крымскую войну.

В Военном ведомстве России в Крымскую войну сохранилась крайняя централизация, мелочная регламентация деятельности военного аппарата, его полная бесконтрольность. Эта война вскрыла военную отсталость России, гнилость и бессилие ее громоздкого и внешне устрашающего военного аппарата. Только крестьянская реформа 1861 г. открывала дорогу военным преобразованиям России²¹⁴. Учрежденное в 1802 г. Министерство военно-морских сил (с декабря 1815 г. – Морское) включило в свой аппарат Адмиралтейств-коллегию; министр осуществлял свою связь с ней через Военную по флоту канцелярию. Это министерство унаследовало устарелый и слабый военно-морской флот²¹⁵. 24 августа 1802 г. был создан «Комитет для приведения флота в лучшее состояние» под председательством графа А.Р. Воронцова, который, исходя из тяжелого состояния финансов, ограничился лишь частными мелкими улучшениями²¹⁶. «России быть нельзя в числе первенствующих морских держав», – писал председатель Комитета Воронцов²¹⁷. Несогласный с этой деятельностью Комитета первый морской министр адмирал Н.С. Мордвинов вскоре покинул свой пост, который занял член Комитета и основной его докладчик адмирал П.В. Чичагов. Хотя по решению Комитета при нем в 1803 г. был учрежден Департамент министра морских сил²¹⁸, однако основные дела министерства разрешались в Адмиралтейств-коллегии²¹⁹. Более того, Комитет, ссылаясь на специфику морского ведомства, признал в августе 1810 г. существование Адмиралтейств-коллегии необходимым²²⁰. В своем дальнейшем развитии Морское министерство во многом копировало организационные эксперименты военного ведомства. С 1821 г. возглавлявший Морское министерство контрадмирал А.В. Моллер получил должность начальника Штаба е.и.в. по морской час-

ти. С декабря 1825 г. он возглавил новый «Комитет образования флота», главной задачей которого было определение круга обязанностей структурных частей министерства, чтобы «отделить излишество, оставить полезнейшее, пополнить недостаточное»²²¹. Комитет подготовил вскоре «предварительное образование Морского министерства», по которому в августе 1827 г. была закрыта Адмиралтейств-коллегия и созданы Адмиралтейств-совет и ряд департаментов²²². В 1828 г. был создан Морской штаб е. и. в. (с 1831 г. – Главный Морской штаб е. и. в.), а управление морским ведомством разделено на две части: военно-адмиралтейскую и оперативную – Морской штаб е.и.в. и военно-хозяйственную – Морское министерство²²³. Оба эти звена возглавлял начальник Морского штаба е. и. в. На эту должность был назначен еще в 1827 г. деятельный член «Комитета образования флота» князь А.С. Меншиков, один из наиболее видных представителей николаевской высшей бюрократии. В 1836 г. Главный морской штаб был упразднен и все управление флотом было централизовано в Морском министерстве во главе с начальником морского штаба с правами министра. Глубокий дилетантизм А.С. Меншикова помешал его назначению на высшие посты в области внешней политики, военно-морского и военного управления, получить должность генерал-адъютанта, адмирала и титул «светлейшего князя». Его руководство морским ведомством до 1855 г. принесло вред развитию военно-морского флота России²²⁴. Еще в 1842 г. в составе министерства был создан Пароходный комитет, но он лишь к 1851 г. разработал программу постройки первых 14 винтовых военно-морских судов²²⁵. Крымскую войну Россия начинала в основном с парусным флотом.

За отсутствием Меншикова, назначенного на дипломатическую миссию в Константинополь в 1853 г., а затем главнокомандующим морскими и сухопутными силами в Крыму, фактическим главой морского ведомства стал помощник начальника Главного штаба е. и. в. князь Константин Николаевич, получивший после отставки Меншикова в 1855 г. новое звание – генерал-адмирал.

Будучи представителем умеренной либеральной бюрократии, великий князь Константин провел во второй половине 50-х годов во вверенном ему ведомстве некоторые частичные преобразования, связанные с сокращением некоторых излишних звеньев аппарата и усилением контроля за местными органами²²⁶. В морском ведомстве была подготовлена одна из первых буржуазных реформ – в 1860 г., заключающаяся в установлении децентрализации морского управления²²⁷.

Из всех ведомств России Министерство иностранных дел больше всего испытывало личное вмешательство Александра I и

Николая I. Фактически аппарат этого министерства выполнял назначение их личной канцелярии по внешнеполитическим вопросам. Все министры иностранных дел начала XIX в. (А.Р. Воронцов, А.А. Чарторыйский, А.Я. Будберг, Н.П. Румянцев) и особенно возглавлявший его долгие годы К.В. Нессельроде (1816–1856 гг.) не стремились менять старую, наследственную в XVIII в. организацию Коллегии иностранных дел, вошедшую с образованием в 1802 г. в состав министерства и сохранявшуюся там до 1832 г., когда на это министерство были распространены, наконец, основные начала реформы 25 июля 1811 г.²²⁸ Для заведования делами, связанными со сношениями с азиатскими странами, а также с некоторыми народами отдельных районов Кавказа, Астраханской губернии и Казахстана, был учрежден Азиатский департамент (1819 г.).

Все текущие дипломатические сношения с иностранными государствами велись департаментом внутренних сношений; политической перепиской с иностранными правительствами, сбором сведений об иностранных государствах и другими более важными и секретными делами заведовал департамент внешних сношений, преобразованный в декабре 1846 г. в Особенную канцелярию министерства²²⁹. Если первые полтора десятилетия XIX в. наиболее важным объектом деятельности дипломатического ведомства России была наполеоновская Франция, то начиная с Венского конгресса 1815 г. Министерство иностранных дел являлось проводником традиционной политики Священного союза, проводимой нередко вопреки интересам России. Близорукость и ошибочность внешней политики крепостнической России обнаружилась к началу Крымской войны, вскрывшей дипломатическую изоляцию России и поставившей вопрос об изменении курса внешней политики России.

* * *

Начало XIX в. является известным рубежом в истории центрального управления России: в это время происходит замена коллегиальной формы управления министерской, более приспособленной к выполнению оперативных задач, которые ставили перед ним самодержавная власть и высшие государственные органы. Краткий обзор развития всех ведомств показывает тенденции их развития в зависимости от назначения каждого из них в крепостническом государстве. Общими явлениями в их развитии были нарастание централизации в организационном устройстве и деятельности, а также кризисные явления, особенно остро проявившиеся к середине XIX в.

Примечания

Глава I

- ¹ М. Корф писал впоследствии, что канцелярия генерал-прокурора того времени совмещала почти все будущие министерства (*Корф М. Жизнь графа Сперанского*. Т. 1. СПб., 1861. С. 493).
- ² Сб. РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 2–4.
- ³ ЦГИА. Ф. 1167. Оп. XVI. Д. 14. Л. 10об.
- ⁴ *Николай Михайлович*. Павел Александрович Строганов (1774–1817). Т. 2. СПб., 1903. Прил. С. 177–178, 213–218, 277–297.
- ⁵ См. черновики указов об учреждении министерств и назначении министров, оставленные Н.Н. Новосильцевым: ГПБ. Ф. 526. Д. 71. Л. 1–6.
- ⁶ См.: *Николай Михайлович*. Указ. соч. Прил. С. 208–210, 213–218.
- ⁷ См.: ПСЗ. Т. 26. № 20 406.
- ⁸ Там же. Т. 27. № 20 852.
- ⁹ Сб. РИО. Т. 90. С. 205–206.
- ¹⁰ *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 201–202. М. Корф писал, что проекты по Министерству внутренних дел «писал Сперанский и писал так, как никто до него» (*Корф М. Жизнь гр. Сперанского*. Т. 1. С. 99).
- ¹¹ ЦГИА. Ф. 1164. Оп. XVI. Д. 2. Л. 2–8.
- ¹² ПСЗ. Ф. 31. № 24 307, 24326.
- ¹³ ЦГИА. Ф. 1164. Оп. XVI. Д. 2. Л. 9–15.
- ¹⁴ См.: ЦГИА. Ф. 1164. Оп. XVI. Д. 2. Л. 22–24, 29–30, 62, 64–104, 145–185.
- ¹⁵ ПСЗ. Т. 31. № 24 686.
- ¹⁶ *Вигель Ф.Ф.* Записки. Ч. 3. СПб., 1892. С. 107.
- ¹⁷ «Всеподданнейшие доклады» Сената на министерские отчеты даже за первые годы их существования были поверхностными и ограничивались, как правило, частными замечаниями по бюджету и делопроизводству министерств (см.: Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Собственной Е.И.В. канцелярии. Вып. 12. СПб., 1903. С. 29–317).
- ¹⁸ См.: *Корф М.* Записки // Р. ст. 1899. Т. 97. С. 511–513.
- ¹⁹ План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. М., 1905. С. 333.
- ²⁰ Сб. РИО. Т. 90. С. 11–12, 32–33, 35, 64 и сл.; Р. ст. 1898. Т. 95. С. 143, 146–148.
- ²¹ ЦГА ВМФ. Ф. 283. Оп. 3. Т. 2. Д. 6546. Л. 1–15; Оп. 3. Т. 1. Д. 542. Ф. 410. Оп. 2. Ч. 1. Д. 2339 и др.
- ²² ЦГИА. Ф. 1149. Оп. IV: 1860. Д. 1. Л. 1.

Глава II

- 23 ПСЗ. Т. 27. № 20 406. П. 4.
- 24 См. регламент Главного магистрата 1721 (ПСЗ. Т. 6. № 3708. Гл. 10).
- 25 «Полиция, – писал в своем «Обозрении всех частей государственного управления» М.А. Корф в 1831 г., – в обширном ее знаменовании имеет следующие главные предметы: А) общественное благочиние; Б) повинности (исключая государственных податей, как предмета финансового); В) народное продовольствие; Г) колонии; Д) разные отрасли земледелия и домоводства; Е) пути сообщения; Ж) почты; З) медицинскую часть; И) общественное приращение; К) гражданское благоустройство вообще» (ГПБ. Ф. 330. Д. 67. Л. 90–91).
- 26 См.: Доклад министра внутренних дел о новом образовании Экспедиции государственного хозяйства. СПб., 1803. С. 63–66.
- 27 См.: Доклад министра внутренних дел о новом образовании Медицинского управления. СПб., 1803. С. 45–54.
- 28 Отчет Министерства внутренних дел за 1803 год. СПб., 1809. С. 95, 100.
- 29 См.: *Варадинов Н.* История министерства внутренних дел. Ч. 1. СПб. 1858. С. 59.
- 30 Отчет министра внутренних дел за 1804 год. СПб., 1806. С. 93.
- 31 ЦГАОР. Ф. 1165. Оп. 9. Д. 13. Л. 12–13, 60–63об.
- 32 В 1808 г. из 25 976 выходящих и 15 668 исходящих бумаг министерства около $\frac{1}{2}$ приходилось на II экспедицию Департамента. См.: Отчет министра внутренних дел за 1808 год. СПб., 1810. С. 44.
- 33 См.: Отчет министра внутренних дел за 1803 г. СПб., 1804. С. 139.
- 34 Там же. С. 49.
- 35 Высочайше конфирмованные доклады о снабжении армии сукнами, о умножении и усилении выделки в государстве сукон и об образовании Главного правления мануфактур. СПб., 1808. С. 11–13, 83. Наряду с представителями купечества – воронежским купцом Севастьяновым, московскими – Жуковым и Бородиным и др., к делу снабжения армии сукнами бойко подключилась титулованная знать: князя В. и П. Хованские обязались поставить в 1809 г. 77 тыс. аршин сукна, князь Барятинский – 76,5 тыс. аршин, а князя Щербатовы – 55 тыс. аршин и т. п. (Там же. Прил. А).
- 36 См.: *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М., 1961. С. 206, 209–210.
- 37 ЦГИА. Ф. 1167. Оп. XVI. Д. 25. Л. 5–5 об.
- 38 Там же. Д. 25. Л. 3–4; Д. 26. Л. 1–14.
- 39 Записки Ф.Ф. Вигеля. Ч. 3. М., 1892. С. 113.
- 40 В зачаточном состоянии находилась в министерстве и статистика. «Статистическое отделение, учрежденное при Министерстве по-

лиции, – писал К.И. Арсеньев, – есть верное ручательство в будущем усовершенствовании Российской статистики» (*Арсеньев К.И.* Начертание статистики Российского государства. Ч. 1. СПб., 1818. С. XIV–XV).

- ⁴¹ *Долгорукий И.М.* Капище моего сердца «Чтения в Обществе истории и древностей Российских». СПб., 1872. Кн. 3–4. С. 83.
- ⁴² Записки Я.И. де Санглена // Р. ст. 1882. Т. 37. С. 22, 25.
- ⁴³ Деятели и участники в падении Сперанского: Неизданная глава из «Жизни гр. Сперанского» бар. М.А. Корфа // Р. ст. 1902. Т. 99. С. 447–507; ЦГАОР. Ф. 109. Оп. 229. Д. 1: О высылке из Петербурга тайного советника Сперанского.
- ⁴⁴ ЦГАОР. Ф. 1165. Оп. 11. Д. 20. Л. 1; Оп. 14. Д. 37. Л. 18.
- ⁴⁵ Там же. Оп. 18. Д. 3. Л. 1.
- ⁴⁶ Там же. Оп. 14. Д. 1. Л. 2–4; Д. 16. Л. 3 и др.
- ⁴⁷ *Корф М.А.* Деятели и участники падения Сперанского. С. 487–488.
- ⁴⁸ ЦГАОР. Ф. 1165. Оп. 10. Д. 3. Л. 22; Д. 4. Л. 1–7; Д. 3. Л. 23 и др.
- ⁴⁹ Подробнее об этом см.: *Сухомлинов М.И.* История Российской академии. Вып. 6. СПб., 1882. С. 191–243; *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.; Л., 1957. С. 295–322.
- ⁵⁰ Вышел № 1 31 ноября 1809 г.
- ⁵¹ *Лодыженский К.* История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. Прил. С. 46.
- ⁵² Сборник исторических материалов извл. из Собственной Е.И.В. канцелярии. Вып. 1. СПб., 1876. С. 232–237; ЦГИА. Ф. 1152. Оп. 1: 1815. Д. 66. Л. 1–34.
- ⁵³ См.: *Плужник А.И.* Раннее русское законодательство по охране изобретений (конец XVIII – начало XIX в.) // Вопросы изобретательства. 1968. № 1; *Он же.* История развития патентования в государственных учреждениях России: Автореф. дис. ... канд. наук. М., 1969. С. 16–18.
- ⁵⁴ Перлюстрация корреспонденции широко практиковалась и в XVIII в. К началу XIX в., кроме столичного петербургского почтамта, она проводилась в литовском почтамте в Вильно и почтовых конторах в Гродно, Бресте и Радзивиллове (с 1801 г.), было предписано проводить перлюстрацию и на минской почтовой конторе. Производящие перлюстрацию специальные секретные чиновники руководствовались инструкциями 1796 и 1863 гг. (ЦГАОР. Ф. 109. Оп. 3. Д. 508. Л. 1–8).
- ⁵⁵ ЦГАОР. Ф. 1165. Оп. 23. Д. 15. Л. 3; Оп. 24. Д. 17. Л. 5–18.
- ⁵⁶ *Шильдер Н.К.* Император Александр Первый. Т. 4. СПб., 1898. С. 204.
- ⁵⁷ См.: Записка Вошняка А.К. // Красный архив. 1925. Т. 2 (9). С. 195, 225; *Штраух С.* Ликвидация Тульчинской управы Южного об-

щества // Былое. 1925. № 5. С. 47–74; *Троцкий И.М.* Жизнь Шервуда-Верного. М., 1931. С. 76–82.

- 58 См.: *Михайловский-Данилевский А.И.* Записки о вступлении на престол императора Николая I // Р. ст. 1890. Т. 68. С. 512–513. «Милорадович, – писал Ф.Ф. Вигель, – добровольно облекся властью главы шпионов и каждый вечер терзал царя тетрадами доносов, по большей части ложных» (Записки Ф.Ф. Вигель. Ч. 7. СПб.; М., 1892. С. 40).
- 59 См.: *Троцкий И.М.* Жизнь Шервуда-Верного. С. 57–58.
- 60 См.: *Furnier A.* Die Geheimpolizei auf dem Wiener Kongress. Leipzig, 1913. S. 21–25. Фурнье сообщал номера рапортов австрийской секретной полиции с воспроизведением текстов перехваченной русской дипломатической переписки.
- 61 Ibid. S. 83.
- 62 См.: *Emerson Donald: Metternich and Political Police Security and Subversion in the Habsburg Monarchy: (1815–1831).* Hagne, 1968. P. 28, 30, 53.
- 63 См.: Записки гр. А.Х. Бенкендорфа (1832–1837) // Шильдер Н.К. Император Николай I. Ч. 2. СПб., 1903. С. 676–677.
- 64 В этом деле Департамент общих дел действовал совместно со Святейшим Синодом; он выступал часто исполнительным органом секретных комитетов по делам раскола, а также Синода. Путем жесточайших репрессий и гонений им удалось задержать рост числа раскольников (в 1827 г. их было 827,7 тыс. чел., а 1850 г. только 752 тыс.). См.: ЦГАОР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 599. Л. 44об–46об., 48.
- 65 См.: Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел. Т. 1. СПб., 1854. С. 418, 608, 609; Т. 7, ч. 14. СПб., 1859. С. 334–337; и др.
- 66 См.: ЦГАОР. Ф. 1165. Оп. 28. Д. 14, 19, 33 и др.
- 67 Всеподданнейший отчет министра внутренних дел (Л.А. Перовского) за 1942 г. ЦГИА. Ф. 1284. Оп. 4. Д. 118. Л. 9. В свою очередь МВД требовало с мест подробные и срочные донесения: ежегодно из каждой губернии в него поступало их до 150, а с трехлетними до 174 (см.: Список всех срочных донесений, поступающих в Министерство внутренних дел. СПб., 1846. С. 1–20).
- 68 ЦГИА. Ф. 109. Оп. 3. Д. 508. Л. 22–22об., 25.
- 69 ЦГАОР. Ф. 109. Оп. 3. Д. 508. Л. 27, 27об.
- 70 *Luig L.* Zur Geschichte des Russisches innenministeriums des Nikolaus I. Wiesbaden, 1968. S. 21.
- 71 Ibid. S. 102–103.
- 72 См.: Министерство юстиции за сто лет: 1802–1902. СПб., 1902. Прил. С. 1–2; Журналы Комитета министров. Т. 1. СПб., 1888. С. 13–15.

- ⁷³ Записки Г.Р. Державина // Соч. Т. 6. М., 1860. С. 790. Принимая Державина в последний раз, Александр I сказал: «Ты меня всегда хочешь учить, я самодержавный государь и так хочу» (там же. С. 806).
- ⁷⁴ СЗ. 1857. Т. 1, кн. 3. Ст. 145, 147, 149–150, 157, 197, 219.
- ⁷⁵ 2ПСЗ. Т. 6. № 4906. Т. 8. № 5947; и др.
- ⁷⁶ См.: Отчет Министерства юстиции за 1834 год. СПб., 1835. С. XIV.
- ⁷⁷ Памятная книжка Московского архива Министерства юстиции. М., 1890. С. 14. Этот архив послужил основой для одного из крупнейших современных государственных архивов – Центрального государственного архива древних актов СССР.
- ⁷⁸ Министерство юстиции за сто лет: 1802–1902: Исторический очерк. СПб., 1902. С. 62–65.
- ⁷⁹ Там же. С. 65.
- ⁸⁰ ЦГАОР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 455. Л. 1.
- ⁸¹ Там же. Л. 1, 7об.
- ⁸² См.: *Виленский В.В.* Подготовка судебной реформы 20 ноября 1864 г. в России. Саратов, 1963. Гл. 2–3.
- ⁸³ См.: *Боголепов М.И.* Государственный долг. СПб., 1910. С. 26.
- ⁸⁴ См.: *Троицкий С.М.* Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII в. М., 1966.
- ⁸⁵ См.: Министерство финансов, 1802–1902. Ч. 1. СПб., 1902. Прил. С. 516, 620.
- ⁸⁶ См.: *Кайданов Н.* Систематический каталог делам Государственной коммерц-коллегии. СПб., 1884. С. I–X; Сборник сведений по истории и статистике внешней торговли России / Под ред. В.И. Покровского. Т. 1. СПб., 1902. С. XXIV.
- ⁸⁷ См.: *Золотников М.Ф.* Континентальная блокада в России. М., 1966.
- ⁸⁸ См.: *Павленко Н.И.* История металлургии в России. М., 1962. Согласно докладу министра финансов гр. А.И. Васильева от 15 марта 1807 г. к частным заводам было приписано более 70 тыс. душ, а к казенным – свыше 217 тыс. душ. Из общей суммы приписных к заводам крестьян в 287 тыс. душ на Урал приходилось 158,7 тыс. душ (см.: Высочайше утвержденные доклады и другие сведения о новом образовании горного начальства и управления горных заводов. Ч. 2. СПб., 1807. С. 137).
- ⁸⁹ Высочайше утвержденные доклады... С. 158–171, 172–173, 178–179.
- ⁹⁰ ПСЗ. Т. 29. № 22 208.
- ⁹¹ См.: *Васильев А.В.* Прогрессивный подоходный налог 1872 г. и падение Сперанского // Голос минувшего. СПб., 1916. С. 7–8. После нескольких лет действия этого налога, при почти сплошной «недоимочности» помещиков-налогоплательщиков, правительство

было вынуждено официально отменить этот неугодный правительству налог 12 декабря 1819 г.

- 92 ПСЗ. Т. 29. № 24 686, 24 687, 24 688.
- 93 Открытый в мае 1813 г. (ЦГИА СССР. Ф. 571. Оп. 1. Д. 3. Л. 1).
- 94 В конце 1812 г. за это был уволен, а затем умер под следствием управляющий военным министерством А.И. Горчаков.
- 95 ЦГАОР. Ф. 563. Оп. 1. Д. 153, 180–183 и др.
- 96 См.: *Погребинский А.П.* Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954. С. 36–37.
- 97 *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 3. С. 184.
- 98 См.: *Шильдер Н.К.* Император Александр Первый. Т. 4. СПб., 1898. С. 273.
- 99 *Kankrin G.* Weltreichtum, Nationalreichtum und Staat wissenschaft. Munchen, 1821. S. 51.
- 100 См.: *Блюх И.С.* Финансы России в XIX столетии. Т. 1. СПб., 1882. С. 97.
- 101 *Kankrin G.* Ueber den Staatskredit: Von einen russischen Staatsmane. Leipzig, 1840; Oekonomie die Menschlichen Gesellschaften und Finanzwesen. Stuttgart, 1845 (русский перевод: *Канкрин Е.Ф.* Очерки политической экономии и финансии. СПб., 1894). S. 151.
- 102 Очерки политической экономии и финансии. СПб., 1894. С. 151.
- 103 В специально поданной Александру I записке – «мнении» «О причинах нынешнего расстройтва финансовых наших и о мерах, могущих способствовать отсечению сих причин и к постоянному улучшению народного благосостояния и государственных доходов» в числе прочих причин бедности России Н.С. Мордвинов называл «несуществование у нас постоянных ссуд на предмет распространения внутри государства рукоделия и всякого общепольного труда» (Архив графов Мордвиновых. Т. 4. СПб., 1902. С. 173–174). В другой своей записке «О мерах улучшения государственных доходов» (1826) Мордвинов предлагал учреждение специального банка для заводчиков (там же. С. 531). См. также: Архив графов Мордвиновых. Т. 8. СПб., 1953. С. 63.
- 104 *Канкрин Е.Ф.* Очерки политической экономии и финансии. С. 51.
- 105 Там же. С. 209.
- 106 *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 18. С. 539.
- 107 Канкрин считал винные откупа «истинным благодеянием для народа», так как, по его мнению, высокие цены на водку якобы создавали «препоны пьянству» (*Канкрин Е.Ф.* Очерки политической экономии и финансии. С. 218).
- 108 *Чернышевский Н.Г.* Откупная система // Чернышевский Н.Г. Полн. собр. соч. Т. 5. М., 1950. С. 320.
- 109 ПСЗ. Т. 8. № 6265.

- ¹¹⁰ См.: Журнал Министерства внутренних дел. СПб., 1829–1861.
- ¹¹¹ См.: *Кайданов Н.* Систематический каталог делам Департамента внешней торговли, хранящихся в Архиве Департамента таможенных сборов. СПб., 1877.
- ¹¹² ПСЗ. Т. 36. № 28 964.
- ¹¹³ См.: *Боровой С.Я.* Кредит и банк России. М., 1958. С. 187. Прил. 5.
- ¹¹⁴ Там же. С. 197.
- ¹¹⁵ *Чернышевский Н.Г.* Кредитные дела // Чернышевский Н.Г. Полн. собр. соч. Т. 7. М., 1950. С. 587.
- ¹¹⁶ ПСЗ. Т. 34. № 26 834.
- ¹¹⁷ Архив Государственного совета. Т. 4, ч. 1. СПб., 1878. С. 319–326, 343–352 и сл.
- ¹¹⁸ См.: *Боровой С.Я.* Указ. соч. С. 161.
- ¹¹⁹ ПСЗ. Т. 34. № 26 834.
- ¹²⁰ См.: Министерство финансов: 1802–1902. СПб., 1902. С. 156.
- ¹²¹ ПСЗ. Т. 31. № 24064. Гл. 3. Ч. 2.
- ¹²² *Печерин Я.И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 г. СПб., 1896. С. 2.
- ¹²³ Подробнее об этом см.: *Киняпина Н.С.* Политика русского самодержавия в области промышленности: (20–50-е гг. XIX в.). М., 1968. С. 197–246.
- ¹²⁴ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 6. С. 406.
- ¹²⁵ Там же. Т. 3. С. 485–486.
- ¹²⁶ Сборник статистических сведений о горнозаводской промышленности России в 1908 г. Ч. 1, 2. 1917. С. 498; *Семенов А.* Изучение статистических сведений о российской внешней торговле и промышленности с половины XVII столетия по 1858 г. Ч. 3. СПб., 1859. С. 330–331.
- ¹²⁷ ГПБ. Ф. 208. Д. 68. Л. 2–4об. В целом государство задолжало банкам к 1859 г. до 521 млн руб. (см.: *Боровой С.Я.* Указ. соч. С. 178). Доходы государства в 1859 г. исчислялись в 348,4 млн руб. (см.: Министерство финансов: 1802–1902. Т. 1. СПб., 1902. С. 633).
- ¹²⁸ Сумма внешних займов России возросла с 268 млн руб. в 1845 г. до 430 млн руб. в 1860 г. (ЦГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 115. Л. 7).
- ¹²⁹ Составлено по материалам приложения к изд.: Министерство финансов: 1802–1902. Ч. 1. С. 627–633, 629–636. Цифры даны в округлении.
- ¹³⁰ Там же. С. 632. Кроме кредитных билетов в обращении находились билеты государственного казначейства (так называемые серии).
- ¹³¹ *Чернышевский Н.Г.* Полн. собр. соч. Т. 5. М., 1950. С. 314–315.
- ¹³² См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 16. С. 150.
- ¹³³ См.: *Pintner W.M.* Russian Economic Policy under Nicolas I. NY., 1967. P. 7.

- 134 *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 210; План финансов М.М. Сперанского // Сб. РИО. Т. 45. СПб., 1885. С. 70; ЦГИА Ф. 1164. Оп. 16. Л. 9, 10–11.
- 135 См.: *Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 56–62.
- 136 ЦГИА. Ф. 1263. Оп. 45. Д. 276. Л. 252–258.
- 137 См.: *Нифонтов А.С.* Россия в 1848 г. М., 1949. С. 39.
- 138 ЦГИА. Ф. 958. Оп. 1. Д. 733. Л. 2–5.
- 139 Там же. Ф. 1149. Оп. 2. Д. 77. Л. 56, 93–94.
- 140 ГПБ. Ф. 637. Д. 2. Л. 5, 70об.; ЦГИА. Ф. 1149. Оп. 3: 1851. Д. 90, Л. 832–833.
- 141 ЦГИА. Ф. 1179. Оп. 16. Д. 1. Л. 2, 43об., 51–61, 66–87.
- 142 Подробнее об этом см.: *Дружинин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа П.Д. Киселева. Т. 1–2. М., 1946–1959.
- 143 Там же. Т. 2. С. 285.
- 144 ПД. Ф. 265. Оп. 2. Д. 1236. Л. 2об.
- 145 См.: *Токарев С.В.* Крестьянские картофельные бунты. Киров, 1939; *Черкасов В.Н.* Об истории картофеля. М., 1953. Гл. 1.
- 146 См.: Крестьянское движение 1827–1869 годов. Вып. 1. М., 1931. С. 23–24, 44 и др.; Состояние государства в 1841 г.: Записка Н. Кутузова, поданная Николаю I 2 – апреля 1841 г. // Р. ст. 1989. Т. 97. С. 510.
- 147 ЦГАОР. Ф. 728. Оп. 1. Ч. 2. Д. 1817. Карт. 4. Гл. 489.
- 148 См.: *Дружинин Н.М.* Указ. соч. Т. 2. С. 543–548.
- 149 ПСЗ. Т. 22. № 16 346; Т. 24. № 17 670.
- 150 См.: Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования: 1798–1898. СПб., 1898. С. 19.
- 151 ПСЗ. Т. 30. № 23 996.
- 152 Только во 2-й четверти века в Корпусе появилась группа прогрессивных инженеров, горячо отстаивавших необходимость создания совершенных путей сообщения (особенно железных дорог), – П.Н. Мельников, Н.О. Крафт, М.С. Волков, С.В. Кербедз, С.В. Гурьев и др. (см.: *Виргинский В.С.* Возникновение железных дорог в России до начала 40-х гг. XIX в. М., 1949. С. 18–19, 22).
- 153 Отчет по Главному управлению путей сообщения за 1811 и 1812 гг. Тверь, 1814. С. 91.
- 154 ПСЗ. Т. 37. № 28 201.
- 155 2ПСЗ. Т. 4. № 3068; Т. 17. № 16 005.
- 156 Корпус инженеров путей сообщения представлял собою замкнутую военно-техническую корпорацию, насчитывавшую по штату 23 ноября 1834 г. – 206 чинов (3 генерал-лейтенанта, 18 генерал-майоров, 23 полковника, 31 – подполковник, 16 майоров и 85 ка-

- питанов). См.: Журнал путей сообщения и публичных зданий. 1834. Кн. 6. С. 18–19.
- ¹⁵⁷ См.: Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования: 1798–1898. СПб., 1898. С. 44–45.
- ¹⁵⁸ Постройка даже первой в России шоссейной дороги между Петербургом и Москвой затянулась: в 1817–1825 гг. был построен первый участок шоссе до Новгорода; в целом оно было окончено лишь к 1834 г., т. е. длилось 17 лет (см.: Исторический обзор путей сообщения и публичных зданий с 1825 по 1850 г. // Сб. РИО. Т. 98. С. 556–557). Общая протяженность всех сооруженных и строящихся шоссе к 1835 г. достигла 6,5 тыс. верст. См.: Хромов П.А. Экономическое развитие России в XIX–XX вв. М., 1950. С. 87.
- ¹⁵⁹ См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы. Т. 2. М., 1951. С. 45–47.
- ¹⁶⁰ О борьбе в правительственных кругах России вокруг строительства железных дорог в России см.: Виргинский В.С. Возникновение железных дорог в России до начала 40-х гг. XIX в. М., 1949. С. 18–22.
- ¹⁶¹ ЦГИА СССР. Ф. 869. Оп. 1. Д. 299. Л. 1–8; Ф. 1409. Оп. 2: 1854. Д. 349. Л. 11–12.
- ¹⁶² Императрице 600 тыс. руб. ежегодно и пожизненно; сыну или дочери императора по 100 тыс. руб. ежегодно до совершеннолетия, а после этого по 300 тыс. руб., сыновьям и дочерям наследника по 50 тыс. до совершеннолетия. Сыновья, дочери, внуки и внучки императора в случае вступления в брак получали единовременную сумму на «обзаведение» по 1 млн руб. и так далее до самых отдаленных степеней родства (например, дети праправнуков и их потомки от князей и княгинь «императорской крови» до совершеннолетия не получали по «учреждению» ничего, а с совершеннолетия князья – по 50 тыс. руб., а княгини по 10 тыс. руб.; их супруги получали по 10 тыс. руб. (ПСЗ. Т. 25. № 17 906. § 77–78).
- ¹⁶³ См.: Столетие уделов: 1797–1897. СПб., 1897. С. 16–17.
- ¹⁶⁴ Там же. С. 29.
- ¹⁶⁵ См.: 200-летие Кабинета Е.И.В.: 1704–1904. СПб., 1911. С. 419.
- ¹⁶⁶ ЦГАОР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 579. Л. 9–9об.
- ¹⁶⁷ Там же. Л. 4об–5.
- ¹⁶⁸ Там же Л. 8об.–9об. К 1850 г. на нужды Мин-ва имп. двора из государственного бюджета отпускалось ежегодно по 9–10 млн руб. (см.: Министерство финансов. 1802–1902. Ч. 1. СПб., 1902. Прил. С. 636).
- ¹⁶⁹ Столетие уделов: 1797–1897. СПб., 1897. С. 29; Статистический очерк расходов из удельных сумм на императорскую фамилию в столетний период: 1797–1897. СПб., 1898. С. 20.

- ¹⁷⁰ В Александринском театре 30–40-х гг. значительное место занимал любимый жанр Николая I – водевиль.
- ¹⁷¹ См.: *Беккер И.И., Бродский И.А., Исаков С.К.* Академия художеств: Исторический очерк. Л.; М., 1940. С. 43–44; *Репин И.* Далекое и близкое. 5-е изд. М., 1960. С. 120–144.
- ¹⁷² В 1834 г. в Петербург из Варшавских имп. дворцов была доставлена значительная партия картин, большинство которых по личному распоряжению Николая I были сожжены как «малоценные». На аукцион в Петербурге в 1854 г. из императорских дворцов и Эрмитажа поступило 1164 картины (в их числе Брейгеля, Пуссена, Джорджоне, К. Дольчи, С. Роза, школ Мурильо, Рембрандта и т. д.). См.: *Искусство и государь Николай Павлович // Старые годы.* 1913. Июль–сент. С. 53–58; один каталог этих сожженных и проданных картин занимает 82 страницы (там же. С. 78–160).
- ¹⁷³ См.: *Благовидов Ф.В.* Обер-прокуроры Св. Синода в XVIII и первой половине XIX в. Казань, 1899. С. 329–330; *Барсов Т.В.* Св. Синод в его прошлом. СПб., 1896. С. 379 и сл.
- ¹⁷⁴ См.: Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. СПб., 1864. № 330; Журнал департамента народного просвещения. 1821. Т. 5. С. 1–2.
- ¹⁷⁵ См.: *Ермолин Н.* Очерк жизни А.Я. Герда. СПб., 1889.
- ¹⁷⁶ См.: *Сухомлинов М.И.* История Российской академии. Т. 7. СПб., 1885. С. 233–234; *Мейлах Б.С.* А.С. Шишков. Беседа любителей русского слова // *История русской литературы.* Т. 5 / АН СССР. М.; Л., 1941. С. 183–197; *Шишков А.С.* Записки, мнения и переписка. Т. 1. Берлин, 1870. С. 238–247.
- ¹⁷⁷ ГБЛ. Ф. 214. Д. 51. Л. 37–37об., 42об.–43.
- ¹⁷⁸ См.: Десятилетие Министерства народного просвещения: 1833–1843. СПб., 1864. С. 1–108.
- ¹⁷⁹ К 1856 г. во всех учебных заведениях МНП обучалось 118 895 чел. (из них в университетах 2282 чел., в гимназиях 19 098 чел). См.: *Князев С.А., Сербов Н.И.* Очерки истории народного образования в России. М., 1910. С. 222.
- ¹⁸⁰ См.: Статистические таблицы за 1858 г. СПб., 1863. С. 174.
- ¹⁸¹ См. обсуждение проекта устава цензуры в Государственном совете в 1859 г. (ЦГИА. Ф. 1149. Оп. 5. Д. 32. Л. 1–49), о создании самостоятельного Главного управления книгопечатания (ЦГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 4. Журн. № 33. Л. 104–125). См. также: *Лемке М.К.* Эпоха цензурных реформ 1859–1865 гг. СПб., С. 10–35; *Козьмин Б.П.* Журналистика шестидесятих годов XIX в. М., 1948. С. 5–7.
- ¹⁸² Автобиографическая записка государственного секретаря В.Р. Марченко // Р. ст. 1896. Т. 85. С. 481.

- 183 ЦГВИА. Ф. 1. Оп. 1; Т. 1. Д. 1991. Л. 7–18; Д. 1633. Л. 20–26; Д. 1823. Л. 1–9.
- 184 Там же. Ф. 30. Оп. 125а. Св. 1., Д. 11. Л. 38–38об.
- 185 Там же. Д. 3. Л. 1–17; Д. 24. Л. 2–10.
- 186 Там же. Оп. 125а. Д. 14. Л. 1.
- 187 Там же. Д. 1, Л. 14–15об.; Д. 11. Л. 18–18об.
- 188 Там же. Оп. 126. Д. 17. Л. 1.
- 189 Там же. Д. 28. Л. 1–56; Д. 29. Л. 1–37; Д. 28. Л. 85–86; Ф. 1; Оп. 1. Т. 2. Д. 2490. Л. 236об.–237.
- 190 Сохранился запрос о срочной выписке ряда иностранных газет (ЦГВИА. Ф. 30. Оп. 126б. Д. 5. Л. 154–156об.).
- 191 По-видимому, полк. П.М. Волконским.
- 192 ЦГВИА. Ф. 30. Оп. 125об. Д. 5. Л. 79–84об.
- 193 Один из крупнейших дореволюционных специалистов военной администрации – А. Редигер акцентировал большое внимание на недостатках «Учреждения» 1812 г. См.: *Редигер А. Устройство полевого управления в нашей армии*. СПб., 1890. С. 6–8. П.А. Гейсман отрицал его оригинальность, считая, что оно «результат компромисса между французским и немецким подражательным направлением» (Исторический очерк возникновения и развития в России Генерального штаба до конца царствования имп. Александра I // *Столетие Военного министерства / Сост. П.А. Гейсман*. Ч. 1, кн. 2. СПб., 1902. С. 296). Жилин П.А. во главе «Подготовка к войне книги “Гибель наполеоновской армии в России”» (М., 1968) отвел «Учреждению» 1812 г. всего три строки, подчеркнув, однако, его оригинальность (с. 81). Несколько больше сказано об этом акте в монографии Л.Г. Бескровного «Русская армия и флот в XIX веке» (М., 1973), но вслед за некоторыми дореволюционными военными историками он отстаивал весьма спорное и уязвимое положение о «преимуществах» перед «Учреждением для управления большой действующей армии» 1812 г. полевого устава 1846 г. (с. 203–104). Более подробно система полевого управления изложена в монографии Л.П. Богданова «Русская армия в 1812 г.» (М., 1979).
- 194 См.: *Фадеев Р.А. Вооруженные силы России*. М., 1868.
- 195 ЦГВИА. Ф. 29. Оп. 6. Д. 236. Л. 1.
- 196 Там же. Ф. 1. Оп. 1: Т. 2. Д. 3227. Л. 1–16.
- 197 ПСЗ. Т. 23. № 26 021.
- 198 См.: *Шильдер Н.К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование*. Т. 4. СПб., 1898. С. 23–24. Эту же точку зрения разделяет и современный американский биограф А.А. Аракчеева М. Енкинс (См.: *Jenkins M. Arakcheev – Grand Vizier of the Russian Empire*. NY., 1969. P. 171–172).

- ¹⁹⁹ См.: Столетие Военного министерства: 1802–1902. Т. 1. СПб., 1902. С. 261–262 // Архив графов Мордвиновых. Вып. 3. СПб., 1902. С. 118–121.
- ²⁰⁰ ЦГВИА. Ф. 405. Оп. 1. Св. 3. Д. 17. Л. 4–48.
- ²⁰¹ См.: *Корф М.А.* Жизнь графа Сперанского. Т. 1. СПб., 1861. С. 213.
- ²⁰² *Барклай де Толли М.* О военных поселениях // Военный сборник. 1861, № 6. С. 61, 63, 68.
- ²⁰³ См.: Столетие Военного министерства: 1802–1902. Т. 1. С. 281, 283.
- ²⁰⁴ См.: *Брадке Е.Ф.* О военных поселениях // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. Т. 1. М., 1951. С. 577; Из записок М.Л. Фонвизина: Военные поселения // Декабристы. М.; Л., 1926. С. 121–122.
- ²⁰⁵ ЦГВИА. Ф. 154. Оп. 2. Д. 939. Л. 1–2об.; Ф. 411. Оп. 1. Д. 1834. Л. 1.
- ²⁰⁶ Столетие Военного министерства. Т. 4. СПб., 1903. Прил. 15. С. 55–61.
- ²⁰⁷ Подробные, чисто феодальные, «удельные» порядки управления сохранялись и впоследствии, даже в начале XX в. и вызывали острую критику со стороны октябристов даже в III Государственной думе 1908 г. См.: Государственная Дума: Стенографический отчет. Созыв 3, сессия 1. Ч. 3. Стб. 1598–1600.
- ²⁰⁸ ЦГВИА. Ф. 1. Оп. 1: Т. 4. Д. 8406. Л. 12.
- ²⁰⁹ Там же. Д. 10 406, Л. 1–139. Подробнее о военном ведомстве 30–50-х гг. см.: Военный аппарат царской России в период Крымской войны (1853–1856 гг.) // *Ерошкин Н.П.* Труды МГИАИ. Т. 9. М., 1957. С. 138–176.
- ²¹⁰ *Милютин Д.А.* Военные реформы Александра II // ВЕ. 1882. № 1. С. 24.
- ²¹¹ *Энгельс Ф.* Военные силы России // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 10. С. 533.
- ²¹² ЦГВИА. Ф. 38. Оп. 1. Д. 110. Л. 1–3; Д. 185. Л. 1–69; Д. 198. Л. 1–140.
- ²¹³ Там же. Оп. 3. Д. 321. Л. 132–136; Оп. 5. Д. 155, 185, 186, 190, 191, 345, 346 и др. Система сбора «статистических и военных сведений о разных иностранных государствах» через русских дипломатических представителей за рубежом была создана еще в 20-х гг. там же. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–136).
- ²¹⁴ См.: *Зайончковский П.А.* Военные реформы 60–70-х гг. XIX в. в России. М., 1952.
- ²¹⁵ Подробнее см.: *Бескровный Л.Г.* Русская армия и флот XIX в. М., 1973. С. 491.
- ²¹⁶ ЦГАВМФ. Ф. 148. Д. 28. Л. 1–358.
- ²¹⁷ См.: *Веселаго Ф.* Краткая история русского флота. Вып. 2. СПб., 1895. С. 306.
- ²¹⁸ ЦГАВМФ. Ф. 148. Д. 24. Л. 9–16; Ф. 166. Д. 378. Л. 3об.–4.

- ²¹⁹ Там же. Ф. 166. Д. 54. Л. 1–159.
- ²²⁰ Там же. Ф. 148. Д. 25. Л. 1–203.
- ²²¹ Там же. Ф. 19. Оп. 1: Т. 1. Д. 71. Л. 1–1об.; Ф. 148: Т. 427. Л. 4–5.
- ²²² Там же. Ф. 170. Оп. 1. Д. 6. Л. 1–6; Ф. 19. Оп. 1: Т. 2. Д. 445. Л. 19–21.
- ²²³ Там же. Ф. 170. Оп. 1. Д. 271. Л. 1–6; 2ПСЗ. Т. 2. № 1325.
- ²²⁴ ЦГАОР. Ф. 728. Оп. 1; кн. 9. Д. 655а; ГПБ. Ф. 380. Д. 113. Л. 1–49.
- ²²⁵ См.: *Бескровный Л.Г.* Указ. соч. С. 496–497.
- ²²⁶ ЦГАОР. Ф. 722. Оп. 1. Д. 90. Л. 32–48, 110–112; Д. 183. Л. 1–3об.
- ²²⁷ ПД. Ф. 208. Д. 3. Т. 3. Л. 66–67, 92–112; ЦГВАМФ. Ф. 283. Оп. 3.
Т. 1. Д. 542. Л. 1–844; Д. 543. Л. 1–753.
- ²²⁸ 2ПСЗ. Т. 7. № 5206.
- ²²⁹ Там же. Т. 21. № 28 689.

Совет министров России
1905–1917 гг. – правительственный
кабинет самодержавия

Монархия в России прошла в своем развитии ряд исторических этапов. В полемике с эсерами в 1909 г. о сущности государственной власти в России В.И. Ленин писал, что «русское самодержавие XVII века с боярской думой и боярской аристократией не похоже на самодержавие XVII века с его бюрократией, служилыми сословиями, с отдельными периодами «просвещенного абсолютизма» и от обоих резко отличается самодержавие XIX века, вынужденное «сверху» освободить крестьян, разоряя их, открывая дорогу капитализму, вводя начало местных представительных учреждений буржуазии. К XX веку и эта последняя форма полуфеодального, полупатриархального самодержавия изжила себя. Переход к представительным учреждениям... стал необходимостью»¹. В другой статье («Наши упразднители») В.И. Ленин выделял, как отдельный период в истории самодержавия, первую половину XIX в.² На каждом из этих этапов изменялись и связанные с самодержавием политические институты – государственные учреждения, бюрократия, идеология. Изменялись и организационные формы самого *правительства*. Коллегиальные формы его в XVIII в. (Правительствующий Сенат, Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция и Совет при высочайшем дворе) часто дополнялись единоличной неофициальной властью фаворитов.

С установлением министерской формы управления в начале XIX в. идут поиски новых организационных форм правительства. На протяжении всего века, как и ранее, основным звеном, скреплявшим и объединявшим разрозненную деятельность начальников отдельных ведомств-министерств и главных управлений (на правах министерств) – являлся сам носитель верховной самодержавной власти – император. Неофициально один из представителей верхов бюрократии выполнял роль «первого министра», влиял на политику императора, на деятельность ве-

домств. При Александре I это были последовательно М.М. Сперанский и А.А. Аракчеев, при Николае I – А.Х. Бенкендорф, при Александре II – П.А. Шувалов; при Александре III эту роль выполнял целый «триумvirат» – К.П. Победоносцев, М.Н. Катков, Д.А. Толстой³. К концу XIX в. возросли различные закулисные влияния при дворе и большое значение в политике получила так называемая придворная камарилья, которую В.И. Ленин называл вторым, закулисным правительством⁴. Первоначально при Николае II она состояла из некоторых великих князей (Сергей, Владимир и Алексей Александровичи), а затем отдельных чиновников и придворных (В.К. Плеве, А.М. Безобразов, А.М. Абаза).

Вопрос об объединении действий различных ведомств возник в России в условиях кризиса крепостного строя уже в первой половине XIX в., когда возросло количество объектов управления и значительно усложнился механизм управления. Еще в начале века в Негласном комитете во время обсуждения проекта образования министерств возник вопрос и об объединении их деятельности. Протокол Негласного комитета от 18 ноября 1801 г. отразил это в следующей записи: «Прения коснулись далее совета. Многие, в том числе граф Семен Воронцов из Лондона, часто писали, что следует обсуждать дела в совете, что таков обычай во всех странах. Граф приводил по этому поводу пример Англии, где все сколько-нибудь важные меры были всегда результатом решения всего кабинета, а не одного министра, работающего с королем». Члены Негласного комитета высказали мнение о необходимости создать «объединенное министерство»⁵.

В среде Негласного комитета была и иная точка зрения. В его материалах сохранилась анонимная записка «Опыт органического регламента всех отраслей управления России», автор которой предлагал создание менее полномочного совета, члены которого – министры «будут собираться только по особому повелению монарха»⁶. Содержание записки соответствует воззрению самого умеренного члена Негласного комитета – графа В.П. Кочубея. В записке, поданной Александру I 28 марта 1806 г., соглашаясь с мнением об объединении министерств, Кочубей подчеркивал роль министров как исполнителей воли императора. «Дело государя, – писал он, – думать и повелевать в общих чертах. Дело министра думать, как лучше исполнять повеления, им получаемые, как лучше управлять частью, ему вверенной»⁷.

Манифест 8 сентября 1802 г. явился, по-видимому, своеобразным компромиссом между этими двумя противоположными точками зрения. Не отвергая в принципе «объединенного министерства», кабинета, составитель проекта (Н.Н. Новосильцев) не дал ему никакого определенного устройства, ограничившись

весьма туманными формулами, высказанными в двух пунктах манифеста⁸. Один из пунктов этого закона (п. X) установил, что в случае необходимости министр представляет императору доклад по делам своего ведомства. Следующий пункт манифеста пояснял, что до поднесения императору этого доклада министр «должен предварительно его предложить прочим министрам для надлежащего соображения со всеми государственными частями, в ведении их находящимися». В пункте XV упоминался составленный из министров Комитет, где рассматриваются «дела обыкновенные». М.М. Сперанский считал, что по закону 8 сентября «сей комитет был ни место, ни особое установление», он был только «образом доклада»⁹.

«Правила» 4 сентября 1805 г. и 31 августа 1808 г. определили порядок деятельности этого Комитета министров и закрепили за ним будничные административные дела¹⁰. «Учреждение Комитета министров» 20 марта 1812 г. окончательно оформило его как высший административный орган с назначенным царем председателем. В него выносились не только те дела, по которым «необходимо общее соображение и содействие», но и те, по которым министр встречал «сомнение», или дела, превышающие пределы власти его¹¹. В практической деятельности вторая и третья категории дел решительно возобладали над первой. Особым рескриптом на имя председателя Комитета министров графа Н.И. Салтыкова 8 марта 1816 г. Александр I предписал министрам самим представлять в форме докладов соображения, какие дела они собираются рассматривать в Комитете министров и какие будут представлять в индивидуальных министерских докладах императору. Через Комитет министров проходило множество административных дел по надзору за государственным аппаратом, по личному составу правительственных учреждений. Нередко (особенно в первой четверти XIX в.) утвержденные императором журналы Комитета министров становились законами, минуя законосовещательный Государственный совет.

Превращение Комитета министров в важнейший правительственный орган, перегрузка его множеством разнородных дел и совмещение в нем многих общегосударственных функций вызывало недовольство отдельных представителей высшей бюрократии (графа В.П. Кочубея, графа Д.А. Гурьева, Б.Б. Кампенгаузена, М.А. Балугьянского), поднимавших вопрос о создании специального органа для обсуждения общегосударственных дел¹².

В 30–40-х годах XIX в. окончательно закрепились практика «всеподданнейших докладов» большинства начальников ведомств царю. В условиях абсолютной монархии орган, объеди-

нявший и направлявший деятельность министров, министерский «кабинет был совершенно не нужен и даже опасен для власти самодержавного монарха, который сам назначал министров из особо доверенных чиновников, принимал их индивидуальные» всеподданнейшие доклады, а в случае необходимости сам своей неограниченной властью направлял и объединял деятельность своих министров без вмешательства какого-либо органа.

Общественный подъем в России после Крымской войны и начало разработки буржуазных реформ в конце 50-х годов потребовали сплочения бюрократических сил страны. Загруженный массой административных дел, Комитет министров не мог осуществлять координацию деятельности ведомств. В 1856–1857 гг. на имя царя поступил ряд записок – бюрократических проектов учреждения в России правительственного «кабинета»¹³. Среди них была и анонимная записка на французском языке о преобразовании Комитета министров в духе проектов начала XIX в.¹⁴

Главной задачей нового правления автор записки считал создание «политической системы», которая заключалась в «единстве правительства» и правительственной политики, отсутствовавших при Николае I. Основным инструментом этого единства должен был стать Совет министров. Этот государственный орган под председательством императора «должен рассматривать только важные государственные дела», в нем «государь будет излагать свои мнения и слуги его, удостоенные его доверия, будут свободно высказывать свои суждения. В Совете будут решаться все важнейшие вопросы управления, и на все законодательство Совет наложит свою печать, печать единства»¹⁵.

Записка несколько месяцев находилась без движения, и лишь 29 ноября 1857 г. на доклад Александру II председателя Комитета министров и Государственного совета князя А.Ф. Орлова последовало «высочайшее повеление», определившее в общих словах компетенцию Совета министров, создаваемого под председательством самого императора как совещательного органа «для рассмотрения дел, получавших высочайшее разрешение по личным докладам министров и главноуправляющих». «Всеподданнейшие доклады» сохранялись лишь для секретных и срочных дел¹⁶. С 12 ноября 1861 г. Совет министров существовал вполне официально¹⁷. Он обсуждал дела общегосударственного характера, материалы и годовые отчеты о деятельности ведомств, доклады министров с предложением реформ и др. Через Совет министров прошли проекты ряда буржуазных реформ, мероприятий по борьбе с революционным движением¹⁸. Большинство заседаний Совета министров приходилось на 1858–1864 гг.¹⁹ Затем, по мере проведения буржуазных реформ и укрепления пози-

ций самодержавия и его бюрократического аппарата, значение Совета министров стало падать. В 70-х годах его заседания проводились редко, а с 11 декабря 1882 г. прекратились вообще. На предпоследнем заседании Совета министров 8 марта 1881 г. были отвергнуты проекты М.Т. Лорис-Меликова²⁰. В последующие годы Совет министров не был официально упразднен, и сведения о нем включались в очередные издания «Свода законов Российской империи» (т. 1), но до первой русской революции он ни разу не собирался. Самодержавные монархи предпочитали в эти годы практику «всеподданнейших докладов», лично координируя через них деятельность различных ведомств.

Буквально накануне первой русской революции вопрос о координации деятельности ведомств поставил министр внутренних дел князь П.Д. Святополк-Мирский в своем «всеподданнейшем докладе» 24 ноября 1904 г. Признав Комитет министров в «нынешнем его виде во многом устаревшим, не отвечающим тем целям, коим он призван был служить», он предложил все функции Комитета министров распределить между другими государственными органами – министерствами, Государственным советом и Сенатом. Святополк-Мирский подчеркнул настоятельную необходимость в решении такой задачи, как «согласование направления деятельности отдельных ведомств по вопросам внутренней политики, ставшее при усложнившихся задачах нашего управления настоятельной государственной потребностью»²¹. Он считал, что в условиях самодержавия образование «кабинета» министров в точном смысле этого слова невозможно, а поэтому предлагал передать в разгруженный Комитет министров почти все предметы ведения Совета министров, оставив за ним немногие дела по вопросам высшей политики и обороны государства, а также те, которые самодержавный монарх пожелает обсудить под своим личным председательством²². Для обсуждения «всеподданнейшего доклада» П.Д. Святополк-Мирского Николай II трижды собирал совещание министров (2, 5 и 8 декабря 1904 г.) и уже на первом из них поручил составить по этому докладу проект указа председателю Комитета министров С.Ю. Витте и управляющему комитетской канцелярией барону Э.Ю. Нольде²³. Указ «О мерах к усовершенствованию государственного порядка» был утвержден Николаем II 12 декабря 1904 г.²⁴ Из окончательного текста указа выпали пункты «всеподданнейшего доклада» о привлечении выборных от населения в состав Государственного совета или особого совещания при нем и о преобразовании Комитета и Совета министров²⁵.

Начало первой русской революции вынудило Николая II и верхи бюрократии вернуться к идее «объединенного правитель-

ства», способного сосредоточить усилия всех ведомств на пресечении революции, установлении большей оперативности управления²⁶. В докладе Николаю II министр земледелия и государственных имуществ А.С. Ермолов высказался за соединение «настоящего правительства»²⁷. В тот же день царь создал под председательством возглавлявшего Комитет министров С.Ю. Витте «Особое совещание», известное в бюрократических сферах под именем «Совещания 17 января». На него возлагалась широкая задача разработки «предложений о мерах, могущих способствовать успокоению страны, и необходимых реформах, сверхуказанных в высочайшем указе 12 декабря 1904 г.»²⁸ Одновременно возобновил свои занятия и Совет министров на старых организационных основах 1861 г. Формально и на этот раз его председателем оставался император, но фактически Николай II поручил председательствовать в этом Совете председателю Государственного совета графу Д.М. Сольскому. До осени 1905 г. Совет министров собирался эпизодически и, разумеется, не мог обеспечить объединение бюрократических сил страны на борьбу с революцией. Перед Петергофскими совещаниями в Совете министров рассматривались подготовленные под руководством министра внутренних дел А.Г. Булыгина законопроекты о высшем законосовещательном представительном органе, названном Государственной думой²⁹. Со времени передачи всех материалов по Государственной думе в канцелярию Комитета министров (она вела делопроизводство Совета министров) заседания Совета министров приобрели довольно регулярный характер (25–28 мая, 3, 7, 9, 10, 13, 16, 24, 28 июня)³⁰.

Именным высочайшим указом 18 февраля 1905 г. Николай II возложил на Совет министров довольно трудоемкую задачу по рассмотрению и обсуждению поступавших на имя царя «от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния»³¹. Этот демагогический жест, как и ряд других неуклюжих мероприятий царизма в первые месяцы революции, был рассчитан на успокоение страны. Странный для абсолютистского режима самодержавно-бюрократический «референдум» продолжался с февраля по конец августа 1905 г. За это время на имя Николая II поступило от частных лиц и общественных организаций более 200 «видов» и «предположений».

Уже 21 марта А.Г. Булыгин обратился к председательствующему в Совете министров Д.М. Сольскому с тревожным докладом, который и был предметом заседания Совета министров в тот же день. Булыгин сообщал, что подаваемые на имя царя «виды»

и «предположения» широко обсуждаются предварительно в группах, кружках, обществах, на заседаниях городских и земских собраний, что используется «врагами существующего порядка» для «преступной пропаганды» и «усиливает умственное возбуждение»³². Министр внутренних дел предложил чисто полицейскую меру – разослать циркуляр с указанием, кому предоставляется «право» подавать указанные «предположения». Совет министров не согласился с этой полицейской регламентацией, но решил создать на пути движения этих записок дополнительную инстанцию. 6 апреля Д.М. Сольский обратился к Николаю II со «всепопданнейшим докладом», в котором жаловался на «обременение» Совета министров «обсуждением большого числа нередко малообоснованных заявлений частных лиц и учреждений», и указывал, что из 36 поступивших в Совет записок, прошений и заявлений «ни одно не было признанным подлежащим немедленному обсуждению в Совете министров». Сольский испрашивал разрешение образовать при Совете министров Особое присутствие для «предварительного рассмотрения поступающих от населения записок»³³. С согласия царя Особое присутствие было создано³⁴. Оно имело всего 5 заседаний и по указанию Николая II прекратило свое существование в конце августа (последнее заседание было 30 августа); записки поступали некоторое время и после прекращения заседаний³⁵.

Пока Совет министров действовал неторопливо, на организационных основах, наследованных от XIX в., в бюрократических сферах так же неторопливо шла разработка его реформы. По поручению С.Ю. Витте чиновники Государственной канцелярии и канцелярии Комитета министров подготовили к 9 февраля 1905 г. «Соображения об объединении в Совете министров высшего государственного управления». Ее составители понимали значение объединенных действий министров, особенно в период революции: «Чем сложнее задачи данного времени, чем труднее обстоятельства переживаемой години, тем более требуется единства в действиях правительства, ясности общего их плана и систематической последовательности в его проведении. Для достижения сего необходимо объединяющее ведомства высшее учреждение, постоянно функционирующее, необходимо образовать в среде высших сановников привычку постоянно обмениваться друг с другом мыслями и взаимно пользоваться деловыми указаниями опыта»³⁶.

Проект предлагал, однако, сохранить совещательный характер Совета министров по законодательным и административным делам, с некоторым лишь его обновлением: Совет министров должен был слиться с Комитетом министров и стать посто-

янно действующим учреждением. Этот проект вызвал контрпроект министра финансов В.Н. Коковцова от 15 февраля, который по своим основным положениям отчасти напоминал предложения П.Д. Святополк-Мирского, предлагая передачу всех дел «по объединению министерств» Комитету министров с сохранением Совета министров для дел, поставленных самим императором или не получивших в Комитете министров окончательного решения³⁷. Внезапно, по «высочайшему повелению» от 16 апреля, деятельность «Особого совещания 17 января» была прекращена. Самодержец, по-видимому, решил, что он может обойтись и без реформы Совета министров путем некоторого расширения компетенции Комитета министров. «Высочайшее повеление» 16 апреля высказывало царское пожелание «закончить рассмотрение этого дела в Комитете министров, предмет ведения коего он ближайшим образом касается»³⁸.

О необходимости единства действий министров вспомнили сразу же после утверждения булыгинских законопроектов 6 августа 1905 г.: будущему представительному органу, Государственной думе, самодержавие хотело противопоставить бюрократическое единство. В утвержденном вскоре «Особом совещании для рассмотрения дополнительных узаконениям о Государственной думе правил» был поставлен и вопрос о том, чтобы «придать деятельности отдельных ведомств единство направления и тем устранить представление Думе несогласованных предварительно предположений законодательного характера»³⁹. В Особое совещание поступила от Николая II анонимная записка с царской пометой: «В ней очень много верного и полезного»⁴⁰. Вопрос об ее авторстве не выяснен до конца. Близкий к некоторым кругам Государственного совета председатель комитета журналистов при нем Л.М. Клячко (Львов) утверждал, что автором записки был только что назначенный тогда товарищем главноуправляющего землеустройства и земледелия А.В. Кривошеин⁴¹. Н.Г. Королева более склонна согласиться с утверждением чиновника Министерства внутренних дел С.Е. Крыжановского о том, что автором записки является он⁴².

Основным назначением реформированного Совета министров автор записки считал задачу «вывести страну из переживаемой нами смуты и удержать реформу нашего государственного строя в начертанных для нее рескриптом 18 февраля пределах, именно теперь, более чем когда-либо нужно сильное правительство». Автор считал, что первой мерой будущего «Кабинета» должна быть разработка программы правительственной деятельности, «дабы правительство не очутилось перед лицом выборных от народа не знающим, что делать и в какую сторону направить

кормило правления»⁴³. В записке предлагалось закрыть Комитет министров, отказаться от «всеподданнейших докладов», провести коренную реформу Совета министров, превратив его в постоянно действующий высший орган с твердой властью председателя, назначенного императором из «доверенных» министров. Этому председателю должно принадлежать право представления императору кандидатов на министерские посты (кроме ведомств императорского двора, военного, морского, иностранных дел и государственного контроля)⁴⁴.

В сентябре 1905 г. обсуждение вопроса о реформе Совета министров было перенесено в «домашние совещания» под председательством графа Д.М. Сольского; в основу обсуждения легла отмеченная выше анонимная записка. Она рассматривалась на заседаниях «совещания» 21, 23, 26 и 28 сентября. Труды «совещания» подробно освещены в дневниках А.А. Половцова, воспоминаниях С.Ю. Витте, В.Н. Коковцова, исследованиях Н.Г. Королевой и К.А. Кривошеина⁴⁵. На основе «Записки» был составлен проект, вокруг которого с 28 сентября развернулись прения, вначале в «домашнем совещании» Сольского, а с 3 октября в Особом совещании для рассмотрения дополнений к узаконениям о Государственной думе (заседания 3, 4 и 12 октября)⁴⁶. Особенно оживленные прения развернулись вокруг вопроса о власти председателя Совета министров между С.Ю. Витте и Д.Ф. Треповым, с одной стороны, и горячо возражавшим им В.Н. Коковцовым, который считал, что широкие полномочия председателя «умалют значение императорской власти»⁴⁷. Д.М. Сольский возражал и против предложения упразднить полностью «всеподданнейшие доклады». Всероссийская политическая стачка подтолкнула совещание 12 октября на сохранение пункта о твердой власти председателя. Мемория Особого совещания за 3, 4, и 12 октября была срочно представлена на «высочайшее благоусмотрение»⁴⁸. События середины октября и подготовка манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» (17 октября) задержали утверждение указа «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» до 19 октября 1905 г.⁴⁹ В своем «всеподданнейшем докладе» 12 октября С.Ю. Витте торопил царя с этой мерой: «Первой мерой для борьбы со смутю есть образование однородного правительства с определенной программой»⁵⁰.

Первая статья указа 19 октября 1905 г. гласила: «На Совет министров возлагается направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего государственного управления». Следующая статья определяла, что в состав Совета министров входят министры и

главноуправляющие отдельных частей, «принадлежащих к общему министерскому устройству». Конкретно это означало, что в Совет министров входили все министры, главноуправляющий землеустройства и земледелия, обер-прокурор Святейшего Синода⁵¹, государственный контролер⁵². Одна из статей указа поясняла, что при обсуждении отдельных вопросов в Совет министров могли быть приглашаемы с правом совещательного голоса и другие лица, «содействие коих разрешению цели может быть полезным».

Стремление к сплочению и объединению деятельности ведомств нашло отражение и в известном сужении полномочий министров. Статья 13 указа гласила: «Никакая имеющая общее значение мера управления не может быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета министров». Следующая статья давала полную свободу от контроля Совета министров министрам императорского двора и уделов, военному, морскому и иностранным дел. Дела их ведомств могли обсуждаться в Совете министров лишь по «высочайшему указанию» или в том случае, если их дела касались других (подотчетных Совету) ведомств. Таким образом, из ведения Совета министров были изъяты важнейшие государственные дела, которые самодержавный монарх предпочитал разрешать самостоятельно, с глазу на глаз с соответствующим министром. Несколько особо стоял в Совете министров государственный контролер. Ведению Совета министров подлежала административная деятельность государственного контролера (т. е. деятельность подчиненного ему аппарата ведомства, его участие в сметных и кредитных делах). По ревизионной функции государственный контролер и возглавляемый им Совет государственного контроля подчинялся только Правительствующему Сенату⁵³.

Стремление к объединению деятельности ведомств нашло наибольшее выражение в придании председателю Совета министров очень широких полномочий, закрепленных чуть ли не в половине статей указа 19 октября 1905 г. «Совет министров, – гласила статья 3, – состоит под председательством одного из министров по избранию императора или особого, признаваемого к тому монаршим доверием лица». В случае отсутствия председателя место его в Совете занимал, опять-таки по «высочайшему» назначению, один из членов Совета. Если в Совете министров председательствовал сам царь, то председатель Совета участвовал в его работе на правах члена.

Статьи 6 и 7 указа подчеркивали роль председателя Совета министров как представителя перед «верховой властью» и перед «законодательными учреждениями» – Государственным со-

ветом и Государственной думой. Внутри Совета председатель руководил его заседаниями, мог требовать от министров любых объяснений, внести для обсуждения на заседания Совета любой «всеподданнейший доклад» и даже рассмотреть его единолично. Начальники ведомств должны были сообщать председателю Совета министров «все надлежащие представлению на высочайшее благоусмотрение доклады, имевшие общее значение или касающиеся других ведомств».

Компетенция Совета министров была определена в общих чертах указом 19 октября 1905 г. и существенно дополнена указом 23 апреля 1906 г. о закрытии Комитета министров⁵⁴. Сама реформа Совета министров уже предопределила упразднение этого потерявшего всякое значение как высшее государственное учреждение архаичного органа⁵⁵. О его судьбе шел разговор уже на заседаниях Особого совещания, учрежденного 6 августа 1905 г.⁵⁶ По поручению первого председателя Совета министров С.Ю. Витте управляющий делами канцелярии Комитета министров Э.Ю. Нольде составил 24 декабря 1905 г. записку о распределении дел Комитета министров в случае его упразднения между Советом министров, департаментами Государственного совета и отдельными ведомствами⁵⁷. Эта записка была обсуждена на заседании Совета министров 21 марта 1906 г. За упразднение Комитета министров высказались все министры, определив, что передаваемые в ведение Совета министров комитетские дела могут рассматриваться в Совете с неполным составом членов⁵⁸.

Все многообразие функций Совета министров можно разделить на две категории – функции общегосударственного характера и наследованные от Комитета министров функции административного характера. К первой категории относились следующие вопросы: 1) предварительное рассмотрение предложений главных начальников ведомств, особых совещаний и комитетов и комиссий по предметам законодательства, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного совета; 2) обсуждение предлагаемых распоряжений начальников ведомств, имеющих общее значение (министры и главноуправляющие обязывались сообщать председателю Совета министров о выдающихся событиях государственной жизни и связанных с ними мерах и распоряжениях, а председатель мог поставить их на обсуждение Совета); 3) обсуждение предложений начальников ведомств, относящихся к общеминистерскому устройству и о замещениях главных должностей высшего и местного управления (исключая ведомств императорского двора, военного, морского, иностранных дел); 4) предварительное рассмотрение «всеподданнейших докладов», имеющих общее значение или касающихся других ведомств.

Вторая категория дел Совета министров охватывала почти все области верховного управления и включала 42 категории бывших «комитетских» дел⁵⁹. Из этой массы дел следует отметить некоторые. Вопреки статье 12 указа 19 октября 1905 г., гласящей, что «Совет министров не решает дел, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного совета», Совет министров получил право при определенных обстоятельствах обсуждать законопроекты, минуя эти «законодательные учреждения», и сразу же, через председателя Совета министров передавать их на утверждение Николая II. По статье 87 Основных государственных законов Российской империи, утвержденных 23 апреля 1906 г., в случае прекращения заседаний Государственной думы, «если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость», Совет министров мог обсуждать законопроекты и через председателя передавать их на утверждение императора в форме «высочайших указов», которые сразу же вступали в силу. Статья 87 предусматривала, что действие такого «высочайшего указа» носило временный характер и он подлежал внесению на утверждение в Государственную думу в течение двух месяцев после возобновления ее деятельности. Государственная дума и Государственный совет должны были обсудить, принять или отклонить каждый «чрезвычайный» указ⁶⁰.

Большое место в компетенции Совета министров занимали наследованные от Комитета министров карательные функции. Совет министров продлевал для отдельных местностей России на трехлетие действие одной из форм «исключительного положения» (усиленной или чрезвычайной охраны) или снимал ее действие⁶¹, назначал местности для полицейского «водворения» лиц, приговоренных для поселения, отменял постановления земств и городских дум, «не соответствующих общим государственным пользам и нуждам», учреждал жандармские, казачьи и полицейские команды в местностях, нуждающихся в «усиленной полицейской охране».

Велико было значение Совета министров в области государственного бюджета и кредита. Совет руководил составлением смет государственного бюджета, ведал делами по отпуску средств на нужды государственного управления, разрешал по этим вопросам разногласия между ведомствами и Министерством финансов и Государственным контролем, открывал министерствам кредиты, если к началу сметного года государственная роспись еще не была утверждена, разрешал ассигнования сверхсметных кредитов ведомствам на неотложные нужды.

Широким бюджетным правам Совета министров самодержавие противопоставило во многом показные и весьма ограни-

ченные права Государственной думы и Государственного совета. Формально утверждение государственной росписи доходов и расходов вместе со сметами министерств являлись предметами их ведения⁶², но фактически статья 13 «Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» 8 марта 1906 г. существенно ограничивала эти бюджетные права: отказ «законодательных палат» в утверждении бюджета не останавливал его фактическое исполнение⁶².

Совет министров проявлял заботу о «чистоте» российской бюрократии: он доводил до царя сведения о временном удалении чиновников с их должностей властью министра внутренних дел и о причинах этой меры⁶³, утверждал список должностей, несовместимых с участием в частных промышленных обществах⁶⁴.

Некоторые функции Совета министров касались деятельности буржуазии. Здесь утверждались уставы акционерных компаний, если не требовалось их разрешения в законодательном порядке, разрешались вопросы о допуске иностранцев к занятию золотым и горным промыслом на окраинах империи и о производимых ведомствами заграничных заказах и т. п.

В этой массе были дела и сравнительно незначительные, отнимающие у Совета значительное время (пенсионные, о процентном сборе с гуртов, установление для некоторых городов особых праздничных дней, утверждение уставов лечебных заведений и др.). Все эти мелкие «комитетские» дела, характерные для самодержавной России, отражали крайнюю централизацию управления.

При всей широте полномочий Совета министров продолжали существовать и действовать наследованные от XIX в. высшие и даже центральные государственные учреждения, которые представляли свои дела на «высочайшее» рассмотрение, минуя Совет министров. Кроме министров иностранных дел, военного, морского, императорского двора и уделов, это были Святейший Синод, Военный совет, Главный военный суд, Адмиралтейств-совет и Главный военно-морской суд, I и II департаменты Государственного совета и его особые присутствия и Комитет финансов. Поскольку в законе оговаривалось, что обязательному рассмотрению в Совете министров подлежат «всеподданнейшие доклады», которые имеют общее значение или касаются других ведомств, то это означало, что с другими докладами, не общего характера, начальник ведомства мог идти к царю, минуя Совет министров. При этом соответствующий министр фактически сам решал, какой доклад представлять в Совет министров, а какой не представлять. Для царских министров второй путь был удобнее, что, по выражению министра народного просвещения «кабине-

та» С.Ю. Витте графа И.И. Толстого, «давало возможность проводить отдельные вопросы быстрее и вернее, чем обычным, уставленным для них путем, не нарушая законности их решения, так как царская воля покрывала собой всякие могущие возникнуть возражения»⁶⁵.

Делопроизводство Совета министров вела специальная канцелярия. До закрытия Комитета министров это была сложившаяся еще в 20-е годы XIX в. канцелярия Комитета министров. Делами Совета занималась часть этой канцелярии. Во времена Витте во главе канцелярии Комитета министров стоял Э.Ю. Нольде, а делами Совета министров занимался Н.И. Вуич⁶⁶.

С упразднением Комитета министров штат его Канцелярии стал именоваться Канцелярией Совета министров во главе с управляющим делами Совета министров, подчинявшимся непосредственно премьер-министру⁶⁷.

Вся деятельность Канцелярии Совета министров первоначально проводилась в четырех отделениях во главе с начальниками (обычно в V–VII классах «Табели о рангах»); в составе чиновников было немало лиц с придворными званиями (камергеров, камер-юнкеров). В ведении 1-го отделения находились дела по управлению Кавказом и Дальним Востоком, а также железнодорожные дела; 2-е отделение рассматривало весьма широкий круг дел: промышленные, торговые, таможенные, сметные и другие финансовые, а также дела по вопросам государственной обороны и «всеподданнейшие отчеты» губернаторов; 3-е отделение занималось законодательными делами и 4-е – делами, наследованными от Комитета министров. В канцелярии были экспедиция и архив. Предпринятое в годы столыпинской реакции очередное наступление на финляндскую автономию отразилось на деятельности Совета министров. Положением 20 мая 1908 г. на него возлагалось обсуждение финляндских дел, касающихся «интересов империи»⁶⁸. Закон 17 июня 1910 г. значительно расширил круг этих финляндских дел в ведении Совета министров⁶⁹. Это отразилось и на делопроизводстве Совета. 1 июля 1909 г. в составе его были учреждены еще два новых отделения (5-е и 6-е), занимавшихся исключительно финляндскими делами⁷⁰. 25 декабря 1909 г. в составе канцелярии была учреждена должность чиновника особых поручений для несения дежурства при Государственной думе и исполнения отдельных поручений председателя Совета министров и его членов⁷¹. К началу мировой войны эта должность оформилась под названием заведующего министерским павильоном (он также стал числиться в ведении Совета министров). Расширение компетенции Совета министров в период мировой войны отразилось на внутренней организации его кан-

целярии. Делопроизводство учрежденного в начале войны благотворительного Романовского комитета велось в созданном в Канцелярии Совета министров 7-м делопроизводстве; в это же время при канцелярии был учрежден Хозяйственный комитет. В июле 1916 г. на правах структурной части канцелярии оформилось особое делопроизводство для ведения дел, вызванных войной.

Бюрократизация Совета министров выразилась в появлении при нем некоторых вспомогательных учреждений. 27 октября 1909 г. «для объединения и общего направления правительственных мер по колонизации Приамурского края» при Совете министров был учрежден Комитет по заселению Дальнего Востока⁷². Усложнение задач управления требовало от Совета министров надлежащей оперативности, а это было связано с поступлением в него соответствующей информации. Постановлением Совета министров 31 декабря 1909 г. из Министерства финансов в ведение Совета министров было передано Петербургское телеграфное агентство⁷³. Его назначение заключалось в сборе политических, финансовых, торговых и других сведений, имеющих «общественный интерес», и сообщении этих сведений государственным учреждениям, органам печати и проч.⁷⁴ Передача Петербургского телеграфного агентства в ведение Совета министров позволяла самодержавному правительству держать в своих руках главнейшие источники политической и экономической информации. Особенно возросло значение этого агентства в период войны. С 17 апреля 1916 г. в состав его был введен управляющий отделом печати Министерства иностранных дел, возглавлявший в агентстве отдел внешних сношений⁷⁵ (вместе с существовавшим ранее политическим отделом этот отдел являлся важным источником информации самодержавия накануне его свержения).

Статья 2 указа 19 октября 1905 г. гласила, что Совет министров приступал к рассмотрению дел по предложениям председателя или по сообщению того или иного министра, к ведению которого относится данное дело. Обычно такое предложение или сообщение поступало в Совет министров в письменном виде. Копии его рассылались всем членам Совета для ознакомления. Обсуждение вопроса происходило на заседаниях Совета министров, которые собирались довольно часто и проводились, как правило, в Мариинском дворце (в 1915 – начале 1917 г. иногда в Ставке). Если по вопросу, рассматриваемому в Совете министров, не было достигнуто единогласного заключения министров, то о дальнейшем направлении этого дела председатель испрашивал указаний самого Николая II.

Во время обсуждения вопросов в Совете чиновники канцелярии, присутствуя в зале заседаний, вели протоколы. По этим протоколам в первые месяцы существования Совета министров (в «кабинете» С.Ю. Витте и частично в «кабинете» И.Л. Горемыкина) велись мемории с кратким изложением сути дела и высказанных мнений. В «кабинете» И.Л. Горемыкина появились новые виды оформления деятельности – журналы – обычные (с двумя колонками – «слушали» – «постановили») и так называемые особые, заключающие очень подробные обоснования вопроса, изложение мнений членов и решения Совета министров. Составленный по протоколам чиновников канцелярии «особый журнал» являлся проектом, и его копийные экземпляры рассылались членам Совета для замечаний и дополнений, после поступления которых «особый журнал» редактировался окончательно и представлялся на «высочайшее рассмотрение». Первый «особый журнал» был составлен 24 мая 1906 г. Он касался вопроса об «учреждении высшего вневедомственного совещания для рассмотрения претензий, вызванных военными обстоятельствами минувшей русско-японской войны». Представленный Николаю II в Петергофе председателем Совета министров И.Л. Горемыкиным, он был удостоен резолюции «Согласен»⁷⁶. Иногда «особый журнал» составлялся на два и более заседаний, посвященных обсуждению одного вопроса, например, заседания 7 и 8 июня 1906 г., где большинство Совета пришло к выводу, что нынешний состав Государственной думы и принятое ею направление «прямо угрожают существованию государства», и в качестве «акта государственной самообороны» предлагали роспуск Думы⁷⁷. Николай вернул журнал со знаком ознакомления, рядом с которым стояла лаконичная канцелярская запись: «Рассмотрено его величеством и возвращено 15 июля 1906 г. в Петергофе»⁷⁸. Иногда на одном заседании оформлялось несколько «особых журналов» по разным вопросам⁷⁹. Особенно часты были случаи составления ряда «особых журналов» по одному заседанию в последние месяцы существования Совета министров – по заседанию 3 февраля 1917 г. – 5 «особых журналов»; 7 февраля – 13; 10 февраля – 16; 17 февраля – 10; 21 февраля – 13 «особых журналов»⁸⁰. Впрочем, с 17 февраля Канцелярия Совета министров не успела представить на «высочайшее имя» ни одного журнала – были составлены только проекты. Последние три проекта «особых журналов» относятся к 24 февраля⁸¹.

В Совете министров обсуждались и секретные вопросы. В этих случаях Совет стремился оставить как можно меньше документов. Дело разбиралось по устному заявлению министра, протоколов не велось, чины канцелярии в зал заседания не допускались, министры давали обещание о неразглашении тайны.

Двойная компетенция Совета министров, связанная с объединением деятельности ведомств и функциями высшей администрации, наследованными от Комитета министров, вызвала перегрузку деятельности Совета. Уже в 1906 г. через него прошло 800 административных дел, в 1907 г. – 1333, в 1908 г. – 1232. Для их рассмотрения Совет министров смог выделить в 1906 и 1907 гг. по семь заседаний, в 1908 г. – всего шесть. Следовательно, заседания эти были примерно раз в два месяца, и в среднем на каждое из них приходилось в 1906 г. – 114 дел, в 1907 г. – 190, в 1908 г. – 205 дел. Всего же в Совете министров было рассмотрено в 1906 г. 1140 дел, в 1907 г. – 2020, в 1908 г. – 2740 дел⁸². Крайняя перегрузка Совета министров административными делами вызвала необходимость их организационного обособления, тем более что указ 23 апреля 1906 г. об упразднении Комитета министров обязывал Совет министров в отношении комитетских дел «обсудить возможность передачи некоторых из этих дел в другие учреждения и изменения порядка их рассмотрения»⁸³.

По указанию председателя Совета министров товарищ министра внутренних дел С.Е. Крыжановский подготовил 7 ноября 1908 г. записку, в которой изложил две схемы рассмотрения административных дел в Совете министров. Первая из них предусматривала создание в составе Совета министров Особого присутствия для рассмотрения текущих дел. Председательствование в нем предполагалось возложить на одного из членов Совета министров или особо назначенного лица. В заседании этого присутствия могли участвовать те министры, дела которых подлежали рассмотрению, но таковых могли замещать и их товарищи. Дела, рассматриваемые присутствием, предполагалось представлять непосредственно царю, если председатель Совета министров или само присутствие не сочтут нужным провести их через Совет министров.

Другая схема С.Е. Крыжановского предполагала рассмотрение этих дел в Особом совещании из товарищей министров под председательством одного из министров или особо назначенного царем лица. Заключение этого совещания должны были в обязательном порядке вноситься на разрешение кабинета министров. Совет министров избрал второй вариант, закрепленный в «особом журнале» 28 июня 1909 г. «О некоторых изменениях в порядке производства дел по Совету министров»⁸⁴. Предварительно Николай II одобрил эти меры. «Особый журнал» 28 июня 1908 г. был послан на дополнительные замечания ряду товарищей министров и еще раз обсуждался в Совете министров 22 сентября 1909 г. Оформленный как «особый журнал» «О мерах к ускорению движения дел по Совету министров», он был представлен на утвержде-

ние Николаю II⁸⁵. Основные его пункты были утверждены 9 декабря 1909 г. как Положение Совета министров. В этом положении предусматривалось, что для рассмотрения «бывших комитетских» дел должны собираться «заседания Совета министров сокращенного состава». В бюрократических сферах такие заседания стали называть Малым Советом министров. Председательствование в нем первоначально было решено возложить на министра финансов В.Н. Коковцова, который еще по высочайшему повелению 13 сентября 1906 г. был назначен заместителем председателя Совета министров П.А. Столыпина⁸⁶. В силу большой занятости Коковцов не мог часто собирать эти особые заседания. Констатировав «некоторое замедление в движении соответствующих дел», Совет министров вскоре вынес решение возлагать председательствование в этих совещаниях и на других членов Совета, обязав собираться для рассмотрения этих дел «примерно около двух раз в месяц или даже чаще»⁸⁷.

История Совета министров России связана с деятельностью его восьми «правительственных кабинетов»: С.Ю. Витте (19 октября 1905 г. – 22 апреля 1906 г.), И.Л. Горемыкина (22 апреля – 8 июня 1906 г.), П.А. Столыпин (8 июля 1906 г. – 5 сентября 1911 г.), В.Н. Коковцова (11 сентября 1911 г. – 30 января 1914 г.), И.Л. Горемыкина (30 января 1914 г. – 20 января 1916 г.), Б.В. Штюрмера (20 января – 10 ноября 1916 г.), А.Ф. Трепова (30 ноября – 27 декабря 1916 г.) и Н.Д. Голицына (27 декабря 1916 г. – 27 февраля 1917 г.). При известных различиях состава и некоторых особенностях деятельности каждого из названных «кабинетов» все они имели несомненное сходство в основных началах своей политики, направленной на сохранение незыблемости самодержавной монархии в условиях второго шага по пути к буржуазной монархии, охранение интересов помещиков и верхов буржуазии, осуществление карательной политики в отношении левых политических партий, массового движения рабочих и крестьян. Сменившиеся в годы первой русской революции три «правительственных кабинета» по-разному относились к Государственной думе и буржуазии, правительство С.Ю. Витте отличалось значительно по составу от двух последующих, но все они были едины в проведении карательной политики по подавлению революции⁸⁸. Особенно усердствовал Совет министров в годы революции в отношении введения всяких видов «исключительного положения»: за 1906–1907 гг. Николай II утвердил 14 «особых журналов» о введении военного положения; 36 – чрезвычайной охраны и 69 – усиленной охраны (за 1908–1911 гг. эти цифры соответственно 2, 41, 114)⁸⁹.

Разграничение компетенции Совета министров и высших «законодательных установлений» указ 19 октября 1905 г. форму-

лировал в статье 10: «Совет министров не решает дел, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного совета»⁹⁰. Совет министров активно участвовал в подготовке законопроектов для представления их в законодательные «палаты» (за исключением чрезвычайных указов в порядке 87-й статьи Основных законов 1906 г.). Министры часто участвовали в работе Думы и Государственного совета: выступали в прениях, работе специальных комиссий, при ответах на запросы. Последнее обеспечивалось статьями 33 и 38 «Учреждения Государственной думы». Министр должен был в месячный срок представить Думе разъяснение. Юридического значения этот акт, конечно, не имел, так как правительство не было ответственно перед Думой.

На практике же полномочия Совета министров в отношении «законодательных установлений» были гораздо шире, чем это устанавливалось законами. Заместитель управляющего делами Совета министров при Столыпине показывал, что он всегда имел у себя в кармане заранее заготовленный и подписанный Николаем II указ о роспуске Государственной думы и что «последующие председатели считали нужным уже по обычаю заранее испрашивать указы о роспуске Думы и такие указы им давались»⁹¹. Гораздо легче устанавливались взаимоотношения между Советом министров и Государственным советом. В.Н. Коковцов вспоминал, что для него как «премьера» работа в Государственном совете была «просто отдыхом после напряженных заседаний Думы». Однако иногда у этого реакционного органа были столкновения со Столыпиным (по поводу штата Морского Генерального штаба в 1909 г., в связи с введением земства в западных губерниях в 1911 г.)⁹².

В годы революции самодержавие искало сближения с буржуазией не только в Государственной думе. С.Ю. Витте – в октябре 1905 г., Д.Ф. Трепов и П.А. Столыпин – в июне – июле 1906 г. вели переговоры с буржуазными деятелями о создании коалиционного бюрократическо-общественного и даже однородно-кадетского правительства⁹³. В действительности же самодержавие не собиралось отказываться от такого важного инструмента государственной машины, как Совет министров. Проводя переговоры с буржуазными лидерами, самодержавие поддерживало в среде буржуазной общественности «конституциональные иллюзии». Элементами этой политики были и манифест 17 октября, и «законодательная» Государственная дума, и стремление представить Совет министров как «правительственный кабинет» парламентарного государства, и «Основные законы Российской империи» 1906 г.

На всем протяжении своего существования Совет министров во многом зависел от придворной камарильи, которая опира-

лась на черносотенное дворянство. Уже С.Ю. Витте испытывал ее давление, интриги ее виднейших деятелей, Д.Ф. Трепова и П.Н. Дурново, послужили одной из причин его отставки с поста председателя Совета министров⁹⁴. «Он, – писал Витте о Трепове, – являлся как бы безответственным главой правительства, а я ответственным, но маловлиятельным премьером»⁹⁵. Трепов давал советы Николаю II по всем вопросам политики, составлял для него проекты и тексты резолюций, был инициатором смещения Витте и назначения другого главы правительства – И.Л. Горемыкина. В придворную камарилью входили близкие по службе царю лица – министр императорского двора и уделов барон В.Б. Фредерикс, начальник военно-походной канцелярии царя князь В.Н. Орлов, близкий двору генерал-каратель А.А. Орлов, дочь управляющего императорской канцелярией А.С. Танеева, фрейлина императрицы А.А. Вырубова. В годы столыпинской реакции камарилья пополнилась авантюристом Г. Распутиным, влияние которого на государственные дела стало ощущаться уже в предвоенные годы и особенно в годы войны. С придворной камарильей была тесно связана дворянско-помещичья организация «Объединенное дворянство». В деятельности съездов и Совета объединенного дворянства сословные, часто дворянские дела занимали ничтожно малое место, до 10% всех вопросов, а остальные 90% составляли вопросы общегосударственного характера⁹⁶. Совет объединенного дворянства выступал часто как политический советник и царя и Совета министров. Под влиянием адресов, телеграмм и решений съездов Совета объединенного дворянства были распущены I и II Государственные думы, произведен государственный переворот 3 июня 1907 г., издан новый избирательный закон, проводилась новая (столыпинская) аграрная политика⁹⁷. Сам Столыпин «верой и правдой» служил «совету объединенных крепостников»⁹⁸.

Империалистическая война внесла значительные изменения в организацию и деятельность Совета министров. 24 июля 1914 г. на имя председателя Совета министров И.Л. Горемыкина был дан высочайший рескрипт о предоставлении Совету министров особых полномочий. Они заключались в том, что на время отсутствия Николая II в столице Совету предоставлялось право от имени царя самому разрешать дела, утверждать «всподданнейшие доклады» министров. Особенно важные журналы Совета министров, однако, должны были дожидаться царского одобрения⁹⁹. Возросла и власть председателя Совета министров, его мнения формулировались как окончательные решения, обязательные для исполнения по всем ведомствам и для председателей всех Особых совещаний¹⁰⁰.

С войной расширились и права отдельных министров. Уже 18 декабря 1914 г. министр внутренних дел получил право разрешать многие вопросы политического характера без доклада императору¹⁰¹. «Большие административно-хозяйственные права получили, как председатели особых совещаний, в августе 1915 г. министры – военный, торговли и промышленности, земледелия, путей сообщения, внутренних дел. 1 июля 1916 г. при председателе Совета министров Б.В. Штюмере было создано Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла. В его состав вошли председатели всех Особых совещаний и ряд начальников главных управлений ряда министерств¹⁰². По свидетельству министра народного просвещения П.Н. Игнатьева, был создан такой орган, который был сильнее Совета министров. Уже вопросы снабжения армии почти до Совета министров не докатывались, а вершились Особым совещанием¹⁰³.

В период войны сессии Государственного совета и Государственной думы были непродолжительными. За первый год войны они заседали всего 4 дня. Поэтому Совет министров широко использовал чрезвычайно-указное законодательство. С июля 1914 г. по 26 июня 1915 г. в порядке 87-й статьи Основных законов через Совет министров прошли и были утверждены как «чрезвычайные высочайшие указы» 285 актов¹⁰⁴.

В период войны Совет министров значительно усилил карательный аппарат самодержавия. 27 июля 1914 г. был установлен новый порядок продления Советом разных стадий «исключительного положения» на каждое полугодие¹⁰⁵. В течение войны Совет министров несколько раз продлевал сроки действия этих положений для многих местностей России. Буквально за несколько дней до революции, 21 февраля 1917 г. министр внутренних дел А.Д. Протопопов обратился в Совет министров с запиской «О дальнейшем оставлении некоторых местностей империи в положении чрезвычайной охраны». Информировав Совет министров, что последнее продление, 26 августа 1916 г., истекает 4 марта 1917 г., он писал, что «созданное войной положение становится все тягостнее и возможность в связи с этим разного рода нежелательных явлений делается все вероятнее». Протопопов просил Совет министров продлить чрезвычайную охрану для этих местностей до 4 сентября 1917 г.¹⁰⁶ Совет министров охотно это сделал, но изготовленный им «особый журнал» от 24 февраля и проект высочайшего указа так и не дошли до царя¹⁰⁷.

Министерство внутренних дел несколько раз в течение войны усиливало «материальное содержание» чинам полиции (1 марта 1915 г., 17 февраля и 11 мая 1916 г.). Тот же Протопопов

обратился в Совет министров 30 сентября 1918 г. с письмом «об усилении полиции в 50 губерниях и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». Он отметил «полное несоответствие действующих ныне полицейских штатов современным условиям жизни». К записке были приложены новые штаты полиции в России (из расчета по 1 городовому на 400 жителей обоого пола). «Особым журналом» 7 октября 1916 г. Совет министров одобрил предложения Протопопова, удвоив бюджет полиции¹⁰⁸.

Война осложнила деятельность канцелярии Совета министров. За 1915 г. число заседаний Совета министров возросло до 141 (в 1913 г. их было всего 60), число заслушанных дел до 2265 (в 1913 г. – 1333), «повергнутых на высочайшее благовоззрение» «особых журналов» Совета до 1165 (в 1913 г. – 155), разрешенных собственной властью журналов – 260¹⁰⁹. На канцелярию была возложена огромная личная переписка председателя Совета министров, а летом 1916 г. – ведение делопроизводства Особого совещания министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла. В июле 1916 г. на правах структурной части в составе канцелярии Совета было создано особое делопроизводство для ведения дел, вызванных войной¹¹⁰. Образование этого делопроизводства до известной степени разгрузило остальные структурные части канцелярии, несколько усилило экспедиторскую, переписную и курьерскую части, но напряжение в деятельности канцелярии сохранялось (во время войны канцелярия работала даже по воскресеньям). 30 июня 1916 г. штаты канцелярии были усилены¹¹¹.

Разложение самодержавия отразилось и на Совете министров. Это выразилось в неустойчивости состава его членов, внутренней розни, вмешательстве в его деятельность «темных сил» (камарильи). Под влиянием поражений летом 1915 г. Николай II был вынужден удалить из правительства И.Л. Горемыкина ряд реакционных министров. Сформировавшийся в Государственной думе и частью в Государственном совете «Прогрессивный блок» поставил вопрос о создании правительства доверия». Уже 13 августа 1915 г. газета «Утро России» опубликовала список предполагаемого коалиционного кабинета из общественных деятелей и некоторых представителей либеральной бюрократии, премьер-министром был назван председатель IV Думы М.В. Родзянко. В августе же группа министров, несогласная с решением царя взять на себя верховное командование, устроила своеобразную «министерскую забастовку», выразившуюся в отказе большинства министров от дальнейшего сотрудничества с председателем Совета министров И.Л. Горемыкиным¹¹². Самодержавию

удалось подавить это недовольство в самом правительственном лагере. С осени 1915 г. кризис правительства выразился в так называемой министерской чехарде. За время войны (главным образом с лета 1915 г.) в России до февраля 1917 г. сменилось 4 председателя Совета министров, 6 министров внутренних дел, 4 министра юстиции, 4 министра земледелия, 4 военных министра, 4 обер-прокурора Св. Синода, 3 министра иностранных дел, 3 министра путей сообщения¹¹³. Газета «Новое время» 24 декабря 1916 г. писала, что смена министров «превратилась в своего рода систему управления». О «разрухе управления» 19 января 1917 г. писала и кадетская «Речь».

Разложение власти отражалось и на деятельности Совета министров. В нем возросло количество секретных заседаний. На них, иногда в присутствии царя, обсуждалось положение в стране¹¹⁴. Практиковались тайные совещания отдельных групп министров. При И.Л. Горемыкине и Б.В. Штюрмере практиковались основы «маленького Совета министров»¹¹⁵. По указанию председателя Совета министров Штюрмера однажды был фальсифицирован журнал Совета¹¹⁶. Многие государственные дела в 1916 – начале 1917 г. решались Николаем II, Александрой Федоровной и придворной камарильей, минуя Совет министров. Сам же Совет министров рассматривал множество мелких незначительных дел. «Во время председательствования Штюрмера, – говорил впоследствии министр иностранных дел М.Н. Покровский, – Совет министров производил на меня такое впечатление, как будто он все более превращается в старый Комитет министров, т. е. в присутственное место для решения текущих дел, для пропуска законопроектов, утверждения кредитов и так и далее, а политика ведется не в Совете министров, а где-то за пределами Совета министров»¹¹⁷.

На вопрос Чрезвычайной следственной комиссии к последнему председателю царского Совета министров Временного правительства князю Н.Д. Голицыну, какова была его правительственная политическая программа, он отвечал: «Откровенно говоря, у меня ее не было. Я был совершенно не подготовлен к политической деятельности... Я по убеждениям был всегда монархист, был верноподданный, но никогда не выступал в Государственном совете с речами»¹¹⁸. Многие члены последних предреволюционных «кабинетов» попали на свои места по протекции императрицы и Распутина (А.Д. Протопопов, Б.В. Штюрмер, Н.А. Добровольский, Н.И. Раев и др.).

Разложившийся Совет министров не смог, как прежде, в 1905–1907 гг., стать штабом высшей бюрократии по борьбе с революцией. Министр внутренних дел А.Д. Протопопов пытался до самого последнего момента отрицать, что революция началась.

В ответ на телефонный звонок 25 февраля товарища обер-прокурора Синода князя Н.Д. Жевахова он успокоил последнего: «Если революция и будет в России, то не раньше как через 50 лет»¹¹⁹. Собравшиеся в тот же день на квартире председателя Совета министров князя Н.Д. Голицына министры были в полной растерянности: они даже решили просить Государственную думу «употребить свой престиж для успокоения толпы». Министры разошлись в 4 часа утра¹²⁰. В тот же день 26 февраля Родзянко в первой своей телеграмме Николаю II констатировал: «Правительство парализовано». В телеграмме 27 февраля он вновь предупредил царя: «Правительство совершенно бессильно подавить беспорядок»¹²¹. 27 февраля вечером в Мариинском дворце собралось последнее заседание Совета министров. Растерянные министры исключили из своего состава одиозного Протопопова. Они послали царю телеграмму с просьбой согласиться на «общественный кабинет». Не дождавшись царского ответа, они разошлись в полночь. Замешкавшихся двух министров чуть было не задержали ворвавшиеся во дворец солдаты и вооруженные рабочие. Царский Совет министров перестал существовать¹²². 25–29 февраля и 1 марта большинство министров было арестовано.

Стремясь подчеркнуть «преемственность власти» и «непрерывность права», Временное правительство законом 8 марта 1917 г. одновременно переименовало Совет министров и его канцелярию во Временное правительство и его канцелярию¹²³. Но это было уже другое правительство – орган диктатуры империалистической буржуазии.

Отражая определенный этап в развитии самодержавия в России в сторону буржуазной монархии, Совет министров не являлся, однако, правительственным кабинетом по образцу западноевропейских парламентарных государств, где кабинет был ответственным перед представительным органом (парламентом) и формировался из парламентского большинства. Председатель Совета министров Российской империи, как и составляющие этот Совет министры, назначались царем из верхов бюрократии и не были ответственны перед российским лжепарламентом – Государственным советом и Государственной думой. Совет министров был «правительственным кабинетом» российского самодержавия. Он объединял и направлял правительственную деятельность самодержавия в последние 12 лет его существования. Он сумел возглавить борьбу с революцией 1905–1907 гг., но к 1917 г. общий процесс гнилости и разложения самодержавия коснулся и его. В конце февраля 1917 г. это правительство отличалось «беспомощностью», «дикой растерянностью», «полной потерей головы»¹²⁴. Волна революции без труда смела это правительство.

Примечания

- ¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 316.
- ² Там же. Т. 20. С. 121.
- ³ См.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 53–74.
- ⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 16. С. 140.
- ⁵ Николай Михайлович. Граф Павел Александрович Строганов. Т. 2. СПб., 1903. Приложения. С. 115, 156.
- ⁶ Там же. С. XV.
- ⁷ Сборник Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 207.
- ⁸ ПСЗ. Собр. 1. Т. 27. № 20 406, п. XI, XV.
- ⁹ Сперанский М.М. Записка о государственных установлениях // План государственного преобразования гр. М.М. Сперанского. М., 1905. С. 283–284.
- ¹⁰ ПСЗ. Собр. 1. Т. 28. № 21 896; Т. 30. № 23 262.
- ¹¹ ПСЗ. Т. 31. № 25 043.
- ¹² Сб. РИО. Т. 90. С. 10, 65, 126–127.
- ¹³ Подробнее о всех проектах этого времени см.: Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х годов XIX в. М., 1978. С. 136–154.
- ¹⁴ ЦГИА СССР. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 1. Л. 8–14. Датировано 1856 г., что установлено по писарской копии этой записки в фонде П.Д. Киселева (ЦГИА. Ф. 958. Оп. 1. Д. 729. Л. 1).
- ¹⁵ ЦГИА СССР. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 1. Л. 9–11об.
- ¹⁶ Там же. Л. 1об.
- ¹⁷ ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. № 37 619.
- ¹⁸ ЦГИА СССР. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 109 (Ведомость о заседаниях Совета министров за 1857–1882 гг.).
- ¹⁹ Всего за 26 лет деятельности Совета министров было 144 заседания, на которых было поставлено 303 доклада, из них в первые 8 лет было 108 заседаний с 264 докладами (там же).
- ²⁰ ЦГИА СССР. Ф. 1275. Д. 96. Л. 382.
- ²¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М., 1964. С. 325–334.
- ²² ЦГАОР СССР. Ф. 601. Д. 372. Л. 34–35. Деятельность Комитета министров в предреволюционный период приобрела односторонний характер. За 1895–1904 гг. 22,5% рассмотренных в нем дел касались назначения пенсий и пособий, а 22,3% – промышленных компаний. Далее шли дела по рассмотрению всеподданнейших отчетов, об изменении духовных завещаний, по аренда казенных земель и проч. (ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 1. Л. 30об.).
- ²³ ЦГАОР СССР. Ф. 601. Д. 372. Л. 41.

- ²⁴ *Vitte С.Ю.* Воспоминания. Т. 2. М., 1960. С. 328, 331–333.
- ²⁵ ПСЗ. Собр. 3. Т. 24. № 25 495.
- ²⁶ ЦГАОР СССР. Ф. 601. Оп. 1. Д. 372. Л. 104–105.
- ²⁷ Записка А.С. Бромолова // Красный архив. 1925. Т. 1 (3). С. 151.
- ²⁸ ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 1. Л. 5.
- ²⁹ Там же. Д. 38. Л. 46.
- ³⁰ Там же. Л. 202, 610.
- ³¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 25 853.
- ³² ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 6. Л. 21–21об.
- ³³ Там же. Л. 14–14об.
- ³⁴ В его состав вошли главноуправляющий Собственной его императорского величества канцелярией А.С. Танеев, главноуправляющий Собственной его императорского величества канцелярией по принятию прошений А.А. Будберг и управляющий делами Канцелярии Комитета министров бар. Э.Ю. Нольде (там же. Л. 15).
- ³⁵ Там же. Л. 102–108об. 5 сентября была составлена ведомость на 89 записок, поступивших после 30 августа (там же. Л. 116–122).
- ³⁶ ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 1. Л. 6.
- ³⁷ Там же. Л. 358–368.
- ³⁸ Там же. Л. 308.
- ³⁹ Там же. Ф. 1544. Оп. 2 (доп. к т. XVI). Д. 5. Л. 2.
- ⁴⁰ Там же. Л. 1.
- ⁴¹ *Львов Л.* Звездная палата // Минувшие дни. 1928. № 3. С. 38. Этого же мнения придерживается биограф А.В. Кривошеина его сын К.А. Кривошеин, приводя в качестве дополнительного аргумента подтвержденную современниками (С.Ю. Витте, В.И. Гурко) близость А.В. Кривошеина к влиявшим на взгляды Николая II братьям Д.Ф. и В.Ф. Треповым (*Кривошеин К.А.* А.В. Кривошеин. 1857–1921. Его значение в истории России начала XX века. Париж, 1973. С. 24–25).
- ⁴² *Крыжановский С.Е.* Воспоминания. Берлин, б/г. С. 51; *Королева Н.Г.* Реформа Совета министров России в 1905 г. (по документам ЦГИА СССР) // Советские архивы. 1972. № 1. С. 86–87.
- ⁴³ ЦГИА. Ф. 1544. Оп. 2. Д. 5. Л. 4, 6.
- ⁴⁴ Там же. Л. 9.
- ⁴⁵ Дневник А.А. Половцева // Красный архив. Т. 4. М., 1923. С. 64–76; *Vitte С.Ю.* Воспоминания. Т. 2. С. 544–545; Т. 3. С. 19, 25; *Королева Н.Г.* Первая российская революция и царизм. М., 1982. С. 33–36; *Кривошеин К.А.* Указ. соч. С. 28–37.
- ⁴⁶ ЦГИА СССР. Ф. 1544. Оп. 2. Д. 5. Л. 349–352.
- ⁴⁷ Дневник А.А. Половцева // Красный архив. Т. 4. С. 65.
- ⁴⁸ ЦГИА СССР. Ф. 1544. Оп. 2. Д. 5. Л. 352.
- ⁴⁹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26 820.
- ⁵⁰ Красный архив. Т. 4–5. 1925. С. 61.

- ⁵¹ На протяжении всего XIX в. шел процесс превращения Синода из высшего государственного учреждения в «ведомство православного исповедания», а возглавлявшего его обер-прокурора – в министра. В 1880 г. обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев был включен в состав Комитета министров (*Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. III, ч. 1. СПб., 1902. С. 6).
- ⁵² С восстановлением Кавказского наместничества 26 февраля 1905 г. наместник был включен в состав Государственного совета, Совета и Комитета министров. В состав реформированного Совета он не был включен.
- ⁵³ Совет министров рассматривал этот вопрос особо в начале 1906 г. (ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 10. Л. 1–6). Именным высочайшим указом 14 апреля 1906 г. было дано разъяснение, что «ревизионная деятельность Государственного контроля ни в каком отношении не подлежит компетенции Совета министров» // Собрание узаконений и распоряжений правительства (далее – СУ). СПб., 1906. Ст. 555.
- ⁵⁴ ПСЗ. Собр. 3. Т. 26. № 27 804.
- ⁵⁵ С.Ю. Витте называл пост председателя Комитета министров «бездеятельным». Комитет министров представлял собой «высшее административное учреждение», куда «вносилась масса административного хлама – все, что не было более или менее точно определено законами, а также важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета» (*Витте С.Ю.* Воспоминания. Т. 2. С. 259).
- ⁵⁶ ЦГИА СССР. Ф. 1544. Оп. 2. Д. 5. Л. 23–49, 225–227об.
- ⁵⁷ ЦГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 3–4, 35–43об.
- ⁵⁸ Там же. Л. 75–78.
- ⁵⁹ Свод законов Российской империи. Изд. 1906. Т. 1. Учреждение Совета министров, ст. 7, п. 1–11.
- ⁶⁰ Это чрезвычайно-указное законодательство широко использовалось самодержавием особенно в годы первой революции. В междудумье I и II Дум (9 июля 1906–19 февраля 1907 г.) в форме «высочайших указов» было утверждено 60 законов, главным образом карательного характера: о военно-полевых судах, об усилении ответственности за распространение среди войск «противоправительственных учений и суждений», о мерах предупреждения побегов арестантов и проч. По ст. 87 был утвержден первый столыпинский аграрный закон 9 ноября 1906 г. (см.: Сборник постановлений, изданных в порядке статьи 87 основных государственных законов... СПб., 1907). В междудумье II и III Дум таких актов было утверждено 56 (Сборник... Изд. 2. СПб., 1907).

- 61 «Исключительное положение» вводилось в отдельных местностях России на основании «Положения о мерах по охране государственного порядка и общественного спокойствия» 14 августа 1881 г. – законодательного акта, наделявшего местную администрацию и полицию чрезвычайными карательными полномочиями. «Исключительное положение» имело две стадии – усиленной и чрезвычайной охраны и вводилось в губерниях, уездах и городах на 3 года Комитетом министров (с 1906 г. Светом министров) с последующим утверждением императора (ЗПСЗ. Т. 1. № 350). Третьей стадией «Исключительного положения» считалось военное положение, вводимое «по высочайшему повелению» на основании «правил» 18 июня 1892 г. (ЗПСЗ. Т. 12. № 8757). Введенное «временно» в ряде местностей России, положение 14 августа 1881 г., по выражению В.И. Ленина, «стало одним из самых устойчивых основных законов Российской империи» (*В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 4. С. 252*). Это признавали и сами правящие круги. В особом журнале Комитета министров 11 января 1905 г. признавалось, что правила 1881 г. «получили по обширности пространства, на кои действия их распространяются, и по долговременности применения своего совершенно непредвиденный для них характер постоянного законоположения» и что за 22 года их действия «успело вырасти целое поколение, которое не видело нового порядка поддержания общественного благоустройства и лишь по книгам знает об общих порядках Российской империи» (ЦГИА СССР. Ф. 1239. Оп. XVI. Д. 1. Л. 7об.).
- 62 ПСЗ. Собр. 3. Т. 26. № 27 505. Это было даже закреплено в ст. 116 Основных государственных законов 23 апреля 1906 г. (СЗ. 1906. Т. 1, ч. 1).
- 63 Специальным циркуляром 14 сентября 1906 г. за подписью Столыпина Совет министров констатировал «заметное участие чиновников в партийной и оппозиционной деятельности» и запрещал это всем чиновникам без изъятия, угрожая санкциями // Журнал Министерства юстиции. 1096. № 8. Отд. 1. С. 38.
- 64 Положение Комитета министров «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах, компаниях, а равно в общественных и частных установлениях» 3 декабря 1834 г. запрещало такое совместительство безусловно чиновникам первых трех классов, а также нескольким сотням должностей (более 500) других классов (ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2559). Положение все время дополнялось.
- 65 РО ГПБ. Ф. 568. Л. 231.
- 66 *Витте С.Ю.* Воспоминания. Т. 3. М., 1960. Совмещение делопроизводства Комитета и Совета министров шло из XIX в., когда делопроизводство Совета министров велось в канцелярии Комитета

- министров. Имело значение и то, что С.Ю. Вите был председателем и Комитета и Совета министров с октября 1905 г. до апреля 1906 г.
- 67 После Нольде этот пост последовательно занимали: Н.В. Плеве (1910–1914 гг.), И.Н. Лодыженский (с 24 мая 1914 г. до 14 марта 1917 г.). Пост помощника управляющего делами со 2 июня 1906 г. занимал (до 1910 г.) Н.В. Плеве, в 1910–1914 гг. – И.Н. Лодыженский. С началом мировой войны и расширением компетенции Совета была учреждена вторая должность помощника управляющего делами. В 1914–1917 гг. ими были В. Никитин (он же управляющий делами Романовского комитета о раненых) и А.Н. Яхонтов.
- 68 ПСЗ. Собр. 3. Т. 28. № 30 379.
- 69 Там же. Т. 30. № 33 795.
- 70 ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 874. Л. 1–140.
- 71 ПСЗ. Собр. 3. Т. 29. № 32 835.
- 72 Там же. № 32 662.
- 73 Там же. № 32 971.
- 74 Петроградское телеграфное агентство 1904–1914 гг. Пг., 1914. С. 5.
- 75 СУ. 1916. № 115. Ст. 910.
- 76 ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 1. Особые журналы заседаний Совета министров. Май – июль 1906 г. № 1–43. Л. 1–4.
- 77 Там же. Л. 19–20об.
- 78 Там же. Л. 15. Как известно, Государственная дума была распущена указом 8 июля (опубликованным в воскресных газетах). Николай II не выразил своего отношения на журнале, оставив знак беспристрастного рассмотрения. В Дневнике за 9 июля 1906 г. он с ликованием записал: «Свершилось! Дума сегодня закрыта. За завтраком после обедни заметны были у многих вытянувшиеся лица. Днем составлялся и переписывался манифест на завтра. Подписал его около 6 часов. Погода была отличная» (ЦГАОР СССР. Ф. 601. Оп. 1. Д. 350. Л. 51).
- 79 Например, на заседании 13 июня 1906 г. – 4 «особых журнала»; 20 июня 1906 г. – 3 «особых журнала». По этим журналам царские резолюции нередко датировались по-разному (ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 1. Л. 24–40, 40–52).
- 80 ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 13. Л. 24–193.
- 81 Там же. Л. 194–201.
- 82 Там же. Оп. 5. 1909. Д. 3. Л. 27об.
- 83 ПСЗ. Собр. 3. Т. 21. № 27 807.
- 84 ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 3. Л. 1–10, 29об. – 32, 66–70.
- 85 Там же. Л. 91–97.
- 86 Обнародовано позднее (СУ. 1903. № 31). В период премьерства Коковцова его заместителем был государственный контролер П.А. Харитонов, он же оставался заместителем и при И.Л. Горь-

мыкине. У председателя Совета министров Б.В. Штюрмера заместителями были А.А. Хвостов (20 февраля – 13 сентября 1916 г.) и А.Ф. Трепов (21 сентября – 10 ноября 1916 г.); у А.Ф. Трепова – министр юстиции А.А. Макаров (14 ноября – 20 декабря 1916 г.) и, наконец, у последнего председателя кн. Н.Д. Голицына – министр юстиции Н.А. Добровольский (с 5 января 1917 г.) // ЦГАОР СССР. Ф. 6. Оп. 2. Д. 482. Л. 21.

⁸⁷ ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 38. Л. 36.

⁸⁸ См.: *Королева Н.Г.* Указ. соч.

⁸⁹ Подсчитано по: Полн. собр. законов. Собр. 3. Т. 26–31. Продление Положения 14 августа 1881 г. всегда происходило по утверждению Николаем II журналу Совета министров как акт «управления» в обход Государственной думы и Государственного совета (Основные государственные законы Российской империи. Изд. 1906 г.).

⁹⁰ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26 820. Падение царского режима. Т. 6. М.; Л. 1926. С. 144.

⁹¹ *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. Т. 1. Париж, 1933. С. 320.

⁹² *Дякин В.С.* Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1917 гг. Л., 1978. С. 135–141, 222–233.

⁹³ *Старцев В.И.* Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1911 гг. Л., 1977. С. 41–42, 72–74, 90–93. В.И. Старцев несколько преувеличивает «искренность» побуждений самодержавия (с. 85). См. нашу рец.: Вопросы истории. 1979. № 6. С. 120–123.

⁹⁴ *Витте С.Ю.* Воспоминания. Т. 3. С. 73, 81–83, 339, 344 и др.

⁹⁵ Там же. С. 89.

⁹⁶ Подсчитано по «Своду постановлений I–X съездов уполномоченных объединенных дворянских обществ 1906–1914 гг.». Пг., 1915.

⁹⁷ Труды II съезда объединенных дворянских обществ. СПб., 1906. С. 74, 78–79; Труды VII съезда объединенных дворянских обществ. СПб., 1911. С. 283.

⁹⁸ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 15. С. 19.

⁹⁹ ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 10. Д. 9. Л. 859.

¹⁰⁰ Там же. Оп. 20. Д. 113. Л. 2.

¹⁰¹ Там же. Оп. 11. Д. 91. Л. 1–72; СУ. 1915. № 16. Ст. 124.

¹⁰² ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 113. Л. 1об.; Сб. Особые совещания и комитеты военного времени. П. 1917.

¹⁰³ Падение царского режима. Т. 6. С. 14.

¹⁰⁴ Особенно возросло число этих актов в первое полугодие 1915 г. Если за шесть месяцев 1914 г. их было 109, т. е. в среднем по 18 за месяц, то за второе полугодие 1915 г. их было 170, т. е. почти по 30 в месяц // Список постановлений, изданных в порядке ст. 87 Основных законов за период с 17 июля 1914 г. по 26 июня 1915 г. Составлен канцелярией Совета министров (ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 11. Д. 4. Л. 1–38).

- ¹⁰⁵ Там же. Оп. 12. Д. 173. Л. 1.
- ¹⁰⁶ Там же. Оп. 13. Д. 35. Л. 1.
- ¹⁰⁷ Там же. Оп. 20. Особые журналы Совета министров. 1917. № 6658–6727. Л. 196–197.
- ¹⁰⁸ ЦГИА СССР. Ф. 1276. Оп. 12. Л. 1, 119.
- ¹⁰⁹ Там же. Ф. 1278. Оп. 7. Л. 482. Л. 2об., 3.
- ¹¹⁰ Там же. Ф. 1276. Оп. 15. Д. 1. Л. 32.
- ¹¹¹ Там же. Ф. 1278. Оп. 7. Д. 486. Л. 6.
- ¹¹² *Дякин В.С.* Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны 1914–1917 гг. Л., 1967. С. 109–114.
- ¹¹³ См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 310.
- ¹¹⁴ *Яхонтов А.Н.* Тяжелые дни (Секретные заседания Совета министров 16 июля – 2 сентября 1915 г.) // Архив русской революции. Т. XVIII. Берлин, 1926. С. 38–135.
- ¹¹⁵ Падение царского режима. Т. 1. Л., 1924. С. 367; Т. 5. Л., 1926. С. 337–338; Т. 5. Л., 1926. С. 14, 17, 19.
- ¹¹⁶ Там же. Т. 5. С. 339–340.
- ¹¹⁷ Там же. С. 337–338.
- ¹¹⁸ Там же. Т. 2. Л., 1925. С. 256.
- ¹¹⁹ *Жеваков Н.Д.* Воспоминания товарища обер-прокурора Св. Синода. Т. 1. Мюнхен, 1923. С. 373.
- ¹²⁰ *Блок А.* Последние дни императорской власти // Собр. соч. Т. 6. М., 1962. С. 229–230.
- ¹²¹ Известия революционной недели. 1917. 27 февр.
- ¹²² Падение царского режима. Т. II. С. 267–268; *Ливеровский А.В.* Дневник. ОПИ ГИМ. Ф. 469. Д. 31. Л. 41.
- ¹²³ СУ. 1917. № 53. Ст. 368.
- ¹²⁴ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 37. С. 152.

Источники и литература ко всем главам

- Полное собрание законов Российской империи. 1-е изд. Т. 1–45. СПб., 1830; 2-е изд. Т. 1–55. СПб., 1830–1884; 3-е изд. Т. 1–33. СПб., 1885–1917.
- Свод законов Российской империи. Издания 1832, 1842, 1845, 1848, 1851, 1855, 1857, 1862, 1864–1868, 1871, 1872, 1876, 1879, 1883, 1885–1917 годов; Продолжение свода законов Российской империи. СПб., 1834–1839...1914. Систематическое издание.
- Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. СПб., 1863–1917.
- Российское законодательство X–XX веков. Т. 1–9 / Под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1984–1994.
- Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на ... год (с 1765 по 1916 г.). СПб.
- Государственные архивы СССР. Краткий справочник. М., 1956.
- Государственные архивы СССР. Справочник. Т. 1–2. М., 1989.
- Государственный архив Российской Федерации. Путеводитель. Т. 1. Фонды Государственного архива Российской Федерации по истории России XIX – начала XX в. М., 1994.
- Центральный государственный архив древних актов СССР. Путеводитель: В 4 т. Т. 1. М., 1991; Т. 2. М., 1992.
- Центральный государственный архив древних актов. Путеводитель. Вып. 1–2. М., 1945–1947.
- Центральный государственный военно-исторический архив. Путеводитель. М., 1941.
- Центральный государственный военно-исторический архив СССР. Путеводитель. Ч. 1–3. М., 1979.
- Центральный государственный архив в Ленинграде. Путеводитель. Л., 1959.
- Центральный государственный исторический архив в Москве. Путеводитель. М., 1946.

* * *

- Amburger E.* Geschichte der Beherdenorganisation Russland von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden, 1966.
- Загоскин Н.П.* Наука истории русского права. Ее вспомогательные источники и литература. Казань, 1891.
- История дореволюционной России в дневниках и воспоминаниях. Аннотированный указатель. Науч. рук. и ред. П.А. Зайончковского. М., 1976–1982. Т. 1–3 (7 частей).
- Справочники по истории дореволюционной России. 2-е изд. Науч. рук. и ред. П.А. Зайончковского. Библиографический указатель. М., 1978.
- Smolitsch J.* Geschichte der Russischen Kirche. 1700–1917. Leiden, 1964.
- Сьромятников Б.И.* Краткий обзор и указатель литературы по истории государственной власти в России. М., 1913.

* * *

- Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Киев, 1915.
- Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. 3-е изд. М., 1960–1963. Т. 1–5.
- Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 1–3. СПб., 1876; *Он же.* Сочинения. Т. VII–IX. СПб., 1904.
- Дьяконов М.А.* Очерки общественного и государственного строя древней Руси. М.; Л., 1926.
- Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960; *Он же.* История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. М., 1983; *Он же.* Чиновничество // СИЭ. Т. 16. Стб. 44–52.
- Жидков Г.П.* Кабинетское землевладение 1737–1917 гг. Новосибирск, 1973.
- Иванов А.Е.* Ученые степени в Российской империи XVIII в. – 1917 г. М., 1994.
- Исаев И.А.* История государства и права России. М., 1993.
- Комков Г.Д., Левшин В.В., Семенов Л.К.* Академия наук. Краткий исторический очерк 1724–1917. Т. 1. М., 1977.
- Корево Н.* Об изданиях законов Российской империи. СПб., 1900; дополнение за 1900–1906 гг. СПб., 1907.
- Коркунов П.М.* Русское государственное право. 1-е изд. Т. 1–2. СПб., 1891.
- Лазаревский Н.Н.* Лекции по русскому государственному праву. Конституционное право. СПб., 1910.
- Латкин В.Н.* Учебник русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) 2-е изд. СПб., 1909.
- Российская дипломатия в портретах. М., 1992.
- Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Кн. 1–15. М., 1959–1966.

- Степанский А.Д.* История научных учреждений и организаций дореволюционной России. М., 1987.
- Филиппов А.Н.* Лекции по истории русского права. СПб., 1912.
- Шепелев Л.Е.* Отмененные историей. Л., 1977; *Он же.* Работа с архивными документами. М.; Л., 1966; *Он же.* Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991.
- Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. М., 1961.

К главам I–III

- Памятники русского права. Вып. 1–5. М., 1952–1956.
- Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. М.; Л., 1952.
- Акты, относящиеся к истории земских соборов / Под ред. Ю.В. Готье. М., 1909.
- Соборное уложение царя Алексея Михайловича. 1649 г. // Памятник русского права. Вып. 6. М., 1957.
- Полное собрание законов Российской империи. 1-е изд. Т. 1. СПб., 1830.
- Дела тайного приказа. Кн. 1–3. СПб., 1904–1908; кн. 4. Л., 1926.
- Описание документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции. М.; СПб., 1869–1921. Кн. 1–23.
- Авалиани С.* Земские соборы. Одесса, 1916.
- Альшиц Д.Н.* Начало самодержавия в России. М., 1988.
- Белокуров С.А.* О Посольском приказе. М., 1906.
- Бешков С.В.* Общественно-политический строй и право Киевского государства. М., 1949.
- Богословский М.М.* Земское самоуправление на русском севере в XVII в. Т. 1–2. М., 1909.
- Богоявленский С.К.* Приказные судьи XVII в. М., 1946.
- Буганов В.И.* Разрядные книги последней четверти XV – начала XVII в. М., 1962.
- Вернер И.И.* О времени и причинах образования московских приказов. М., 1903.
- Веселовский С.В.* Приказной строй управления Московского государства // Русская история в очерках и статьях / Под ред. М.В. Довнар-Запольского. Т. 3. Киев, 1912; *Он же.* Сошное письмо. М., 1915. Т. 1–2; *Он же.* Дьяки и подьячие XV–XVII вв. М., 1975.
- Горский А.А.* Древнерусская дружина. М., 1989.
- Горчаков М.И.* Монастырский приказ. СПб., 1868.
- Государственные учреждения России XVI–VIII вв. Сборник статей. М., 1991.
- Градовский А.Д.* История местного управления в России. Соч. Т. II. СПб., 1904.
- Греков Б.Д.* Киевская Русь. М.; Л., 1950.

- Гурлянд И.Я.* Ямская гоньба в Московском государстве до конца XVII в. Ярославль, 1900; *Он же.* Приказ Великого Государя тайных дел. Ярославль, 1903.
- Демидова Н.Ф.* Приказы // СИЭ. М., 1968. Т. 11. Стб. 560–566; *Она же.* Служила бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.
- Ермолаев И.П.* Среднее Поволжье во 2-й половине XV–XVII в. (Управление Казанским краем). Казань, 1982.
- Зезюлинский Н.* Историческое исследование о коннозаводском деле в России. Вып. 1–3. СПб., 1893.
- Зимин А.А.* Витязь на распутье. М., 1990; *Он же.* Опричина Ивана Грозного. М., 1964; *Он же.* О складывании приказной системы на Руси // Доклады и сообщения Ин-та истории Академии наук. Вып. 3. М., 1954; *Он же.* О составе дворцовых учреждений русского государства конца XV и XVI вв. // Исторические записки. Т. 63; *Он же.* Реформа Ивана Грозного. М., 1960; *Он же.* Россия на пороге нового времени. М., 1972; *Он же.* Формирование боярской аристократии в России во 2-й половине XV–XVI в. М., 1988.
- Каштанов С.М.* Социально-политическая история России конца XV – первой половины XVI в. М., 1967.
- Ключевский В.О.* Боярская дума Древней Руси (разн. изд.).
- Князьков С.Е.* Судные приказы в конце XVI – 1-й половине XVII в. // Исторические записки. М., 1987. Вып. 115.
- Кобрин В.Б.* Власть и собственность в средневековой России. М., 1983.
- Котошихин Г.* О России в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1906.
- Латкин В.Н.* Земские соборы древней Руси. СПб., 1885.
- Леонтьев А.К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.
- Лихачев Н.П.* Разрядные дьяки XVI в. СПб., 1888.
- Носов Н.Е.* Очерки истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. М., 1957; *Он же.* Становление сословно-представительных учреждений в России. Л., 1969.
- Памятная книжка Московского архива Министерства юстиции. М., 1890.
- Павлов А.П.* Приказы и приказная бюрократия (1584–1605) // Исторические записки. Кн. 116. М., 1988.
- Ротенберг С.С.* Монархия с боярской думой (к вопросу об установлении самодержавия в России) // Учен. зап. Моск. гос. пед. ин-та им. В.И. Ленина. Т. 35. Вып. 2. М., 1946.
- Русское православие. Вехи истории. М., 1989.
- Савва В.И.* О посольском приказе в XVI в. Харьков, 1917.
- Садиков И.А.* Очерки истории опричнины. М., 1950.
- Самоквасов Д.Я.* Русские архивы и царский контроль приказной службы в XVII в. М., 1902.

- Софроненко К.А.* Малороссийский приказ Русского государства второй половины XVII – начала XVIII в. М., 1952.
- Сперанский А.Н.* Очерки по истории приказа каменных дел. М., 1930.
- Устюгов Н.В.* Эволюция приказного строя Русского государства в XVII в. // Абсолютизм в России. М., 1961.
- Черепнин Л.В.* Русские феодальные архивы XIV–XV вв. Т. 1–2. М.; Л., 1948; *Он же.* Образование Русского централизованного государства. М., 1960; *Он же.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1978; *Он же.* Вопросы методологии исторического исследования. М., 1981.
- Чернов А.В.* К истории Поместного приказа // Труды Мос. гос. ист.-арх. ин-та. Т. 9. М., 1957; *Он же.* О классификации центральных государственных учреждений XVI–XVII вв. // Исторический архив. 1958. № 1.
- Чичерин Б.* Областные учреждения в России в XVI в. М., 1890.
- Шмидт С.О.* Становление российского самодержавства. М., 1973; *Он же.* Челобитный приказ в середине XVI в. // Известия АН СССР. Серия истории и философии. Т. 7. М., 1950. № 5; *Он же.* Российское государство в середине XVI столетия. М., 1984.
- Шумаков С.А.* К истории московских приказов. Юридические записки, изданные Демидовским юридическим лицеем. Вып. II–III. Ярославль, 1911.
- Янин В.Л.* Новгородские посадники. М., 1962.
- Яковлев А.* Приказ сбора ратных людей. М., 1917.

К главам IV–VI

- Полное собрание законов Российской империи. 1-е изд. Т. II–XV. СПб., 1830.
- Дворянская империя XVIII в. Основные законодательные акты. Сборник документов / Сост. М.Т. Белявский. М., 1960.
- Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы). Справочное пособие. М., 1960.
- Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. // Памятники русского права. Вып. 8. М., 1960.
- Протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета. Т. I–VIII // Сб. РИО. Т. 55, 56, 63, 69, 79, 84, 94, 101.
- Бумаги Кабинета министров. Т. I–XII // Сб. РИО. Т. 104, 106, 108, 111, 114, 117, 120, 124, 126, 130, 138, 146.
- Протоколы Конференции при высочайшем дворе. Исторические сведения об екатерининской комиссии для сочинения проекта нового уложения: дневники заседаний, указы с мест // Сб. РИО. Т. 4, 8, 14, 32, 36, 43, 68, 84, 93, 107, 115, 123, 134, 144, 147.
- Архив Государственного Совета. Т. I–II. СПб., 1869–1888.

- Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.) Сб. статей / Под. ред. Н.М. Дружинина, Н.И. Павленко, Л.В. Черепнина. М., 1964.
- Автократов В.Н.* Первые комиссариатские органы регулярной армии // Исторические записки. Т. 68.
- Андреевский И.Е.* Канцелярия конфискации 1729–1780 гг. // Русская старина. 1881, май–июнь.
- Анисимов Е.В.* Время петровских реформ. Л., 1990; *Он же.* Податная реформа Петра I. Л., 1982; *Он же.* Россия без Петра. СПб., 1994; *Он же.* Россия в середине XVIII в. М., 1986.
- Бабкин Д.С.* Процесс А.Н. Радищева. М.; Л., 1952.
- Бабурин Д.С.* Очерки по истории Мануфактур-коллегии. М., 1939.
- Барсов Т.В.* Светские фискалы и духовные инквизиторы // Журнал Министерства народного просвещения. 1878. № 2; *Он же.* Синодальные учреждения прошлого времени. СПб., 1897. *Блинов И.* Губернаторы. СПб., 1905.
- Богословский М.М.* Административные преобразования Петра Великого в 1699–1700 гг. // Известия АН СССР: VII сессия отделения гуманитарных наук, 1928. № 4–7; 1929, № 1–4; *Он же.* Городская реформа 1699 г. в провинциальных городах // Учен. зап. ин-та истории РАН ИОН. Т. 2. М., 1927; *Он же.* Областная реформа Петра Великого. М., 1902.
- Боровой С.Я.* Кредит и банки России (середина XVII в. – 1861 г.). М., 1958.
- Веретенников В.И.* Из истории Тайной канцелярии. 1731–1762. Харьков, 1911; *Он же.* История тайной канцелярии петровского времени. Харьков, 1910; *Он же.* Очерки истории генерал-прокуратуры в России до екатерининского времени. Харьков, 1915.
- Высоцкий М.Г.* Санкт-Петербургская городская полиция и градоначальство. 1703–1903 гг. СПб., 1903.
- Вяземский Б.Л.* Верховный тайный совет. СПб., 1909.
- Ганичев П.П.* Воинские звания. М., 1989.
- Герман И.Е.* История русского межевания. М., 1914.
- Голикова Н.Б.* Политические процессы при Петре I по материалам Преображенского приказа. М., 1957.
- Готье Ю.В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 1–2. М.; Л., 1913–1941; *Он же.* Происхождение собственной е.и.в. канцелярии // Сб. статей по русской истории, посв. С.Ф. Платонову. Пг., 1922.
- Градовский А.Д.* Высшая администрация XVIII в. и генерал-прокурор // Градовский А.Д. Соч. Т. 1. СПб., 1904.
- Григорьев В.* Реформа местного управления при Екатерине II. М., 1909.
- Давидович А.М.* Русский абсолютизм // Труды научной сессии Всесоюзного ин-та юрид. наук. 1946. 1–6 июня. М., 1947.

- 200-летие Кабинета его императорского величества (1704–1904). СПб., 1911.
- Дитятин И.И.* Устройство и управление городов в России. Т. 1–2. СПб., 1875–1877.
- История Сената за 200 лет. Т. I–II. СПб., 1911.
- Кайданов Н.* Систематический каталог делам государственной Коммерц-коллегии. СПб., 1884.
- Каменский А.Б.* Под сению Екатерины. Л., 1992.
- Кизеветтер А.А.* Городское положение Екатерины II. М., 1909.
- Клочков М.* Очерки правительственной деятельности времени Павла I. Пг., 1916.
- Комиссаренко А.И.* Русский абсолютизм и духовенство в XVIII веке. М., 1990.
- Корф С.А.* Дворянство и его сословное управление. СПб., 1906.
- Лапто-Данилевский А.С.* Идея государства и главнейшие моменты его развития в России со времен смуты до эпохи преобразования // ГМ. 1914. № 12.
- Латкин В.Н.* Законодательные комиссии России XVIII столетия. Т. 1. СПб., 1887.
- Медушевский А.И.* Утверждение абсолютизма в России. М., 1994.
- Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1892.
- Мрочек-Дроздовский П.Н.* Областное управление России XVIII в. Ч. 1. М., 1876.
- Муравьев В.А.* Абсолютизм // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 года. Энциклопедия. Т. 1. М., 1994.
- Омельченко О.А.* Законная монархия Екатерины Второй. Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993; *Он же.* Становление абсолютной монархии в России. М., 1986.
- Павленко Н.И.* Петр Первый. 2-е изд. М., 1976; *Он же.* Развитие металлургической промышленности России в первую половину XVIII в. М., 1953.
- Пажитнов К.А.* Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. М., 1952.
- Померанцев М.С.* Генерал-рекетмейстер и его контора в царствование Петра Великого // Русский архив. 1916. Кн. 1–6.
- Сивков К.В.* Тайная экспедиция, ее деятельность и документы // Учен. зап. Гос. пед. ин-та им. В.И. Ленина. Кафедра истории СССР. Вып. 11. М., 1946.
- Сизиков М.И.* Политический режим и полиция России в 40–60-е годы XVIII в. // Правовые идеи и государственные учреждения. Свердловск, 1980.
- Шешенко Л.А., Софроненко К.А.* Государственный строй России в первой четверти XVIII в. М., 1973.

- Стешенко Л.А.* Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. // Вестник Моск. ун-та. Серия XII. 1966. № 2.
- Строев В.* Бироновщина и Кабинет министров. Ч. 1–2. 1909–1910.
- Сыромятников Б.И.* «Регулярное» государство Петра Первого и его идеология. Ч. 1. М.; Л., 1943.
- Троицкий С.М.* Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII в. М., 1966; *Он же.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М., 1974; *Он же.* Россия в XVIII веке. М., 1982.
- Флоровский А.В.* Состав законодательной комиссии 1767–1774. Одесса, 1915.
- Юхт А.И.* Государственная деятельность В.Н. Татищева в 20–30-е годы XVIII в. М., 1985.

К главам VII–VIII

- Полное собрание законов Российской империи. 1-е изд. Т. XXVI–XLV; 2-е изд. Т. I–V; 3-е изд. Т. I–XXIV.
- Свод законов Российской империи. Изд. 1832, 1842, 1857. Т. I–XV. Изд. 1892. Т. I–XVI.
- Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате (1863–1904 гг.).
- Свод военных постановлений. Изд. 1838, 1859, 1869.
- Свод морских постановлений. Изд. 1886.
- Свод местных узаконений губерний Остзейских. Ч. I–II. СПб., 1845; Ч. III. СПб., 1864; изд. 1912.
- Сперанский М.М.* Проекты и записки / Под ред. С.Н. Валка. М.; Л., 1961. Архив Государственного совета (1801–1811). Т. III. СПб., 1878.
- Журналы Негласного комитета 1801–1803 гг. // *Николай Михайлович*, вел. кн. Граф Павел Александрович Строганов (1774–1817). Т. II. СПб., 1903.
- Журналы и бумаги Секретного комитета 6 декабря 1826 г. // Сб. РИО. Т. 74, 90.
- Бенкендорф А.Х.* О России в 1827–1830 гг. (Ежегодные отчеты III отделения и корпуса жандармов) // Красный архив. 1929. Т. 6; 1930. Т. 1; Т. 3.
- Крестьянская реформа 1861 г. Сб. законодательных актов. М., 1954.
- Историческая записка о ходе работ по составлению и применению положения о ходе применения земских учреждений (1 января 1864 г.) СПб., б.г.
- Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи (городовые положения 16 июня 1870 г.). Т. V–VI. СПб., 1877.
- Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. I–IV. СПб., 1902; Т. V. СПб., 1904.

- Валуев П.А.* Дневник (1847–1860) // Русская старина. 1891. № 4–11; Дневник П.А. Валуева / Под ред. П.А. Зайончковского (1861–1876). Т. 1–2. М., 1961.
- Витте С.Ю.* Воспоминания. Т. 1. М., 1961; *Он же.* Самодержавие и земство. СПб., 1908. (СПб., 1914).
- Герцен А.И.* Былое и думы (разн. изд.). Т. 1.
- Ламсдорф В.Н.* Дневник (1886–1890). М.; Л., 1926; за 1894–1895 // Красный архив. 1931. Т. 3; за 1891–1892. М.; Л., 1934.
- Кони А.Ф.* Воспоминания о деле Веры Засулич // Кони А.Ф. Собр. соч.: В 8 т. Т. 2. М., 1966. На жизненном пути. Т. 1. СПб., 1914.
- Крылов А.Н.* Мои воспоминания. М., 1945.
- Никитенко А.В.* Дневник (1826–1877). Т. 1–2. М., 1955–1956.
- Новиков А.* Записки земского начальника. СПб., 1899.
- Перетц Е.А.* Дневник (1880–1883). М.; Л., 1927.
- Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1–2. М.; Пг., 1923.
- Половцев А.А.* Дневник государственного секретаря. М., 1966. Т. 1–2.
- Спиридович А.* Записки жандарма. Харьков, 1928.
- Тютчев А.Ф.* При дворе двух императоров. Воспоминания. Дневник. 1853–1855. М., 1990.
- Феоктистов Е.М.* За кулисами политики и литературы. Л., 1929.
- Янжул И.И.* Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907.
- Архипова Т.Г.* Высшие комитеты России 2-й четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1970.
- Балуев Б.П.* Политическая реакция 80-х годов XIX века и русская журналистика. М., 1971.
- Барсов Т.В.* Синодальные учреждения нашего развития. СПб., 1899.
- Боянус А.* Отчет по Земскому отделу. СПб., 1911.
- Варадинов Н.* История министерства внутренних дел. Ч. I–VIII. СПб., 1858–1863.
- Вдовин В.А.* Крестьянский поземельный банк (1883–1895). М., 1961.
- Веселовский Б.В.* История земства за сорок лет. Т. 1–4. СПб., 1909–1911.
- Виленский Б.В.* Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969.
- Ганелин Ш.И.* Очерки по истории среднего образования в России во второй половине XIX в. Л., 1950.
- Гармиза В.В.* Подготовка земской реформы 1864. М., 1957.
- Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. 2-е изд. Т. 1–3. М., 1951–1952.
- Гессен В.М.* Исключительное положение. СПб., 1908.
- Гиндин И.Ф.* Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861–1922). М., 1960.
- Гинс Г.К., Шафранов П.А.* Сельскохозяйственное ведомство за 75 лет его деятельности. Пг., 1914.

- Государственный банк. Краткий очерк его деятельности за 1860–1910 гг. СПб., 1910.
- Государственный дворянский банк 1885–1910. СПб., 1910.
- Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901.
- Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910.
- Гофрейн Г.М.* Из истории образования Министерства торговли и промышленности // Очерки по истории экономики и классовых отношений в России конца XIX – начала XX в. М.; Л., 1964.
- Джаншиев Г.* Эпоха великих реформ. 10-е изд. СПб., 1907.
- Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. 3-е изд. СПб., 1911.
- Дмитриев С.С.* Православная церковь и государство в предреформенный период // История СССР. 1966. № 4.
- Довнар-Запольский М.В.* Зарождение министерств в России. М., 1902.
- Долгоруков П.* Петербургские очерки. Pamфлеты эмигранта 1860–1867. М., 1992.
- Дружинин Н.М.* Государственные крестьяне и реформа гр. Н.Д. Киселева. Т. 1–2. М. 1946–1959; *Он же.* Русская деревня на переломе. 1861–1880. М., 1978.
- Ерошкин Н.П.* Военный аппарат царской России в период Крымской войны (1853–1855) // Труды Мос. гос. ист.-арх. ин-та. Т. 9. М., 1957; *Он же.* Крепостное самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М., 1981; *Он же.* Министерства России первой половины XIX века – фондообразователи ЦГА СССР. М., 1980.
- Ефремова Е.Н.* Министерство юстиции Российской империи 1802–1917 гг. М., 1983.
- Зайончковский П.А.* Александр III и его ближайшее окружение // Вопросы истории. 1966. № 8; *Он же.* Военные реформы 1860–1870 годов в России. М., 1952; *Он же.* Кризис самодержавия на рубеже 70–80-х годов XIX в. М., 1964; *Он же.* Отмена крепостного права в России. М., 1968; *Он же.* Подготовка закона о земских начальниках // Исторические науки. 1961. № 4; *Он же.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; *Он же.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970; *Он же.* Самодержавие и русская армия на рубеже XIX–XX ст. 1881–1903. М., 1973.
- Захарова Л.Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968; *Она же.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861. М., 1984.
- Иванов А.Е.* Высшая школа в России в конце XIX – нач. XX в. М., 1991; *Он же.* Высшие учебные заведения // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 года. Т. 1. М., 1994. С. 495.
- Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ (1837–1887). Ч. 1–5. СПб., 1888.

- История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. Т. III–IV. СПб., 1911.
- История русской адвокатуры. Т. I–III. СПб., 1914.
- История уделов за столетие их существования (1797–1897). Т. I–III. СПб., 1902.
- Кондаков А.И.* Директор народных училищ И.Н. Ульянов. М.; Л., 1948.
- Кони А.Ф.* Отцы и дети судебной реформы. М., 1914.
- Константинов Н.А.* Очерки по истории средней школы с конца XIX в. до Февральской революции 1917 г. М., 1947.
- Константинов Н.И., Струминский В.Я.* Очерки по истории начального образования в России. М., 1949.
- Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959.
- Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России. 1861–1904 гг. М., 1979.
- Корф С.А.* Административная юстиция в России. Т. 1. СПб., 1913.
- Кочаков В.М.* Русский законодательный документ // Вспомогательные исторические дисциплины. М., 1937.
- Краткий исторический очерк пятидесятилетия деятельности учреждений, заведующих неокладными сборами. СПб., 1913.
- Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования. 1798–1898. СПб., 1898.
- Лаврычев В.Я.* Крупная буржуазия в пореформенной России. 1861–1900. М., 1974; *Он же.* Царизм и рабочий вопрос в России 1861–1917 гг. М., 1979.
- Лемке М.К.* Николаевские жандармы и литература. 1826–1855. СПб., 1908; *Он же.* Очерки истории русской цензуры и журналистики. СПб., 1904.
- Леонтьев А.А.* Крестьянское право. 2-е изд. СПб., 1914.
- Литвак Б.Г.* Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М., 1991.
- Лоранский М.* Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России. 1700–1900. СПб., 1900.
- Лучинский Н.Ф.* Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXV лет его существования. СПб., 1914.
- Майков П.М.* Второе отделение Собственной е. и. в. Канцелярии. СПб., 1906.
- Министерство внутренних дел (1802–1902). Т. 1. СПб., 1901.
- Министерство финансов 1802–1902. Т. 1–2. СПб., 1902.
- Министерство юстиции за сто лет. СПб., 1902.
- Мироненко С.В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989; *Он же.* Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. М., 1990.
- Михайлова С.М.* Казанский университет в духовной культуре народов восточной России. Казань, 1991.

- Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х гг. – начале 90-х годов XIX в. Л., 1984.
- Нифонтов А.С.* Россия в 1848 г. М., 1949.
- Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883–1904 гг., СПб., 1906.
- Огородников Б.Ф.* Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства за сто лет его существования. 1802–1902. СПб., 1902.
- Окунь С.Б.* Обзор фонда Сибирского комитета // Архивное дело. 1936. № 1 (36).
- Оржеховский И.В.* Самодержавие против революционной России (1826–1880 гг.). М., 1982.
- Очерк истории Министерства иностранных дел. 1802–1902. СПб., 1902.
- Павлова Г.Е.* Организация науки в России в первой половине XIX в. М., 1990.
- Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление. СПб., 1913.
- Печерин Я.И.* Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб., 1904.
- Пирулова Н.М.* Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе. М., 1986.
- Писарев С.Н.* Учреждения по принятию прошений и жалоб, приносимых на высочайшее имя. 1810–1910. СПб., 1909.
- Погребинский А.П.* Очерки по истории финансов дореволюционной России в XIX–XX вв. М., 1954.
- Полянская Л.* Архивный фонд Главного управления по делам печати // Литературное наследство. М., 1935. № 22–24; *Она же.* Обзор фонда центрального комитета цензуры иностранной // Архивное дело. 1938. № 1 (45).
- Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957.
- Raeff M.* Michael Speranski. Statesman of imperial Russia 1771–1839. Hague, 1957, 1969.
- Рождественский С.В.* Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения 1802–1902. СПб., 1902.
- Розенберг В.* Земские начальники // Нужды деревни (по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности). Т. 1. СПб., 1904.
- Российские самодержцы (1801–1917). М., 1993.
- Российское самодержавие 1801–1917. М., 1993.
- Рындзюнский П.Г.* Городское гражданство дореформенной России. М., 1958.
- Сафонов М.М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII–XIX вв. М., 1989.
- Селезнев И.Я.* Пятидесятилетие IV отделения Собственной е. и. в. канцелярии (1828–1878). СПб., 1878.

- Смирнов В.З.* Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. М., 1954.
- Соболева Е.В.* Организация науки в пореформенной России. Л., 1983.
- Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973;
Он же. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981.
- Степанский А.Д.* Самодержавие и общественные организации России на рубеже XIX–XX веков. М., 1980.
- Столетие военного министерства. 1802–1902. Т. 1. СПб., 1902.
- Строев В.Н.* Столетие Собственной е. и. в. канцелярии. СПб., 1912.
- Судебная реформа / Сост. Н.Б. Давыдов и Н.Н. Полянский. М., 1915.
Т. 1–2.
- Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за 50 лет. Пг., 1914. Т. 1–3.
- Татищев С.С.* Император Александр II, его жизнь и царствование. Т. I–II. СПб., 1903.
- Троцица К.* История судебных учреждений в России. СПб., 1851.
- Троцкий И.* III-е отделение при Николае I. Л., 1990.
- Ушаков А.И.* Первый шаг к буржуазной монархии // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1962. № 4.
- Филитов А.Н.* Исторический очерк образования министерств в России // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 9–10.
- Чернуха В.Г.* Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70-е годы XIX в.). Л., 1972; *Он же.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х годов до начала 80-х годов XIX в. Л., 1978; *Он же.* Правительственная политика в отношении печати: 60–70-е годы XIX века. Л., 1989.
- Чибиряев С.А.* Великий русский реформатор. М., 1989.
- Чичерин Б.Н.* Земство и московская городская дума. М., 1939.
- Шатило А.* Департамент мануфактур и внутренней торговли (1811–1864) // Архивное дело. 1939. № 4.
- Шевырев А.П.* Русский флот после Крымской войны: либеральная бюрократия и история реформы. М., 1990.
- Шельмагин И.И.* Фабрично-заводское законодательство в России 2-й половины XIX в. М., 1947.
- Шепелев Л.Е.* Министерства в России // СИЭ. Т. 9. Стб. 465–469; *Он же.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX в. Л., 1981.
- Щетинина Г.И.* Университеты в России и устав 1884 года. М., 1976.
- Эймонтова Р.Г.* Русские университеты на грани двух эпох. От России крепостной к России капиталистической. М., 1985; *Она же.* Русские университеты на путях реформы. Шестидесятые годы XIX века. М., 1993.
- Эсадзе С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис, 1901.

К главам IX–X

- Полное собрание законов Российской империи. 3-е изд. Т. XXV–XXXIII.
- Свод законов Российской империи. Изд. 1906, 1907. Т. I–II.
- Свод законов Российской империи / Сост. Н.Е. Озерский и И.С. Ципкин. Т. II–XVI. СПб., 1913.
- Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате за 1905–1914 гг. Отделение первое.
- Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате за 1914–1916 гг. Отделение первое.
- Законопроекты, принятые в порядке 87 статьи Основных законов. Изд. Государственной канцелярии. СПб., 1913.
- Авербах О.И.* Законодательные акты, вызванные войной 1914–1916 гг. 1-е изд. Т. 1–3. Пг., 1915; 2-е изд. Т. 1. Пг., 1916.
- Левин С.М.* Важнейшие законы, указы и распоряжения военного времени. Т. 1–2. Пг., 1916.
- Стенографические отчеты Государственного Совета за 1906–1916 гг. СПб., 1906–1916.
- Всеподданнейшие отчеты председателя Государственного Совета за 1905–1912 гг. СПб., 1905–1912.
- Государственная дума. Стенографические отчеты. Первый созыв 1906 г. Т. I–II. СПб., 1907; второй созыв 1907 г. Т. I–II. СПб., 1907; третий созыв 1907–1912 гг. (по сессиям всего 18 частей). СПб., 1908–1912; четвертый созыв 1912–1917 гг. (по двум довоенным сессиям 7 частей). СПб., 1913–1916.
- Обзор деятельности комиссий и отделов 2 Государственной думы. СПб., 1907.
- Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 1–2. СПб., 1912.
- Государственная дума в России. Сб. документов и материалов / Сост. Ф.И. Калинычев. М., 1957.
- Петергофские совещания о проекте Государственной думы. Стенографический отчет. 2-е изд. Пг., 1917.
- Царскосельские совещания. Стенографические отчеты // Былое. 1917. № 3–6.
- Аграрный вопрос в Совете Министров. М., 1924.
- Рабочий вопрос в комиссии В.Н. Коковцова. М.; Л., 1926.
- Революция 1905 г. и самодержавие. М., 1928.
- Совет министров Российской империи. 1905–1906. Документы и материалы. Л., 1990.
- Особые журналы Совета министров царской России. 1906–1909 гг. М., 1982–1994.
- Царизм в борьбе с революцией 1905–1907 г. Сб. док. под. ред. А.К. Дрезена. М., 1936.

- Революция 1905–1907 гг. в России. Документы и материалы: В 10 т. М., 1955–1957.
- Столыпин П.А.* Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991.
- Журнал Особого совещания по обороне 1915. М., 1975. Ч. I–II; 1916 г. М., 1977. Ч. I–IV.
- Совещание губернаторов в 1916 г. // Красный архив. 1929. № 2.
- Общее положение к июлю 1916 г. Запись Департамента полиции // Былое. 1918. № 3.
- Царская охранка о политическом положении в стране в конце 1916 г. // Исторический архив. 1960. № 1.
- Отчет заседания первого съезда начальников охранных отделений (1908 г.) // РСФСР, главное управление архивным делом. Сб. материалов и статей. Вып. 1. М., 1921.
- Всепогоднейший отчет за пятилетие управления Кавказом ген.-ад. Воронцова-Дашкова. СПб., 1910.
- Дело бывшего директора департамента полиции А.А. Лопухина в Особом присутствии Правительствующего Сената. Стенографический отчет. СПб., 1911.
- Большевистская печать в тисках царской цензуры 1910–1914 гг. Газеты «Звезда» и «Правда». Сб. документов. Л., 1939.
- Прогрессивный блок в 1915–1917 гг. // Красный архив. 1932. № 1–2, 3; 1933. № 1.
- Буржуазия накануне Февральской революции. М.; Л., 1927.
- Список учреждений Главного комитета Всероссийского земского союза 1 января 1917 г. Приложение № 56 к Известиям Гл. Комитета. М., 1917.
- Мальцева Н.А.* Обзор документальных материалов фонда Министерства торговли и промышленности ЦГИАЛ // Исторический архив. 1958. № 2.
- Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995.
- Александр Михайлович (Романов). Книга воспоминаний. М., 1991.
- Бадаев А.Е.* Большевики в Государственной думе. 8-е изд. М., 1954.
- Брусилов А.А.* Мои воспоминания. 5-е изд. М., 1963.
- Бьюкенен Д.* Мемуары дипломата. 2-е изд. М., 1925.
- Витте С.Ю.* Воспоминания. М., 1961. Т. 1–3.
- Данилов Ю.Н.* На пути к крушению. М., 1992.
- Игнатьев А.А.* Пятьдесят лет в строю. (Неск. изд.). Т. II–III.
- Извольский А.П.* Воспоминания. М., 1989.
- Кокоцов В.Н.* Из моего прошлого. Париж, 1933. Т. 1–2.
- Мосолов А.А.* При дворе последнего императора. М., 1992.
- Палеолог М.* Царская Россия во времена мировой войны. М.; Пг., 1923.
- Палеолог М.* Царская Россия накануне революции. М., 1991.

- Поливанов А.А.* Из дневника и воспоминаний по должности военного министра и его помощника. 1907–1917 гг. Т. 1. М., 1924.
- Последний временщик последнего царя // Вопросы истории. 1964. № 11–12; 1965. № 1–2.
- Сазонов С.Д.* Воспоминания. М., 1990.
- Самойлов Ф.Н.* По следам минувшего. М., 1954.
- Суворин А.С.* Дневник. М., 1992.
- Воспоминания Сухомлинова. М.; Л., 1926.
- Таганцев Н.С.* Пережитое. Т. I–II. М., 1917.
- Шипов Д.Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918.
- Аврех А.Я.* Царизм и третьеиюньская система. М., 1966; *Он же.* Столыпин и Третья дума. М., 1968; *Он же.* Царизм и IV Дума. 1912–1914 гг. М., 1981; *Он же.* П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. М., 1991; *Он же.* Распад третьеиюньской системы. М., 1985; *Он же.* Царизм накануне свержения. М., 1989.
- Ананьич Б.В.* Россия и международный капитал 1897–1917. Л., 1970.
- Бескровный Л.Г.* Армия и флот России в начале XX в. М., 1986.
- Богданович А.В.* Три последних самодержца. М., 1990.
- Боханов А.Н.* Крупная буржуазия России. М., 1992; *Он же.* Сумерки монархии. М., 1993.
- Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.И.* Первая российская революция и самодержавие. Л., 1975.
- Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992.
- Воронков С.В.* Материалы Особого совещания по обороне государства. М., 1975.
- Ганелин Р.Т.* Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991.
- Герасименко Г.А.* Борьба крестьян против Столыпинской аграрной реформы. Саратов, 1985; *Он же.* Земское самоуправление в России. М., 1990.
- Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. Т. 4–5. М., 1954–1956.
- Грунт А.* Прогрессивный блок // Вопросы истории. 1945. № 3–4.
- Давидович А.М.* Самодержавие в эпоху империализма. М., 1975.
- Департамент полиции в 1892–1908 гг. // Былое. 1917. № 5–6.
- Добротвор Н.М.* Продовольственная политика самодержавия и Временного правительства // Труды Горьковского пединститута. 1939. Т. 3; *Он же.* Рабочие депутаты в III Государственной думе. Горький, 1957.
- Дубровский С.М.* Столыпинская земельная политика. М., 1963.
- Дякин В.С.* Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг. Л., 1988; *Он же.* Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. Л., 1967; *Он же.* Самодержавие. Буржуазия и дворянство в 1907–1911 гг. Л., 1978.
- Ерошкин Н.П.* Последние Романовы и их судьбы // Преподавание истории в школе. 1967. № 2; *Он же.* Самодержавие накануне краха. М.,

- 1975; *Он же*. Социал-демократические фракции в Государственных думах // СИЭ. Т. 13. Стб. 391–394.
- Зырянов П.Н.* Петр Столыпин и судьбы реформ в России. М., 1991; *Он же*. Социальная структура местного самоуправления капиталистической России (1861–1914) // Исторические записки. М., 1982. Вып. 107.
- Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX – начале XX века. М., 1991; *Он же*. Высшие учебные заведения // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 года. Энциклопедия. Т. 1. М., 1994. С. 495.
- Игнатьев А.В.* С.Ю. Витте – дипломат. М., 1989.
- Касвинов М.К.* Двадцать три ступени вниз. М., 1982.
- Колесников А.* Очерк системы учреждений Всероссийского Союза городов // Юридический вестник. 1917. № 1.
- Комитет по земельным делам. Краткий очерк за десятилетие 1906–1916 / Сост. под рук. и ред. В.Ф. Сафонова и А.А. Зноско-Боровского. СПб., 1916.
- Королева Н.Г.* Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905–1907 гг. М., 1982.
- Краткий обзор деятельности Всероссийского земского союза на Западном фронте 1915–1917 гг. М., 1918.
- Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984.
- Кузин В.В.* Первая русская революция и военный аппарат самодержавия // Вестник Московского университета. Серия общественных наук. Вып. 3. 1952. № 7.
- Курлов Н.Г.* Конец русского царизма. Пг., 1924.
- Лаверычев В.Я.* Военный государственно-монополистический капитализм в России. Конец XIX в. 1914 г. М., 1992; *Он же*. Государство и монополии в дореволюционной России. М., 1982; *Он же*. По ту сторону баррикад. М., 1967; *Он же*. Продовольственная политика царизма и буржуазии в годы первой мировой войны // Вестник Московского университета. Историко-филологическая серия. 1956. № 1.
- Лопухин В.Б.* Люди и политика // Вопросы истории. 1966. № 9–11.
- Лурье Ф.М.* Полицейские и провокаторы. Политический сыск в России. 1649–1917. СПб., 1992.
- Мироненко К.Н.* Совет министров по указу 19 октября 1905 г. // Ученые записки ЛГУ. Серия юридическая. Вып. 1. Л., 1948.
- Нардова В.А.* Самодержавие и городские думы в кон. XIX – нач. XX в. СПб., 1994.
- Николаевский Б.И.* История одного предателя. Террористы и политическая полиция. М., 1991.
- Нольде Б.Э.* Очерки Конституционного права. Совет Министров СПб., 1909. Обзор деятельности землеустроительных комиссий со времени их открытия до 1 января 1911 г. СПб., 1912.

- Об особенностях империализма в России / Сб. статей под ред. А.Л. Сидорова. М., 1963.
- Погребинский А.П.* Военно-промышленные комитеты // Исторические записки. № 11; *Он же.* К истории Союза земств и городов в годы империалистической войны // Там же. № 12.
- Полянский Н.Н.* Царские военные суды в борьбе с революцией 1905–1907 гг. М., 1958.
- Розенталь И.С.* Провокатор. Карьера Романа Малиновского. М., 1994.
- Россия на рубеже веков: Исторические портреты. М., 1991.
- Семенников В.Л.* Политика Романовых накануне революции. М.; Л., 1926.
- Сидельников С.М.* Аграрная политика самодержавия в период империализма. М., 1980; *Он же.* Образование и деятельность Первой думы. М., 1962.
- Сидоров А.Л.* Финансовое положение России в годы первой мировой войны. М., 1960; *Он же.* Экономическое положение России в годы первой мировой войны. М., 1973.
- Симонова М.С.* Кризис аграрной политики царизма накануне первой русской революции. М., 1987.
- Соловьев М.Е.* Как и кем был убит Распутин // Вопросы истории. 1965. № 3; *Он же.* Царские провокаторы и дело демократической фракции II Государственной думы // Вопросы истории. 1966. № 8.
- Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. Л., 1990.
- Старцев В.И.* Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг. (Борьба вокруг «ответственного министерства» и «правительства доверия»). Л., 1977.
- Степанский А.Д.* Политические группировки в Государственном Совете 1906–1907 гг. // История СССР. 1965. № 7; *Он же.* Реформа Государственного совета в 1906 г. // Труды Мос. гос. ист.-арх. ин-та. Т. 20. М., 1965; *Он же.* Государственный Совет в период революции 1905–1907 гг. (Из истории второго шага по пути превращения самодержавия в буржуазную монархию). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1965.
- Торновский К.Н.* Формирование государственно-монополистического капитализма в России в годы первой мировой войны. М., 1958.
- Тютюкин С.В.* Июльский политический кризис 1906 г. в России. М., 1991.
- Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны (Совет министров в 1914–1917 гг.). Л., 1988.
- Черменский Е.Д.* IV Государственная дума и свержение царизма в России. М., 1976.
- Шаццлло К.Ф.* Государство и монополии в дореволюционной России. М., 1988; *Он же.* Русский империализм и развитие флота накануне первой мировой войны 1906–1914 гг. М., 1968; *Он же.* Россия

перед первой мировой войной (Вооруженные силы царизма в 1905–1914 гг.). М., 1974.

Шельмагин И.И. Законодательство фабрично-заводского труда в России. 1900–1917 гг. М., 1952.

Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия в 1904–1914 гг. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1987.

Эренфельд Б.К. Дело Малиновского // Вопросы истории. 1965. № 7.

К главе XI

Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате. Отделение первое. Пг., 1917 (№ 54–286).

Указы и распоряжения Временного правительства. Пг., 1917. Ч. 1–2.

Правительственный вестник (1869–1917). Вестник Временного правительства. 1917.

Февральская революция 1917 г. Документы Ставки Верховного главнокомандующего и штаба главнокомандующего Северным фронтом // Красный архив. 1927. № 2–3.

Февральская революция и охранное отделение // Былое. 1918. № 1.

Февральская революция / Сост. С.А. Алексеев. 2-е изд. М.; Л., 1926.

Буржуазия и помещики в 1917 г. Л., 1923.

Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний должностных лиц в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства / Под ред. П.Е. Щеголева. Т. 1–7. М.; Л., 1924–1927.

Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. Т. 1–8. М., 1957–1962.

Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Документы и материалы. Март–октябрь 1917. Ч. I–II. М., 1957.

Накануне Октябрьского переворота. Вопросы о войне и мире (отчет секретных заседаний комиссии временного совета республики) // Былое. 1918. № 12.

Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний. М., 1929.

Организация и строительство Советов рабочих депутатов в 1917 г. М., 1928. Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов. М., 1928.

Первый Всероссийский съезд Советов. Т. 1–2. М., 1930.

Советы крестьянских депутатов и другие крестьянские организации. Т. 1. Ч. 1–2 / Под ред. А.В. Шестакова. М., 1929.

Московский Военно-революционный комитет // Красный архив. 1927. № 4; 1932. № 5–6; 1934. № 4–5; 1935. № 1.

Петроградский военно-революционный комитет. Документы и материалы: В 3 т. М., 1967.

- Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний. М., 1929.
- Первый Всероссийский съезд Советов. М., 1930. Т. 1–2.
- Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Сб. документов. М., 1957.
- Антонов-Овсеенко В.А.* В революции. М., 1957.
- За кулисами царизма. Архив тибетского врача Бадмаева. Л., 1925.
- Блок А.* Последние дни императорской власти. СПб., 1921; Соч. Т. 6. М., 1961.
- Бонч-Бруевич В.Д.* На боевых постах Февральской и Октябрьской революций. М., 1931.
- Бонч-Бруевич В.Д.* Вся власть Советам. М., 1957.
- Верховский А.И.* На трудном перевале. М., 1959.
- Набоков В.Д.* Временное правительство (Воспоминания). М., 1923.
- Дневник Николая II за 1927 г. // Красный архив. 1927. № 1–3; 1928. № 2.
- Дыбенко П.Е.* Из недр царского флота и Великого Октября. М., 1958.
- Лемке М.К.* 250 дней в царской ставке. Пг., 1920.
- Ливеровский А.В.* Последние часы Временного правительства // Исторический архив. 1960. № 6.
- Дневники императора Николая II. М., 1992.
- Монархия перед крушением. 1914–1917 (Бумаги Николая II и др. док.). М.; Л., 1927.
- Отречение Николая II. Воспоминания очевидцев. Документы. М., 1990.
- Отречение Николая II. Воспоминания очевидцев, документы / Под ред. П.Е. Щеголева. 2-е изд. Л., 1927.
- Переписка Николая и Александры Романовых. Т. III–V. М., 1923–1927.
- Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Воспоминания активных участников революции. Л., 1956.
- Подвойский Н.И.* Год 1917. М., 1958.
- Рид Джон.* Десять дней, которые потрясли мир. М., 1957.
- Родзянко М.В.* Крушение империи. Харьков, 1990.
- Доклады М.В. Родзянко Николаю II // Исторические записки. Т. 75.
- Шульгин В.В.* Дни. Л., 1925.
- Великая Октябрьская социалистическая революция. Библиографический указатель документальных публикаций / Под ред. Е.Н. Городецкого. М., 1961.
- Артемов С.А.* Состав Петроградского Совета в марте 1917 г. // История СССР. 1964. № 5.
- Васюков В.С.* Внешняя политика Временного правительства. М., 1966.
- Волобуев П.В.* Экономическая политика Временного правительства. М., 1962; *Он же.* Пролетариат и буржуазия в 1917. М., 1964.
- Гапоненко Л.С., Соболев Г.Л., Токарев Ю.С.* Американская публикация документов о Временном правительстве // Вопросы истории. 1963. № 5.

- Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. М., 1990; *Он же.* Первый акт народовластия в России. М., 1992.
- Голиков Г.Н.* В канун Октября. Нарастание общенационального кризиса. М., 1977.
- Голиков Г.Н.* Демократическое совещание и проведение соглашательской политики эсеров-меньшевиков // *Исторические записки.* Т. 41.
- Голиков Г.Н.* Революция, открывшая новую эру. М., 1967.
- Голиков Г.Н., Токарев Ю.С.* Апрельский кризис 1917 г. // *Исторические записки.* Т. 57.
- Городецкий Е.Н.* Рождение Советского государства. М., 1965.
- Грунт А.Я.* Москва, 1917-й. Революция и контрреволюция. М., 1976; *Он же.* Победа Октябрьской революции в Москве (февраль-октябрь) 1917 г. М., 1961.
- Егорова А.Е.* Профсоюзы и фабзавкомы в борьбе за победу Октября (март-октябрь 1917 г.). М., 1960.
- Ерицын Х.А.* Советы крестьянских депутатов в Октябрьской революции. М., 1960.
- Ерыкалов.* Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Л., 1966.
- Журавлев Г.Н.* К вопросу о втором контрреволюционном заговоре накануне Великой Октябрьской социалистической революции // *Исторические записки.* Т. 56.
- Злоказов Г.И.* Создание Петроградского совета // *История СССР.* 1964. № 5.
- Знаменский О.Н.* Июльский кризис 1917 г. М.; Л., 1964; *Он же.* Всероссийское учредительное собрание. Л., 1976.
- Иванов Н.Я.* Корниловщина и ее разгром. Л., 1965.
- Игнатьев А.В.* Внешняя политика Временного правительства. М., 1974.
- Иоффе Г.З.* Крах российской монархической контрреволюции. М., 1977.
- Иоффе Г.З.* Революция и судьбы Романовых. М., 1992.
- Кишакина Т.М.* Война, хлеб и революция. М., 1985.
- Комин В.В.* Банкротство буржуазных и мелкобуржуазных партий России в период подготовки и победы Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1965.
- Кручковская В.М.* Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. Л., 1986.
- Луцкий Е.* Ликвидация Главного земельного комитета // *Труды Мос. гос. ист.-арх. ин-та.* Т. 9. М., 1957.
- Минц И.И.* История Великого Октября: В 3 т. Т. 1-2. М., 1977; *Он же.* Первый кризис власти в апреле 1917 г. // *Вопросы истории.* 1967. № 1.
- Морозов Б.М.* Партия и Советы в Октябрьской революции. М., 1966.
- Муратов Х.И.* Революционное движение в русской армии в 1917 г. М., 1958.
- Ознобишин Д.В.* Борьба большевиков с соглашателями в Петроградском Совете (март 1917 г.) // *Исторические записки.* № 73; *Он же.*

- Временный комитет Государственной думы и Временное правительство // Исторические записки. Т. 75.
- Панкратова А.М.* Фабзавкомы и профсоюзы в революции 1917 г. М.; Л., 1928.
- Персиц М.М.* Отделение церкви от государства и школы от церкви. М., 1966.
- Потекин М.Н.* Первый Совет пролетарской диктатуры. Л., 1966.
- Ронин С.Л.* Конституционные проекты Временного правительства // Советское государство и право. 1977. № 4.
- Рубинштейн Н.Л.* Большевики и Учредительное собрание. М., 1930.
- Сенин А.С.* Министерство путей сообщения в 1917 году. М., 1993.
- Сидоров А.Л.* Материалы о свержении царизма в фонде Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства // Исследования по отечественному источниковедению. М.; Л., 1964; *Он же.* Провал попытки Ставки подавить Февральскую революцию 1917 г. в Петрограде // Вопросы архивоведения. 1962. № 1; *Он же.* Отречение Николая II и Ставка // Проблемы общей политической истории России и славянских стран. М., 1963; *Он же.* Антинародная сущность прокуратуры Временного правительства (март–октябрь 1917 г.) // Вестник Московского университета. 1967. № 6. Право.
- Скрищилев Е.А.* Всероссийское учредительное собрание. М., 1982.
- Славин Н.Ф.* К истории кризиса верхов накануне Октябрьской революции // История СССР. 1964. № 6; *Он же.* Кризис власти в сентябре 1917 г. и образование Временного совета республики (Предпарламент) // Исторические записки. Т. 61.
- 40 лет Великой Октябрьской социалистической революции. Сб. статей. Т. 1–2. М., 1957.
- Спирин Л.М.* Крушение политических и буржуазных партий в России. М., 1977.
- Старцев В.И.* Очерки по истории Петроградской красной гвардии и рабочей милиции (март 1917 – апрель 1918). М., 1966; *Он же.* Революция и власть. Петроградский Совет и Временное правительство в марте–апреле 1917. М., 1978; *Он же.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980; *Он же.* Крах керенщины. Л., 1982.
- Токарев Ю.С.* Народное протворчество накануне Великой Октябрьской социалистической революции. М.; Л., 1965.
- Ципкин Г.А.* Красная гвардия в борьбе за власть Советов. М., 1967.
- Чаадаева О.И.* Помещики и их организации в 1917 г. М.; Л. 1928.
- Черменский Е.Д.* Февральская буржуазно-демократическая революция. 1917 г. М., 1959.
- Щеголев П.Е.* Последний рейс Николая II. М.; Л., 1928.

*Основные опубликованные источники,
отечественная и переводная литература (1980–2000-х гг.)
к учебнику Н.П. Ерошкина
«История государственных учреждений
дореволюционной России»**

Ко всем главам

- Административно-территориальное устройство России: История и современность / Под ред. А.В. Пыжикова, В.В. Журавлева, В.В. Шелохаева. М., 2003 [Гл. 1–6].
- Административные реформы в России: история и современность/ Под ред. Р. Н. Байгузина. М., 2006 [Гл. 1–10].
- Андреева Л.А.* Религия и власть в России. М., 2001.
- Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации (Записка, составленная в декабре 1903 года). М., 2002 [переизд. 1913].
- Большакова О.В.* Российская империя: Система управления (Современная зарубежная историография). Аналитический обзор. М., 2003.
- Боханов А.Н.* Самодержавие. Идея царской власти. М., 2002.
- Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. 2-е изд. М., 2006.
- Волкова И.* Русская армия в русской истории. Армия, власть и общество: военный фактор в политике Российской империи. М., 2005.
- Государственная безопасность России: История и современность / Под ред. Р.Н. Батурина. М., 2004 [Гл. 1–6]
- Государственно-церковные отношения в России. Ч. 1–2. М., 1995.
- Денежные реформы в России: История и современность: Сб. ст. М., 2004.
- Зазыкин М.В.* Царская власть в России. М., 2004 [переизд. статей 1920–1930-х гг.].
- Захаров Н.А.* Система русской государственной власти. М., 2002 [переизд. 1912].

* В настоящий перечень включены издания, не учтенные в приложении («Источники и литература») к кн.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд. М., 1997 (С. 340–357). См. также: *Загоскин Н.П.* Наука истории русского права: Ее вспомогательные источники и литература. Казань, 1891; *Сыромятников Б.И.* Краткий обзор и указатель литературы по истории государственной власти в России. М., 1913.

- Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С.* Реформы и контрреформы России: Циклы модернизационного процесса. М., 1996.
- Казанский П.Е.* Власть Всероссийского императора. М., 1999 [переизд. 1913].
- Каппелер А.* Россия – многонациональная империя: Возникновение, история, распад: Пер. с нем. М., 2000.
- Кондаков Ю.Е.* “Русская симфония” – четыре века испытания на прочность (Государственная власть и церковные реформы в России XVI–XIX веков). СПб., 2006.
- Кондратьева Т.С.* Кормить и править: О власти в России XVI–XX вв. М., 2006.
- Национальные окраины Российской империи: Становление и развитие системы управления. М., 1998.
- Николин А.* Церковь и государство: история правовых отношений. М., 1997.
- Попов Д.Ф.* Проблема российской абсолютной монархии (верховная власть) в русской исторической науке. М., 1999.
- Поспеловский Дм. В.* Православная церковь в истории Руси, России и СССР. М., 1996.
- Правящая элита русского государства IX – начала XVIII в. Очерки истории / Под ред. А.П. Павлова. СПб., 2006.
- Представительная власть в России: История и современность // Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Российские консерваторы. М., 1997.
- Российские реформаторы (XIX – начало XX в.). М., 1995.
- Сенин А.С.* История российской государственности. М., 2003.
- Соболева Н.А.* Очерки истории российской символики: От тамги до символов государственного суверенитета. М., 2006.
- Судьбы реформ и реформаторов в России. М., 1999.
- Хорошкевич А.Л.* Герб, флаг и гимн: Из истории государственных символов Руси и России. М., 2008.
- Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена Российской империи. 2-е изд. М., 2005.
- Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. СПб., 1999.

К Введению

- Борисов А.В.* Военные министры России. 1802–1917. М., 1998.
- Волков Е., Конюченко А.* Русские императоры XIX века в оценках современников и оценках потомков. Челябинск, 2003 [Справочно-библиографическое пособие].
- Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1–4. СПб., 1998–2004.
- Высшие органы государственной власти и управления России IX–XX вв. / Под ред. А.С. Тургаева. СПб., 2000.

- Власть в Сибири: XVI – начало XX в. / Сост.: М.О. Акшин, А.В. Ремнев. 2-е изд. Новосибирск, 2005.
- Государственная власть дореволюционной России в биографиях ее представителей (XIX – начала XX в.): Указатель трудов, литературы о жизни и деятельности. Т. I (1801–1855). М., 2006.
- Государственные деятели России. XIX – начало XX в.: Биобиблиографический справочник / Сост. Д.Н. Шилов. СПб., 2001 [2-е изд. СПб., 2004].
- Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления: Словарь-справочник. Кн. 1–5. М., 1996–2005.
- Губернии Российской империи: история и руководители. 1708–1917 гг. / Ред.-сост. Ю.Н. Моруков. М., 2003.
- Знаменитые россияне XVIII–XIX веков. Биографии и портреты (По изданию вел. кн. Николая Михайловича «Русские портреты XVIII и XIX столетий»). 2-е изд. СПб., 1996.
- Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи / Под ред. В.В. Черкасова. Т. 1. СПб., 2001.
- Кузьмин Ю.А.* Российская императорская фамилия. 1797–1917: Биобиблиографический справочник. СПб., 2005.
- Кулинский А.Н.* Русское холодное оружие военных, морских и гражданских чинов 1800–1917 гг. СПб.: ТОО «Магик-Пресс», 1994.
- Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России. М., 2007.
- МВД России. Энциклопедия. М., 2002.
- Политические деятели России 1917: Биографический словарь. М., 1993.
- Политическая история России в партиях и лицах (XI в. – 1917 г.) / Сост. Е.Н. Мошечков и др. М., 2001.
- Политические партии России: Конец XIX – первая треть XX вв.: Энциклопедия. М., 1996.
- Политические деятели России 1917: Биографический словарь. М., 1993.
- Политическая история России в партиях и лицах (XI в. – 1917 г.) / Сост. Е.Н. Мошечков и др. М., 2001.
- Политические партии России: Конец XIX – первая треть XX в.: Энциклопедия. М., 1996.
- Похлебкин В.В.* Татары и Русь (1238–1598): Справочник. М., 2000.
- Пчелов Е.В.* Монархи России. М., 2004.
- Пчелов Е.В., Чумаков В.Т.* Правители России от Юрия Долгорукого до наших дней: Справочник. 2-е изд. М., 1998.
- Российская государственность в терминах: IX – начало XX в.: Словарь. М., 2001.
- Российские самодержцы. М., 1993.

- Российский императорский флот. 1896–1917. Военно-исторический справочник / Сост. Н.Ю. Березовский, В.Д. Доценко, Б.П. Тюрин. М., 1993 [2-е изд. М., 1996].
- Серков А.И.* Русское мASONство. 1731–2000: Энциклопедический словарь. М., 2001.
- Сухарева О.В.* Кто был кто в России от Петра I до Павла I: Словарь-справочник. М., 2005.
- Ткаченко С.В.* Знаки русских неправительственных организаций до 1917 года (наградные, отличительные, благотворительные, памятные и др.). М., 1993.
- Шикман А.* Кто есть кто в Российской империи: Биографический словарь-справочник. М., 2003.
- Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи 1802–1917 гг.: Библиографический справочник. СПб., 2001.
- Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А.* Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906 гг.: Библиографический справочник. СПб., 2006.

К главе I

[Государственный строй Древнерусского государства и русских княжеств с IX до конца XV в.]

- Древняя Русь в свете зарубежных источников. М., 1999.
- Борисов Н.С.* Русская церковь в политической борьбе XIV–XV вв. М., 1986.
- Вернадский Г.В.* Древняя Русь. Тверь; М., 1996.
- Он же.* Киевская Русь. Тверь; М., 1996.
- Он же.* Монголы и Русь. Тверь; М., 1997.
- Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. М., 2005 [переизд. 1896 г.].
- Водов В.А.* Зарождение канцелярии Московских великих князей // Исторические записки. Т. 103.
- Горский А.А.* Русские земли в XIII – XIV вв.: пути политического развития. М., 1996.
- Он же.* Русь: От славянского расселения до Московского царства. М., 2004.
- Данилевский И.Н.* Древняя Русь глазами современников и потомков (IX–XII вв.). М., 1999.
- Он же.* Русские земли глазами современников и потомков (XII–XIV вв.). М., 2001.
- Он же.* Княжеская власть и вечевое устройство в Древней Руси // Представительная власть в России: История и современность / Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Кафенгауз Б.П.* Посадники и боярский совет в древнем Пскове // Исторические записки. Т. 33.
- Кобрин В.Б., Юрганов А.Л.* Становление деспотического самодержавия в средневековой Руси: к постановке проблемы // История СССР. 1991. № 4.

- Котляр Н.Ф.* Древнерусская государственность. СПб., 1998.
- Кричевский Б.В.* Митрополичья власть в средневековой Руси (XIV век). СПб., 2003.
- Лимонов Ю.А.* Владимиро-Суздальская Русь: Очерки социально-политической истории. Л., 1987.
- Мартышин О.В.* Вольный город: Общественно-политический строй и право Новгородской феодальной республики. М., 1992.
- Михайлов И.Б.* Служилые люди Северо-Восточной Руси в XIV – первой половине XVI в.: Очерки социальной истории. СПб., 2003.
- Пресняков А.Е.* Образование Великорусского государства. М., 1998.
- Рапов О.М.* Русская церковь в IX–первой трети XII в.: Принятие христианства. М., 1988.
- Свердлов М.Б.* Домонгольская Русь. СПб., 2003.
- Синицына Н.В.* Москва – Третий Рим. М., 1998.
- Скрынников Р.Г.* Иван III. М., 2006.
- Тимошук Б.А.* Восточные славяне: От общины к городам. М., 1995.
- Толочко П.П.* Дворцовые интриги на Руси. СПб., 2003.
- Он же.* Князь в Древней Руси: власть, собственность, идеология. Киев, 1992.
- Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю.* Города-государства Древней Руси. Л., 1980.
- Хорошев А.С.* Церковь в социально-политической системе Новгородской феодальной республики. М., 1980.
- Щапов Я.Н.* Государство и церковь в Древней Руси. X–XIII вв. М., 1989.
- Юрганов А.Л.* У истоков деспотизма // История Отечества: Люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – нач. XX в. М., 1991.
- Янин В.Л.* Новгородские посадники. М., 1992.

К главе II

[Государственный аппарат периода образования централизованного государства и установления самодержавия в России (конец XV – начало XVII в.)]

- Дневник Марины Мнишек / Сост. и перевод – В.Н. Козляков.* СПб., 1995.
- О начале войн и смут в Московии [И. Масса; П. Петрей].* М., 1997 (История России и Дома Романовых в мемуарах современников. XVII–XX вв).
- Флетчер Дж.* О государстве Русском: Пер. с англ. М., 2002 [переизд. 1911].
- Штаден Г.* Записки немца-опричника: Пер. с нем. М., 2002.

* * *

- Андреев И.Л.* Сословно-представительные институты власти в XVI–XVII вв. // Представительная власть в России: История и современность / Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Аракчеев В.А.* Земская реформа XVI века: Общероссийские тенденции и региональные особенности // Отечественная история. 2006. № 4.

- Бычкова М.Е.* Русское государство и Великое княжество Литовское с конца XV в. до 1569 г.: Опыт сравнительно-исторического изучения политического строя. М., 1996.
- Вернадский Г.В.* Московское царство. Ч. 1–2. Тверь; М., 1997.
- Веселовский С.Б.* Первый опыт преобразования центральной власти при Иване Грозном // Исторические записки. Т. 15.
- Граля И.И.* Иван Михайлович Висковатый: Карьера государственного деятеля в России XVI в. М., 1994.
- Дворкин А.* Иван Грозный как религиозный тип: Статьи и материалы. Н. Новгород, 2005.
- Зимин А.А.* Наместническое управление в Русском государстве второй половины XV в. – первой трети XVI в. // Исторические записки. Т. 94.
- Он же.* Опричнина Ивана Грозного. 2-е изд. М., 2001.
- Ключевский В.О.* О государственности Древней Руси [Боярская Дума Древней Руси]. М., 2002.
- Каштанов С.М.* Финансы средневековой Руси. М., 1988.
- Кобрин В.Б.* Иван Грозный. М., 1989.
- Колобов В.А.* Митрополит Филипп и становление московского самодержавия: Опричнина Ивана Грозного. СПб., 2004.
- Носов Н.Е.* Губная реформа и центральное правительство конца 30-х – начала 40-х гг. XVI в. // Исторические записки. Т. 56.
- Он же.* Становление сословного представительства в России в первой половине XVI в. // Исторические записки. Т. 114.
- Павлов А.П.* Приказы и приказная бюрократия (1584–1605) // Исторические записки. Т. 116.
- Пашкова Т.И.* Местное управление в Русском государстве первой половины XVI в.: (Наместники и волостели). М., 2000.
- Петров К.В.* О становлении приказного управления в Русском государстве в конце XV в. // Судебник Ивана III: Становление государства на Руси / Под ред. И.Я. Фроянова. СПб., 2004.
- Платонов С.Ф.* Борис Годунов // Платонов С.Ф. Москва и Запад в XVI – XVII вв. М., 1999. [переизд. 1921].
- Платонов С.Ф.* Иван Грозный; *Виппер Р.Ю.* Иван Грозный. М., 1998 [переизд. 1923; 1922].
- Садиков П.А.* Московские приказы – «четверти» во времена опричнины (1565–1584) // Исторические записки. Т. 10.
- Скрынников Р.Г.* Государство и церковь на Руси XV–XVI вв.: подвижники Русской церкви. Новосибирск, 1991.
- Он же.* Иван Грозный. М., 2002.
- Он же.* Иван Грозный. Борис Годунов. Василий Шуйский. М., 2005.
- Смыкалин А.С.* Судебная система Российского государства от Ивана Грозного до Екатерины II (XVI–XVIII вв.) // Вопросы истории. 2004. № 8.
- Станиславский А.Л.* Труды по истории Государева двора в России XVI–XVII вв. [Сб.] М., 2004.

- Торке Х.-Й.* Так называемые Земские соборы в России // Вопросы истории. 1991. № 11.
- Филлюшкин А.И.* История одной мистификации: Иван Грозный и «Избранная Рада». М., 1998.
- Флоря Б.Н.* Иван Грозный. М., 1999.
- Чагин Г.Н.* Власть и управление в Перми Великой XV–XVI вв. // Судебник Ивана III: Становление государства на Руси / Под ред. И.Я. Фроянова. СПб., 2004.
- Шмидт С.О.* Россия Ивана Грозного. М., 1999.
- Он же.* У истоков российского абсолютизма: Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. М., 1996.

К главе III

[Государственные учреждения монархии с Боярской Думой и боярской аристократией XVII в.]

- Документы Печатного приказа (1613–1615 гг.): Сб. документов. М., 1994.
- Законодательные акты Русского государства второй половины XVI в. – первой половины XVII в. Л., 1986.
- Сословно-правовое положение и административное устройство коренных народов Северо-Западной Сибири XVI–XX вв.: Сб. документов и правовых актов. Тюмень, 1999.

* * *

- Витсен Н.* Путешествие в Московию. 1664–1665: Пер. с голландск. СПб., 1996.
- Котошихин Г.К.* О России в царствование Алексея Михайловича. М., 2000.

* * *

- Андреев И.Л.* Алексей Михайлович. 2-е изд. М., 2006.
- Булгаков М.Б.* Государственная служба посадских людей в XVII в. М., 2004.
- Зазыкин М.В.* Патриарх Никон и его государственные и канонические идеи. Т. 1–2. М., 1997. [Репринт. 1931–1938 гг.].
- Каптерев Н.Ф.* Патриарх Никон и царь Алексей Михайлович. Т. 1–2. М., 1997 [Репринт. 1909–1912 гг.].
- Козлов О.Ф.* Приказ тайных государевых дел // Вопросы истории. 1982. № 8.
- Кристенсен С.О.* История России XVII в.: Обзор исследований и источников: Пер. с датск. [Гл. 2: Государство и его институты]. М., 1989.
- Маньков А.Г.* Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб., 1998.
- Павлов-Сильванский Н.П.* Государевы служилые люди. М., 2000 [Репринт. 1907].
- Рогов В.А.* История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV–XVII вв. М., 1995.

- Рогожин Н.М.* Посольский приказ и его роль в проведении внешней политики России // История внешней политики России. Конец XV–XVII вв.: (От свержения Ордынского ига до Северной войны). М., 1999.
- Он же.* У государевых дел быть указано. М., 2002.
- Свак Д.* Московия. Очерки истории Московского государства второй половины XV – конца XVII в. М., 2000.
- Седов П.В.* Закат Московского царства: Царский двор конца XVII века. СПб., 2006.
- Скрынников Р.Г.* Михаил Романов. М., 2005.
- Он же.* Три Лжедмитрия. М., 2004.
- Тихомиров М.Н.* Российское государство XV–XVII вв. [Сб. ст.]. М., 1973.
- Шмидт С.О., Князьков С.Е.* Документы делопроизводства правительственных учреждений России XVI–XVII вв. М., 1985.
- Чернов А.В.* Вооруженные силы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1954.
- Юзефович Л.А.* «Как в посольских обычаях ведется...»: Русский посольский протокол конца XV – начала XVII в. М., 1988.

К главам IV–VI

[Государственный аппарат абсолютной монархии в России первой четверти XVIII в.; Государственный аппарат Российской империи с 1725 по 1775 г.; Государственный аппарат Российской империи в последней четверти XVIII в.]

- Законодательство Екатерины II: Сб. док. Т. 1–2. М., 2001.
- Законодательство Петра I: Сб. док. М., 1997.
- От губернатора до мэра: Архивные материалы о главах московской власти 1708–1995: Сб. док. М., 1996.

* * *

- [Манштейн Х.-Г.]* Записки о России генерала Манштейна. М., 1998.
- Массон К.* Секретные записки о России и, в частности, о конце царствования Екатерины II // Екатерина II в воспоминаниях современников, оценках историков / Сост. М. Рахматуллин. М., 1998.
- Неистовый реформатор: Сб. восп. о России при Петре I [«Дневники» И.-Г. Фоккеродта и Ф.-В. Берхгольца]. М., 2000 (История России и Дома Романовых в мемуарах современников. XVII–XX вв.).
- Понятовский С.* Мемуары. М., 1995.
- [Порошин С.А.]* Недописанный дневник обучения будущего императора Павла I, который вел его учитель С.А. Порошин. М., 1996.
- Посланник Петра I на Востоке. Посольство Флорио Беневени в Персию и Бухару в 1718–1725 гг.: Письма, реляции, мемуары. М., 1986.

- Потемкин: От вахмистра до фельдмаршала (Восп., дневники, письма). Кн. I. СПб., 2002.
- Русский Гамлет / Порошин С.А., Куракин А.Б., Вел. князь Павел Петрович [Сб. дневников и писем]. М., 2004 (История России и Дома Романовых в мемуарах современников. XVII–XX вв.).
- [Храповицкий А.В.] Памятные записки статс-секретаря императрицы Екатерины Второй. М., 1990 [Репринт. 1862].

* * *

- Автократов В.Н.* Первые комиссариатские органы русской регулярной армии (1700–1710 гг.) // Исторические записки. Т. 68.
- Агеева О.Г.* Императорский двор России, 1700–1796 годы. М., 2008.
- Акишин М.О.* Полицейское государство и сибирское общество: Эпоха Петра Великого. Новосибирск, 1996.
- Алексеева Е.В.* Использование европейского опыта управления государством при Петре I // Вопросы истории. 2006. № 2.
- Анисимов Е.В.* Анна Иоанновна. М., 2004.
- Он же.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. СПб., 1997.
- Он же.* Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII в. М., 1999.
- Он же.* Елизавета Петровна. 4-е изд. М., 2005.
- Он же.* Женщины на российском престоле. СПб., 1997.
- Бабищ М.В.* Государственные учреждения XVIII в. Комиссии петровского времени. М., 2003.
- Баггер Х.* Реформы Петра Великого: Обзор исследований. М., 1985.
- Большакова О.В.* Российская империя: Система управления (Современная зарубежная историография. Аналитический обзор). М., 2003.
- Виденеева А.Е.* Ростовский архиерейский дом и система епархиального управления в России XVIII в. М., 2004.
- Гордон Я.А.* Меж рабством и свободой: 19 января – 25 февраля 1730 года: Русский дворянин перед лицом истории. СПб., 2005.
- Длуголенский Я.* Военно-гражданская и полицейская власть Санкт-Петербурга. 1703–1917. 2-е изд. СПб., 2001.
- Елисеева О.И.* Григорий Потемкин. 2-е изд. М., 2006.
- Ефимов С.В.* Тайная канцелярия в Санкт-Петербурге при Петре I // Петербургские чтения – 95: Материалы научной конференции. М., 1995.
- Живов В.* Из церковной истории времен Петра Великого: исследования и материалы. М., 2004.
- Институциональная история экономики в России в XVIII в. / Под ред. О.В. Карамовой. М., 2004.
- Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993.
- Каменский А.Б.* Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. М., 1997.
- Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в.: Опыт целостного анализа. М., 2001.

- Каменский А.Б.* Российская империя в XVIII в.: традиция и модернизация. М., 1999.
- Он же.* Центральная власть и проблема самоуправления в контексте реформ XVIII в. // Представительная власть в России: история и современность / Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Кретицин Г.В.* Российские губернаторы Пруссии в 1758–1762 гг. // Вопросы истории. 2005. № 12.
- Кундакбаева Ж.Б.* «Знаком милости Е.И.В.»: Россия и народы Северного Прикаспия в XVIII в. [Гл. 2. Поиск методов эффективного управления]. М., 2005.
- Курукин И.В.* Бирон. М., 2006.
- Он же.* Эпоха «дворских бурь»: Очерки политической истории послепетровской России. 1725–1762. Рязань, 2003.
- Левин Л.* Российский генералиссимус Антон Ульрих (История «Браншвейгского семейства» в России): Пер. с нем. СПб., 2000.
- Лысенко Л.М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX в.). М., 2000.
- Молчанов Н.Н.* Петр I. М., 2003.
- Павленко Н.И.* Анна Иоанновна (Немцы при дворе). М., 2002.
- Он же.* Екатерина I. М., 2004.
- Он же.* Екатерина Великая. М., 2003.
- Он же.* Меншиков: Полудержавный властелин. 2-е изд. М., 2005.
- Он же.* Петр Великий. М., 1998.
- Он же.* Петр II. М., 2006.
- Он же.* Страсти у трона. М., 1996.
- Он же.* У истоков российской бюрократии // Вопросы истории. 1989. № 12.
- Песков А.М.* Павел I. 4-е изд. М., 2005.
- Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007.
- Писарькова Л.Ф.* От Петра I до Николая II: Политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4.
- Она же.* Российская бюрократия в эпоху Петра I // Отечественная история. 2004. № 1, 2.
- Плотникова А.Б.* Политические проекты Н.И. Панина // Вопросы истории. 2000. № 7.
- Рубинштейн Н.Л.* Уложенная комиссия 1754–1766 гг. и ее проект нового уложения «О состоянии подданных вообще» // Исторические записки. Т. 36.
- Себаг-Монтефиоре С.* Потемкин. Пер. с англ. М., 2003.
- Седунов А.В.* Губернский городской: История Псковской городской полиции в XVIII – начале XX в. Псков, 2004.
- Середа Н.Ф.* Реформа управления Екатерины Второй: Историковедческое исследование. М., 2004.
- Скоробогатов А.В.* Цесаревич Павел Петрович: Политический дискурс и социальная практика. М., 2005.

- Смагина Г.И.* Сподвижница Великой Екатерины (Очерки о жизни и деятельности Е.Р. Дашковой). СПб., 2006.
- Стегний П.В.* Разделы Польши и дипломатия Екатерины II: 1772, 1793, 1795. М., 2002.
- Федоров В.А.* Русская Православная Церковь и государство. Синодальный период. 1700–1917. М., 2003.
- Шляпникова Е.А.* Государственная деятельность Г.А. Потемкина. Липецк, 1997.

К главе VII

*[Государственный аппарат Российской империи
в первой половине XIX в. Кризис феодальной монархии]*

- Алексеевский рavelин. Секретная государственная тюрьма в XIX в.: Сб. док. Л., 1990.
- Аракчеев: свидетельства современников / Сост.: Е.Е. Давыдова, Е.Э. Лямина, А.М. Пескова. М., 2000.
- Видок Фиглярин: Письма и агентурные записки Ф.В. Булгарина в III Отделение. М., 1998.
- Граф Н.Н. Муравьев-Амурский в воспоминаниях современников: Сб. док. Новосибирск, 1998.
- Из истории оренбургских немцев: Сб. док. 1817–1934 гг. Оренбург, 2000.
- Первоначальная полная редакция проекта Учреждения министерств (опыт реконструкции) / Публ. М.А. Приходько // Отечественная история. 2000. № 6.
- Пермские губернаторы [Сб. док.]. Пермь, 1996.
- [Сперанский М.М.] План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение в изложение государственных законов 1809 г.). М., 2004.

* * *

- Милютин Д.А.* Воспоминания. 1816–1843. М., 1997.
- Никитенко А.В.* «Записки» и Дневник. Т. 1–3. М., 2000.
- Стогов Э.И.* Записки жандармского штаб-офицера эпохи Николая I. М., 2003.
- Чарторижский А.А.* Мемуары. М., 1998.

* * *

- Акульшин П.В.* Генерал-губернатор А.Д. Балашов // Отечественная история. 2004. № 2.
- Андреева Т.В.* Николай I и декабристы (К постановке проблемы реформ) / Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Ардабацкий Е.Н., Ищенко А.Ф.* Саратовское казначейство: Исторический очерк. Саратов, 1997.
- Виттекер Ц.Х.* Граф С.С. Уваров и его время: Пер. с нем. СПб., 1999.

- Высочков Л.В.* Император Николай I: Человек и государь. СПб., 2001.
- Голь Н.М.* Первоначальствующие лица: история одного города [генерал-губернаторы и градоначальники СПб.]. СПб., 2001.
- Давыдов М.А.* Оппозиция Его Величества. 2-е изд. М., 2005.
- Дженкинс М.* Аракчеев: Реформатор-реакционер: Пер. с англ. М., 2004.
- Долгих Е.В.* К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX в.: М.А. Корф, Д.Н. Блудов. М., 2006.
- Ерошкин Н.П.* Военный аппарат царской России в период Крымской войны (1853–1855) // Труды МГИАИ. Т. 9. М., 1957.
- Он же.* Российское самодержавие [Сб.]. М., 2006.
- Жирков Г.В.* История цензуры в России XIX–XX вв. [Раздел I]. М., 2001.
- Зайончковский П.А.* (1904–1983 гг.): Статьи, публикации и воспоминания о нем. [Сб.]. М., 1998.
- Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Тайные советники империи: Российские прокуроры XIX в. М., 1995.
- История Министерства финансов России. М., 2002.
- Каменский А.Б.* Альтернативные модели преобразования Российской империи в первой половине XIX в. // Представительная власть в России: история и современность / Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Катыкова Л.А.* Сперанский М.М., Гурьев Д.А., Канкрин Е.Ф.: во главе Министерства финансов // Русский рубль. Два века истории. XIX–XX вв. М., 1994.
- Кобзов В.С.* Военно-административная структура Оренбургского казачьего войска в XVIII – первой половине XIX в. Челябинск, 1996.
- Кондаков Ю.В.* Духовно-религиозная политика Александра I и православная оппозиция (1801–1825). СПб., 1998.
- Кустова Е.В.* Городское самоуправление в Вятке в конце XVIII – середине XIX в. // Вопросы истории. 2004. № 6.
- Манько А.В.* Блюстители верховной власти: Институт губернаторства в России: (Исторический очерк). М., 2004.
- Марголис А.Д.* Тюрьма и ссылка в императорской России: Исследования и архивные находки. М., 1995.
- Матханова Н.П.* Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в. Проблема социальной стратификации. Новосибирск, 2002.
- Машкин Н.А.* Высшая военная школа Российской империи XIX – начала XX в. М., 1997.
- Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996.
- Очерки истории Министерства иностранных дел России. 1802–2002. Т. 1–3. М., 2002.
- Павлова Е.А.* Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных окраинах. 1801–1917. М., 2006.
- Пиотровский В., Кудрявцев Д., Очкур Р.* Полиция Российской империи. СПб., 2005.
- Писаркова Л.Ф.* Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2, 3.

- Полиция и милиция России: Страницы истории. М., 1995.
- Приходько Н.А.* Становление министерской системы управления в России // Вопросы истории. 2004. № 12.
- Ремнев А.В.* Самодержавие и Сибирь: Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995.
- Роббинс Р.* Наместник и слуга [Губернаторы в России XIX – начала XX в.] // Отечественная история. 1993. № 1.
- Ружицкая И.В.* Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. М., 2005.
- Рууд Ч.А., Степанов С.А.* Фонтанка, 16: Политический сыск при царях. М., 1993.
- Сахаров А.И.* Александр I. М., 1998.
- Сенин А.С.* Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник. 2003. № 1.
- Тинина З.П.* Самодержавие и Русская Православная Церковь в первой четверти XIX в. Волгоград, 1999.
- Томсинов В.А.* Временщик (А.А. Аракчеев). М., 1996.
- Томсинов В.А.* Светило русской бюрократии (М.М. Сперанский). 2-е изд. М., 1997.
- Он же.* Сперанский. М., 2006.
- Тот Ю.В.* Полицейские учреждения в проектах преобразования местного самоуправления А.Д. Балашова // Россия в XIX–XX вв.: Сб. статей к 70-летию со дня рождения Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Троицкий Н.А.* Александр I и Наполеон. М., 1994.
- Он же.* Фельдмаршал Кутузов: мифы и факты. М., 2003.
- Уортман Р.С.* Властители и судии: развитие правового сознания в императорской России [Ведомство юстиции в XVIII–XIX вв.]: Пер. с англ. М., 2004.
- Федоров В.А.* М.М. Сперанский и А.А. Аракчеев. М., 1997.
- Чибирияев С.А.* Великий русский реформатор: Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. М., 1989.
- Шандра В.С.* Генерал-губернаторства на Украине: XIX – начало XX в. Киев, 2005 [на укр. яз.].
- Шевченко М.М.* Конец одного величия: Власть, образование и печатное слово в императорской России на пороге Освободительных реформ. М., 2003.
- Шепелёв Л.Е.* Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007.
- Шестопалова А.П.* Лица и дела Секретного комитета по крестьянскому делу 1857–1858 // Вопросы истории. 2005. № 4.
- Шумилов М.М.* Местное самоуправление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. М., 1991.
- Юровский В.Е.* Министр финансов Е.Ф. Канкрин // Вопросы истории. 2000. № 1.

К главе VIII
[Государственный аппарат Российской империи
пореформенного периода (1861–1904)]

- Александр Второй: Воспоминания. Дневники [Сб. док.]. СПб., 1995.
- Александр Третий: Воспоминания. Дневники. Письма [Сб. док.]. СПб., 2001.
- Агентурная работа политической полиции Российской империи. 1880–1917: Сб. док. / Сост. Е.И. Щербакова. М.; СПб., 2006.
- Барнаулская городская дума. 1877–1996: Сб. док. Барнаул, 1999.
- Дальний Восток: Документы и материалы из истории системы управления: (К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства). Владивосток, 1999.
- Земское самоуправление в пореформенной России. 1864–1918: Сб. док. М., 1995.
- Из истории таможенной службы на Дальнем Востоке: 1899–1925: Сб. док. Владивосток, 1999.
- Канцлер А.М. Горчаков: Сб. док. к 200-летию со дня рождения. М., 1998.
- Конец крепостничества в России: Документы, письма, мемуары. М., 1994.
- Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX в.): Сб. док. Тюмень, 1995.
- Переписка императора Александра II с вел. князем Константином Николаевичем и дневник вел. князя Константина Николаевича (1857–1861). М., 1993.
- Письма Азефа (1893–1917) [Сб. док.]. М., 1994.
- Политическая полиция и политический терроризм в России второй половины XIX – начала XX в.: Сб. док. М., 2001.
- Реформы Александра II: Сб. док. М., 1998.
- Сибирские и тобольские губернаторы: Исторические портреты, документы. Тюмень, 2000.
- Судьбы России: Докладные записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.) [Сб. док.] СПб., 1999.

* * *

- Долгоруков П.* Петербургские очерки (Памфлеты эмигранта). 1860–1867. М., 1992.
- Кейзерлинг А.* Воспоминания о русской службе [1886–1917]. М., 2001.
- Кривенко В.С.* В Министерстве двора. Воспоминания. СПб., 2006.
- Ламсдорф В.Н.* Дневник 1891–1892. Воспоминания. Минск, 2002.
- Милютин Д.А.* Воспоминания. 1860–1862. М., 1999.
- Он же.* Воспоминания. 1863. М., 2001.
- «Охранка»: Воспоминания руководителей охранных отделений. Т. 1–2. М., 2004.
- Половцев А.А.* Дневник государственного секретаря. 2-е изд. Т. 1–2. М., 2005.

[Суворин А.С.] Дневник Александра Сергеевича Суворина. М., 2000.
Тихомиров Л. Воспоминания. М., 2003.
Цензура в России в конце XIX – начале XX в.: Сб. восп. / Сост. Н.Г. Патрушева. СПб., 2003.

* * *

- Абрамов В.Ф.* Российское земство: Экономика, финансы, культура. М., 1996.
- Алексеева С.И.* Святейший Синод в системе высших и центральных государственных учреждений пореформенной России. 1856–1904 гг. СПб., 2003.
- Ананьич Б.В.* Банкирские дома в России. 1860–1914 гг.: Очерки истории частного предпринимательства. 2-е изд. М., 2006.
- Андреев А.Р.* Последний канцлер Российской империи А.М. Горчаков. М., 1999.
- Байбаков А.В.* Православное духовенство русской армии и флота. Вторая половина XIX – начало XX в. М., 1997.
- Бакушин А.Ю.* Одиссея Леонида Меньщикова, или Азеф наоборот // Отечественная история. 2004. № 5.
- Бескровный Л.Г.* Армия и флот России в начале XX в. М., 1986.
- Богатырева О.Н.* Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX – начало XX в. // Вопросы истории. 2004. № 8.
- Бороздин А.Л.* П.Н. Дурново: Портрет царского сановника // Отечественная история. 2000. № 3.
- Боханов А.В.* Золотой рубль // Русский рубль. Два века истории. XIX–XX вв. М., 1994.
- Он же.* Император Александр III. М., 1998.
- Брачев В.С.* Заграничная агентура Департамента полиции (1883–1917). СПб., 2001.
- Бугров А.В.* Московская контора Государственного банка Российской империи. М., 1999.
- Бурцев В.Л.* В погоне за провокаторами. М., 1999 [Репринт. 1928].
- Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. 2-е изд. Саратов, 2003.
- Он же.* Модернизация политической системы в пореформенную эпоху и создание органов местного самоуправления // Представительная власть в России: История и современность. М., 2004.
- Земские реформы в России. 1856–1874: Сб. ст. М., 1992.
- Земское самоуправление в России: 1864–1918 / Под ред. Н.Г. Королевой. Кн. 1–2. М., 2005.
- Иванов А.Е.* В.К. Плеве: личность и политика. М., 2000.
- Игнатьев А.В.* А.М. Горчаков – министр иностранных дел (1856–1882) // Отечественная история. 2000. № 2.
- Клинге М.* Имперская Финляндия: Пер. с нем. СПб., 2005.
- Кожжевникова Н.В.* Государственный Совет в системе управления Россией (вторая половина XIX – начало XX в.). М., 1996.

- Комзолова А.А.* Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ. М., 2005.
- Корнеев В.В.* Управление Туркестанским краем: реальность и «правовые мечтания» (60-е гг. XIX в. – февраль 1917 г.) // Вопросы истории. 2001. № 7.
- Коротких М.Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 в России. Воронеж, 1994.
- Костянян Ю.Л.* Граф М.Т. Лорис-Меликов. 1824–1888. СПб., 2005.
- Куликов В.В.* Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX – начало XX в.). М., 2001.
- Лебедев В.Д.* Местные комитеты Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности (1902–1904) // Отечественная история. 2001. № 5.
- Лизунов П.В.* Биржи в России и экономическая политика правительства (XVIII – начало XX в.). СПб., 2002.
- Макаров С.В.* Совет Министров Российской империи. 1857–1917: Государственно-правовые проблемы. СПб., 2000.
- Мамонов А.В.* Граф М.Т. Лорис-Меликов: К характеристике взглядов и государственной деятельности // Отечественная история. 2001. № 5. Местное самоуправление в истории Сибири [Сб. статей]. Новосибирск, 2004.
- Миндлин А.Б.* Правительственные комитеты, комиссии и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2000. № 8.
- Морозова Е.Н.* У истоков земской реформы. Саратов, 2000.
- Мусаев В.И.* Политическая история Ингерманландии в конце XIX – начале XX в. СПб., 2004.
- Нардова В.А.* Городские головы Санкт-Петербурга: 1873–1903 гг. // Отечественная история. 2003. № 3.
- Она же.* Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994.
- Николаев В.* Александр II: Биография. М., 2005.
- Овченко Ю.Ф.* Московская «охранка» на рубеже веков // Отечественная история. 1993. № 3.
- Овченко Ю.Ф.* Сергей Васильевич Зубатов // Вопросы истории. 2005. № 8.
- Осипова М.Н.* Великий русский реформатор фельдмаршал Д.А. Милютин. М., 2005.
- Перегудова З.И.* Политический сыск в России (1880–1997). М., 2000.
- Петров Ф.А.* Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х – начале 80-х гг. XIX в. // Отечественная история. 1993. № 4.
- Писарькова Л.Ф.* Городские головы Москвы (1863–1917) // Отечественная история. 1997. № 2.
- Она же.* Московская городская Дума: 1863–1917 гг. М., 1998.
- Плеханов А.М.* Отдельный корпус пограничной стражи: Краткий исторический очерк. М., 1993.

- Полунов А.Ю.* Константин Петрович Победоносцев – человек и политик // Отечественная история. 1998. № 1.
- Он же.* Под властью обер-прокурора: Государство и церковь в эпоху Александра III. М., 1996.
- Проскурякова Н.А.* Земельные банки Российской империи. М., 2002.
- Она же.* Крестьянский поземельный банк (1883–1916) // Отечественная история. 1998. № 3.
- Ремнев А.В.* Проблемы управления Дальним Востоком России 1880-е гг. // Исторический ежегодник. 1996. М., 1997.
- Он же.* Россия Дальнего Востока: Имперская география власти XIX – начала XX века. Омск, 2004.
- Он же.* Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX в. Омск, 1997.
- Римский С.В.* Православная церковь и государство в XIX в. Ростов/Д., 1998.
- Он же.* Российская церковь в эпоху Великих реформ: (Церковные реформы в России 1860–1870-х гг.). М., 1999.
- Рыжов Д.С.* Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.). Самара, 2004.
- Соломатина С.А.* Коммерческие банки в России: Динамика и структура операций. 1864–1917. М., 2004.
- Стафарова Е.Л.* Министерство народного просвещения и печать при А.В. Головине (60-е гг. XIX в.) // Отечественная история. 1995. № 5.
- Степанов В.Л.* Иван Алексеевич Вышнеградский // Отечественная история. 1993. № 4.
- Он же.* Михаил Христофорович Рейтерн // Отечественная история. 1994. № 6.
- Он же.* Н.Х. Бунге: судьба реформатора. М., 1998.
- Он же.* От крушения системы Канкрин к новой реформе // Русский рубль. Два века истории. XIX–XX. М., 1994.
- Он же.* Предпосылки денежной реформы С.Ю. Витте: политика министра финансов И.А. Вышнеградского (1887–1892) // Отечественная история. 2004. № 5.
- Стрекопытов С.П.* История научно-технических учреждений в России (вторая половина XIX – XX в.). М., 2002.
- Татищев С.С.* Император Александр II. Его жизнь и царствование. М., 2006 [перезд. 1902].
- Твардовская В.А.* На посту генерал-губернатора в Астрахани и Харькове [М.Т. Лорис-Меликов] // Отечественная история. 2004. № 2.
- Федосова Э.П.* Культурно-национальное возрождение народов Прибалтики в контексте российской национальной политики XIX – начала XX в.) // История народов России в исследованиях и документах [Сб. статей и материалов]. М., 2004.
- Христофоров И.А.* «Аристократическая» оппозиция реформам и проблемы организации местного управления в России в 50 – 70-е гг. XIX в. // Отечественная история. 2000. № 1.

- Чимаров С.Ю.* Русская Православная Церковь и Вооруженные силы России в 1800–1917 гг. СПб., 1999.
- Штенберг Б.С.* Военачальник и администратор на Кавказе [М.Т. Лорис-Меликов] // Отечественная история. 2004. № 1.
- Шумилов М.М.* Губернаторские назначения в России 60 – 70-х гг. XIX в. // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Он же.* Местное управление и центральная власть в России в 50 – начале 80-х гг. XIX в. М., 1991.
- Шутов А.Ю.* Земские выборы в истории России (1864–1917). М., 1997.

К главе IX
[Государственный аппарат Российской империи
в 1905–1914 гг.]

- Государственная Дума (1906–1917): Стенографические отчеты. М., 1995 [переизд. 1906–1916].
- Дело провокатора Малиновского [Сб. док.]. М., 1992.
- Законотворчество Думских фракций 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006.
- Мусульманские делегаты Государственной Думы России 1906–1917 гг.: Сб. документов и материалов. Уфа, 1998.
- «Начинание на благо и возрождение России»: Создание Университета им. А.Л. Шанявского [Сб. док.]. М., 2004.
- Особые журналы Совета Министров Российской империи [Сб. док.]. Т. 1–2 (1909–1913). М., 1988–2001.
- Памяти П.А. Столыпина: Сб. ст. и материалов. М., 2003 [переизд. публикаций 1911–1912 гг.].
- Партия «Союз 17 октября»: Протоколы съездов, конференций, заседаний ЦК. 1905–1915 [Сб. док.]. М., 1996.
- Правые партии 1905–1917 гг.: Док. и материалы. М., 1998.
- Протоколы ЦК и заграничных групп конституционно-демократической партии. 1905 – середина 1930-х гг. М., 1994.
- Российские либералы: Кадеты, октябристы: Документы, воспоминания. М., 1996.
- Столыпин П.А.* Грани таланта политика. М., 2006.
- [*Столыпин П.А.*] «Нам нужна Великая Россия...»: Полн. собр. речей [Председателя Совета Министров Российской империи] в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991.

* * *

- Астров Н.И.* Воспоминания. М., 2000.
- Богданович А.В.* Три последних самодержца [Дневник]. М., 1990.
- [*Витте С.Ю.*] Из архива С.Ю. Витте. Т. 1. (Кн. 1–2) – Воспоминания. Рассказы в стенографической записи; Т. 2. Рукописные заметки. СПб., 2003.

- Глинка Я.В.* Одиннадцать лет в Государственной Думе. 1906–1917: Дневники и воспоминания. М., 2001.
- Григорович И.К.* Воспоминания бывшего морского министра. Кронштадт; М., 2005.
- Гурко В.И.* Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.
- Деникин А.И.* Путь русского офицера [Воспоминания]. 3-е изд. М., 2006.
- Джунковский В.Ф.* Воспоминания. Т. 1–2. М., 1997.
- Извольский А.П.* Воспоминания. М., 2003.
- Кафафов К.Д.* Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 2–3; 5–8.
- Кизеветтер А.А.* На рубеже столетий: Воспоминания. 1881–1919. М., 1997.
- Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. М., 1991.
- Маннергейм К.Г.* Мемуары. М., 2002.
- Маклаков В.А.* Первая Государственная Дума: Воспоминания современника. М., 2006.
- Он же.* Вторая Государственная Дума: Воспоминания современника. М., 2006.
- Мельгунов С.П.* Воспоминания и дневники. М., 2003.
- Милюков П.Н.* Воспоминания. М., 2001.
- Мосолов А.А.* При дворе последнего императора. 2-е изд. М., 2004. [Николай II.] Дневники императора Николая II. М., 1992.
- Новицкий В.Д.* Из воспоминаний жандарма. М., 1991 [Репринт. 1929].
- Оренбургский губернатор В.А. Петровский: Документы, письма, воспоминания. Оренбург, 1999.
- Палеолог С.Н.* Около власти: очерки пережитого. М., 2004.
- Редигер А.Ф.* История моей жизни: Воспоминания военного министра. Т. 1–2. М., 1999.
- Спиридович А.* Записки жандарма. М., 1991 [Репринт. 1930].
- П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008.
- Сухомлинов В.А.* Воспоминания. Минск, 2005.
- [Толстой И.И.] Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого: 31 октября 1905 – 24 апреля 1906. М., 2002.
- Толстой И.И.* Дневник. 1906–1916. СПб., 1997.
- Тыркова-Вильямс А.В.* То, чего больше не будет. М., 1998.
- Чиркин С.В.* Двадцать лет службы на Востоке: Записки царского дипломата. М., 2006.
- Шварц А.Н.* Моя переписка со Столыпиным. Мои воспоминания о государе. М., 1994.
- [Юсупов Ф.Ф.] Князь Феликс Юсупов. Мемуары в двух книгах. Кн. 1. М., 1998.

* * *

Айрапетов О.Р. Генералы, либералы и предприниматели: Работа на фронт и на революцию (1907–1917). М., 2003.

- Алексеева И.В.* Оппозиция Его Величества: Дума, царизм и союзники России по Антанте в эпоху П.А. Столыпина. 1907–1911. СПб., 2004.
- Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш.* Николай II // Вопросы истории. 1993. № 2.
- Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш.* Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999.
- Аронов Д.В.* Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906–1917). М., 2005.
- Бородин А.П.* Государственный Совет России (1906–1917). Киров, 1999.
- Он же.* Реформа Государственного Совета 1906 г. // Вопросы истории. 1999. № 4–5.
- Боханов А.Н.* Император Николай II. М., 1998.
- Вишневская Э.* Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны: Пер. с польск. М., 1993.
- Генис В.Л.* Вице-консул Введенский: Служба в Персии и Бухарском ханстве (1906–1920). М., 2003.
- Государственная деятельность П.А. Столыпина: Сб. ст. М., 1994.
- Грибовский В.Ю., Познахарев В.П.* Вице-адмирал З.П. Рожественский. СПб., 1999.
- Гусев К.В. В.М. Чернов:* Штрихи к политическому портрету (Победы и поражение Виктора Чернова). М., 1999.
- Демин В.А.* Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М., 2006.
- Демин Н.И.* Консервативный либерализм Василия Маклакова. М., 2005.
- Деревянко И.* Военный аппарат России в период войны с Японией (1904–1905 гг.) // *Деревянко И.* «Белые пятна» русско-японской войны. М., 2005.
- Зайончковский П.А.* Офицерский корпус Русской армии перед Первой мировой войной // Вопросы истории. 1981. № 4.
- Земляниченко М.А.* “Old Gentleman” Фредерикс и император Николай II. Симферополь, 2007.
- Зырянов П.Н.* Петр Столыпин: Политический портрет. М., 1992.
- Кавтарадзе А.Г.* Из истории русского Генерального штаба // Военно-исторический журнал. 1971. № 12; 1972. № 7; 1974. № 2; 1976. № 7.
- Кирьянов Ю.И.* Правые партии в России. 1911–1917 гг. М., 2001.
- Он же.* «Русское собрание»: 1900–1917. М., 2003.
- Козбаненко В.А.* Партийные фракции в I и II Государственных Думах: 1906–1907. М., 1996.
- Корелин А.П. С.Ю. Витте и бюджетно-финансовые реформы в России конца XIX – начала XX в. // Отечественная история. 1999. № 3.*
- Королева Н.Г.* Земство на переломе (1905–1907). М., 1995.
- Кривошеин К.А.* Александр Васильевич Кривошеин: Судьба российского реформатора. М., 1993.
- Куреньшев А.А.* Всероссийский крестьянский союз. 1905–1930 гг.: Мифы и реальность. М.; СПб., 2004.
- Лаверычев В.Я.* Военный государственно-монополистический капитализм в России. Конец XIX в. – 1914 г. М., 1998.

- Лакер В.* «Черная сотня»: Истоки русского фашизма: Пер. с англ. Вашингтон, 1994.
- Лебедев В.А.* Внешнеполитическая деятельность министерств России в начале XX в. М., 1997.
- Лунтинен П.* Управление Вел. княжеством Финляндским в составе Российской империи // Россия в XX веке. Проблемы национальных отношений / Под ред. А.Н. Сахарова, В.А. Михайлова. М., 1999.
- Любичанковский С.В.* Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907–1917 гг.). Оренбург, 2005.
- Он же.* Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (На материалах Урала). Екатеринбург, 2003.
- Мальшева О.Г.* Становление парламентаризма в России в начале XX в. // Представительная власть в России: История и современность // Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Могилевский К.И.* Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008.
- Недорубов А.Н.* Правовые основы и организационное устройство государственных и частных железных дорог России в начале XX в. (На примере дорог южного направления). Ростов/Д., 2004.
- Обнинский В.П.* Последний самодержец. Очерк жизни и царствования императора России Николая II. М., 1992 [переизд. 1913].
- Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II. М., 2006 [переизд. 1930].
- Павлов Д.Б.* «Союз 17 Октября» в 1905–1907 гг.: численность и социальный состав // Отечественная история. 1993. № 6.
- Петров Ю.А.* Система Коковцова // Русский рубль. Два века истории. XIX–XX вв. М., 1994.
- Петровицева Е.М.* Земства Центральной России в период Думской монархии (1906 – первая половина 1916). М., 2001.
- Полвинен Т.* Держава и окраина: Н.И. Бобриков – генерал-губернатор Финляндии. 1898–1904: Пер. с финск. СПб., 1997.
- Поликарпов В.В.* Власть и флот в России в 1905–1909 гг. // Вопросы истории. 2000. № 3.
- Пушкарева И.М.* Князь Георгий Евгеньевич Львов // Исторические силуэты / Под ред. С.В. Тютюкина. М., 1991.
- Ремнев А.В.* Самодержавие и Сибирь в конце XIX – начале XX в.: Проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. № 2.
- Репников А.В.* Консервативные концепции переустройства России. М., 2007.
- Розенталь И.С.* Масоны и попытки объединения политической оппозиции в России начала XX в. // Вопросы истории. 2000. № 45.
- Сенин А.С.* Александр Иванович Гучков. М., 1996.
- Становление российского парламентаризма начала XX в. М., 1996.

- Старцев В.И.* Тайны русских масонов [Сб. ст. о русском политическом масонстве начала XX в.] Изд. 3-е. СПб., 2004.
- Степанов С.А.* «Черная сотня» в России (1905–1914 гг.). М., 1992.
- Туманова А.С.* Самодержавие и общественные организации в России 1905–1917 гг. Тамбов, 2002.
- Федосова Э.П.* Управление Царством Польским в составе Российской империи // Россия в XX веке. Проблемы национальных отношений / Под ред. А.Н. Сахарова, В.А. Михайлова. М., 1999.
- Фирсов С.Л.* Православная церковь и государство в последнее десятилетие существования самодержавия в России. СПб., 1996.
- Флоринский М.Ф.* Верховная власть и законодательные палаты в России в период думской монархии (к вопросу о разграничении полномочий) // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Шаццлло К.Ф.* Государство и монополии в военной промышленности России (конец XIX в. – 1914 г.). М., 1992.
- Он же.* От Портсмутского мира к Первой мировой войне: Генералы и политика. М., 2000.
- Он же.* Первая Государственная Дума // Отечественная история. 1996. № 4.
- Шелохаев В.В.* Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

К главе X
[Аппарат государства в период мировой
(империалистической) войны...]

- Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сб. законодат. актов. М., 1995.
- Камер-фурьерские журналы Императора Николая II (декабрь 1916 – февраль 1917 г.). СПб., 1999.
- Особые журналы Совета Министров Российской империи. [Сб. док.]. Т. 3–6. (1914–1917). СПб., 2002–2006.
- Совет министров Российской империи в годы Первой мировой войны: Бумаги А.М. Яхонтова. СПб., 1999.

* * *

- Бьюкенен Дж.* Воспоминания дипломата. Минск, 2001.
- Курлов П.Г.* Гибель императорской России: Воспоминания. Минск, 2002.
- Лемке М.К.* 250 дней в царской Ставке (25 сентября 1915 г. – 2 июля 1916 г.). Т. 1–2. Минск, 2002 [переизд. 1920].
- Мария Федоровна.* Дневники императрицы (1914–1920): Пер. с датского. М., 2005.
- Михайловский Г.Н.* Записки. Из истории российского внешнеполитического ведомства 1915–1920 гг.: В 2 кн. Кн. 1 (Август 1914 – октябрь 1917). М., 1993.

Чернов В.М. Перед бурей: Воспоминания. Минск, 2004.
Шавельский Г.И. Воспоминания последнего протопресвитера Русской армии и флота. Т. 1–2. М., 1995.

* * *

- Алексеев М.* Военная разведка России. Кн. 3. Первая мировая война. Ч. I–II. М., 2001–2002.
- Бахтурина А.Ю.* Окраины Российской империи в годы Первой мировой войны: государственное управление и национальная политика (1914–1917 гг.). М., 2004.
- Бахтурина А.Ю.* Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). М., 2000.
- Блок А.* Последние дни императорской власти (По неизданным документам составил Александр Блок). М., 2005 [переизд. 1917].
- Гайда Ф.Л.* Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – февраль 1917). СПб., 2002.
- Данилов Ю.Н.* Великий князь Николай Николаевич. 2-е изд. М.; Жуковский, 2006.
- Емец В.А.* Механизм принятия внешнеполитических решений в России до и в период Первой мировой войны // Первая мировая война: Дискуссионные проблемы истории. М., 1994.
- Зданович А.А.* Отечественная контрразведка (1914–1920): Организационное строительство. М., 2004.
- Иванов А.А.* Последние защитники монархии: фракция правых IV Государственной Думы в годы Первой мировой войны (1914–февраль 1917). СПб., 2006.
- Кобылин В.С.* Анатомия измены: Император Николай II и генерал-адъютант М.В. Алексеев. 2-е изд. СПб., 2005.
- Крутина Т.Д.* Политический кризис 1916 г. и создание Особого совещания по обороне // Исторические записки. Т. 83.
- Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004.
- Куликов С.В.* IV Государственная Дума и формирование высшей исполнительной власти в годы Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917) // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Мельгунов С.П.* Легенда о сепаратном мире. Канун революции. М., 2006 [переизд. 1930].
- Погребинский А.П.* Военно-промышленные комитеты // Исторические записки. Т. 11.
- Погребинский А.П.* К истории Союзов Земств и Городов в годы империалистической войны // Исторические записки. Т. 12.
- Поликарпов В.В.* Государственная власть и монополии в России // Первая мировая война: Дискуссионные проблемы истории [Сб. ст.] М., 1994.
- Политические партии и общество в России. 1914–1917: Сб. ст. М., 1999.

- Португальский Р.М.* и др. Первая мировая в жизнеописаниях русских военачальников. М., 1994.
- Симоненко В.* Органы управления русского флота в Первую мировую войну // Военно-исторический журнал. 1975. № 9.
- Старцев В.И.* Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг. (Борьба вокруг «ответственного министерства» и «правительства доверия»). Л., 1977.
- Судацков Н.Д.* Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М.; Ставрополь, 2001.
- Терешина Е.П.* Деятельность местного самоуправления в годы Первой мировой войны (По материалам поволжской прессы) // Вопросы истории. 2004. № 10.
- Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы Первой мировой войны (Совет Министров в 1914–1917 гг.). Л., 1988.
- Шевырин В.М.* Власть и общественные организации в России (1914–1917): [Аналитический обзор научной литературы]. М., 2003.

К главе XI

[Свержение самодержавия в России]

- Александр Керенский – любовь и ненависть революции: Дневники, статьи, очерки и воспоминания современников. Чебоксары, 1998.
- Журналы заседаний Временного правительства: В 4 т. (Архив новейшей истории России. Серия «Публикации. Т. 7–9»). М., 2001–2004.
- Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в 1917 году: Протоколы, стенографические отчеты, резолюции, постановления общих собраний и собраний секций, заседаний Исполкома и фракций. 27 февраля – 25 октября 1917 г. Т. 1–4. Л.; СПб., 1991–2003.
- Российское духовенство и свержение монархии в 1917 г.: Материалы и документы / Сост. М.А. Бабкин. М., 2006.

* * *

- Войтинский В.С.* 1917-й. Год побед и поражений. М., 1999.
- Половцов П.А.* Дни затмения (Записки главнокомандующего войсками Петроградского военного округа в 1917 г.). М., 1998.
- Суханов Н.Н.* Записки о революции. Т. 1–3. (Кн. 1–6). М., 1991.
- Церетели И.* Кризис власти. Воспоминания лидера меньшевиков, депутата II Государственной думы. 1917–1918. М., 2007.
- Шульгин В.В.* 1917–1919 [Воспоминания] // Лица. Биографический альманах. М.; СПб., 1994.

* * *

- Бабкин М.А.* Духовенство Русской православной церкви и свержение монархии (начало XX в. – конец 1917 г.) М., 2007.

- Басманов М.И., Герасименко А.Г., Гусев К.В.* Александр Федорович Керенский. М., 1996.
- Белашанка Н.В.* Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М., 1996.
- Блок А.* Последние дни императорской власти. М., 2005.
- Бондаренко Д.Я.* Взаимоотношения Временного правительства и Украинской Центральной Рады. Одесса, 2004.
- Гайда Ф.А.* Механизм власти Временного правительства (март–апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2.
- Герасименко Г.А.* Народ и власть (1917 г.). М., 1995.
- Он же.* Трансформация власти в России в 1917 г. // Отечественная история. 1997. № 1.
- Злоказов Г.И.* Большевикско-эсеровский ВЦИК Советов в 1917 году. М., 1997.
- Коваленко И.А.* Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль – октябрь 1917 г.). М., 2000.
- Колоницкий Б.И.* Символы власти и борьба за власть: К изучению политической культуры российской революции 1917 года. СПб., 2001.
- Мальшева С.Ю.* Временное правительство России: Современная отечественная историография. Казань, 2000.
- Николаев А.Б.* Государственная Дума в Февральской революции: Очерки истории. СПб., 2003.
- Он же.* Исторический опыт российского парламентаризма: Государственное Собрание 1917 года // Историк и революция: Сб. ст. к 70-летию О.Н. Знаменского. СПб., 1999.
- Правилова Е.А.* Организация системы административной юстиции в России: правовые реформы Временного правительства // Россия в XIX и XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.
- Протасов Л.Г.* Всероссийское Учредительное Собрание: История рождения и гибели. М., 1997.
- Он же.* Учредительное собрание: Первый опыт становления демократической представительной власти // Представительная власть в России: История и современность / Под ред. Л.К. Слиски. М., 2004.
- Руднева С.Е.* Демократическое Собрание (сентябрь 1917 г.): история форума. СПб., 2000.
- Руднева С.Е.* Предпарламент: октябрь 1917 г.: опыт исторической реконструкции. М., 2006.
- Сенин А.С.* Военное министерство Временного правительства. М., 1995.
- Он же.* Министерство путей сообщения в 1917 году. М., 1993.
- Сенцов А.А.* Развитие Российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994.

Стронгин В.Л. Керенский: Загадки истории. М., 2004.

Славин Н.Ф. Кризис власти в сентябре 1917 г. и образование Временного Совета Республики (Предпарламента) // Исторические записки. Т. 61.

Смирнов Н.Н. Февраль и российская государственность // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию Р.Ш. Ганелина. СПб., 1998.

Солнцева С.А. 1917 год: Кадровая политика революции в российской армии // Отечественная история. 2004. № 3.

Составил доцент кафедры истории государственных учреждений и общественных организаций Историко-архивного института РГГУ А.В. Крушельницкий при участии доцента А.С. Сенина.

Именной указатель

- Абаза А.М. 218, 534
Абрамов В.Ф. 600
Абросимов 315
Авалиани С. 566
Авдаков Н.С. 314
Авербах О.И. 569
Авинов Н.Н. 339
Авксентьев Н.Д. 339, 343
Аврех А.Я. 23, 579
Автократов В.Н. 569, 594
Адашев А.Ф. 37, 47
Адлерберг В.Ф. 215, 470
Азеф Е.Ф. 297, 599
Айрапетов О.Р. 605
Акимов М.Г. 290
Акишин М.О. 587, 594
Аксаков К.С. 38
Акульшин П.В. 596
Александр I 6, 128, 129, 145, 147, 154–156, 160, 163, 183, 205, 370, 371, 423, 424, 463, 465, 468, 469, 475, 476, 479, 480, 488, 490, 491, 500, 507, 511–514, 516, 522, 523, 534, 535
Александр II 172, 189, 215, 217, 224, 225, 245, 375, 409, 414, 451, 453, 471, 486, 534, 536, 599
Александр III 217, 219, 245, 534, 572
Александр Михайлович (вел. кн.) 237
Александр (кн. по прозвищу Невский) 31
Александра Федоровна (императрица) 312, 555
Александров Л.А. 7, 261
Алексеев Е.И. 246
Алексеев М.В. 313, 326, 608
Алексеев С.А. 582
Алексеева Е.В. 594
Алексеева И.В. 605
Алексеева С.И. 600
Алексей (царевич) 95, 96, 330
Алексей Александрович (вел. кн.) 245, 301, 534, 539
Алексей Михайлович (царь) 53, 54, 65–67, 69
Альшиц Д.Н. 566
Амбургер Э. 22
Ананьич Б.В. 579, 600, 605
Андреев А.Р. 600
Андреев И.Л. 590, 592
Андреева Л.А. 586
Андреева Т.В. 596
Андреевский И.Е. 21, 137, 569
Андрей Васильевич Большой (кн.) 41
Андрей Юрьевич (по прозвищу Боголюбский) 31
Анриан (патриарх) 64, 85

- Андронников М.М. 312, 337
 Анисимов Е.В. 569, 594
 Анна Иоанновна 106, 107, 110–112, 119
 Анна Леопольдовна 107
 Анна Петровна 109
 Антонов-Овсенко В.А. 583
 Анучин Е. 441
 Апостол Д. 150
 Апраксин С.С. 50
 Апраксин Ф.М. 92, 97, 109
 Алухтин В.А. 82
 Аракчеев А.А. 165, 189, 447, 480, 490, 491, 500, 510, 513, 528, 534
 Аракчеев В.А. 590
 Ардабацкий Е.Н. 596
 Аронов Д.В. 605
 Арсеньев К.И. 389, 520
 Артемьев С.А. 583
 Архипова Т.Г. 569
 Астров Н.И. 604
 Ахиезер А.С. 587
- Бабич** М.В. 594
Бабкин Д.С. 569
Бабкин М.А. 609
Бабурин Д.С. 22, 569
Баггер Х. 594
Багратион К.А. 365
Багратион П.И. 414
Бадаев А.Е. 578
Бадмаев П.А. 312, 322
Бадманов 583
Базен 500
Базилевич К. 445, 446
Байбаков А.В. 600
Байгузин Р.Н. 586
Бакушин А.Ю. 600
Балашов А.Д. 370, 378, 447, 476, 477
Балугьянский М.А. 166, 369, 416, 469, 535
Балуев Б.П. 572
- Барк** П.Л. 323
Барклай де Толли Б.М. 510, 511, 513, 529
Барсов Т.В. 527, 569, 572
Барсуков А. 353, 451
Барятинский А.И. 211, 519
Басманов М.И. 610
Батурин Р.Н. 586
Батырша 119
Бахрушин С.В. 40
Бахтурина А.Ю. 608
Безбородко А.А. 132, 203
Безобразов А.М. 218, 246, 534
Беккарий Ч. 108
Беккер И.И. 527
Белецкий С.П. 297
Белокуров С.А. 566
Белошапка Н.В. 610
Белявский М.Т. 568
Беляев М.А. 325
Бенардаки Д.Е. 453
Бенкендорф А.Х. 167, 168, 406, 470, 479, 480, 521, 534, 571
Берви-Флеровский В.В. 221
Берендтс Э.Н. 586
Бернацкий М.В. 342, 344
Берхгольц Ф.-В. 593
Бескровный Л.Г. 23, 443, 528–530, 579, 600
- Бестужев-Рюмин** А.П. 110
Бетанкур 500
Бецкий И.И. 108
Бешков С.В. 568
Бибиков А.И. 116
Бибиков Д.Г. 413
Бибиков И.П. 406
Бижее 510
Бильфельд 108
Бирилев А.А. 301
Бирон Э.И. 107, 111, 117, 119
Благовидов Ф.В. 527
Блинов И.А. 21, 137, 569
Блиох И.С. 523
Блок А.А. 337, 563, 583, 608

- Блудов Д.Н. 470, 486, 597
 Блюментрост Л.Л. 354
 Бобриков Н.И. 271
 Бобринский А.А. 278, 287, 324
 Бове О.И. 395
 Богатырева О.Н. 600
 Богданов Л.П. 528
 Богданович А.В. 579, 604
 Боголепов М.И. 522
 Богословский М.М. 566, 569
 Богоявленский С.К. 566
 Богров Д.Г. 294
 Болдин И.В. 86
 Большакова О.В. 594
 Бонапарт Люсьен 476
 Бондаренко Н.В. 610
 Бонч-Бруевич В.Д. 583
 Борисов А.В. 587
 Борисов Н.С. 589
 Боровой С.Я. 23, 443, 454, 524, 569
 Бородин А.П. 519, 600, 605
 Боханов А.Н. 579, 586, 600, 605
 Бочкарев В.Н. 438
 Бошняк А.К. 480, 520
 Боянус А. 572
 Брадке Е.Ф. 529
 Брачев В.С. 600
 Брейгель 527
 Брейдо Г.Е. 315
 Бродский И.А. 527
 Бромолов А.С. 557
 Брусилов А.А. 326, 578
 Брюс Я.В. 94
 Бубликов А.А. 314
 Буганов В.И. 22, 566
 Бугров А.В. 600
 Будберг А.А. 558
 Будберг А.Я. 517
 Булавин К.Ф. 119
 Булгаков М.Б. 592
 Булгарин Ф.В. 596
 Булыгин А.Г. 280, 293, 295, 538
 Бунге Н.Х. 235
 Бурцев В.Л. 600
- Буташевич-Петрашевский М.В.
 481
 Бутурлин А.Б. 363
 Бутурлин Д.П. 171
 Бутурлин И.И. 95
 Бычкова М.Е. 590
 Бьюкенен Д. 326, 578, 607
- Ваганов Ф.М.** 437
 Валк С.Н. 571
 Валуев П.А. 221, 224, 230, 240, 572
 Ванновский П.С. 244
 Варадинов Н. 384, 451, 483, 518, 572
 Васильев А.В. 522
 Васильев А.И. 130, 423, 484, 488,
 522
 Васильева Н.И. 579
 Васильчиков И.В. 170
 Васюков В.С. 583
 Вдовин В.А. 572
 Вейде А.А. 92
 Вельяминов С.Л. 150
 Вердеревский Д.Н. 340, 343
 Веретенников В.И. 569
 Вернадский Г.В. 589, 590
 Верховский А.И. 340, 343, 583
 Веселаго Ф. 529
 Веселовский Б.В. 21, 572
 Веселовский С.Б. 590
 Вигель Ф.Ф. 467, 475, 518, 519, 521
 Виденева А.Е. 594
 Виленский Б.В. 23, 522, 572
 Вилламов Г.И. 470
 Виппер Р.Ю. 591
 Виргинский В.С. 525, 526
 Висковатый И.М. 45
 Витсен Н. 592
 Вигт И.В. де 480, 481
 Витте С.Ю. 221, 235, 239, 241, 246,
 256, 257, 293, 356, 537–539,
 541, 543, 546, 548, 550–552,
 558–562, 572, 578, 604
 Виттекер Ц.Х. 597
 Вишневская Э. 605

- Владимир Александрович (вел. кн.)
 534
 Владимир Мономах 28, 30
 Владимир Святославич (кн.) 27
 Владимирский-Буданов М.Ф. 161,
 565, 589
 Водов В.А. 589
 Воейков В.Н. 279, 510
 Волжин А.Н. 325
 Волков Е. 587
 Волков М.С. 525
 Волкова И. 586
 Волковский 366
 Волконский Г.И. 82
 Волконский Н. 289
 Волконский П.М. 188, 470, 505, 512,
 528
 Волобуев П.В. 24, 583
 Вольнский А.П. 110, 119
 Воронков С.Н. 579
 Воронкова С.В. 24
 Воронцов А.Р. 131, 515
 Воронцов-Дашков И.И. 307, 578
 Воронцов М.С. 211
 Воронцов С. 534
 Воротынский И.В. 40, 42
 Воротынский И.М. 38
 Вронченко Ф.П. 375, 498
 Всеволод (кн. по прозвищу Боль-
 шое Гнездо) 31
 Всеволод Мстиславич (кн.) 28
 Вуич Н.И. 291, 546
 Вырубова (Танеева) А.А. 279, 312,
 337, 552
 Выскочков Л.В. 597
 Высоцкий И.П. 448
 Высоцкий М.Г. 569
 Вышнеградский И.А. 235
 Вюртембергский А. 500
 Вяземский А.А. 114, 120, 132
 Вяземский Б.Л. 569
 Вяземский Г.С. 366
 Вяземский М.Г. 569
 Вязьмитинов С.К. 187, 439, 476, 509
 Гаврилин Д.П. 453
 Гагарин В.А. 130
 Гагарин П.П. 242, 498
 Гагенмейстер Ю.А. 496
 Гайда Ф.А. 608, 610
 Галахов А.П. 447
 Гальперин Г.Б. 579
 Гамильтон М. 96
 Ганелин Р.Т. 579
 Ганелин Р.Ш. 598, 605, 608, 610
 Ганелин Ш.И. 572, 598, 605, 608, 610
 Ганичев П.П. 569
 Гапоненко Л.С. 583
 Гармиза В.В. 23, 572
 Гвоздев К.А. 315, 344
 Гейсман П.А. 528
 Генис В.Л. 605
 Гепнер 322
 Герасименко Г.А. 579, 584, 600, 610
 Герман И.Е. 569
 Герман К.Ф. 389
 Гернет М.Н. 22, 445, 450, 526, 565,
 572, 579
 Герцен А.И. 389, 407, 438, 441, 443,
 450, 497, 572
 Гершензон М. 483
 Гессе В.И. 395
 Гессен В.М. 21, 345, 572
 Гессен И.В. 21, 215
 Гиндин И.Ф. 23, 572
 Гине 510
 Гинзбург 453
 Гинс Г.К. 572
 Глебов А.И. 120
 Глинка М.И. 505
 Глинка С. 450
 Глинка Я.В. 604
 Годнев И.В. 344
 Годунов Б. 39, 70
 Голищев-Кутузов П.В. 447
 Голиков Г.Н. 24, 584
 Голикова Н.Б. 569
 Голицин Д.В. 439, 442
 Голицын А.А. 562

- Голицын А.Н. 165, 170, 187, 224,
 396, 397, 479, 482, 507, 508
 Голицын В.В. 40, 59
 Голицын Д.М. 93, 97, 109, 110
 Голицын Н.Д. 324, 326, 328, 550,
 555, 556
 Голицын П.А. 82
 Голицыны 119
 Головачев А.А. 215
 Головин Ф.А. 285
 Головкин Г.И. 92, 109, 110
 Головнин А.В. 215, 242
 Голохвастов А.И. 365
 Голубев И.Я. 231
 Голь Н.М. 597
 Гончаров 381
 Горбунов И.Ф. 448, 449
 Гордон Я.А. 594
 Горемыкин И.Л. 231, 256, 284, 293,
 294, 299, 318, 319, 324, 548,
 550, 552, 554, 555, 561
 Городецкий Е.Н. 583, 584
 Горский А.А. 566, 589
 Горчаков А.И. 523
 Горчаков А.М. 203, 246
 Горчаков М.И. 566
 Готье Ю.В. 22, 437, 566, 569
 Гофрейн Г.М. 573
 Гоц А.Р. 339
 Градовский А.Д. 20, 161, 353, 565,
 566, 569
 Граля И.И. 591
 Греков Б.Д. 566
 Грибовский В.Ю. 605
 Григорович И.К. 323, 604
 Григорьев В. 137, 569
 Grimm Д.Д. 315
 Грунт А. 579, 584
 Гужон Ю.П. 315
 Гурко В.И. 317, 326, 555, 604
 Гурлянд И.Я. 566, 567
 Гурьев А.Д. 469
 Гурьев Д.А. 156, 180, 181, 420, 478,
 490, 493, 494, 535
 Гурьев С.В. 525
 Гусев К.В. 605, 610
 Гучков А.И. 287, 288, 311, 314, 317,
 330, 331
 Давидович А.М. 569, 579
 Давыдов М.А. 597
 Давыдов Н.Б. 576
 Давыдова Е.Е. 596
 Данилевский И.Н. 589
 Данилов Н.А. 22
 Данилов Ю.Н. 578, 608
 Дашков Д.В. 485, 486
 Дашков М.В. 470
 Дашкова Е.Р. 355
 Дворкин А. 591
 Дворниченко А.Ю. 590
 Дельвиг А.А. 203
 Делянов И.Д. 242
 Демидова Н.Ф. 566, 567
 Демин Н.И. 605
 Деникин А.И. 340, 604
 Деревянко И. 605
 Державин Г.Р. 380, 381, 441, 484,
 522
 Дерюжинский В.Ф. 21, 573
 Дестрем 500
 Джаншиев Г.А. 21, 215, 573
 Дженкинс М. 528, 597
 Джорджоне 527
 Джунковский В.Ф. 604
 Дитмар И.Ф. фон 314
 Дитятин И.И. 451, 570
 Длуголенский Я. 594
 Дмитриев И.И. 484
 Дмитриев С.С. 573
 Дмитрий Иванович (кн.) 31
 Дмитрий Павлович (вел. кн.) 326
 Дмитрюков 329
 Добровольский Н.А. 324, 555, 562
 Добротвор Н.М. 579
 Довнар-Запольский М.В. 566, 573
 Долгих Е.В. 597
 Долгорукие (князя) 110

- Долгорукий И.М. 520
 Долгорукий М.В. 82
 Долгорукий Я.Ф. 94
 Долгоруков В.А. 168, 215, 223
 Долгоруков В.М. 414
 Долгоруков П. 573, 599
 Долгоруковы 119
 Дольчи К. 527
 Доррер В.Ф. 287
 Доценко В.Д. 588
 Дрезен А.К. 577
 Дрентельн А.Р. 223
 Дружинин Н.М. 23, 431, 442, 455,
 499, 525, 569, 573
 Дубельт Л.В. 168
 Дубровский С.М. 23, 579
 Дурново И.Н. 231
 Дурново П.Н. 232, 552
 Дыбенко П.Е. 583
 Дьяконов М. 353, 565
 Дюбуа 476
 Дякин В.С. 23, 24, 562, 563, 579
- Евреинов 442
 Егорова А.Е. 584
 Екатерина I 106, 107, 109, 110
 Екатерина II 107–111, 113–116,
 120, 121, 124, 127, 128, 131–
 133, 139, 363, 364, 377, 593
 Елагин И.П. 132
 Елизавета Петровна 107, 110, 111,
 119, 120, 354
 Елисеева О.И. 594
 Емец В.А. 608
 Ерицын Х.А. 584
 Ермолаев И.П. 567, 573
 Ермолин Н. 527
 Ермолов А.С. 538
 Ерошкин Н.П. 5–8, 353, 437, 439,
 442, 445, 450, 453, 455,
 456, 529, 563, 565, 579,
 586, 597
 Ерыкалов 584
 Ефимов С.В. 594
- Ефремов И.Н. 344
 Ефремов П.Н. 23
 Ефремова Е.Н. 573
- Ж**евахов Н.Д. 556, 563
 Жемчужниковы братья 454
 Живов В. 594
 Жидков Г.П. 565
 Жилин П.А. 528
 Жилиярди Д.И. 395
 Жирков Г.В. 597
 Жуков 519
 Жуковский В.В. 314, 317
 Журавлев В.В. 586
 Журавлев Г.М. 584
 Жученко-Гернгросс З.Ф. 297
- Забодовский И.А. 366
 Завадовский И. 132
 Завадовский П.В. 163, 185
 Загоскин Н.П. 21, 565, 586
 Зазыкин М.В. 586
 Зайончковский П.А. 6, 23, 529,
 557, 565, 572, 573, 597,
 605
- Закревский А.А. 375, 439, 442
 Замятнин Д.Н. 233
 Зарудный А.С. 343
 Засулич В.И. 260, 261, 572
 Захаров Н.А. 586
 Захарова Л.Г. 23, 451, 573
 Звягинцев А.Г. 597
 Звягинцев Н.А. 597
 Зданович А.А. 608
 Зезюлинский Н. 567
 Зимин А.А. 22, 40, 567, 591
 Злоказов Г.И. 584, 610
 Знаменский О.Н. 24, 584, 610
 Зноско-Боровский А.А. 580
 Золотников М.Ф. 522
 Зотов В.Н. 93
 Зотов Е. 85
 Зубатов С.В. 253
 Зырянов П.Н. 580, 605

- Иван III** 30, 48
Иван IV (Грозный) 37, 38, 40, 353
Иван Антонович 107, 120, 355
Иван Данилович (кн. по прозвищу Калита) 31, 33
Иванов А.А. 608
Иванов А.Е. 565, 573, 580, 600
Иванов Н.И. 329
Иванов Н.Я. 584
Ивановский В.В. 21
Игнатъев А.А. 578
Игнатъев А.В. 24, 578, 580, 584, 600
Игнатъев П.Н. 221, 230, 553
Извольскій А.П. 578, 604
Изяслав Ярославич (кн.) 27
Ильин В.В. 587
Ильинский А.И. 365
Иоаким (патриарх) 64
Иоасаф (патриарх) 64
Иоффе Г.З. 24, 584
Исаев 95
Исаев И.А. 565
Исаков С.К. 527
- Каин И.** 121
Каверин П.Н. 447
Кавтарадзе А.Г. 605
Казаков М.Ф. 414
Казанский П.Е. 587
Казанцев С.М. 594
Кайданов Н. 522, 524, 570
Калачов Н. 440, 447
Калинычев Ф.И. 577
Каманин 365
Каменский А.Б. 570, 594, 595, 597
Кампенгаузен Б.Б. 156, 494, 535
Камышанский 285
Канкрин Е.Ф. 159, 181, 182, 421, 452, 470, 490, 491, 493, 494, 497, 523, 597
Каппелер А. 587
Каптерев Н.Ф. 592
- Каракозов Д.В.** 242
Карамзин Н.М. 19, 155, 368, 439
Карл (Голштинский) 109
Карташов А.В. 339, 344
Касвинов М.К. 580
Катков М.Н. 218, 260, 534
Катыкова Л.А. 597
Кафаров К.Д. 604
Кафенгауз Б.П. 589
Каштанов С.М. 22, 567, 591
Кейзерлинг А. 599
Кеппен П. 455
Кербедз 525
Керенский А.Ф. 329, 331, 337, 339–344, 351, 352
Кизеветтер А.А. 137, 570, 604
Кикин А. 96
Киняпина Н.С. 23, 454, 524
Кирьянов Ю.И. 605
Киселев П.Д. 169, 170, 184, 431, 483, 498, 499, 557
Кишакина Т.М. 584
Кишкин Н.М. 342, 344
Клейнмихель П.А. 434, 500, 502
Клинге М. 601
Клочков М.В. 570, 437
Ключевский В.О. 20, 567, 591
Клячко Л.М. (Львов) 540
Княжевич А.М. 234
Князев С.А. 527
Князьков С.Е. 567
Кобзов В.С. 597
Кобрин В.Б. 567, 589, 591
Кобылин В.С. 608
Коваленко И.А. 610
Кожевникова Н.В. 601
Козбаненко В.А. 605
Козельский Я. 116
Козлов В.Ф. 365
Козлов О.Ф. 592
Козляков В.Н. 590
Козодавлев О.П. 159, 178, 478, 479, 488, 491
Козьмин Б.П. 527

- Коковцов В.Н. 294, 300, 540, 541,
 550, 551, 561, 562, 577, 578,
 604
 Кокорев 453
 Кокошкин С.А. 447
 Кокошкин Ф.Ф. 337, 338, 344
 Колесников А. 580
 Колобков В.А. 591
 Колоницкий Б.И. 610
 Комзолова А.А. 601
 Комин В.В. 584
 Комиссаренко А.И. 570
 Комков Г.Д. 565
 Кондаков А.И. 574
 Кондаков Ю.В. 597
 Кондонди В.Г. 356
 Кони А.Ф. 7, 261, 448, 572, 574
 Коновалов А.И. 289, 314, 330, 331,
 342, 343
 Коновницын П.П. 188
 Константин Николаевич (вел. кн.)
 172, 189, 215, 220, 599
 Константин Павлович (вел. кн.)
 514, 516
 Константинов Н.А. 574
 Константинов Н.И. 574
 Конюченко А. 587
 Коняев А. 23, 453, 525, 574
 Корево Н. 565
 Корелин А.П. 23, 450, 574, 605
 Коренев Е.И. 438
 Корзухин 505
 Коркунов Н.М. 20
 Коркунов П.М. 565
 Корнеев В.В. 601
 Корнилов Л.Г. 329, 340
 Коробьин Г. 116
 Королев А.И. 579
 Королева Н.Г. 540, 541, 558, 562,
 580, 605
 Коротких М.Г. 601
 Корф М.А. 170, 203, 440, 441, 499,
 518–520, 529
 Корф С.А. 21, 450, 570, 574
 Костанян Ю.Л. 601
 Костомаров Н.И. 438
 Костюшко Т. 128
 Котляр Н.Ф. 589
 Котошихин Г.К. 54, 566, 592
 Кочаков В.М. 23, 574
 Кочубей В.П. 156, 160, 170, 177,
 368, 372, 438, 463–465, 469,
 473, 474, 477, 507, 534, 535
 Кравчинский С.М. 268
 Крамской И. 505
 Красильников М.В. 442
 Крафт Н.О. 525
 Кретинин Г.В. 595
 Кречетов Ф.В. 127, 132
 Кривошеин А.В. 291, 299, 324, 540,
 541, 558
 Кривошеин К.А. 558, 606
 Кригер-Войновский Э.Б. 325
 Кристенсен С.О. 592
 Крупенский П.Н. 313, 317
 Крупина Т.Д. 608
 Кручковская В.М. 584
 Крушельницкий А.В. 611
 Крыжановский С.Е. 298, 540, 549,
 558
 Крылов А.Д. 453
 Крылов А.Н. 572
 Крымов А.М. 326, 340
 Кудрявцев А.И. 579
 Кудрявцев Д. 597
 Кузин В.В. 580
 Кузьмин Ю.А. 588
 Куликов В.В. 601
 Куликов С.В. 608
 Кулинский А.Н. 588
 Кундакбаева Ж.Б. 595
 Куракин А.Б. 594
 Курбатов А. 93
 Курбский А. 37
 Куреньшев А.А. 606
 Курицын А. 42
 Курлов П.Г. 322, 580, 607
 Курлятев Д. 37

- Куропаткин А.Н. 244, 246
 Курукин И.В. 595
 Кустова Е.В. 597
 Кутлер Н.Н. 298
 Кутузов М.И. 188, 439, 511
 Кюхельбекер В.К. 203
 Кушелев 365
- Лаверычев В.Я.** 23, 24, 574, 580, 606
 Лагарп 463
 Лазаревский Н.И. 21, 345, 565
 Лакер В. 606
 Ламанский Е.И. 421
 Ламсдорф В.Н. 246, 599
 Ланской С.С. 230, 375
 Лаппо-Данилевский А.С. 570
 Латкин В.Н. 21, 38, 565, 567, 570
 Лебедев В.А. 606
 Лебедев В.Д. 601
 Лебедев В.И. 339, 343
 Левашов 365
 Левин Л. 595
 Левин С.М. 577
 Левшин А.И. 172
 Левшин В.В. 565
 Лемке М.К. 21, 215, 356, 527, 574, 583, 607
 Ленин В.И. 221, 232, 285, 362, 413, 437, 450, 451, 453, 456, 490, 495, 523, 524, 533, 534, 557, 560, 562, 563
 Леонтьев А.А. 574
 Леонтьев А.К. 22, 40, 567
 Ливен А.Х. 509
 Ливеровский А.В. 563, 583
 Ливеровский А.И. 343
 Лизунов П.В. 601
 Лимонов Ю.А. 589
 Липранди И.П. 482
 Литвак Б.Г. 574
 Лихачев Н.П. 70, 353, 567
 Лодыженский И.Н. 561
 Лодыженский К.Н. 454, 520
 Ломоносов М.В. 355
- Лонгинов Г.А. 470
 Лопухин А.А. 297, 578
 Лопухин В.Б. 580
 Лопухин Д.А. 380
 Лопухин П.В. 160, 484
 Лопухина Е. 96
 Лопухин И.В. 366
 Лоранский А.М. 454
 Лоранский М. 574
 Лорис-Меликов М.Т. 219, 224–226, 230, 537, 602
 Лохвицкий А.В. 137, 450
 Лукомский (генерал) 340
 Лунтинен П. 606
 Лурье Ф.М. 580
 Луцкий Е. 584
 Лучинский Н.Ф. 574
 Лыков Б.М. 61
 Лысенко Л.М. 595
 Львов В.Н. 344
 Львов Г.Е. 311, 315, 330, 337, 338, 341, 343, 344
 Львов Л. 558
 Любичанковский С.В. 606
 Льюнг Л. 384, 483
 Лямина Е.Э. 596
- Мавродин В.В.** 22
 Магницкий М.Л. 382, 475, 510
 Мазепа И.С. 150
 Майборода 480
 Майков П.М. 574
 Макаров А.А. 288, 295, 296, 324, 562
 Макаров А.В. 81
 Макаров С.В. 601
 Маклаков В.А. 289, 604
 Маклаков Н.А. 324
 Маклаков Т. 45
 Маков Л.С. 224
 Маковский К. 505, 523
 Мальцева Н.А. 578
 Малышева О.Г. 606
 Малышева С.Ю. 610

- Малянтович П.Н. 343
Мамонов А.В. 601
Мамонтов 453
Манасевич-Мануилов И.Ф. 312, 319
Маниковский А.А. 317, 343
Маннергейм К.Г. 604
Мануйлов А.А. 344
Манус И.П. 312
Манухин С.С. 295
Манштейн Х.-Х. 593
Манько А.В. 597
Маньков А.Г. 592
Марголис А.Д. 597
Мария Федоровна 169, 181, 225, 385, 608
Марков Н.Е. (2-й) 287, 289, 317
Маркс К. 221, 437, 452, 497, 523, 524, 529
Маргышин О.В. 589
Марченко В.Р. 510, 527
Маслов С.Л. 342, 344
Масса И. 590
Массон К. 593
Матвеев А.А. 94, 112
Матвеев А.С. 59
Матханова Н.П. 597
Мацеевич А. 120
Машкин Н.А. 597
Медведев С. 68
Медушевский А.И. 570
Мезенцов Н.В. 223, 224, 268
Мейлах Б.С. 527
Меллер-Закомельский В.В. 314
Мельгунов С.П. 604, 608
Мельников П.П. 239, 525
Мельников-Печерский П.И. 438
Мельницкий Н.П. 82
Меншиков А.Д. 92, 97, 107, 109
Меншиков А.С. 170, 191, 470, 516
Меттерних К. 480
Милорадович А.А. 480
Милорадович М.А. 439
Милославский И.Д. 69
Милюков П.Н. 20, 287, 289, 314, 317, 322, 329, 330, 332, 337, 343, 570, 604
Милютин Д.А. 215, 224, 243, 514, 529, 596, 599
Милютин Н.А. 172, 215, 496
Милютина М.А. 440
Миндлин А.Б. 601
Минц И.И. 584
Мирович В.Я. 120
Мироненко К.Н. 580
Мироненко С.В. 574
Михаил Александрович (вел. кн.) 326, 330, 331
Михаил Николаевич (вел. кн.) 189, 220
Михаил Павлович (вел. кн.) 188, 514
Михаил Федорович Романов 54
Михайлов В.А. 605
Михайлов И.Б. 589
Михайлова С.М. 574
Михайловский Г.Н. 608
Михайловский-Данилевский А.И. 520
Мнишек М. 590
Моллер А.В. 515
Молчанов Н.Н. 595
Монтескьё Ш.Л. 108, 137
Мордвинов Н.С. 190, 491, 512, 515
Мордвиновы, гр. 529
Морозов Б.И. 69
Морозов Б.М. 584
Морозова Е.Н. 601
Мороховец И.А. 449
Моруков Ю.Н. 588
Мосолов А.А. 578, 604
Мошелков Е.Н. 588
Мрочек-Дроздовский П.Н. 570
Мстислав Владимирович (кн.) 28
Мстиславский Ф.И. 38
Муравьев В.А. 570
Муравьев Н.К. 336, 383
Муратов Х.И. 584
Мурильо 527

- Муромцев С.А. 284
 Мусаев В.И. 601
 Мусин-Пушкин И.А. 82, 93
 Мусин-Пушкин И.Л. 85
 Мякинин А.А. 103
 Мясоедов С. 313
- Набоков В.Д.** 331, 583
 Набоков Д.Н. 224
 Наполеон 188, 280, 476, 477, 507, 511, 512
 Нардова В.А. 452, 575, 580, 601
 Наумов А.Н. 324
 Небольсин Г.П. 496
 Недорубов А.Н. 606
 Некрасов Н.В. 314, 329, 330, 337, 339, 343, 344
 Неплюев И.Н. 366
 Нессельроде К.В. 191, 517
 Никитенко А.В. 572, 596
 Никитин А.М. 340, 342–344
 Никитин В. 561
 Николаев А.Б. 610
 Николаев В. 601
 Николаевский Б.И. 580
 Николай I 161, 189, 191, 215, 218, 245, 276, 277, 355, 371, 374, 380, 382, 384, 394, 397, 403, 409, 411, 413, 417, 428, 470, 482, 485, 486, 495, 497–500, 502, 504, 508, 513, 514, 517, 527, 534, 536
 Николай II 246, 279, 280, 286, 288, 312, 318–323, 325, 326, 328–332, 537–540, 544, 547–552, 554–556, 558, 560, 562, 583, 604, 607
 Николай Михайлович (вел. кн.) 439, 518, 588
 Николай Николаевич (вел. кн.) 279, 294, 310, 313
 Николай Павлович (вел. кн.) 188, 514
 Николин А. 587
- Никон (патриарх) 64, 66, 68
 Нифонтов А.С. 525, 575
 Новиков А. 572
 Новиков Н.И. 127, 128, 132
 Новицкий В.Д. 604
 Новосильцев Н.Н. 156, 160, 173, 187, 370, 463, 470, 518, 534
 Нольде Б.Э. 21, 580
 Нольде Э.Ю. 291, 537, 543, 546, 558, 561
 Носов Н.Е. 22, 40, 567, 591
- Обнинский В.П.** 606
 Овченко Ю.Ф. 600
 Огородников Б.Ф. 575
 Одоевский Н.И. 55
 Озерский Н.Е. 577
 Ознобишин Д.В. 584
 Окунь С.Б. 23, 575
 Олег (кн.) 26
 Олег Святославич (кн.) 26
 Оленин 463
 Ольденбург С.С. 606
 Ольденбург С.Ф. 344
 Ольденбургский Георг 183, 500
 Ольденбургский П.Г. 215, 409, 485
 Омельченко О.А. 570
 Ордин-Нащокин А.Л. 59, 69
 Оржеховский И.В. 449, 575
 Орлов А.А. 279, 552
 Орлов А.Ф. 168, 238, 536
 Орлов В.Н. 279, 552
 Орлов Ю.Г. 597
 Осипова М.Н. 600
 Остерман А.И. 109–111
 Островский А.Н. 401
 Очкур Р. 597
- Павел I** 111, 128–132, 145, 147, 154, 158, 169, 364, 366, 385, 437, 462, 500, 509, 594
 Павленко Н.И. 22, 522, 569, 570, 595
 Павлов А.П. 567, 587, 591
 Павлов Д.Б. 606

- Павлова Г.Е. 575
 Павлова Е.А. 597
 Павлов-Сильванский Н.П. 38, 592
 Падуров Т. 131
 Падусов А.И. 438
 Пажитнов К.А. 570, 575
 Пален П.А. 439
 Палеолог М. 326, 578
 Палеолог С.Н. 604
 Панарин А.С. 587
 Панин В.Н. 172, 179, 215, 233, 485, 486
 Панин Н.И. 107, 111, 113, 120
 Панина Э.С. 441
 Панкратова А.М. 585
 Парусов А.И. 438, 441
 Пассек В.З. 132, 447, 450
 Патрушева Н.Г. 600
 Пашкова Т.И. 591
 Переверзев П.Н. 343
 Перегудова З.И. 600
 Перген И. 480
 Перетц Е.А. 572
 Перовский А.Г. 380, 394, 505, 521
 Перовский Л.А. 374, 434, 442
 Персиц М.М. 585
 Перфильев А. 131
 Песков А.М. 595, 596, 602
 Пестель И.Б. 207
 Петр I 58, 79–94, 96, 101, 103, 106–112, 117, 121, 122, 148, 150, 354, 355, 367, 427, 593
 Петр II 107, 110
 Петр III 106, 107, 111, 120
 Петрей П. 590
 Петров К.В. 591
 Петров Ф.А. 600
 Петров Ю.А. 606
 Петровичева Е.М. 606
 Печерин Я.И. 353, 524, 575
 Пешехонов А.В. 337, 339, 344
 Пиотровский В. 597
 Пирунова Н.М. 575
 Писарев Д.И. 221
 Писарев С.Н. 575
 Писарькова Л.Ф. 595, 598
 Питирим (патриарх) 64
 Платер 463
 Платонов С.Ф. 591
 Плевако Ф.Н. 7, 261
 Плеве В.К. 218, 232, 233, 246, 534
 Плеве Н.В. 291, 561
 Племянников Г.А. 82
 Плеханов А.М. 602
 Плотникова А.Б. 595
 Плужник А.И. 520
 Победоносцев К.П. 218, 228, 293, 534, 559, 572
 Погребинский А.П. 23, 523, 575, 581, 608, 609
 Подвойский Н.И. 583
 Пожарский Д.М. 39, 40, 61
 Покровский В.И. 522
 Покровский М.Н. 325, 555
 Полвинен Т. 606
 Поливанов А.А. 313, 325, 579
 Поликарпов В.В. 606, 609
 Половцев А.А. 558, 572, 599
 Половцов А.А. 541
 Половцов П.А. 609
 Полоцкий С. 68
 Полунов А.Ю. 602
 Полянская Л. 575
 Полянский Н.Н. 576, 581
 Померанцев М.С. 570
 Понятовский С. 593
 Поплавский Ю.П. 315
 Попов Д.Ф. 587
 Порошин С.А. 593, 594
 Португальский Р.М. 609
 Поспеловский Дм.В. 587
 Потапов А.Л. 223
 Потекин М.Н. 585
 Потемкин А.Г. 511
 Потемкин Г.А. 128, 511, 594
 Потье 500
 Похлебкин В.В. 588
 Правилова Е.А. 610

- Предтеченский А.В. 23, 438, 520, 575
 Преображенский А.А. 22
 Пресняков А.Е. 590
 Приходько М.А. 596, 598
 Прокопович С.Н. 343, 344
 Прокопович Феофан 85
 Проскуракова Н.А. 602
 Протасов С.Г. 610
 Протасьев В. 32
 Протопопов А.Д. 321, 322, 324–327, 337, 552, 555, 556
 Прянишников Ф. 482
 Пугачев Е.И. 112, 120, 126, 127, 129, 131, 152
 Пуришкевич В.М. 287, 289, 326
 Пуссен Н. 527
 Пустоход П.Н. 452
 Пушкарева И.М. 606
 Пушкин А.С. 203, 395, 445, 446, 505
 Пущин И.И. 203
 Пчелов Е.В. 588
 Пыжиков А.В. 586
- Радищев А.Н.** 127, 128, 131, 132
 Раев М. 22
 Раев Н.П. 325, 555
 Разин С. 57, 65, 66, 72, 78
 Разумовская (кн.) 414
 Разумовский А.Г. 107
 Разумовский А.К. 187
 Разумовский К.Г. 150, 151
 Рапов О.М. 590
 Распутин Г. 279, 312, 319–322, 325, 326, 552, 555
 Расопчин Ф.В. 439
 Рахматуллин М. 593
 Рачковский П.И. 232, 295
 Редигер А.Ф. 528, 604
 Рейтерн М.Х. 215, 234, 496
 Рембрандт 527
 Ремнев А.В. 587, 598, 602, 606
 Репин И. 527
 Решетов Н.А. 442
- Ржевский А.А. 366
 Рид Джон 583
 Римский С.В. 602
 Роббинс Р. 598
 Ровинский Д.А. 403
 Рогов В.А. 592
 Рогожин Н.М. 592
 Риттих А.А. 324
 Родзянко М.В. 287–289, 310, 317, 318, 328, 329, 332, 554, 556, 583
 Родиев Ф.И. 289
 Рождественский С.В. 21, 575
 Роз С. 527
 Розенберг В. 575
 Розенталь И.С. 581, 606
 Романов М. 40, 53–55
 Романович-Словатинский А. 137, 450
 Романовский 340
 Романовы 340
 Ромодановский Ф.Ю. 88
 Ронин С.Л. 585
 Ростовцев Я.И. 172
 Ротенберг С.С. 567
 Рубинштейн Д.Л. 312, 322
 Рубиншттейн Н.Л. 585, 595
 Рудаков В.Е. 451
 Руднева С.Е. 610
 Ружицкая И.В. 598
 Рузский Н.В. 326
 Румянцев Н.П. 160, 517
 Румянцев П.А. 150
 Русанов Г.М. 512
 Рууд Ч.А. 598
 Рухлов С.В. 325
 Рыжов Д.С. 602
 Рындзюнский П.Г. 23, 451, 452, 575
 Рюрик 26
 Рюриковичи 39
 Рябушинский П.П. 315, 317
- Саблер В.К.** 289, 325
 Савва В.И. 567

- Савинков В.В. 343
 Садиков П.А. 22, 40, 567, 591
 Сазонов С.Д. 301, 321, 325, 579
 Салазкин С.С. 344
 Салтыков И. 490
 Салтыков Н.И. 160, 535
 Самарин А.Д. 325
 Самарин М.М. 82
 Самарин Ю.Ф. 38
 Самойлов Ф.Н. 579
 Самоквасов Д.Я. 567
 Санглен Я.И. де 476, 477
 Сановер 500
 Сапожников 510
 Сафонов В.Ф. 580
 Сафонов М.М. 575
 Сахаров А.И. 598
 Сахаров А.Н. 605
 Сахаров Н.В. 442
 Свак Д. 593
 Свердлов М.Б. 590
 Свиридов М.Г. 366
 Святополк-Мирский П.Д. 218, 219,
 537, 540
 Себач-Монтефиоре С. 595
 Севастьянов 519
 Седов П.В. 593
 Седунов А.В. 595
 Селезнев И.Я. 575
 Семенников В.Л. 581
 Сенин А.С. 585, 587, 607, 610, 611
 Сенцов А.А. 610
 Семенов А. 454, 524
 Семенов Л.К. 565
 Сергеевич В.И. 21, 38, 70, 161
 Сергей Александрович (вел. кн.)
 218, 534
 Серебрякова А.Е. 297
 Серeda Н.Ф. 595
 Середонин С.М. 21, 451, 559
 Сербов Н.И. 527
 Серков А.И. 588
 Сиверс Я.Е. 132, 500
 Сивков К.В. 570
 Сидельников С.М. 23, 581
 Сидоров А.Л. 24, 581, 585
 Сизиков М.И. 570
 Сильвестр А. 37
 Симоненко В. 609
 Симонова М.С. 581
 Синицына Н.В. 590
 Сипягин Д.С. 233
 Скобелев М.И. 337, 338, 344
 Скорняков-Писарев Г.Г. 95
 Скоробогатов А.В. 595
 Скоропадский И.И. 150
 Скрипилев Е.А. 24, 585
 Скрынников Р.Г. 22, 590, 591, 593
 Славин Н.Ф. 585, 611
 Слиска Л.К. 587, 589, 590, 595,
 596, 606
 Смагина Г.И. 596
 Смирнов И.И. 40
 Смирнов Н.Н. 611
 Смирнов В.З. 576
 Смирнов С.А. 315, 342, 344
 Смыкалин А.С. 591
 Соболев Г.Л. 583
 Соболева Е.В. 576
 Соболева Н.А. 587
 Солнцева С.А. 611
 Соловьев М.Е. 581
 Соловьев С.М. 20, 565
 Соловьев Ю.Б. 23, 576, 581
 Соловьев Я.А. 375, 440
 Соломатина С.А. 602
 Сольский Д.М. 290, 291, 538, 539,
 541
 Софроненко К.А. 567, 570
 Софья (царица) 87
 Спасович В.Д. 261
 Сперанский А.Н. 568
 Сперанский М.М. 6, 22, 155, 156,
 161, 163, 166, 170, 174, 177,
 207, 355, 367, 368, 371, 376,
 377, 399, 403, 439–441, 447,
 464–466, 468, 469, 474–476,
 478, 479, 488, 497, 507, 513,

- 518, 519, 525, 534, 535, 557,
571, 596
- Спиридович А.И. 297, 572, 604
- Спирин Л.М. 23, 585
- Станиславский А.Л. 591
- Старцев В.И. 23, 24, 562, 581, 585,
607, 609
- Стасов В.П. 395
- Стафарова Е.Л. 602
- Стегний П.В. 596
- Степанов В.Л. 602
- Степанов С.А. 598, 607
- Степанский А.Д. 566, 576, 581
- Стешенко Л.А. 570, 571
- Стишинский А.С. 317
- Стог А.Д. 443
- Стогов Э.И. 596
- Столыпин П.А. 278, 279, 285, 288,
293–295, 299, 550, 551, 578,
603, 605
- Стрекопытов С.П. 602
- Стрешнев Т.Н. 82, 97
- Строганов П.А. 160, 177, 473
- Строев В.Н. 571, 576
- Стронгин В.Л. 610
- Струве П.Б. 257, 356, 483
- Струминский В.Я. 574
- Суворин А.С. 579, 600
- Суворов А.В. 511
- Судацков Н.Д. 609
- Суханов Н.Н. 609
- Сухарева О.В. 588
- Сухомлинов В.А. 313, 325, 604
- Сухомлинов М.И. 520, 527, 579
- Сыромятников Б.И. 38, 565, 571,
586
- Сытин П.В. 445
- Таганцев Н.С. 579
- Танеев А.С. 470, 558
- Танеева А.С. 552
- Тарасов И.Т. 21
- Тарбеев 365
- Тарновский К.Н. 23, 581
- Татаринов В.А. 215, 237
- Татищев В.Н. 19
- Татищев С.С. 440, 576, 602
- Твардовская В.А. 602
- Теплов Г.Н. 132
- Терешина Е.П. 609
- Терещенко М.И. 311, 330–332,
337, 339, 340, 342–344
- Тимашев А.А. 447
- Тимашев С.И. 278, 299, 317
- Тимирязев В.И. 278, 299
- Тимофеев А.Г. 455
- Тимошук Б.А. 590
- Тинина З.П. 588
- Тихомиров Л. 600
- Тихомиров М.Н. 40, 593
- Тихон (моск. митрополит Бела-
вин В.И.) 356
- Ткаченко С.В. 588
- Токарев С.В. 455, 525
- Токарев Ю.С. 583–585
- Толочко П.П. 590
- Толстой А.К. 454
- Толстой Д.А. 218, 231, 242, 534
- Толстой И.И. 546, 604
- Толстой Л.Н. 221, 414
- Толстой П.А. 94, 95, 109, 119
- Толь К.Ф. 500
- Томсинов В.А. 598
- Торке Х.-Й. 591
- Торнов В. 131
- Тот Ю.В. 598
- Трепов А.Ф. 322, 324–326, 550,
562
- Трепов В.Ф. 558
- Трепов Д.Ф. 279, 293, 295, 302,
322, 541, 551, 552, 558
- Третьяков С.Н. 342, 344
- Трещенков 295
- Трифильев Е.П. 438
- Троицкий И.М. 520, 521
- Троицкий Н.А. 598
- Троицкий С.М. 22, 522, 571
- Тройницкий А.Г. 450

Троцина К. 576
Троцкий И. 576
Троцкий Н.А. 23
Трощинский Д.П. 365
Трубецкой А.В. 38
Трубецкой Д.Г. 40
Трубецкой Н.Ю. 112
Трубецкой Ю.Ю. 95
Трусевич М.И. 297
Туманова А.С. 607
Тургаев А.С. 587
Тыркова-Вильямс А.В. 604
Тюрин Б.П. 588
Тютчев А.Ф. 572
Тютюкин С.В. 581

Уваров Г.Л. 512
Уваров С.С. 186, 187, 470, 508
Ульрих Г. 132
Уортман Р.С. 598
Урусов А.И. 261
Урусов М.А. 442
Устюгов Н.В. 22, 568
Ушаков А.И. 95, 119, 576

Фабра 500
Фадеев Р.А. 528
Федор Алексеевич 65
Федор Иванович 39
Федоров В.А. 596, 598
Федосова Э.П. 603, 607
Феогност (митрополит) 31
Феокистов Е.М. 572
Филарет (патриарх) 64
Филиппов А.Н. 566, 576
Филюшкин А.И. 591
Фирсов С.Л. 607
Флетчер Дж. 590
Флоринский М.Ф. 581, 607, 609
Флоровский А.В. 571
Флоря Б.Н. 591
Фоккеротт И.-Г. 593
Фонвизин 366
Фонвизин М.А. 529

Фредерикс В.Б. 279, 552
Фриш Э.В. 290
Фроянов И.Я. 590
Фуше Ж. 475, 476

Хабалов С.С. 328
Харитонов П.А. 561
Хвостов А.А. 324, 562
Хвостов А.Н. 319, 324
Хованский В. 519
Хованский П. 519
Хомяков А.С. 38
Хомяков Н.А. 287
Хорошев А.С. 590
Храповицкий А.В. 594
Христофоров И.А. 603
Хромов Н.А. 526
Хромов П.А. 353, 454

Церетели И.Г. 337, 344
Цинский Л.М. 447
Ципкин Г.А. 585
Ципкин И.С. 577
Цицианов П.Д. 210

Чаадаева О.И. 585
Чагин Г.Н. 592
Чарторижский А.А. 160, 517, 596
Челищев 365
Челноков М.В. 311, 315
Черевин П.А. 223
Черепнин Л.В. 22, 38, 40, 568, 569
Черкасов В.В. 588
Черкасов В.Н. 455, 525
Черкасский А.М. 110
Черкасский И.Б. 61
Черменский Е.Д. 23, 581, 585
Чернов А.В. 22, 568, 593
Чернов В.М. 337, 344, 608
Чернуха В.Г. 557, 576
Чернышев А.И. 160, 170, 189, 470,
514
Чернышевский Н.Г. 227, 421, 439,
453, 492, 497, 523, 524

- Чиби́ряев С.А. 576, 598
 Чима́ров С.Ю. 603
 Чи́ркин С.В. 604
 Чи́стякова О.И. 564
 Чи́чагов П.В. 190, 484, 515
 Чи́черин Б.Н. 20, 38, 353, 568, 576
 Чу́маков В.Т. 588
 Чхеи́дзе Н.С. 329
- Шавельский Г.И.** 608
 Ша́миль 211
 Ша́ндра В.С. 598
 Ша́пи́ро А. 576
 Ша́фи́ров П.П. 92
 Ша́франов П.А. 572
 Ша́ховской Д.И. 344
 Ша́цилло К.Ф. 23, 581, 607
 Шва́рц А.Н. 605
 Шебе́ко В.Н. 317
 Шевче́нко М.М. 598
 Шевы́рев А.П. 576
 Шевы́рин В.М. 609
 Шело́хаев В.В. 586, 607
 Шельма́гин И.И. 576, 582
 Шепелев Л.Е. 566, 576, 582, 587
 Шервуд И.В. 406–408, 480
 Шереме́тьев Ф.И. 40
 Шеста́ков А.В. 582
 Шестопа́лова А.П. 598
 Шешко́вский С. 131
 Шиба́ев М. 131
 Шидло́вский С.И. 322, 329
 Шикма́н А. 588
 Ши́лов Д.Н. 588
 Ши́льдер Н.К. 443, 520, 521, 523, 528
 Шинга́рев А.И. 289, 314, 317, 330, 344
 Шипов Д.Н. 579
 Ши́ринкин Е.Н. 307
 Ши́шков А.С. 508, 527
 Шля́пникова Е.А. 596
 Шми́дт С.О. 22, 40, 568, 591, 593
 Шта́ден Г. 590
- Штенбе́рг Б.С. 603
 Штраух С. 520
 Штюрме́р Б.В. 319–325, 337, 550, 553, 555, 562
 Шува́ев Д.С. 325
 Шувало́в И.А. 215
 Шувало́в И.И. 107
 Шувало́в П.А. 223, 447, 534
 Шувало́в П.И. 107
 Шуйский В. 38, 40
 Шульги́н В.В. 289, 314, 329, 330, 583, 609
 Шульги́н Д.И. 447
 Шума́ков С.А. 568
 Шуми́лов М.М. 598, 603
 Шуто́в А.Ю. 603
- Щапов Я.Н.** 590
 Щегло́витов И.Г. 295, 323, 324
 Щего́лев П.Е. 582, 583, 585
 Щелка́лов А.Я. 45
 Щелка́лов В.Я. 45
 Щерба́кова Е.И. 599
 Щерба́тов П.П. 365
 Щерба́тов А.Н. 366
 Щерба́тов А.Г. 442
 Щерба́тов М.М. 19, 116, 519
 Щерба́тов Н.Б. 324
 Щети́нина Г.И. 576
- Эйде́льман Н.Я. 437, 438
 Эймонтова Р.Г. 576
 Энгельс Ф. 419, 437, 452, 491, 514, 523, 524, 529
 Энгельга́рдт 329
 Энгельга́рт 365
 Эренфе́льд Б.К. 582
 Эрте́ль Ф.Ф. фон 447
 Эса́дзе С. 576
 Эссе́н П.К. 380
- Юзефович Л.А.** 593
 Ю́ренев П.П. 343
 Ю́рганов А.Л. 589, 590

Юрий Данилович (кн.) 31
Юрий Владимирович (кн. по про-
звищу Долгорукий) 30, 31
Юровский В.Е. 598
Юсти 108
Юсупов Ф.Ф. 326, 605
Юхт А.И. 571
Юшков С.В. 38, 566

Яворский С. 85
Ягужинский П.И. 83, 110, 112
Яковлев А. 568
Янжул И.И. 21, 572
Янин В.Л. 568, 590
Янушкевич Н.Н. 310

Ярослав Владимирович (кн.) 27, 28
Ярцов 423
Яхонтов А.М. 607
Яхонтов А.Н. 561, 563

Amburger E. 565
Emerson D. 521
Furnier A. 521
Luig Z. 442, 521
Monas S. 449
Pintner W.M. 524
Raeff M. 575
Smolitsch J. 565
Squire P.S. 449
Starr S. 456

- Абсолютная монархия 78–80, 98, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 121, 128, 137, 144, 152, 153, 156, 161, 162, 213, 217, 274, 308, 363, 535
- Ага-султан 209
- Агентура Третьего отделения Собственной его императорского величества канцелярии 169
- Агентура внутреннего наблюдения сх. 6
- Агентурная часть Особого отдела Департамента полиции (МВД) 297
- Адвокатура 200, 258
- Административное управление 381
- Административно-территориальное деление 33, 98, 99, 123, 192, 206
- Административный судья 348, сх. 13
- Адмирал 190, 333
- Адмиралтейская коллегия (Адмиралтейств-коллегия) 83, 89, 92, 109, 118, 129, 190, 464, 515–516, сх. 2, 3
- Адмиралтейский департамент Морского министерства 190
- Адмиралтейский приказ (Приказ адмиралтейских дел) 87, 92
- Адмиралтейский (Адмиралтейств-) совет (Морского ведомства) 161, 245, 292, 516, 545
- Адресная экспедиция 402
- Адъюнкты 187, 354
- Азиатский департамент МИД 517
- Академик 187, 354
- Академия наук (Императорская академия наук) 108, 185, 187, 354, 355, 506, 508, 567
- Академия русского языка и словесности (Российская академия) 108
- Академия художеств (Императорская Академия художеств) 108, 185, 187, 242, 355, 505, 527
- Аксакалы 273
- Актуариус 90
- Акцизное управление 263, сх. 4, 13
- Акционерная компания 217, 221
- Акционерное общество 217, 221
- Александринский театр 185, 527
- Александровское военное училище 269
- Александровский (Царскосельский) лицей 20, 203
- Александровский централ 253
- Алекса́ндро-Невская лавра 205
- Амлякары 273

- Аму-Дарьинский отдел 274
 Апелляционные департаменты Сена-
 ната 226
 Аптека 146, 391–392
 Аптекарский приказ (Аптекарская
 изба, Аптекарский двор, Ап-
 текарская палата, Главная
 аптека) 41, 59, 67, 69, 354,
 сх. 1
 Аптекарь 101
 Арестантская рота 197, 253, 395,
 407–408, 502
 Армия 41, 132, 168, 187, 188, 218,
 244, 300, 301, 306, 309, 310,
 342, 345, 355, 379, 389
 Артиллерийская академия (Ми-
 хайловская артиллерийская
 академия) 190
 Артиллерийский департамент
 (Военного м-ва) 187
 Артиллерийский округ (Крепост-
 ной артиллерийский ок-
 руг) 205
 Артиллерийский (Пушкарский)
 приказ 87
 Археографическая комиссия (МНП)
 187
 Археологическая комиссия (Имп.)
 185
 Архив Министерства Юстиции
 485
 Архив приказа 179
 Архив старых дел 179
 Архиепископ (Епископия) 28, 29,
 64, 85
 Архиерей 125, 195, 204, 380, сх. 3, 4
 Архимандрит 85
 Арык-аксакал 273
 Ассессор 89, 90, 100, 117, 135, 136,
 201
 Ассигнационный банк 490, 492, 494
 Аудиториат 501
 Аудиторский департамент Военно-
 го министерства 187, 188, 244
 Аукционная камера 121, 402, 417
 Аул 209
 Банк 130, 135, 180, 221, 237, 299, 322,
 427–428, 454–455, 493, 524
 Банкир 101, 141
 Банная канцелярия 93
 Барон 271
 Батальон внутренней стражи 377,
 391
 Баугерихт 149
 Берг-директориум 118
 Берг-коллегия 83, 89, 94, 117, 118,
 129, 423, 487–488, сх. 1
 Береговая застава 392
 Библейское общество 165
 Бий 209
 Биржа 221, 427, 455, 601
 Биржа труда 315, 350, сх. 13
 Биржевой комитет 264, 305,
 427–428
 Благородное собрание 413, 414
 Благочиние (Благочиннический
 округ) 125
 Благочинный 125, 444, сх. 3, 4, 7
 Ближняя дума 37, 53
 Ближняя канцелярия 81, 82, 94, 103
 Богдельня (больница) 134, 385,
 388, 391–392, 443
 Больничная касса 300, 305
 Большой театр (Императорский
 Б.т.) 185, 340
 Бояре введенные 32, 40
 Бояре путные 33, 40
 Боярская аристократия 36, 37, 53,
 65, 77, 105
 Боярская дума 14, 20, 36–40,
 43–45, 49, 52–55, 59, 60,
 65–68, 75, 77, 78, 81, 83, 88,
 105, 115, 353, 533, 567, сх. 1
 Боярство 31, 32, 40, 41, 48, 53, 56,
 68, 72, 89, 353
 Брандмейстер 404
 Бригада 310

- Бригада внутренней стражи 205
 Бригадир 103, 150
 Бронный приказ 41, 43, сх. 1
 Буржуазия 79, 105, 122, 141, 155, 174, 196, 216, 219, 229, 237, 250, 264, 289, 290, 300, 304, 310, 314–316, 318, 325, 331, 345, 359
 Буржуазная интеллигенция 290, 316
 «Буржуазная монархия» 215, 279, 308, 436
 Буржуазная республика 345, 351
 Буржуазные общества и союзы 316, 319, 320
 Бурмистерская (земская) изба 86, 87, 96, 101, 102
 Бурмистерская палата 86
 Бурмистр 77, 86, 96, 102, 125, 142
 Бюргермейстер 145
 Бюргерство 148, 149
 Бург-инспектор 424
 Бюрократический централизм 72, 105, 165, 177, 225, 229, 436, 469, 470
 Бюрократия 61, 65, 153, 156, 157, 161, 166, 217, 219, 321, 464, 506, 507, 533
 Бюро по составлению обзоров печати (Канцелярии Вр. пр-ва) 336

Вальдмейстер сх. 2
 Вальдмейстерская контора сх. 2
 Вальдмейстерская канцелярия 123
 Варшавский университет 267
 Вахмистр 91
 Ведомственная (линейная) система управления 193, 367
 Ведомственный орган печати 474
 Ведомственная печать 367, 386, 492, 526
 Ведомство императрицы Марии Федоровны 181
 Великий государь 64
 Великий князь 31–33, 36, 37, 41, 44, 534
 Великий посол 59
 Великое княжество Финляндское 171, 213, 271, 360
 Великороссийский приказ 59, 63
 Верхний земский суд 136, 138, 140, 145, 198, сх. 3
 Верхний надворный суд 136
 Верхняя расправа 136, 138, 145, 198, сх. 3
 Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия 224, 225, 230
 Верховная следственная комиссия 164, сх. 13
 Верховное Грузинское правительство 210
 Верховный главнокомандующий 310, 312, 342, 352
 Верховный тайный совет 107–112, 119, 533, 568, 569, 570
 Верховный уголовный суд (Сената) 227, 335, сх. 7
 Верховный уголовный суд по делу декабристов 1826 г. (Верховный уголовный суд для суждения злоумышленников, открывшихся 14 декабря 1825 г.) 164
 Верховный цензурный комитет 186
 Ветгерихт 149
 Вече 16, 26–30
 Вечевая изба 29
 Вечевой дьяк 29
 Виленский университет 202
 Вирник 26
 Вице-адмирал 301, 333
 Вице-губернатор 82, 97, 99, 135, 137, 201, 265, 369, 383, 384, 389, 390, 394, 419
 Вице-консульство 245

- Вице-председатель Государственного совета 290
 Вице-президент коллегии 90
 Владимирская четверть (Владимирский четвертичный приказ) 59, 61, 69
 Владимирский судный приказ 47, 60
 Владыка (Архиепископ Новгородский) 29
 Воевода 41, 42, 54, 56, 57, 60, 62–66, 68, 69, 72–74, 78, 79, 100, 101, 104, 105, 112, 117, 121–125, 133, 151, 152, 213, 460, сх. 1, 2
 Воеводская (комендантская) канцелярия 98, 123
 Воеводская изба 457
 Воеводская комиссия 213
 Воеводство 212
 Военная академия 189
 Военная гимназия 269
 Военная (воинская) коллегия 83, 87, 89, 91, 109, 118, 129, 187, 464, 511, сх. 2, 3
 Военная комиссия при Петроградском совете 329
 Военная по флоту канцелярия (Морского м-ва) 190
 Военная прокуратура 244
 Военное коннозаводство 431
 Военное министерство (Министерство военно-сухопутных сил) 187, 188, 190, 205, 217, 243, 244, 268, 292, 300, 301, 306, 309, 310, 391, 444, 511–515, 523, 529, 575, сх. 4, 5, 7, 9, 11
 Военное поселение 188–190, 205, 206, 512, 513, 529, сх. 13
 Военное училище 269
 Военно-инженерная академия (Николаевская инженерная академия) 190
 Военно-окружное управление 6, 42, 268, 309, сх. 4, 13
 Военно-окружной суд 228, 268, 306, 307, сх. 4, 7
 Военно-окружной штаб 6, 310
 Военно-полевой суд 306, 307, 339, сх. 4
 Военно-полицейская монархия 127
 Военно-походная канцелярия (Е. и в. военно-походная канцелярия) 82, 187, 509, 510
 Военно-промышленные комитеты 314–316, 320, 321, 324, 325, 331, 349, 581, 608
 Военно-рабочая бригада 396
 Военно-морской суд порта сх. 7
 Военно-топографическое депо (Военного м-ва) 187–189, 515
 Военно-революционный комитет сх. 13
 Военно-ученый комитет (Военного м-ва) 187, 243
 Военный губернатор 145, 193, 211, 374, 471
 Военный генерал-губернатор 374, 377
 Военный департамент Государственного совета 160, 219
 Военный кабинет министра-председателя Временного правительства 340, 352, сх. 13
 Военный министр 188, 189, 205, 243, 294, 301, 313, 316, 323, 343, 509, 542, 545, 553, 555, сх. 7
 Военный министр Царства Польского 212
 Военный округ 57, 102, 268, 300, 329
 Военный приемщик 390, 391
 Военный совет (Военного м-ва) 161, 219, 244, 292, 545
 Военный суд 146, 262
 Воинская горная команда 496

- Воинская команда 124, 182, 205
 Воинская часть 377, 390
 Воинское присутствие 310
 Войсковая (генеральная) канцелярия (см. Генеральная войсковая канцелярия)
 Войсковой подскарбий 76
 Войсковой (генеральный) суд (см. Генеральный войсковой суд)
 Войт 77, 213, 270
 Волостель 33, 34, 42, 48
 Волостная дума 368
 Волостная земская управа 346, с. 13
 Волостная система управления 147, 202, 208, 250, 251, 346, 368
 Волостная расправа 202, 430
 Волостное земское собрание 346, с. 13
 Волостное правление 147, 202, 208, 250, 251, 346, 429–430, с. 4
 Волостное управление 368, 371
 Волостной голова 147, 371, 429, 430
 Волостной земельный комитет 349, с. 13
 Волостной продовольственный комитет 346, 349
 Волостной старшина 250, 251, 261, 271, 346, с. 4
 Волостной суд 250, 251, 262, 304, 306, 306, 368, с. 4, 7
 Волостной сход по выборам в Государственную думу с. 8
 Волостной судья 251, 271
 Волостной сход 147, 250, 251, 255, 256, 271, 429–430, с. 4
 Волостные сословные органы 147
 Волость 30, 33, 50, 51, 68, 73, 74, 146, 202, 209, 251, 429–430
 Воспитательный дом 108, 385–387
 Восточно-Сибирское генерал-губернаторство 272
 Вотчина 36, 50, 53, 62, 72, 116
 Вотчинная канцелярия 94
 Вотчинная коллегия (Отчинная коллегия) 89, 94, 105, 118, 136, с. 2
 Вотчинная контора 95
 Вотчинник 53, 57, 60, 67, 100
 Вотчинный архив 179, 485
 Врачебная управа (губернская) 146, 390–392
 Врачебно-полицейский комитет 194, 402
 Врачебный инспектор 391
 Временная тюрьма 450
 Временное правительство 7, 335–352, 556–583, 609, 611, с. 13
 Временное управление казенных железных дорог (МПС) 239
 Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан (МВД) 335
 Временный комитет Государственной думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами 329
 Временный совет Республики 341, с. 13
 Всероссийская книжная палата 336
 Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия (Всевыборы) 339, с. 13
 Всероссийская сельскохозяйственная палата 314
 Всероссийский городской союз 311, 314–316, 320, 324
 Всероссийский земский союз 311, 314–316, 320, 324, 347
 Вторая Государственная дума 284, 285, 287, 292

- Второе коалиционное правительство 339, 341
- Второе отделение С. е. и. в. канцелярии 165–167, 222, 225, 369
- Второй департамент Сената 164, 228, 252, 295
- Второй Сибирский комитет 220, с.х. 12
- ВЦИК 582, с.х. 13
- Выборный воеводный совет 212
- Высшее учебное заведение 242
- Высшие комитеты 161, 162, 170, 171, 220
- Высшие учреждения (органы) 159, 162, 165, 166, 183, 219, 280
- Высший дисциплинарный суд 227, 335
- Газетная часть Третьего отделения (С. е. и. в. канцелярии) 223
- Галицкий четвертичный приказ 59, 61, 69
- Гауптвахта 195, 401
- Гауптманский суд 149
- Генерал 128, 131, 177, 189, 301, 313, 605
- Генерал-адмирал 92, 244, 301, 313
- Генерал-аудиториат 244, 509, 510
- Генерал-берг-директориум 118
- Генерал-губернатор 97, 99, 133, 140, 147, 152, 173, 192, 193, 196, 197, 207, 213, 224, 248, 263, 268, 270, 302, 306, 345, 363, 367, 369–375, 385, 414, 424, 435, 438, 439, 442, 500, 588, 598, с.х. 3, 8
- Генерал-губернаторство 134, 192, 206–208, 213, 246, 360, 374, 363, с.х. 3
- Генерал-инспектор артиллерии 300
- Генерал-инспектор кавалерии 300
- Генерал-инспектор пехоты 300
- Генерал-инспектор по инженерной части 188, 300, 513
- Генералиссимус 92
- Генерал-квартирмейстер 188, 310
- Генерал-лейтенант 333
- Генерал-майор 333
- Генерал от артиллерии 333
- Генерал от инфантерии 333
- Генерал от кавалерии 333
- Генерал-полицеймейстер 101, 125, с.х. 2
- Генерал-прокуратура 20
- Генерал-прокурор 81, 84, 111, 113, 114, 460, 463, 484, 569, 570, с.х. 3, 5, 7, 9, 13
- Генерал-рекётмейстер 84, 112, 570
- Генерал-фельдмаршал 188, 333
- Генерал-фельдцейхмейстер 94, 188, 513
- Генерал-фискал 84, 103, с.х. 2
- Генеральная войсковая канцелярия 150
- Генеральная войсковая старшина 149
- Генеральное консульство 245
- Генеральный бунчужный 76
- Генеральный войсковой суд 150
- Генеральный двор 81, 88, 354
- Генеральный есаул 76
- Генеральный комиссариат 87
- Генеральный обозный 76
- Генеральный писарь 76
- Генеральный суд 151
- Генеральный судья 76
- Генеральный хорунжий 76
- Генеральный штаб 118, 243, 515, 528, 605
- Герадский суд 149
- Герольдия 141
- Герольдмейстер 84
- Герольдмейстерская контора 84
- Гетман 76, 150
- Гетманская канцелярия 76
- Гильдейский старшина 101
- Гильдейское купечество 141, 148, 415, 416, 418, 451

- Гильдия 101, 102, 141,
 Гимназия 186, 203, 204, 267, 269,
 354
 Главная военная канцелярия 87
 Главная Дворцовая канцелярия
 122, сх. 2
 Главная межевая канцелярия
 113
 Главная полицеймейстерская кан-
 целярия 109, 121, 125
 Главная соляная контора 121, 425,
 473
 Главная ясачная комиссия 152
 Главное артиллерийское управле-
 ние (Военного м-ва) 244
 Главное военно-инженерное уп-
 равление (Военного м-ва)
 301
 Главное военно-медицинское уп-
 равление (Военного м-ва)
 244
 Главное военно-судное управле-
 ние (Военного м-ва) сх. 7
 Главное военно-судебное управ-
 ление (Военного м-ва) 244
 Главное военно-техническое уп-
 равление (Военного м-ва)
 301
 Главное выкупное управление
 234
 Главное горное начальство 424,
 426
 Главное дворцовое правление (М-ва
 имп. двора и уделов) 242
 Главное инженерное управление
 244
 Главное интендантское управле-
 ние (Военного м-ва) 244
 Главное казначейство 175
 Главное по фабричным и горно-
 заводским делам присут-
 ствие Министерства тор-
 говли и промышленности
 236, 299
 Главное почтовое управление
 (МВД) 175, 177, 396, 472
 Главное управление мануфактур
 518, 519
 Главное правление училищ (М-ва
 народного просвещения) 185,
 186
 Главное тюремное управление
 (МВД) 230, 233, 336
 Главное управление 270, 460, 469,
 533
 Главное управление водяных и
 сухопутных путей сообще-
 ний 174, 183, 433, 434, 500–
 502, сх. 12
 Главное управление военно-учеб-
 ных заведений (Военного
 м-ва) 244
 Главное управление Генерального
 штаба 243, 294, 300, 301, 335,
 сх. 6, 9
 Главное управление горных и со-
 ляных дел (М-ва финан-
 сов) 182, 425, 496
 Главное управление государствен-
 ного коннозаводства 184,
 383, 431, сх. 5, 9, 11, 12
 Главное управление государст-
 венного контроля 183
 Главное управление духовных дел
 (разных) (иностранных) ис-
 поведаний 165, 174, 175, 178,
 460, сх. 12
 Главное управление землеустрой-
 ства и земледелия 298, 299,
 306, 318, сх. 9, 11
 Главное управление иррегуляр-
 ных войск (Военного м-ва)
 244
 Главное управление кораблестро-
 ения и снабжения (Мор-
 ского м-ва) 245
 Главное управление Красного
 креста 326

- Главное управление мануфактур 518, 519
- Главное управление местами заключения (М-ва юстиции) 336
- Главное управление наместника 211
- Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей (М-ва финансов) 235
- Главное управление по делам местного хозяйства (МВД) 233, 297
- Главное управление по делам милиции (МВД) 335, 336
- Главное управление по делам печати (МВД) 223, 230, 298, 335, 336
- Главное управление почт 179, 338, 482, сх. 12
- Главное управление почт и телеграфов (МВД) 217, 232
- Главное управление путей сообщения 174–176, 183, 202, 239, 395, 408, 434, 435, 500–502, 525
- Главное управление ревизии государственных счетов 174, 175, 182, 183, 466, 497, сх. 12
- Главное управление санитарным делом 320, 321
- Главное управление торгового мореплавания и торговых портов 237, 299
- Главное управление уделов (М-ва имп. двора и уделов) 242
- Главное управление цензуры 186
- Главкомандующий на театре военных действий 138, 165, 188, 306, 325, 439
- Главкомандующий армиями фронта 310
- Главкомандующий Грузии 210
- Главначальствующий гражданской частью на Кавказе 270
- Главначальствующий Отд. корпусом жандармов 248, 296
- Главначальствующий над почтовым департаментом 396
- Главноуправляющий Второго отделения С. е. и. в. канцелярии 203
- Главноуправляющий землеустройства и земледелия 291, 298, 299, 542
- Главноуправляющий переселенческого управления 299
- Главноуправляющий Собственной е. и. в. канцелярии 554
- Главный военно-морской суд 545, сх. 7
- Главный военный суд 244, 545
- Главный военный прокурор 244
- Главный директор водяных и сухопутных сообщений 433, 434
- Главный комитет Всероссийского союза городов 311, сх. 11
- Главный комитет Всероссийского союза земств 311, сх. 13
- Главный комитет железных дорог 238
- Главный комитет об устройстве сельского состояния 220
- Главный комитет по крестьянскому делу 172, 375, сх. 12
- Главный комитет по охране железных дорог (МПС) 305
- Главный комитет по снабжению армии (см. Земгор) сх. 11
- Главный магистрат 89, 95, 101, 105, 117, 123, 125, 427, 446, 518, 519
- Главный морской штаб 191, 245, 516
- Главный начальник военных поселений 189

- Главный начальник (главноначальствующий) Третьего отделения С. е. и. в. канцелярии 168
 Главный почт-директор 396
 Главный продовольственный комитет Министерства торговли и промышленности 318
 Главный священник армии 244
 Главный священник флота 244
 Главный судья сх. 2
 Главный фабричный инспектор (М-ва финансов) 236
 Главный цензурный комитет 186
 Главный штаб (Военного м-ва) 243, 310, 512, 516, сх. 12
 Главный штаб Действующей армии 188
 Главный е. и. в. штаб по военным поселениям 188, 189, сх. 12
 Главный штаб Кавказской армии 211
 Главный экономический комитет Временного правительства 338, сх. 13
 Главный экономический совет Временного правительства сх. 13
 Гласный 142, 249, 251, 255, 256, 304, 346
 Гмина 213, 270
 Гминный войт 270
 Гминный суд 270
 Гминный сход 213, 270
 Голова 51, 71, 73, 115, 207, 209
 Гонец 59
 Горная экспедиция 488
 Горное начальство 488
 Горное правление 201, 423–425, 488
 Горный аудиториат (М-ва финансов) 182, 425
 Горный департамент 180, 471, 488, 495
 Горный институт 180
 Горный начальник 487
 Горный округ 180, 424, 425, 468, 488
 Горный совет 488
 Горный ученый комитет (Деп-та гос. имуществ М-ва финансов) 180
 Городничий 49, 73, 134, 135, 146, 207, 208, 249, 390, 401, 404, 422, 444, 445, сх. 1, 3
 Городовой атаман 76
 Городовой купеческий староста 418
 Городовой магистрат 102, 123, 137, сх. 2
 Городовой нижний суд сх. 2
 Городовые обыватели 141, 142
 Городовые приказчики 49–51, 73
 Городовые фискалы 100, 103
 Городская дума 257, 259, 270, 271, 380, сх. 4, 13
 Городская курия по выборам в Госдуму сх. 8
 Городская полиция 398, 399
 Городская почта 446
 Городская управа 257, 271, 329, сх. 4, 8, 13
 Городские депутатские собрания 142, 198, 414, 417
 Городские органы самоуправления 141–143, 145, 148, 216, 218, 246, 247, 254, 256–258, 300, 302, 303, 311, 346, 347, 350, 352
 Городские сословные учреждения 141, 145, 198, 254
 Городское жандармское управление 253
 Городское общество 141–143
 Городское по делам об обществах и союзах присутствие 247
 Городское полицейское управление 249, сх. 4, 8
 Городское правление 369
 Городское самоуправление 361
 Городское сословие 101, 144, 410, 414, 417, 418, 444, 445, сх. 3

- Городской голова 137, 142, 227, 256, 257, 261, 311, 345, 400, 414, 416, 417, 427, 428, 602, сх. 13
- Городской магистрат 136, 137
- Городской продовольственный комитет 349, сх. 13
- Городской союз 324
- Городской староста 137, 258
- Городской судья 259, 304, сх. 7
- Городчик 49
- Госпиталь 134, 385
- Государственная дума Российской империи 17, 21, 276, 297, 308, 310, 311, 313, 318, 319, 322, 323, 325, 327, 329–331, 345, 352, 368, 529, 538, 540, 543–545, 548, 550–554, 556, 561–563, 576–585, 603–608, сх. 8, 9, 10, 11
- Государственная канцелярия 160, 161, 219, 220, 225, 227, 539
- Государственная страховая контора 493, 494
- Государственная экспедиция счетов Сената 182
- Государственное казначейство 130, 173, 175, 176, 179, 180, 234, 469, 487, 494, сх. 12
- Государственное крестьянство 239, 250
- Государственное совещание 340
- Государственный архив Российской федерации (ГАРФ) 355, 441, 447, 449, 519–523, 564
- Государственный архивный фонд СССР 361
- Государственный ассигнационный банк 121, 180–182
- Государственный банк 235, 236, 264, 300, 427, 572
- Государственный казначей 180
- Государственный коммерческий банк 181
- Государственный контролер 182, 237, 291, 323, 342, 344, 466, 494, 542, 561, сх. 5
- Государственный контроль 130, 155, 175, 216, 237, 468, 497, 498, 544, сх. 4, 5, 9, 11, 12
- Государственный секретарь 161, 527, 573
- Государственный совет Российской империи 14, 17, 21, 23, 155, 160–162, 170, 175, 180, 213, 216, 218–222, 237, 274, 277, 278, 284, 288–290, 328, 331, 332, 342, 345, 356, 368, 369, 417, 420, 466, 484–488, 490, 494, 498, 502, 524, 527, 535–537, 540, 542–545, 551, 553–556, 559, 562, 571, 573, сх. 5, 7, 9, 11–13
- Государственный совет Царства Польского 213
- Гофгерихт 149
- Гофинтендантская контора 122
- Гофмейстер 333
- Гофмейстерская часть 242
- Градоначальник 196, 248, 250, 253, 302, 303, 345, 404, 405, 595, сх. 6
- Градоначальство 196, 246, 263, 307, 329, 404, 405, 448
- Гражданская палата 447
- Гражданский департамент Судебной палаты сх. 7
- Гражданский суд сх. 3
- Гранатный двор 67
- Губа 50, 60, 74, 353
- Губернатор 12, 79, 82, 99–101, 104, 105, 112, 117, 121–125, 133–138, 140, 145, 149–152, 165, 193–196, 198, 199, 205, 208, 209, 211, 221, 246–248, 255, 265, 303, 304, 345, 346, 359, 363, 368, 369, 375–382, 387–391, 393, 394, 398, 401, 412, 415, 422, 432, 436, 442, 444, 460, 475, 594, сх. 3, 4, 7, 8

- Губерния 97–100, 123, 128, 133–135, 138, 140, 141, 147, 148, 151, 164, 168, 170, 172, 192, 193, 195–199, 201, 202, 204, 205, 207, 208, 213, 220, 225, 226, 237, 246, 249, 251, 254, 255, 264, 268, 270, 286, 300, 302, 305, 311, 315, 350, 355, 359–361, 363–369, 370–375, 390, 420, 423, 468
- Губернская дворянская опека 380
- Губернская дорожная комиссия 247, 394, 395
- Губернская землеустроительная комиссия 298, 305, 306
- Губернская земская управа 255, 311, 329, сх. 4, 8, 13
- Губернская казенная палата 360
- Губернская канцелярия 97, 123, 193, 389, 460
- Губернская комиссия народного продовольствия 394
- Губернская лесоустраительная комиссия сх. 4
- Губернская реформа 198
- Губернская типография 378
- Губернская строительная комиссия 394, 395, 434
- Губернские комиссии 193, 194
- Губернские комитеты о раскольниках 195
- Губернские комитеты торговли и мануфактур 247, 264
- Губернская палата гос. имущества 360
- Губернские присутствия 133
- Губернские учреждения 368
- Губернский архив 378
- Губернский архитектор 378
- Губернский батальон 205
- Губернский воинский начальник 268
- Губернский город 99, 133, 139, 195, 197, 203, 204, 249, 401, 407
- Губернский городской 595
- Губернский (городской) военно-промышленный комитет сх. 13
- Губернский дворянский комитет 198
- Губернский земельный комитет 349, сх. 13
- Губернский землемер 378
- Губернский исполком крестьянских депутатов сх. 13
- Губернский исполком рабочих и солдатских депутатов сх. 13
- Губернский казначей 135, 421
- Губернский комиссар Временного правительства 340, 345, сх. 13
- Губернский комитет земских повинностей 194, 422, 423
- Губернский лесничий 421
- Губернский лесоохранительный комитет 247, сх. 4
- Губернский магистрат 136, 145, 198, сх. 3
- Губернский оспенный комитет 393, 444
- Губернский острог 197, 407, 450
- Губернский полубатальон 205
- Губернский почтамт 394
- Губернский предводитель дворянства 140, 197, 198, 227, 261, 306, 390, 394, 411–413, 432, 444, сх. 3, 4
- Губернский продовольственный комитет 349, сх. 13
- Губернский прокурор 137, 138, 145, 149, 363, 381, 389, 394, 485, сх. 13
- Губернский раскольнический комитет 170
- Губернский распорядительный комитет 247, 390, 391
- Губернский рекрутский комитет 247
- Губернский секретарь 334

- Губернский сословный суд 136, 137, 145, 211, 360, 368
- Губернский статистический комитет 247, 389
- Губернский училищный совет 266, с. 4
- Губернское акцизное управление 246, 263
- Губернское дворянское собрание 140, 197, 410–412, с. 3, 4
- Губернское земское собрание 254–256, 304, 311, с. 4, 13
- Губернское жандармское управление 248, 252, 302, с. 4, 6, 7
- Губернское избирательное собрание по выборам в Государственную думу с. 8
- Губернское казначейство 264, с. 4, 13
- Губернское особое совещание 248
- Губернское правление 134, 135, 137, 138, 145, 149, 193, 194, 207–209, 211, 246, 368–371, 377, 378, 380–384, 388, 415, 420, 440–456, 447, 475, с. 3, 4
- Губернское присутствие об общественных союзах с. 4
- Губернское присутствие по воинской повинности 247, с. 4
- Губернское присутствие по горнозаводским делам 247
- Губернское присутствие по городским делам 257, с. 4
- Губернское присутствие по делам об обществах и союзах 303
- Губернское присутствие по земским делам 256, 258, с. 4
- Губернское присутствие по земским и городским делам 256, с. 4
- Губернское присутствие по квартирному налогу 265
- Губернское присутствие по крестьянским делам 247, 251, с. 4
- Губернское присутствие по освидетельствованию умалишенных 265
- Губернское присутствие по питейным делам 247, 264
- Губернское присутствие по податным делам 264, с. 4
- Губернское присутствие по фабричным делам 247, 264, с. 4
- Губернское присутствие по фабричным и горнозаводским делам с. 4
- Губернское рекрутское присутствие 194, 389, 390
- Губернское страховое присутствие 300, 305
- Губернское управление государственных имуществ 265, с. 4
- Губная изба 50, 74, с. 1
- Губной дьяк 50
- Губной староста 47, 50, 51, 60, 72, 74, 96, 97, с. 1
- Губные органы 50, 51
- Дальневосточное наместничество 220
- Дань 25, 28
- Данщик 26
- Даточные люди 59
- Двоевластие 345, 350
- Двор 41, 44, 139
- Дворецкий 44, 45, 68
- Дворцовая агентура с. 6
- Дворцовая е. и. в. контора 184
- Дворцовая охрана 297, с. 6
- Дворцовый комендант с. 6
- Дворцовый патриарший приказ 64, 85, 86, с. 1
- Дворцовый приказ 44, 95, с. 1, 2
- Дворянская корпорация 197
- Дворянская опека 137, 447, с. 3
- Дворянские комитеты 172
- Дворянские сословные органы 254

- Дворянский банк 121, 264
Дворянский земельный банк 236
Дворянский заседатель 195, 199
Дворянский конвент Лифляндии 148
Дворянский комитет Эстляндии 148
Дворянский суд 140, 199
Дворянское депутатское собрание 141, 447, 473–480
Дворянство 35, 39, 41, 43, 50, 53, 55, 67, 72–74, 82, 91, 92, 100, 113, 114, 116, 127, 135, 136, 140, 144, 147, 151–153, 155–158, 385, 389, 410–414, 417, 418, 427, 451, 494
Дежурный генерал 188, 310
Действительный тайный советник 333
Декан университета 203, 204
Делопроизводство 11, 12, 231, 295, 317
Демократическое совещание 340, 344
Демидовский лицей в г. Ярославле 203
Денежный двор 62
Департамент 113, 114, 118, 130, 160, 162–164, 174, 178–180, 185, 186
Департамент внешних сношений МИД 517
Департамент внутренних сношений МИД 192
Департамент водяных коммуникаций 130, 183, 500
Департамент военной и морской отчетности Главного управления ревизии государственных счетов 182
Департамент военных поселений 189, 190, 512, 513
Департамент Генерального штаба 189, 515
Департамент Герольдии (Сената) 164, 451
Департамент горных и соляных дел Министерства финансов 180, 182, 235, 492
Департамент государственной полиции Министерства внутренних дел 255, 230
Департамент государственных земельных имуществ Министерства земледелия и государственных имуществ 241
Департамент государственных имуществ 492
Департамент гражданской отчетности Главного управления ревизии государственных счетов 182
Департамент духовных дел 160, 165
Департамент железнодорожной отчетности Государственного контроля 238
Департамент железных дорог 183, 502
Департамент законов Государственного совета 380, 486
Департамент земледелия Министерства государственных имуществ 240, 241
Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности Министерства государственных имуществ 240, 241
Департамент земледелия Главного управления землеустройства и земледелия 299
Департамент кредитной отчетности Государственного контроля 238
Департамент мануфактур и внутренней торговли Министерства финансов 178, 180, 181, 477–479, 489

- Департамент неокладных сборов
Министерства финансов
234, 235
- Департамент общих дел Главного
управления по делам мест-
ного хозяйства 297
- Департамент общих дел Минис-
терства полиции 179, 481
- Департамент окладных сборов
Министерства финансов
234, 235
- Департамент по делам православ-
ной церкви Министерства
исповеданий 339
- Департамент по делам инослав-
ных и иноверческих испо-
веданий Министерства ис-
поведаний 339
- Департамент полиции 218, 230–232,
253, 288, 295–298, 303, 312,
326, 327, 332, 335, сх. 6, 7
- Департамент полиции исполни-
тельной 178, 230, 408, 476–
481
- Департамент полиции медицин-
ской (М-ва полиции) 178
- Департамент полиции хозяйст-
венной (М-ва полиции) 178
- Департамент промышленности,
наук и торговли (Гос. сове-
та) 219
- Департамент разных податей и
сборов Министерства фи-
нансов 180, 420, 491, 492
- Департамент решения старых дел
бывшей Ревизион-колле-
гии 182
- Департаменты Сената 113
- Департамент таможенных сборов
524
- Департамент торговли и ману-
фактур Министерства фи-
нансов 235–237, 264
- Департамент уделов Министерст-
ва императорского двора и
уделов 130, 146, 173, 175,
176, 184, 202, 242, 265, 432,
433, 469, 503–506, 526, 574,
сх. 12
- Департамент полиции хозяйст-
венной Министерства по-
лиции 178
- Департамент экономии Государ-
ственного совета 493
- Дерптский университет 202
- Десятский 27, 50, 51, 74, 101, 146,
195, 249, 250, 400
- Дети боярские 41, 42, 47, 48, 50,
67, 72–74
- Детский приют 385
- Дивизия 310
- Дипломатическое управление на-
местника Кавказа 211
- Директор Академии наук 355
- Директор гимназии 204
- Директор Главного управления
водяных и сухопутных пу-
тей сообщения 183
- Директора Департаментов МВД
466–468
- Директор Департамента полиции
МВД 297, сх. 6
- Директор духовной семинарии
Директория 340, 343, 344
- Директор над коллегией 130
- Директор народных училищ 266,
268, сх. 4
- Директор училища 203, 389
- Директор экономии (Губ. казен-
ной палаты) 135, 145
- Директор почтового департамента
сх. 3
- Дирекция императорских театров
(М-ва имп. двора и уделов)
185, 242
- Дистрикт 99, 102, 123
- Дмитровский судный приказ 47
- Доводчик 34

Дозорщик 43, 61, 73
Доимочная канцелярия 121
Доимочный приказ 121, сх. 1
Долговая тюрьма 195, 253, 401
Доля 98
Дорога 394
Древнерусское государство 16, 25–28
Дружина (княжеская) 25, 26
Думный дворянин 36, 53, 67, 68
Думный дьяк 36, 43, 53, 60, 62, 68, 69
Духовенство 29, 38, 39, 56, 79, 85, 89, 92, 114, 144, 288, 340, 389, 507, 508
Духовная академия 68, 205
Духовная консистория 125, 389
Духовная семинария 268
Духовная тюрьма 197
Духовное училище 204
Духовно-учебное управление Синода 165
Духовный суд 85, 262
Дюнемюндская тюрьма 197
Дьяк 39–42, 44, 45–48, 51, 56, 59, 60, 63, 65, 67, 70–72, 74, 76, 97
Дьякон 68

Еврейские комитеты 171, сх. 12
Егермейстерская контора 184
Единоначалие 173–175, 177, 186
Екатерининская больница 387
Епархиальные избирательные комитеты 289
Епархиальный архиерей 125
Епархиальный училищный совет 268
Епархия 64, 103, 125, 204, 268
Епископ 28, 64, 68, 85
Есаул 76

Жандарм 168
Жандармерия 18, 168, 196, 252, 280, 292, 296, 304, 312, 351

Жандармская команда 168, 406
Жандармская часть 196, 253, 355, сх. 6
Жандармский генерал 168, 196, 197, 405
Жандармский дивизион 168, 355, 406
Жандармский округ 196, 211, 380, 405
Жандармский офицер 168, 169, 195
Жандармский пограничный пункт сх. 6
Жандармский полк 168
Жандармское отделение 196
Жандармское полицейское управление железных дорог 253, сх. 6
Жандармское управление 218, 252, 263, 345
Железнодорожная компания 238
Железнодорожный отдел Государственного контроля 238
Житенный двор 63
Житничий голова 73, сх. 1
Жуз 209

Заведующий передвижением войск (Особого ком. по охране жел. дорог) 305
Заводское совещание Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства 317
Заемный банк 180, 235, 494
Западно-Сибирское генерал-губернаторство 272, 274
Западный комитет 220
Запасной хлебный магазин 393, 394
Записной приказ 67, 354, сх. 2
Заседатель 134–138, 140, 142, 197, 207, 209, 251, 387
Заседатель верхнего земского суда 136, 138

- Заседатель верхней расправы 136, 138
- Заседатель нижнего земского суда 135
- Заседатель нижней расправы 138
- Заседатель от государственных крестьян 284
- Заседатель совестного суда 138
- Заседатель уездного суда 138
- Засака 73
- Засечная крепость 73
- Засечный голова 73, сх. 1
- Заштатный город 195, 400
- Земгор (Главный ком. по снабжению армии) 316, 331, 349, сх. 11, 13
- Земельные комитеты 316
- Земледельческая курия по выборам в Государственную думу сх. 8
- Землеустроительные комиссии 305
- Земская изба 74, 96, сх. 1
- Земская канцелярия 102, 389
- Земская полиция 400
- Земская почта 400, 447
- Земская управа 256, 260
- Земские органы самоуправления 74, 216, 303, 346, 352
- Земский дьяк 51
- Земский исправник 134, 135, 138, 195, 207, 249, 399, 400, 412, сх. 3
- Земский комиссар 99, 102, 122, 149, сх. 2
- Земский отдел МВД 172, 229, 252, 375, сх. 7
- Земский приказ 20, 46, 47, 60, 71, 94, сх. 1
- Земский собор 17, 20, 38, 39, 47, 54–56, 62, 106, 115, сх. 1
- Земский союз 309, 311, 316, 321, 324, 325
- Земский староста 46, 51, 72, 74, сх. 1
- Земский суд 138, 151, 195, 207, 249, 399, 447
- Земский судья 51
- Земский участковый начальник 251, 259, 306, сх. 4, 7
- Земство 218, 219, 246, 254–257, 266, 289, 551
- Игумен 85**
- Ижорская канцелярия 87, 93
- Изба 41, 71
- Избирательный съезд земства 255
- Избирательный ценз 254, 255
- «Избранная рада» 37, 47
- Излюбленный голова см. Староста
- Илимский острог 131
- Имамат 211
- Император (императрица) 14, 80, 84, 105, 108, 110, 111, 124, 128, 140, 145, 156, 160, 161, 164–166, 171, 175, 177, 184, 188, 212, 217, 222, 310, 312, 368, 373, 464, 466, 506, 511, 533–536, 538, 560, сх. 1, 3, 5, 7, 11
- Императорская фамилия 526
- Императорский совет 108, 111, 113
- Императорское человеколюбивое общество 385
- Империя 105, 154
- Инвалидная команда 205, 391
- Инвалидный дом 386
- Инженерный департамент Военного министерства 187
- Инженер-генерал 333
- Инженерный округ (военного ведомства) 205
- Инженерный совет (МПС) 239
- Инквизитор (духовный фискал) 103
- Иноземный приказ 58, 59, 69, сх. 1
- Инородная управа 208, 209
- Инородцы 208
- Инспектор внутренней стражи 188

- Инспектор войск 294, 301
 Инспектор врачебной управы 146, 389, 444
 Инспектор гимназии 204
 Инспектор госпиталей (Главного штаба е. и. в.) 188
 Инспектор казенных училищ (учебного округа М-ва народного просвещения) 204
 Инспектор народных училищ (учебного округа М-ва народного просвещения) 266, 268, сх. 4
 Инспектор печати 303
 Инспекторский департамент Военного министерства 187, 188, 243
 Инспекторский департамент гражданского ведомства (III отд-я С. е. и. в. в канцелярии) 166
 Инспекторский отдел С. е. и. в. канцелярии 225
 Инспектор университета 203
 Инспектор училищ 265, 266
 Инспектор эксплуатации правительственных железных дорог (МПС) 239
 Инспекции типографий, литографий и книжной торговли 303
 Институт живого слова 6
 Институт инженеров путей сообщения 501
 Исправник 140, 249, 303, 345, 346, 385, 400, 411
 Исполнительный комитет Петроградского совета рабочих депутатов 330, сх. 13
 Историко-архивный институт 460

К
 Кабак 61, 74
 Кабацкая изба 51
 Кабацкий выборный голова 61
 Кабацкий голова 61
 Кабинет военного министра 340
 Кабинет его (ее) императорского величества 112, 184, 242, 460, 504, 505, 526, 565, 570, сх. 12
 Кабинет министров 108, 110, 111, 113, 118, 121, 132, 533
 Кабинет Петра I 81, 82, 86, сх. 2
 Кабинет-секретарь 81, 82
 Кабинетский округ 242
 Кавказская армия 211, 270
 Кавказский комитет 171, 220, сх. 12
 Кавказское наместничество 169, 270
 Кавказский военный округ 270
 Кадетский корпус 206, 269, 514
 Казанская духовная академия 205
 Казанский приказ 63, 66, сх. 1
 Казанский университет 202, 242, 507
 Казачество 39, 55, 77, 115, 151, 208
 Казацкий голова 73, сх. 1
 Казачий приказ (Казачий разряд) 58, сх. 1
 Казачья изба 51
 Казачья старшина 76, 77, 149–151
 Казенные палаты (губернские) 135, 143, 146, 149, 193, 201, 207, 208, 263, 264, 369, 371, 377, 380, 383, 384, 390, 419–423, 425, 432, 447, 487, 492, сх. 3, 4, 13
 Казенные банки 236, 387
 Казенные театры 185
 Казенный дьяк 32
 Казенный патриарший приказ (Патриарший казенный приказ; Синодальный приказ) 64, 85, 86, сх. 1
 Казенный подьячий 32
 Казенный приказ (Казна, Казенный двор; Приказ Казенного двора) 32, 33, 40, 41, 44, 45, 63, сх. 1
 Казенный старшина 146
 Казначей 32–34, 41, 44, 48, 49, 100, 130

- Казначейские экспедиции Сената 130
- Казначейские отделения казенных палат 201
- Казначейства (уездные) 129, 135, 263, 423, 466
- Казначейство остаточных сумм (Казначейство для остаточных сумм в Петербурге и Москве) 130
- Казначейство штатных сумм (Казначейство для штатных сумм в Петербурге и Москве) 130
- Камерир 99, 100, 104, сх. 2
- Камер-коллегия 89, 93, 99, 117, 129, 135, сх. 2
- Камер-контора 89
- Камер-контора «Синодального правительства» (Синодального правления) 86
- Камер-контора лифляндских, эстляндских и финляндских дел 148
- Камер-цалмейстерская контора 122
- Канцелярист 81, 90
- Канцелярия Адмиралтейства 92
- Канцелярия благочинного сх. 4, 7
- Канцелярия вальдмейстерских дел 100
- Канцелярия Военного министерства 317
- Канцелярия II отделения С. е. и. в. канцелярии 166
- Канцелярия Временного правительства 331, 335, 336, сх. 13
- Канцелярия генерал-губернатора 173, 192, 193, 373
- Канцелярия генерал-полицеймейстера сх. 2
- Канцелярия генерал-прокурора Сената 173, 179, 518, сх. 3
- Канцелярия герольдмейстерских дел 141
- Канцелярия главноуполномоченного по закупке хлеба Министерства земледелия 318
- Канцелярия городничего 249, сх. 3
- Канцелярия городской управы 257
- Канцелярия Государственной думы 282, 342
- Канцелярия градоначальника 303, 336, сх. 8
- Канцелярия губернатора 380, сх. 4
- Канцелярия губернского жандармского управления 252
- Канцелярия губернского правления 195, 377–380, 384
- Канцелярия губернской земской управы 255
- Канцелярия дистрикта сх. 2
- Канцелярия земского суда 151
- Канцелярия императрицы Марии Федоровны 169, 385
- Канцелярия коллегии 90
- Канцелярия Комитета министров 538, 539, 546
- Канцелярия конфискаций Сената 113, 121, 129, 569
- Канцелярия министра 179, 191, 301, 464
- Канцелярия министра иностранных дел 301
- Канцелярия министра-председателя (Вр. правительства) 352, сх. 13
- Канцелярия заместителя 211
- Канцелярия обер-полицеймейстера 250, 253, сх. 2
- Канцелярия обер-прокурора Синода 165
- Канцелярия обер-форстмейстера 421
- Канцелярия округа путей сообщений 434
- Канцелярия от строений сх. 2
- Канцелярия по делам дворянства МВД 232

- Канцелярия полицеймейстерских дел (Полицеймейстерская канцелярия) 101, 303
 Канцелярия попечителя учебного округа сх. 4
 Канцелярия по принятию прошений на высочайшее имя приносимых 220
 Канцелярия постоя 93
 Канцелярия приказа общественного призрения 388
 Канцелярия Сената 84
 Канцелярия рекрутских дел 123
 Канцелярия розыскных дел 100
 Канцелярия «свидетельства душ» 100
 Канцелярия Совета министров 291, 292, 546–563
 Канцелярия станового пристава сх. 4
 Канцелярия тайных розыскных дел (Тайная розыскных дел канцелярия) 113, 119
 Канцелярия уездного начальника 211, 270
 Канцелярия уездной земской управы 255
 Канцлер 92, 132, 160, 203, 333
 Канцлер императорских и царских орденов 158, 185
 Капиталистический уклад 106, 154, 166, 215
 Капиталисты 311, 314, 315
 Капитан 134, 135, 334
 Капитан-исправник 399
 Капутол императорских и царских орденов 158, 184, 185, сх. 12
 Кассационные департаменты Сената 226, 228, сх. 7
 Каторга 80, 254
 Каторжная тюрьма 197, 254
 Квартал 139, 404
 Квартальный надзиратель 139, 400, 404, 448, сх. 3
 Квартальный поручик 139, 404
 Квартирная комиссия 422
 Кексгольмская крепость 131
 Келарь 67
 Кибитка 209
 Киевская духовная академия 205
 Киевский университет 204
 Киево-Печерская лавра 205
 Кирхшпиль (приход) 149
 Классическая гимназия 267
 Ключник 33
 Княжеский совет 16, 26
 Княжество 28, 30–32
 Князь 16, 25, 27–33, 37
 «Князьцы» 152
 Кодификационный отдел Государственного совета 219
 Коллегиальное управление 213
 Коллегия 22, 79, 82, 89–91, 99, 103, 105, 109, 114, 123, 125, 127, 129, 133, 145, 152, 173, 185, 191, 366, 460, 463, 464, 472
 Коллегия внутренних дел 464
 Коллегия иностранных дел (коллегия чужестранных дел) 89, 92, 109, 118, 129, 150, 191, 517, сх. 2, 3
 Коллегия коммерции 464
 Коллегия ландратов 148
 Коллегия экономии 86, 114, 118, 135
 Колония 28, 30
 Коллежский ассессор 334
 Коллежский секретарь 334
 Коллежский советник 333
 Командующий войсками военного округа 268, сх. 4, 7
 Командующий армиями фронта 310
 Комендант 98, 146, 150
 Комендант города 150
 Комендант провинции 210
 Комендантское управление 195
 Комиссар 79, 101, 104, 122

- Комиссар Временного правительства 336, 345, 351
Комиссарский округ 205
Комиссар труда 350
Комиссия для восстановления основных начал судебных уставов и согласования их с происшедшей переменой в государственном строе 347
Комиссия для составления военных уставов и уложений 510
Комиссия для строения 395
Комиссия народного продовольствия 194
Комиссия о дорогах в государстве 500
Комиссия печатания государственных грамот и договоров 191
Комиссия по водворению порядка в Петрограде 338
Комиссия погашения долгов 180, 489
Комиссия по делам финляндским 171
Комиссия по пересмотру и введению в действие Уголовного законодательства 226
Комиссия по подготовке реформы полиции МВД 232
Комиссия по составлению нового Уложения 108
Комиссия по разгрузке Петрограда 342
Комиссия прошений 161, 220
Комиссия составления законов Государственного Совета 161
Комитет военно-технической помощи 314
Комитет главного управления по коннозаводству 431–432
Комитет для приведения флота в лучшее состояние 515
Комитет для снабжения войск сукнами МВД 478
Комитет для снабжения хлопчатобумажных фабрик Министерства торговли и промышленности 299
Комитет для управления земских повинностей 422
Комитет железных дорог 220
Комитет западных губерний 171, сх. 12
Комитет министров 160–162, 213, 216, 219–222, 242, 247, 248, 274, 369, 373, 374, 381, 416, 439, 451, 464–484, 490, 521, 535–541, 543, 544, 546, 549, 555, 557, 559–561, 571, сх. 5, 12
Комитет обороны 339
Комитет об уравнивании городских повинностей 194
Комитет общественного здоровья 194, 400
Комитет о нищих 402
Комитет о просящих милостыню 402
Комитет о службе чиновников гражданского ведомства 225
Комитет образования флота 516
Комитет о построении и содержании больших дорог 501
Комитет охранения общей безопасности сх. 12
Комитет по делам кожевенной промышленности Министерства торговли и промышленности 299
Комитет по делам металлургической промышленности (Особого совещания по обороне) 317, 335
Комитет по делам суконной промышленности Министерства торговли и промышленности 299

- Комитет по делам Царства Польского 171, 220, сх. 12
- Комитет по делам финляндским 171
- Комитет по заселению Дальнего Востока при Совете Министров 547
- Комитет по землеустроительным делам (Главного управления землеустройства и земледелия) 298, 299
- Комитет по оказанию помощи русским военнопленным 326
- Комитет по распределению между заводами заказов на подвижной состав, рельсы и скрепления при МПС 239
- Комитет по техническим делам Департамента торговли и мануфактур (М-ва финансов) 236
- Комитет по улучшению быта владельцев крестьян 196, 413
- Комитет (Бутурлинский комитет) 2 апреля 1848 г. 170
- Комитет 5 апреля 1848 г. сх. 12
- Комитет Сибирской железной дороги 220, 239, сх. 5
- Комитет для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общественного спокойствия (ком. охранения общественного спокойствия) 167
- Комитет финансов 292, 487, 489, 490, 545
- Комитет 6 декабря 1826 г. 162, 171, 370–372, 379, 411
- Комитеты общественных организаций 346, 350, 352
- Комитеты по делам печати 303, 345, сх. 4
- Комитеты по охране железных дорог 305
- Комитеты торговли и мануфактур 304
- Коммерц-коллегия 89, 94, 117, 129, 130, 173, 179, 426, 489, 569, 570, сх. 2, 3
- Коммерц-советник 181
- Коммерческий (купеческий) банк 159, 181, 235, 493
- Коммерческий совет Министерства финансов 159, 181, 201, 235, 426, 427, 495
- Коммерческий суд 196, 199, 371
- Комиссариатский департамент Военного министерства 187
- Комната 37
- Коннозаводская контора 431
- Концы (районы Новгорода Великого) 28
- Консилия (конзилия) министров 81, 82
- Консистория сх. 3, 4, 7
- Константиновское военное училище 269
- Консульство 245
- Контора адресов 401, 402
- Контора генерал-рекетмейстера Сената 161
- Контора камерирских дел 99, 123, сх. 2
- Контора коллегии 91
- Контора конфискации 82
- Контора рекрутских дел 100, сх. 2
- Контр-адмирал 92
- Контрольная палата 246, 263, 265, сх. 4, 13
- Контрразведка 167
- Конференция при высочайшем дворе 108, 111, 113, 511, 533, 568
- Кончанский староста 30
- Кончанское собрание 30
- Конюшенная контора 122, 184
- Конюшенная слобода 63
- Конюшенный приказ 45, 63
- Конюший 35, 45
- Конюший путь 45

- Копиист 81, 90
Корабельный секретарь 334
Кормление (система) 33, 34, 48, 73
Кормленный дьяк 46
Кормленщик 48–50
Кормовой двор 63
Король 212
Корпус 168, 310
Корпус внутренней стражи 205
Корпус военных топографов 189
Корпус горных инженеров 425, 496
Корпус жандармов 499, 481
Корпус инженеров путей сообщения 525
Корпус топографов 515
Костромская четверть (Костромской четвертной приказ) 61, 69
Контора Государственного банка сх. 4
Контора Юстиц-коллегии 94
Крепостное отделение палаты гражданского суда 199
Крепостное право 116, 144, 156, 159, 162, 171, 172, 203, 243, 246, 279
Крепость 60, 96, 514
Крестьянская курия по выборам в Государственную думу сх. 8
Крестьянские комитеты 170, 171
Крестьянские сословные учреждения 250, 252
Крестьянский поземельный банк 236, 288, 300, 306
Крестьянство 48, 97, 109, 116, 144, 198, 364–366, 379, 385, 410, 412, 413, 420, 422, 428, 430, 431, 473, 474, 488
Кружечный голова 74
Кружечный двор 51, 61, 74
Кружечный староста 61
Кулачество 306, 308
Кунсткамера 185, 354
Купеческая управа 143, 254, 264, 418
Купеческий (коммерческий) банк 121
Купеческий старшина 143
Купеческое самоуправление 77
Купечество 81, 86, 92, 95, 96, 106, 116, 121, 139, 141, 142, 148, 158, 174, 198, 361, 381, 389, 415, 418, 427, 428, 435, 493, 508
Кустарный комитет (Отдела сельской экономики и с.-х. статистики М-ва земледелия и гос. имуществ) 335
Лавра 64, 205
Лавник 77
Лазаревский институт восточных языков 204
Лазарет 392
Лангманский суд 149
Ландгерихт 149
Ландрат 98
Ландрихтер 97
Ландтаг 148
Ландштат 148, 213
Ларечный староста 205
Легкий посол 59
Лейб-медик 354
Лейтенант 334
Лекарь 392
Лесная стража 429
Лесничий 429
Лесной департамент Министерства земледелия и государственных имуществ 241, 471, 487
Лесной институт 184
Лесные отделения Казенных палат 201
Летучий отряд филеров (Моск. охранного отделения) 253
Лицей 203

- Личное дворянство 333
 Ловчий приказ 45, 63
 Ловчий путь 33
 Ложничий 37
 Лыняной комитет Департамента земледелия Главного управления землеустройства и земледелия 318
- Магал 206, 210
 Магальный наиб 210
 Магистрат 77, 95, 123, 125, 142, 143, 199, 210, 271, 380, 447
 Малороссийская коллегия 150, 151
 Малороссийский приказ 59, 63, 69, 76, 567, с. 1
 Малый Совет Министров 293
 Малый театр 185
 Мануфактур-коллегия 89, 94, 117, 177, 472, 473, 569, с. 2
 Мануфактурный комитет 201, 478, 479
 Мануфактурный совет Министерства финансов 159, 181, 201, 235, 426, 454, 495
 Мануфактур-советник 181
 Мариинский театр 185, 340
 Маршевый батальон 310
 Матрос 92
 Медицинская контора 392
 Медицинская канцелярия 95, с. 2
 Медицинская коллегия 118, 472, 473, с. 3
 Медицинский департамент Военного министерства 187
 Медицинский совет (при МВД) 392, 475
 Медицинское управление 250, 393
 Медицинское управление МВД 474, 519
 Медовая канцелярия 93
 Межевание 113, 125
 Межевая (губернская) контора 125
 Межевая экспедиция Сената 125, 130
- Межевой департамент Сената 130, 164, 226
 Межевщик 43
 Мельничная канцелярия 93
 Местечко 195, 400
 Местничество 53
 Местные военно-промышленные комитеты 315
 Местные государственные учреждения 96, 122, 132, 192, 204, 246, 302, 342
 Мещанская управа 254, 418
 Мещанство 92, 141, 158, 361
 Милицейский участок 347
 Милиционер 347
 Милиция 329, 336, 347, 352
 Министерская система управления 158, 162, 173, 213, 460, 533
 «Министерская чехарда» 324, 325
 Министерство 155, 160, 162, 164, 173–176, 184, 186, 189, 192, 193, 200, 209, 216, 288, 368, 372, 376, 457, 460, 463, 469, 518, 533, 534
 Министерство внутренних дел 14, 22, 173, 175, 177–179, 181, 183, 186, 191, 193, 197, 225, 227, 229, 233, 235, 254, 255, 264, 265, 295, 296, 320, 322, 335, 336, 338, 368, 377, 381, 382, 384, 385, 387, 389, 393, 396, 405, 409–412, 417, 420, 427, 434, 442, 444, 445, 450–452, 456, 460, 466, 472–474, 477–483, 488, 490, 492, 494, 502, 518, 519, 521, 524, 540, 553, с. 4, 5, 7–9, 11, 13
 Министерство военно-морских сил (Морское мин-во) 173, 175, 515
 Министерство военно-сухопутных сил 464, 509, 574
 Министерство государственного призрения 338, 344

- Министерство государственных имуществ 169, 176, 183, 184, 201, 202, 235, 239, 240, 265, 428–432, 498, 499, 509, 573, сх. 4, 5, 12
- Министерство духовных дел и народного просвещения 165, 175, 185, 477, 507, 508
- Министерство земледелия 318, 335, 338, 341, 349, 553
- Министерство земледелия и государственных имуществ 217, 240, 298, 299, сх. 4, 5
- Министерство императорского двора 503–506, 526, сх. 4, 9, 11
- Министерство императорского двора и уделов 158, 176, 184, 185, 202, 242, 292, 335, 503–506, 526, 547, сх. 5, 12
- Министерство иностранных дел 173, 175, 176, 186, 191, 192, 237, 241, 245, 292, 301, 469, 516, 517, 547, сх. 5, 9, 11–13
- Министерство исповеданий 339, 344, сх. 13
- Министерство коммерции 159, 173, 174, 179, 487, 488, сх. 12
- Министерство народного просвещения 18, 165, 173, 175, 176, 185, 186, 202, 204, 242, 243, 265, 267, 269, 506–509, 527, сх. 4, 5, 9, 11–13
- Министерство общественного призрения сх. 13
- Министерство полиции 174, 175, 177, 178, 408, 466, 474–478, 479, 480, 519, 520, сх. 12
- Министерство почт и телеграфов 338, 344, 349, 356, сх. 12, 13
- Министерство продовольствия 338, 344, сх. 13
- Министерство путей сообщения 217, 239, 305, 610, сх. 4, 9, 13
- Министерство снабжения 314
- Министерство торговли и промышленности 299, 300, 318, 335, 337, 579, сх. 9
- Министерство труда 337, 338, 344, сх. 13
- Министерство уделов 184, 241, 505, 506, 509, 522, 524
- Министерство финансов 159, 173, 174, 175, 179–182, 201, 234–237, 240, 263, 294, 300, 419, 423–428, 452–454, 466–468, 486–497, 522, 544, 547, 574, сх. 4, 9, 11, 12, 13
- Министерство юстиции 173, 175, 179, 198, 200, 227, 232, 254, 258, 263, 304, 335, 336, 347, 483–485, 521, 522, 560, 574, сх. 9, 11, 12, 13
- Министр 95, 130, 158, 160, 208, 369, 373, 460, 464, 477, 535, 536
- Министр внутренних дел 159, 170, 177, 178, 196, 225, 230, 233, 246, 253, 256, 298, 299, 302, 311, 316, 319, 322, 323, 343, 369–376, 379, 380, 394, 413, 434, 438, 464, 472, 518, 519, 537–539, 545, 553, 555, сх. 6, 7
- Министр внутренних дел Царства Польского 212
- Министр государственного призрения 344
- Министр государственных имуществ 224, 428, 431
- Министр духовных дел Царства Польского 212
- Министр земледелия 323, 326, 342, 553, 555
- Министр императорского двора и уделов 241, 242, 279, 470, 505, 542, 545, 552, сх. 6
- Министр иностранных дел 203, 246, 301, 321, 323, 342, 343, 441, 464, 480, 517, 542, 545

- Министр исповеданий 342
Министр коммерции 173, 464, 492
Министр народного просвещения 170, 242, 508, 545, 553
Министр полиции 178, 370, 478
Министр почт и телеграфов 344
Министр-председатель 342–344, 351, сх. 13
Министр продовольствия 339, 344
Министр просвещения 204, 464
Министр просвещения Царства Польского 212
Министр путей сообщения 221, 316, 323, 343, 553, сх. 5
Министр-резидент 301
Министр статс-секретарь 344
Министр тайной канцелярии сх. 2
Министр торговли и промышленности 304, 316, 323, 342, 553
Министр труда 338, 344
Министр уделов 130, 173, 184
Министр финансов 130, 180, 181, 239, 246, 259, 294, 299, 300, 323, 342, 344, 421, 423, 427, 428, 464, 488–490, 497, 498, 540, 547, 550, сх. 5
Министр финансов Царства Польского 212
Министр юстиции 130, 163, 179, 232, 259, 295, 382, 464, 485, 555, 560, 573, сх. 4, 5, 7
Министр юстиции Царства Польского 212
Мираба 273
Мировой округ 259
Мировой посредник 251, 252, сх. 4
Мировой съезд 259, 271
Мировой суд 258, 348
Мировой судья 216, 248, 250, 258, 261–263, 271, 304, 347, сх. 7, 13
Митрополит 28, 64
Мичман 334
Младший подъячий 52, 70
Монастырский приказ 67, 68, 85, 86, 566, сх. 1
Монастырь 63, 64, 204
Монарх 39, 53, 65, 85, 106, 114, 156, 161, 163, 185
Монархия 53–55, 78, 80, 114, 158, 533
Монетный двор 180
Монетный департамент 487
Морское министерство 176, 190, 191, 217, 244, 245, 292, 301, 309, 469, 515–517, 604, сх. 5, 7, 9, 11, 12, 13
Морской Генеральный штаб 294, 301, 551
Морской е. и. в. штаб 190, 516
Морской кадетский корпус 190, 245
Морской комиссариат 92
Морской министр 190, 191, 294, 301, 323, 343, 542, 545, сх. 7
Морской технический комитет 245
Московская духовная академия 205
Московская контора Святейшего Синода 85, 86, 103
Московское присутствие Тайной экспедиции Сената 93
Московский архив Министерства иностранных дел 191
Московский архив Министерства юстиции 179, 522
Московский военно-промышленный комитет 315
Московский печатный двор 354
Московский судный приказ 47, сх. 1
Московский университет 113, 202, 355
Московское охранное отделение 302
Московское ремесленное училище 181
Московское техническое училище 181
Моурав 210
Музей 185, 506

- Мундирная канцелярия 87
Мытник 26
- Надворный советник** 333
- Надворный суд 100, 103, 123, 124, 136, 145, 198, 447, сх. 2
- Надельщик 60, 72
- Надзиратель 197, 407
- Наиб 210
- Налоги 49, 61, 62, 86, 92, 93, 123, 263, 377
- Наместник 26, 33, 34, 42, 48–50, 52, 130, 133, 134, 137, 138, 140, 145, 147, 152, 173, 192, 193
- Наместник Дальнего Востока 246
- Наместник Кавказа 192, 211, 269, 270, 307
- Наместник Царства Польского 192, 212, 269
- Наместническое управление 134, 145, 211, сх. 3
- Наместничество 48, 152, 206, 211, 213, 220, 270, 307, 370, 374
- Настоятель монастыря 67
- Народное училище 266
- Нахичеванское ханство 210
- Начальная приходская школа 267
- Начальник военно-походной канцелярии 188
- Начальник военных поселений 480
- Начальник Генерального штаба 294, 300, 301
- Начальник Главного артиллерийского управления 317
- Начальник Главного морского штаба 294
- Начальник Главного управления по делам печати 298
- Начальник Главного е. и. в. штаба 189
- Начальник городской милиции сх. 13
- Начальник губернского жандармского управления 265
- Начальник дворцовой охраны 297, сх. 6
- Начальник жандармского округа 196, 211
- Начальник районной милиции сх. 13
- Начальник тайной экспедиции Сената сх. 3
- Начальник милиции 347, сх. 13
- Начальник Главного морского штаба 191, 301
- Начальник окружного управления путей сообщения 434
- Начальник отделения министерств 168
- Начальник охранного отделения 302, 303
- Начальник первого отделения с. е. и. в. канцелярии 480
- Начальник почтово-телеграфного округа сх. 4
- Начальник заграничной агентуры сх. 6
- Начальник тайной экспедиции Сената сх. 3
- Начальник уездной милиции сх. 13
- Начальник Штаба Отдельного корпуса жандармов 168, 305, сх. 6
- Начальник Штаба верховного главнокомандующего 313
- Начальное народное училище 267
- Негласный агент 303
- Негласный комитет 160, 162, 163, 173, 370, 463, 464, 473, 534, сх. 12
- Нежинский лицей графа Безбородко 203
- Непременный совет 159, 163, 370, 464, 465
- Нерегулярные горожане 101
- Нижний городской суд 100
- Нижний земский суд 134, 135, 138, 140, 399, сх. 3
- Нижний надворный суд 100
- Нижний провинциальный суд 100

- Нижняя расправа 136, 138, 145, 198, с. 3
- Низшее учебное заведение 266, 267
- Николаевская академия Генерального штаба (Имп. Николаевская военная академия) 189, 243
- Николаевская железная дорога 239
- Николаевская морская академия 245
- Новая четверть с. 1
- Новгородская (Нижегородская) четверть 61, 69, с. 1
- Новгородский приказ 59
- Новгородский разряд 42
- Новобелгородский централ 253
- Новоборисоглебский централ 253
- Обер-берг-пробирер** 425
- Обер-гауптманский суд 149
- Обер-камергер 333
- Обер-егермейстер 333
- Обер-комендант 97, 139
- Обер-ландгерихт 101
- Обер-ландрихтер 100
- Обер-полицеймейстер (обер-полицеймейстер) 101, 139, 302, 401, 447, с. 2, 3, 6
- Обер-почтовая контора 396
- Обер-президент 95
- Обер-провиантмейстер 98
- Обер-прокурор Синода 228, 242, 289, 291, 323, 339, 470, 471, 542, с. 2, 3, 5, 7, 9
- Обер-священник армии 188
- Обер-секретарь 82
- Обер-фискал 83, 103, 149
- Обер-форстмейстер 421
- Обер-форшнейдер 333
- Обер-церемониймейстер 333
- Обер-шенк 333
- Обер-шталмейстер 333
- Областное по делам об обществах и союзах присутствие 303
- Областное правление 208, 210
- Областной военно-промышленный комитет 314, с. 13
- Областной комиссар Временного правительства 345
- Областной начальник 208–210
- Областной совет 208
- Областной суд 208
- Область 35, 206, 208, 244, 355
- Общая городская дума 142, 198, 414, 417, с. 3
- Общее собрание Государственной думы 282, 283
- Общее собрание департаментов Сената 382
- Объезжий голова 73, с. 1
- Одесский университет 267
- Однородно-буржуазное правительство князя Г.Е. Львова
- Околоточный надзиратель 250
- Окольничий 32, 36, 53, 60, 67, 68
- Округ 202, 205, 206, 209, 210, 270
- Округ путей сообщения 396, 433, 456, 468
- Округ труда 350
- Окружная дума 368
- Окружное акцизное управление с. 4, 13
- Окружное казенное управление 207
- Окружное коннозаводское правление 432
- Окружное правление 368, с. 4
- Окружной генерал 168, 205, 380
- Окружной инспектор 370
- Окружной начальник 207, 210, 429, 433
- Окружной начальник государственных имуществ 400, 445
- Окружное управление государственных имуществ 202, 428
- Окружной совет 207
- Окружной суд 207, 258–261, 263, 264, 347, 368, с. 4, 6, 7, 13
- Окружной судья 258

- Окружной фабричный инспектор 237, сх. 4
- Опекун 137
- Орден 157, 158, 184, 185
- Орденская канцелярия 158
- Ордунгсгерихт 149
- Ордонансгауз 146, 195
- Оружейная палата 41, 43, 59, 95
- Оружейный приказ 41, 43
- Оружничий 43, 68
- Осадный голова 73, сх. 1
- Осведомительное бюро Главного управления по делам печати 298
- Осведомительный отдел по делам милиции 336
- Освященный собор 38, 39, 48, 85
- Особая канцелярия начальника милиции 347
- Особая комиссия по ликвидации Главного управления по делам печати 336
- Особая комиссия Юридического совещания по составлению проекта основных государственных законов 342, 356
- Особенная канцелярия министерства 475–477
- Особенная канцелярия Министерства иностранных дел 192
- Особенная канцелярия министра внутренних дел 481, 482
- Особенная канцелярия Министерства полиции 167, 178
- Особенная канцелярия по кредитной части Министерства финансов 181, 236, 300
- Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу и Государственный совет 297, 298
- Особое отделение департамента народного просвещения по заведованию промышленными училищами 243
- Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената 219, 220
- Особое присутствие для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах 227, 228
- Особое присутствие о воинской повинности Государственного совета 219
- Особое присутствие при Совете министров 539
- Особое присутствие Сената 286, 295, 297, 335, сх. 7
- Особое совещание для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи 224
- Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне 316, 317, сх. 11, 13
- Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по перевозкам сх. 11, 13
- Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольствию 316, 318, сх. 11, 13
- Особое совещание для рассмотрения дополнительных узаконений о Государственной думе правил 540, 541
- Особое совещание Министерства внутренних дел 231, 248
- Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла 320, 553, 554, сх. 11

- Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности 218, 241, сх. 5
- Особое совещание по местной реформе 336, 346
- Особое совещание по обороне 579
- Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание 338
- Особое совещание 17 января 538
- Особое совещание по топливу (Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обеспечению топливом...) 316, 335, сх. 11, 13
- Особое совещание по устройству беженцев 316, сх. 11, 13
- Особые совещания 316–321, 331, 335, 352, 356
- Особый Закавказский комитет 351
- Особый комитет Дальнего Востока 218, 220
- Особый комитет для надзора за полицейским устройством на фабриках и заводах 375
- Особый комитет для рассмотрения существующей контрольной системы 498
- Особый комитет по «борьбе с немецким засильем» 316
- Особый отдел Управления Дворцового коменданта Министерства императорского двора и делов 297
- Особый секретный комитет 6 декабря 1826 г. 170
- Особый уполномоченный Особого совещания 320
- Оспенный комитет 194, 393, 400
- Остзейские комитеты 171
- Острожек (острог) 73, 197
- Острожный голова 73, сх. 1
- Отдел департамента по женскому профессиональному образованию Министерства народного просвещения 243
- Отдел заготовки продовольствия и фуража для действующей армии Министерства земледелия 318
- Отдел земельных улучшений Министерства земледелия и государственных имуществ 240, 241
- Отдел иностранной и инородческой печати (МВД) 298
- Отдел наружного наблюдения охранный отделения 253
- Отдел по делам местного управления Министерства внутренних дел 336
- Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики Министерства земледелия и государственных имуществ 240, 241
- Отделение Дворянского банка сх. 4
- Отделение Крестьянского банка сх. 4
- Отделение по техническому и профессиональному образованию Министерства народного просвещения 243
- Отделение свода законов Государственной канцелярии 219
- Отделения питейных сборов Казенных палат 201
- Отдельный Грузинский корпус 210
- Отдельный Кавказский корпус 211
- Отдельный корпус внутренней стражи 377, 512
- Отдельный корпус жандармов 168, 224, 295, 405, 406, сх. 6
- Отряд подвижной охраны 297, сх. 6

- Офицер 91, 92, 95, 100, 102, 125, 128, 150, 189, 197, 206, 210, 306
Охранное отделение 218, 250, 253, 302–304, 327, 332, 345, сх. 4, 6
Охранный округ 302
Оценочная комиссия
- Павловское военное училище 269
Пажеский корпус 189, 206, 514
Палата государственных имуществ 202, 211, 265, 428, 453
Палата гражданского суда 136, 137, 145, 198, 199, 380
Палата суда и расправы 145
Палата уголовного суда 136, 137, 145, 380
Палач 74
Панихидный приказ 53, сх. 1
Пароходный комитет 191
Патриарх 39, 40, 48, 63, 64, 67, 85, 356
Патриаршество 48, 592
Патриаршие приказы 64, 85, 354, сх. 1
Патриарший двор 48
Патриарший разряд 64
Педагогический институт 202
Первая Государственная дума 278, 283–286, 292, 293
Первое коалиционное правительство 337, 341, 343, 344
Первое отделение С. е. и. в. канцелярии 165, 166, 225
Первый департамент Сената 162, 164, 226, 227, 238, 252, 348, сх. 8
Первый Сибирский комитет сх. 12
Переводчик 59, 91, 209
Переселенческое управление 232, 299
Пересыльная тюрьма 197
Перлюстрация писем (корреспонденции) 482, 520
Петербургский университет 202, 369
- Петербургское охранное отделение 302
Петербургское телеграфное агентство 294, 547
Петровская земледельческая и лесная академия 240
Петроградское телеграфное агентство 561
Петропавловская крепость 131, 132, 167, 197, 254
Печатная контора 121
Печатник 44, 68
Печатный приказ 59, 62, 69, сх. 1
Писарь 76, 251
Писец 43, 90, 146
Площадная изба 71
Площадный подьячий 59
Повет 213
Поветовый староста 213
Повытье 59, 70
Погост 30, 74
Пограничный военный округ 300
Пограничное управление 207
Податное присутствие 263
Податный инспектор 264, 303
Подканцелярист 81
Подкоморский суд 151
Подмастерная управа 143
Подмастерье 143
Подполковник 334
Подьячий 41, 45, 52, 59, 60, 66, 67, 69, 71, 72, 74, 81, 97, 102, 354
Пожарная часть 404
Политический сыск 153
Политическое управление Военного министерства 340
Полицимейстер 12, 139, 146, 196, 210, 359, 401, 422, 441, 448, сх. 3, 4, 6
Полицимейстерская контора 124, 125
Полицейская стража сх. 6
Полицейский урядник сх. 4

- Полицейское управление 146, 195, 196, 345, сх. 6
- Полиция 18, 36, 139, 143, 144, 152, 169, 195, 200, 207, 221, 224–226, 249, 296, 302, 312, 331, 376, 384, 390, 398, 420, 447, 473–475, 518, 519
- Полк 57, 63, 76, 102, 149, 151, 310
- Полк военных поселян 205
- Полковой 76
- Полковник 91, 131
- Полковой город 76
- Полковой двор 102, сх. 2
- Полковой дистрикт 102
- Полковой есаул 76
- Полковой командир 102
- Полковой комиссар 122
- Полковой обозный 76
- Полковой писарь 76
- Полковой суд сх. 7
- Полковой хорунжий 76
- Положнянычный приказ 59, сх. 1
- Полуэтап 197
- Поместье 43, 62, 106
- Поместное дворянство 38, 48–50, 55, 56, 78
- Поместный дьяк 43, 44
- Поместный приказ 41, 43, 57, 58, 61, 66, 69, 70, 83, 94, 354, сх. 1
- Помещики 43, 47, 53, 55–57, 60, 67, 80, 95, 100, 109, 134, 135, 144, 183, 379, 387, 410, 412, 420, 427, 490, 508, 522
- Попечитель учебного округа 185, 186, 202, 265, сх. 4
- Попечительный о тюрьмах комитет 194, 385, 401, 408
- Поручик 334
- Посад 38, 39, 50
- Посадник 26–30
- Посадский 39, 50, 55, 56, 141
- Посельский 33
- Посланник 59, 82, 301
- Посланец 59
- Посол 42, 45, 58, 66, 92, 165, 301
- Посольская изба 45
- Посольская изба Царства Польского 213
- Посольский дьяк 44, 45
- Посольский приказ 44, 45, 59, 63, 66, 69, 70, 76, 592, сх. 1
- Посольство 245
- Постельничий 45
- Постельничий приказ 45, 63, сх. 1
- Потешный двор 67, 88
- Потешный полк 87
- Потомственное дворянство 333
- Потомственное (почетное) гражданство 334
- Потуга 30
- Почетный гражданин 451
- Почетный мировой судья 259
- Почтамт 120, 195, 254, 396, 397
- Почт-директор 195
- Почт-инспектор 397, 398
- Почтмейстер 195, 397, сх. 4
- Почтовая контора (губернская, областная, пограничная, уездная) 195, 396, 397, сх. 4
- Почтовая станция 398, 399
- Почтово-телеграфная контора 254, сх. 4
- Почтовый департамент Коллегии иностранных дел 92, 396, сх. 3
- Почтовый департамент Министерства внутренних дел 396
- Почтовый департамент Сената 130, 175
- Почтовый округ 396, 397
- Пошлина 25, 26, 34, 42
- Правецчик 34, 75
- Правление гетманского уряда 150
- Прапорщик 334
- Предводитель дворянства 138, 255, 369, 380, 390
- Председатель Временного правительства 330

- Председатель Государственного совета 160, 162, 170, 181, 538, сх. 7
- Председатель Государственной думы 283–285, 290, 321, 328, 329, 554, сх. 9–11
- Председатель Совета министров 284, 291, 293, 298, 300, 311, 319, 320, 323, 541–544, 547–550, 552–556, 562
- Председатель Совета государственной обороны 300
- Председатель Центрального военно-промышленного комитета 315
- Председатель Юридического совещания Временного правительства 345
- Председатель Экономического совета 342, 344
- Предсоборный Совет 339
- Президент Академии наук 354
- Премьер-министр 554
- Преображенская канцелярия 89
- Преображенская потешная изба 87
- Преображенский приказ 82, 87–89, 95, 96, 109, 119, сх. 2
- Приамурское генерал-губернаторство 272
- Пригород 28, 30
- Придворная камарилья 218, 279, 280, 293, 308, 312, 321, 323–325, 534
- Придворная контора 122, 242, сх. 3
- Приказ 22, 34, 37, 40–42, 44, 52, 53, 56, 57, 68, 75, 78, 102, 105
- Приказ Большого дворца 53, 63, 64, 66, 354
- Приказ Большого прихода 46, 66, 69, сх. 1
- Приказ Большой казны 62, 66, 68–70, 354, сх. 1
- Приказ великого князя Литовского сх. 1
- Приказ Великой России (см. Велликороссийский приказ) сх. 1
- Приказ военных дел 87
- Приказ городского дела 59
- Приказ денежной раздачи 62, сх. 1
- Приказ денежного сбора 62, сх. 1
- Приказ земских дел 58
- Приказ золотых и серебряных дел 63, сх. 1
- Приказ Казанского дворца 48
- Приказ каменных дел (Каменный приказ) 41, 43, 568, сх. 1
- Приказ книгопечатного дела 354, сх. 1
- Приказ княжества Литовского 63
- Приказ княжества Смоленского (Смоленский приказ) 63
- Приказ Лифлядских дел 63, сх. 1
- Приказная (съезжая) изба 72, 73, сх. 1
- Приказ Новой четверти 61, 69
- Приказной двор 57, 58
- Приказной дьяк 57
- Приказной стол 57, 70
- Приказ общественного призрения 134, 135, 145, 149, 180, 181, 235, 376, 380, 385–388, 441, 471–475, 493, 494, сх. 3
- Приказ о ссыльных 208
- Приказ приказных дел 61, сх. 1
- Приказ рудокопных дел 87
- Приказ сбора даточных людей 59, сх. 1
- Приказ сбора пятинных и запросных денег 62
- Приказ сбора ратных людей 59, 62, сх. 1
- Приказ сбора стрелецкого хлеба 62, сх. 1
- Приказ тайных дел 66, 67, 69, сх. 1
- Приказчик 41, 93
- Приказ, что на сильных бьют челом 61, сх. 1

- Примирительная камера 315, 350, с.х. 13
 Пристав 59, 72, 139
 Пристав гражданских дел 139
 Пристав уголовных дел 139
 Присутствие коллегии 90
 Присутствие по воинской повинности 249
 Присутствие по квартирному налогу 263
 Присутствие по колодничьей части 356
 Присутствие по крестьянским делам 249
 Присутствие по освидетельствованию умалишенных 194
 Присутствие по питейным делам 249, 263
 Присяжный заседатель 248, 258, 260, 263
 Присяжный переводчик 260
 Присяжный поверенный 261
 Присяжный пристав 260
 Приходная касса 264
 Приходская школа 204, 267
 Приходское училище 187, 203, 204
 Пробирная палатка 201, 425, 454
 Провиантмейстерская контора 100, с.х. 2
 Провиантский департамент Военного министерства 187
 Провиантский округ 205
 Провиантский приказ 87
 Провинциал-фискал 103
 Провинциальная канцелярия 99, 123, с.х. 2
 Провинциальный нижний суд с.х. 2
 Провинция 99, 101, 103, 114, 123, 133, 152, 210
 Прогимназия 267
 Продовольственный комитет 349
 Прокуратура 103, 137, 138, 179, 200, 304, 391, с.х. 6
 Прокурор 84, 103, 117, 137, с.х. 2
 Прокурор окружного суда 248, 261, 265, с.х. 7, 13
 Прокурор судебной палаты 261, 285, с.х. 4, 7, 13
 Просвещенный абсолютизм 80, 106, 108, 123, 127, 153, 154, 533
 Протоиерей 85
 Протоинквизитор 103
 Протоколист 90, 378
 Профессор 266, 369
 Профсоюзы 332
 Публичная библиотека г. Петербурга 185
 Пулковская обсерватория 185
 Путиловский завод 317
 Путный боярин 44
 Путь 33, 41, 44
 Пушкарский голова 73
 Пушкарский приказ 41, 43, 59, с.х. 1
 Пушкарь 73
 Пятидесятский 51
 Пятина 28, 30
 Пятинщик 26
 Пятисотский 400
 Пятое отделение С. е. и. в. канцелярии 165, 169
 Пятый департамент Сената 224, 227
Работный дом 134, 197, 253, 385–387
 Рабочая курия по выборам в Государственную думу с.х. 8
 Разбойный дьяк 46
 Разбойный приказ 46, 50, 60, 70, 71, с.х. 1
 Разночинцы 136, 143, 144, 410, 417
 Разряд (в значении «военный округ») 57
 Разрядная изба 51
 Разрядный архив 179, 485
 Разрядный дьяк 41
 Разрядный приказ 41–43, 49, 53,

- 57, 66, 69, 70, 72, 73, 75, 83,
354, 566, 567, сх. 1
- Разрядный стол Сената
Разъездная станция 73
Разъездной сторож 73
Район 303
Районная дума 303, сх. 13
Районное охранное отделение 303
Районные управы 304, сх. 13
Районный военно-промышленный
комитет 303
Райцы 77
Раскольничья контора Сената 121
Распорядительная городская ду-
ма 417
Распорядительный комитет 249
Расправная палата Боярской ду-
мы 55, 75, сх. 1
Расправная палата Сената 83
Расправный судья сх. 3
Рассылщик (рассылный) 70, 72,
102, 260
Расходная касса 264
Ратгауз 145
Ратман 102, 139, 142
Ратсгер 145
Ратуша 77, 86, 87, 96, 102, 123, 125,
136, 142, 145, 199, 380, 420,
492, сх. 2
Реальная гимназия 267
Реальное училище 267
Ревизион-коллегия 81, 84, 94, 103,
109, 129, 135, сх. 2
Ревизион-контора Сената 103, сх. 2
Ревизионная комиссия Главного
комитета по крестьянскому
делу 172
Ревизия 89, 92, 135, 175, 199, 200,
207, 226, 419, 420, 492
Ревизская душа 92, 93, 133, 146,
389, 390, 420
Ревизская уездная комиссия 420
Ревизское отделение Казенной па-
латы 201
- Регистратор 90
Регирунгсрат 148
Регулярные горожане 101
Реестровое казачество 77
Резидент 150
Рейтарский полк 59
Рейтарский приказ 59
Рекетмейстер 84
Рекетмейстерская контора 84, 123
Рекрут 146, 205, 389–391
Рекрутское присутствие 389–391,
400, 443
Ректор духовной семинарии 268
Ректор университета 203, 266
Ремесленная управа 143
Ремесленник 86, 95, 96, 101, 112,
113
Ремесленный голова 143
Ремесленный сход 143
Рентерея 93, 100
Рентмейстер 100, сх. 2
Рентмейстерная контора сх. 2
Ришельевский лицей 203, 267
Род 208
Родовое управление 208
Родовой староста 208
Розыскная канцелярия 95
Российская государственная биб-
лиотека, отдел рукописей
19, 519, 527, 559
Российская национальная библи-
отека, отдел рукописей 19,
438, 551, 527
Российская Публичная библиоте-
ка 524, 525, 527
Российский государственный ар-
хив древних актов 19, 522,
559, 564
Российский государственный во-
енно-исторический архив
356, 522, 527, 559
Российский государственный ар-
хив военно-морского флота
19, 518, 527

- Российский государственный исторический архив 356, 438, 447, 448, 454, 456, 518, 520, 524–526, 527, 559
 Ротмистр 334
 Русское централизованное государство 30, 34–36, 39–41, 43, 45, 48, 49, 65, 68, 77, 85, 104
 Румянцевский музей 185
 Рыбная канцелярия 93
 Рязанский разряд 42

 Самовластие 35, 166, 171, 174, 177
 Самодержавие 39, 51, 65, 155, 157–161, 216–218, 257, 276, 293, 307, 319, 321, 325, 327, 328, 354, 413, 533, 537, 540, 551, 554, 556, 557, 559, 562
 Сборщик податей 147, 250, 251
 Свита е. и. в. по квартирмейстерской части 189, 515
 Священник 68
 Сейм Великого княжества Финляндского 213, 271, 351
 Сеймик 212
 Сейм Царства Польского 212
 Секретарь 378
 Секретарь губернской канцелярии 97
 Секретарь канцелярии коллегии 90
 Секретный комитет 170, 171
 Секретный комитет 2 апреля 1848 г. 170
 Секретный комитет 21 февраля 1858 г.
 Секретный комитет духовной цензуры
 Секретный комитет кн. А.С. Меншикова 170
 Секретный комитет о раскольниках и отступниках от православия 170
 Секретный комитет 3 января 1857 г. 172
 Секретные комитеты по крестьянскому делу сх. 12
 Селение 68, 250
 Село 400, 430
 Сельская расправа 429
 Сельская управа 371
 Сельская полицейская стража 224
 Сельские сословные учреждения 147
 Сельский голова 146
 Сельский приказ 146, 432, 433
 Сельский староста 146, 147, 251, сх. 4
 Сельский старшина 146, 147, 250, 371, 430
 Сельский сход 146, 147, 250, 255, 270, 429, 430, сх. 4
 Сельское общество 304, 306
 Сельское управление 146, 208, 429, 432
 Сельскохозяйственный совет Министерства земледелия и государственных имуществ 240, 241
 Семинария 204
 Сенат (Правительствующий Сенат, Высокий Сенат) 14, 17, 79, 81–84, 86, 90, 93, 96, 98, 100, 103, 109–114, 117, 119, 121–123, 127, 129–133, 136, 138, 140, 141, 145, 147, 148, 152, 160–164, 170, 173, 199, 200, 213, 216, 227, 274, 278, 286, 295, 329, 331, 335, 352, 364, 366, 368, 369, 373, 381, 382, 420, 460, 463–468, 484, 485, 495, 533, 537, 542, 574, 582, сх. 2, 5, 7, 9, 11–13
 Сенат Великого княжества Финляндского 213
 Сенат Царства Польского 212

- Сенатская контора сх. 2
 Сенатор 82–84, 110, 147, 163
 Сенаторская ревизия 147, 162, 163, 226, 367, 381, 438, 441
 Сенаторский округ 147
 Серкер 273
 Сибирский комитет 171
 Сибирский приказ 63, 121, 152, сх. 1
 Синод (Святейший Правительствующий Синод) 79, 82, 85, 86, 103, 109, 114, 161, 164, 165, 186, 197, 205, 219, 228, 268, 289, 331, 335, 352, 383, 509, 521, 527, 545, 559, 573, 587, сх. 2, 4, 7, 9, 11–13
 Синодальная канцелярия 85
 Синодальные приказы 86
 Синодальный собор 205
 Сиротский дом 134, 385, 387
 Сиротский суд 137, 142, 414, 447, сх. 3
 Славяно-греко-латинская академия 68
 Следственная комиссия по делам о распространении революционных воззваний 224
 Слобода 43, 44, 58
 Словесный суд 139, 142, 199, сх. 3
 Словесный судья 139, 142
 Служилые люди (Служилое сословие) 35, 36, 41–43, 47, 49, 57, 60–63, 73, 153
 Смирительный дом 134, 197, 253, 385–387, 450
 Смоленский приказ 59
 Смоленский разряд 42
 Смольный институт благородных девиц 108
 Смотритель тюрьмы 197, 407
 Смотритель училищ 203
 Собор 28
 Собственная его императорского величества канцелярия 132, 156, 161, 164, 165, 213, 219, 222, 225, 237, 332, сх. 5, 9, 11, 12
 Собственная его императорского величества канцелярия по учреждениям императрицы Марии 225, сх. 9
 Совестный суд 136, 138, 140, 198, 371, 380, 447
 Совестный судья 138, 140
 Совет Великого княжества Финляндского 213
 Совет Военного министерства 187
 Совет генерал-губернатора 207
 Совет гимназии 204
 Совет государственного контроля 542
 Совет государственной обороны 294, 300, сх. 9
 Совет государственных кредитных установлений 181, 238, 494
 Совет министра 177, 191, 219
 Совет министров 14, 21, 219, 221, 222, 277, 280, 291–294, 298, 308, 311, 313, 318, 319, 323, 326, 328, 329, 331, 439, 536–546, 549–563, 577, 603, 607, сх. 5, 9, 11
 Совет мусульманских рабочих депутатов 350
 Совет наместника 211
 Советник коллегии 89
 Совет объединенного дворянства 278, 308, 552
 Совет по железнодорожным делам 239
 Совет по церковно-приходским школам Синода 228
 Совет при высочайшем дворе 111, 129, 131, 159, 533, сх. 3
 Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 329, 330, 332, 336, 338

- Совет районных дум сх. 13
Совет Республики 330
Совет солдатских депутатов 330, 332
Совет солдатских и крестьянских депутатов 332
Совет торговли и мануфактур 235, 237, сх. 4
Совет торговли и промышленности 237
Советник коллегии 213
Совещание товарищей министров Временного правительства 331, 342
Сокольничий 33, 45
Сокольничий приказ 45, 63, сх. 1
Сокольничий путь 45
Солдат 102, 157, 158, 197
Солевозная комиссия 425
Солтыс 270
Соляная команда 205
Соляная контора 95, 121, 125, 177, 201, 425
Соляная экспедиция 425
Соляное комиссарство 125
Соляное правление 425
Сословие 79, 533
Сословные суды 136, 138, 198
Сотник 76
Сотня 76
Сотенный город 76
Сотский 27, 30, 48, 49, 74, 146, 195, 249, 250, 400
Сохранная казна 180, 234, 427, 493
Союз трудящихся мусульман 350
Среднее учебное заведение 242, 266, 267
Средний жуз 209
Средний подьячий 52, 70
Ссудная казна 181, 427, 493
Ссылка 207, 304
Ставка Верховного главнокомандующего 309, 310, 330, 342
Ставропигиальный монастырь 64, 205
Стан 33, 74, 195, 249, 400
Станица 73, 281
Станичный сход по выборам в Государственную думу сх. 8
Становой пристав 195, 249, 250, 303, 345, 400, сх. 4
Станционный смотритель 446
Староста 30, 50, 51, 73, 101, 142, 198
Старцы градские 26
Старший аксакал 273
Старший лейтенант 334
Старший подьячий 52, 59, 69, 70
Старший фабричный инспектор 237, сх. 4
Старшинская рада 76
Старый посадник 29
Статистический комитет 247, 389, сх. 4
Статистическое отделение Совета Министров 388
Статс-секретариат по делам финляндским 171
Статс-секретарь 132, 470, сх. 3
Ствольный приказ 59, сх. 1
Степенный посадник 29
Степная дума 208, 209
Степное генерал-губернаторство 272, 274
Стойбище 208, 209
Стол 31, 57, 58, 70, 72, 174, 195
Столица 31, 48, 136, 139, 145, 192, 401
Стольник 33, 48, 60
Стольничий путь 33
Сторож 70, 73
Страховой совет 300, 305
Стрелец 39, 58, 59, 63, 73, 75, 89
Стрелецкая изба 51
Стрелецкий голова 55, 73
Стрелецкий полк 57, 58
Стрелецкий полковник 69
Стрелецкий приказ 41, 43, 58, 60, 66, 69, сх. 1

- Строительная комиссия 441
 Стряпчий казенных дел 137
 Стряпчий уголовных дел 137
 Суд 14, 18, 27, 30, 32, 34, 36, 47, 51,
 53, 61, 74, 75, 94, 97, 100,
 104, 118, 127, 132, 135–137,
 140, 144, 152, 155, 159, 163,
 169, 173, 179, 196, 198, 199,
 211, 247, 304, 368, 376, 379
 Суд биев 273
 Суд для духовных людей с. 7
 Судебные палаты 226, 227, 258, 260,
 262, 347, с. 4, 6, 7, 13
 Судебный департамент Сената 226
 Судебный отдел Министерства
 внутренних дел 223, 230
 Судебный следователь 258, с. 7
 Суд казиев 273
 Судный патриарший приказ 64
 Судный приказ 46, 47, 60, 94, 121
 Суд по административным делам
 348
 Суд по некоторым категориям уго-
 ловных и гражданских дел
 для светских людей с. 7
 Судоходная расправа 345
 Судья 34, 53, 68, 69, 76, 83, 104
 Судья приказа 42, 52, 65
 Сухопутная застава 392
 Сухопутный шляхетский кадет-
 ский корпус 206, 269
 Счетная экспедиция Департамен-
 та водяных коммуникаций
 182
 Счетный приказ 67, с. 1
 Сыскная часть 250
 Сыскное отделение 250
 Сыской приказ 94, 121, с. 1
 Сытенный двор 63
 Сыщик 58, 60
 Съезд представителей военно-
 промышленных комитетов
 315
 Съезд представителей земств 316
 Съезд представителей торговли и
 промышленности 316
 Съезд уполномоченных от само-
 управления 317
 Тайная канцелярия 82, 95, 119,
 569, 594
 Тайная розыскных дел канцеля-
 рия 95, 119, 120, с. 2
 Тайная экспедиция Сената 113,
 119–121, 130–132, с. 3
 Тайные совещания Совета минис-
 тров 323
 Тайный дьяк 66
 Тайный кабинет-секретарь 81
 Тайши 152
 Таможенная изба 51, 74
 Таможенная палата 201
 Таможенная стража 201
 Таможенный голова 74, с. 1
 Таможенный двор 51
 Таможенный округ 201, 426
 Таможенный тариф 478, 520
 Таможенный целовальник 74
 Таможня 74, 201, 426, 427, 495
 Телеграфное агентство 547
 Телеграфная часть 183
 Телеграфное управление Главно-
 го управления путей сооб-
 щения и публичных зданий
 183
 Телеграфный округ 254
 Технологический институт 181, 495
 Типография 185, 506
 Титулярный советник 334
 Тиун 26, 27, 34, 48, 52
 Тиунная изба 48
 Товарищ министра 143, 172–174,
 176, 179, 237, 464–469, с. 6
 Тойон 152
 Толмач 45, 59
 Томский университет 267
 Торговая депутация Шестиглас-
 ной думы 143, 198

- Торговая полиция 198, 417
 Торговые люди 39, 55
 Торговый смотритель 198
 Торговый староста 198
 Тракт 394
 Третейский суд 350, сх. 13
 Третье коалиционное (Временное) правительство 341–344
 Третье отделение С. е. и. в. канцелярии 165, 167–169, 178, 186, 197, 223–225, 253, 379, 405–407, 449
 Третье сословие 38
 Третья государственная дума 278, 283–285, 287, 292
 Троице-Сергиева лавра 205
 Туркестанский комитет 351
 Туркестанский край 272
 Туркестанское генерал-губернаторство 272, 274
 Тысяцкий 27–30, 32, 400
 Тюремная изба 71
 Тюремный двор 71
 Тюремный инспектор 254
 Тюрьма 60, 132, 143, 146, 178, 197, 253, 254, 379, 407, 408, 430, 445, 447, 450, 526, 579, 565
 Тяглое население 46, 59, 74, 91, 102, 116, 123, 135

 Уголовный суд 404, сх. 3
 Уголовный розыск 250, 335, 347
 Удел 36, 130
 Удельная волость 146, 432
 Удельная контора 202, 265, 389, 394, 432, 433, 453, сх. 4
 Удельная экспедиция Казенной палаты 202, 432, 433
 Удельное крестьянство 202, 242, 250
 Удельный князь 28, 30, 31
 Уезд 33, 49–51, 61, 72, 73, 97, 98, 114, 123, 133–135, 137–140, 151, 192, 198, 199, 202, 210, 211, 213, 249, 255, 259, 270, 307, 375, 390, 400, 468
 Уездная землеустроительная комиссия 298, 305, 306
 Уездная земская управа 252, 255, 329, сх. 4, 8
 Уездная строительная и дорожная комиссия 444
 Уездная комиссия по делам о выборах сх. 8
 Уездная лесоустроительная комиссия сх. 4
 Уездное дворянское собрание 140, 249, 410–412, сх. 2, 4
 Уездное земское собрание 249, 251, 254–256, 259, 304, сх. 4
 Уездный казначей сх. 3
 Уездное казначейство 135, 199, 201, 264, 419, 492, сх. 3, 4, 13
 Уездное податное присутствие 264
 Уездное полицейское управление 249, 399, сх. 4
 Уездное по крестьянским делам присутствие 247, 251, сх. 4
 Уездное полицейское управление сх. 4
 Уездное по питейным делам присутствие 264, сх. 4
 Уездное правление 369
 Уездное присутствие по воинской повинности сх. 4
 Уездное рекрутское присутствие 194, 390
 Уездное (городское) училище 187, 203, 204, 267
 Уездный воинский начальник 268
 Уездный город 135, 204, 249, 390, 400, 401
 Уездный заседатель 140
 Уездный земельный комитет 349
 Уездный землемер 444
 Уездный исправник 140, 195, 197, 252, 303
 Уездный казначей 422

- Уездный комиссар Временного правительства 349
- Уездный начальник 211, 270
- Уездный оспенный комитет 393
- Уездный предводитель дворянства 115, 137, 140, 197, 227, 249, 252, 261, 303, 306, 371, 390, 394, 400, 492, 444, 445, сх. 3
- Уездный продовольственный комитет 349, сх. 13
- Уездный стряпчий 137, 138
- Уездный суд 136, 137, 145, 199, 210, 380, 441, 447, сх. 3
- Уездный судья 137, 138, 140, 197, 400, 445, сх. 3
- Уездный сход по выборам в земские учреждения 250
- Уездный съезд земских начальников 251, сх. 4, 7
- Уездный съезд мировых посредников 251, сх. 4
- Уездный съезд мировых судей 226, 259, сх. 7, 13
- Уездный училищный совет сх. 4
- Уездный член окружного суда сх. 4
- Уличанский староста 30
- Уличанское собрание 30
- Улус 208, 209
- Университетская автономия 202, 204
- Университетский совет 203
- Университетское самоуправление 266
- Университеты 186, 202–204, 224, 265, 267, 354
- Унтер-офицер 157, 158, 269
- Уполномоченный земства 258
- Управа благочиния 139, 145, 195, 250, 401, 447, сх. 3
- Управа земской полиции 210
- Управление авиации и воздухоплавания 310
- Управление военных сообщений 244
- Управление генерал-квартирмейстера 245
- Управление главного инспектора частных железных дорог 239
- Управление главного священника армии 244
- Управление главного священника флота 244
- Управление городским полицейским телеграфом 250
- Управление губернского воинского начальника сх. 4
- Управление Дворцового коменданта Министерства императорского двора 297, 335, сх. 6
- Управление дежурного генерала Штаба Ставки Верховного главнокомандующего 244
- Управление инспектора стрелковых батальонов 244
- Управление инспекции императорских поездов 335
- Управление начальника военных сообщений Штаба Ставки Верховного главнокомандующего 244
- Управление по делам воинской повинности 232
- Управление по сооружению Сибирской железной дороги 239
- Управление речной полиции 250
- Управление столичным телеграфом 239
- Управление уездного воинского начальника сх. 4
- Управление фабричной полиции 250
- Управления генерал-инспекторов 244
- Управляющий государственными конскими заводами 432
- Управляющий делами Особого комитета Дальнего Востока 220

- Управляющий делами Совета министров 546
- Управляющий казенной палатой 146
- Управляющий Контрольной палатой с.х. 4
- Управляющий палатой государственных имуществ 194, 389, 394, 429, 432, 444
- Управляющий Собственной е. и. в. канцелярией с.х. 5
- Управляющий Третьего отделения С. е. и. в. канцелярии 168, 170, 186
- Урядник 249, 303, 345
- Устюжская четверть 61
- Участковый комитет 305
- Участковый мировой судья 259
- Участковый надзиратель 250
- Участковый начальник 211
- Участковый фабричный инспектор с.х. 4
- Участок 211, 250, 251
- Учебное заведение 169, 181, 185, 203, 204, 216, 265, 385, 506
- Учебный округ 185, 202, 204, 468
- Ученый Совет Министерства народного просвещения 243
- Училище 203, 204
- Училище правоведения 179, 485
- Училищный совет 204, 266
- Учредительное собрание 331, 339, 340, 342, 345, 351
- Учреждения ведомства имп. Ма-
рии 108, 385, 387, 494
- Фабзавкомы (Фабрично-заводские комитеты) 350**
- Фабрика 181, 265, 269
- Фабрикант 174, 181, 236, 265, 299, 300, 315
- Фабричная инспекция 236, 237, 264, 299
- Фабрично-заводской инспектор 264, 265, 350, с.х. 13
- Фабричный округ 264
- Фабричный стол 246
- Фельдмаршал 91
- Феодал 25, 27, 31, 35–37, 47, 53, 63, 85, 208
- Феодализм 35
- Феодальная монархия 30, 80, 152, 154, 159
- Феодальная раздробленность 28, 34, 45, 53
- Феодальная республика 28, 29
- Феодальный совет 29, 32, 33
- Феодальный съезд 28, 30
- Физикатор 392
- Филер 253
- Финансовый комитет 180
- Фискалы 83, 84, 86, 90, 100, 102, 103, 112, 123, 569, с.х. 2
- Фискальная канцелярия 103
- Флот 245, 283, 329
- Фонарная команда 404
- Фохтейский суд 149
- Фракции Государственной думы 283–289, 310, 333
- Хан 31**
- Ханство 31
- Харьковский университет 202
- Хивинское ханство 31
- Хлебный двор 63
- Хлебный приказ 62, с.х. 1
- Хлопковый комитет Департа-
мента земледелия Глав-
ного управления землеу-
стройства и земледелия 318
- Хозяйственное отделение казен-
ной палаты 201
- Хозяйственное управление Сино-
да 165
- Холерный комитет 194

- Холопство 37, 47, 60
Холопий приказ (Приказ Холопьяго суда, Холопий двор) 44, 46, 47, 60, 61
Хорунжий 76
- Царевич 95, 96
Царица 95
Царицына мастерская 63, сх. 1
Царская мастерская 63, сх. 1
Царскосельский лицей 179, 203, 385, 485
Царскосельское совещание 277, 281, 282, 289
Царство Польское 211, 212, 220, 252, 360, 514
Царь 14, 36–39, 43–45, 47–49, 53, 55, 56, 58–60, 66, 67, 69, 72, 75, 81, 82, 88, 155, 160, 161, 165, 175, 188, 191, 212, 218, 221, 227, 242, 261, 293, 300, 311, 322, 328, 330, 345, 354, сх. 1
Целовальник 46, 47, 50, 51, 61, 71, 73, 74
Цензор 186, 303
Цензура 13, 159, 170, 178, 185, 186, 303, 312, 473, 508
Цензурная экспедиция Третьего отделения С. е. и. в. канцелярии 168
Цензурные комитеты 186, 203, 230, 303, сх. 4
Централ 253
Центральный армейский комитет в ставке сх. 13
Центральный военно-промышленный комитет 314, 315, 331, сх. 11, 13
Центральный государственный исторический архив 438
Центральный летучий отряд филеров (Департамента полиции МВД) 253
Центральный отряд филеров (Особого отдела Департамента полиции МВД) 302
Центральный статистический комитет 172, 229
Центральный флотский комитет сх. 13
Церемониальная часть Министерства императорского двора и уделов 242
Церемониймейстер 333
Церковно-приходская школа 228, 267, 268
Церковный приход 204
Церковный собор 64, 68, 335, сх. 1, 13
Церковь 63, 64, 79, 85, 125, 153, 164, 204
Цех 101, 102, 143, 417
Цеховая управа 143, 254, 418
Цеховой ремесленник 92, 141, 143, 149
Цеховой старшина 101
- Частное учебное заведение 181, 187
Частные совещания членов Государственной думы 342, 352, сх. 13
Частный поверенный 261
Частный пристав 139, 250, 402, сх. 3
Часть (административно-территориальное деление) 139, 250, 402, сх. 3
Часть (частный, съезжий дом) 139, 250, 404
Чашник 33
Чашничий путь 33
Челобитный приказ 47, 60, 66, сх. 1
«Черная палата» 71
«Черный кабинет» почтамта 254
Четвертая Государственная дума 283, 288, 289

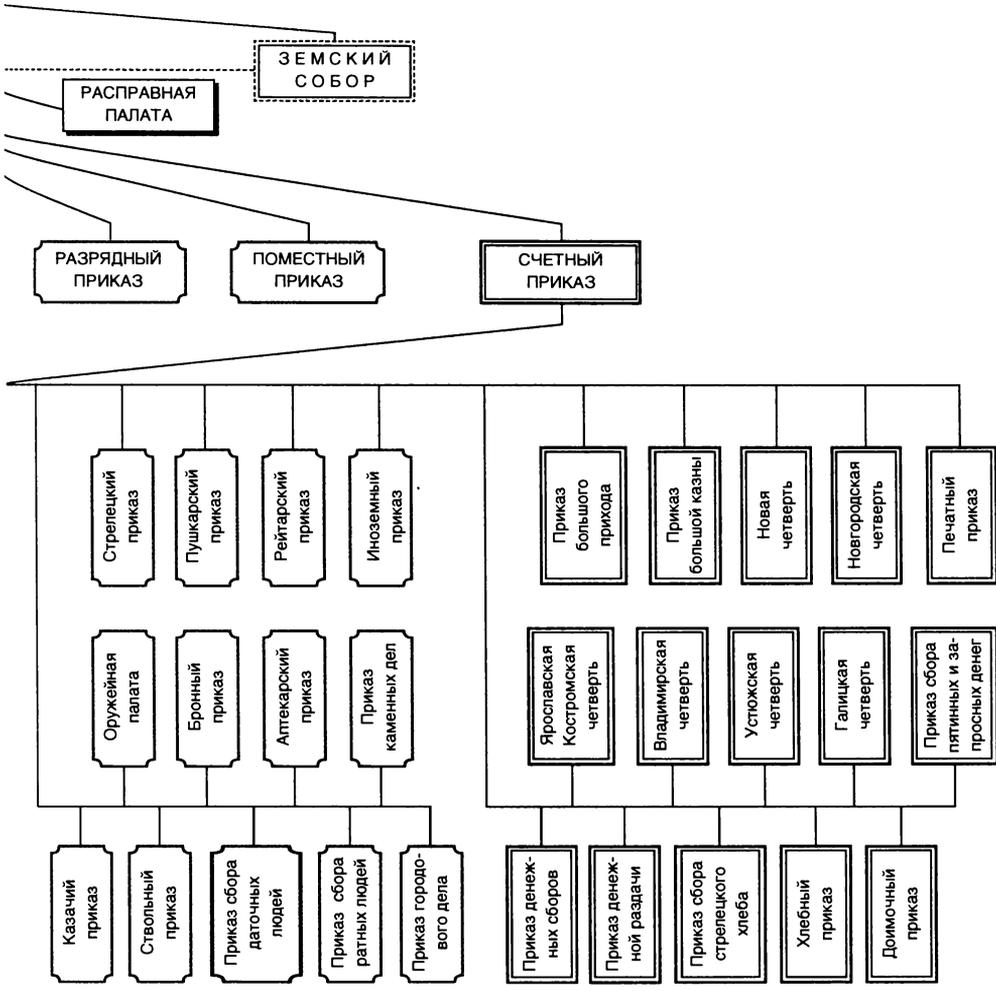
- Четвертое отделение С. е. и. в. канцелярии 165, 169, 225, 385, 574
- Четверть (четь, четвертичный приказ) 46, 59, 61, 69, сх. 1
- Чин 42, 217, 303
- Чиновничество 45, 128, 133, 136, 158, 165, 175, 200, 217, 278, 367, 368, 371, 378, 382, 383, 431, 469, 534
- Чиновные ранги и титулы 333
- Чрезвычайная следственная комиссия (Временного правительства) для расследования противозаконных по должности действий министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц прежнего режима 336, 555
- Ш**естьгласная дума 142, 143, 145, 198, 414, 416, 418, 420, 447, 692
- Шестое отделение С. е. и. в. канцелярии 165, 169, 210
- Шеф жандармов 168, 223, 296
- Школа 134, 224, 254, 385
- Шлиссельбургская крепость 120, 132, 167, 197, 254, 385
- Шляхетский кадетский корпус 106, 206
- Штаб армии 512
- Штаб генерал-фельдцейхмейстера сх. 12
- Штаб генерал-инспектора по инженерной части сх. 12
- Штаб е. и. в. морской части 515, 516
- Штаб е. и. в. по управлению военно-учебными заведениями 189, сх. 12
- Штаб инженеров путей сообщения 501
- Штаб корпуса горных инженеров Департамента горных и соляных дел 182
- Штаб Отдельного корпуса жандармов 168, 196, 335, сх. 6, 7, 12
- Штаб полка 188, 310
- Штабс-ротмистр 334
- Штаб Верховного главнокомандующего 310
- Штаб Управления фронтами 310
- Штабс-капитан 334
- Штатс-контора 89, 117, 129, сх. 2
- Штатс-контор-коллегия 93, 100
- Экономический комитет военных поселений 189
- Экономический совет Временного правительства 338
- Экспедиция 124, 129, 210
- Экспедиция государственного хозяйства 473–475, 519
- Экспедиция государственных кредитных билетов Министерства финансов 182
- Экспедиция заготовления вексельной бумаги 487
- Экспедиция конских заводов 431
- Экспедиция малороссийских дел Сената 150
- Экспедиция о государственных доходах 129
- Экспедиция о государственных недоимках 129
- Экспедиция о государственных расходах 129
- Экспедиция о свидетельстве счетов 129
- Экспедиция о ссыльных 208
- Экспедиция Третьего отделения С. е. и. в. канцелярии 167, 168, 223
- Экспедиция уделов 146
- Экспедиция устройства дорог 183, 500

Экспедиция церемониальных дел
 Министерства император-
 ского двора и уделов 242
Эриванское ханство 210
Эрмитаж 108, 132, 185
Этапная команда 205
Этап-тюрьма 197, 208

Юнкерское училище 269
Юридическое совещание Временного
 правительства 337, 356, сх. 13
Юстиц-коллегия 89, 94, 100, 103,
 112, 118, 121, 136, сх. 2
Юстиц-коллегия лифляндских,
 эстляндских и финлянд-
 ских дел 148

Ям 45, 46
Ямская канцелярия 121
Ямская слобода 45
Ямской голова 73, сх. 1
Ямской двор (ямская изба) 45,
 46
Ямской дьяк 41, 44–46
Ямской охотник 45
Ямской приказ 44, 46, 60, 95, 567,
 сх. 1
Ямщик 45, 136
Ясачная канцелярия 93
Ясачная комиссия 152
Ясачные люди 152

Приложения



ПРИКАЗЫ

-  Дворцовые
-  Патриаршие
-  Административные и полицейско-судебные
-  Местные органы
-  Областные
-  Военные
-  Финансовые

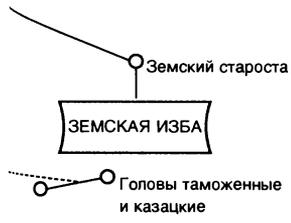
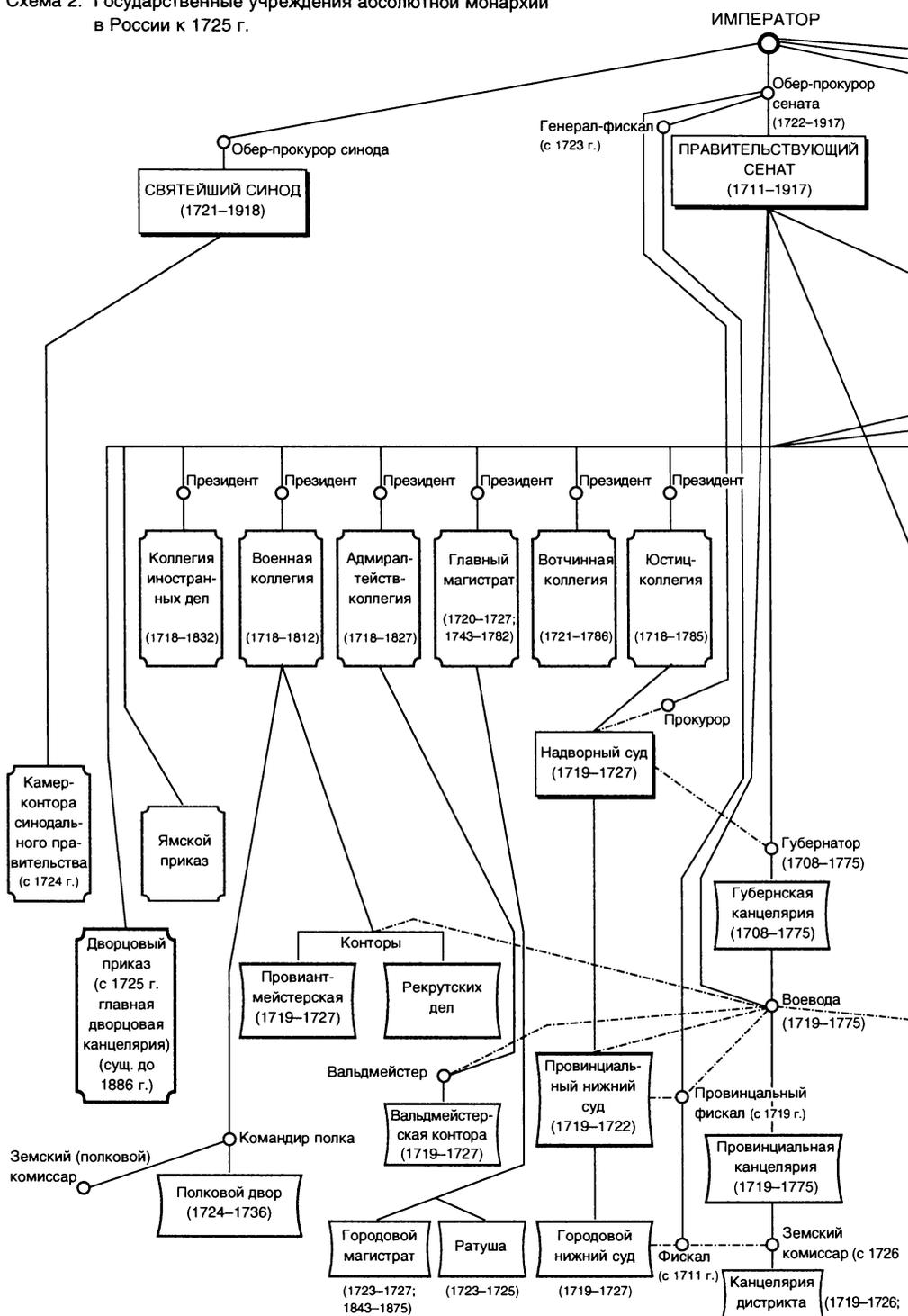
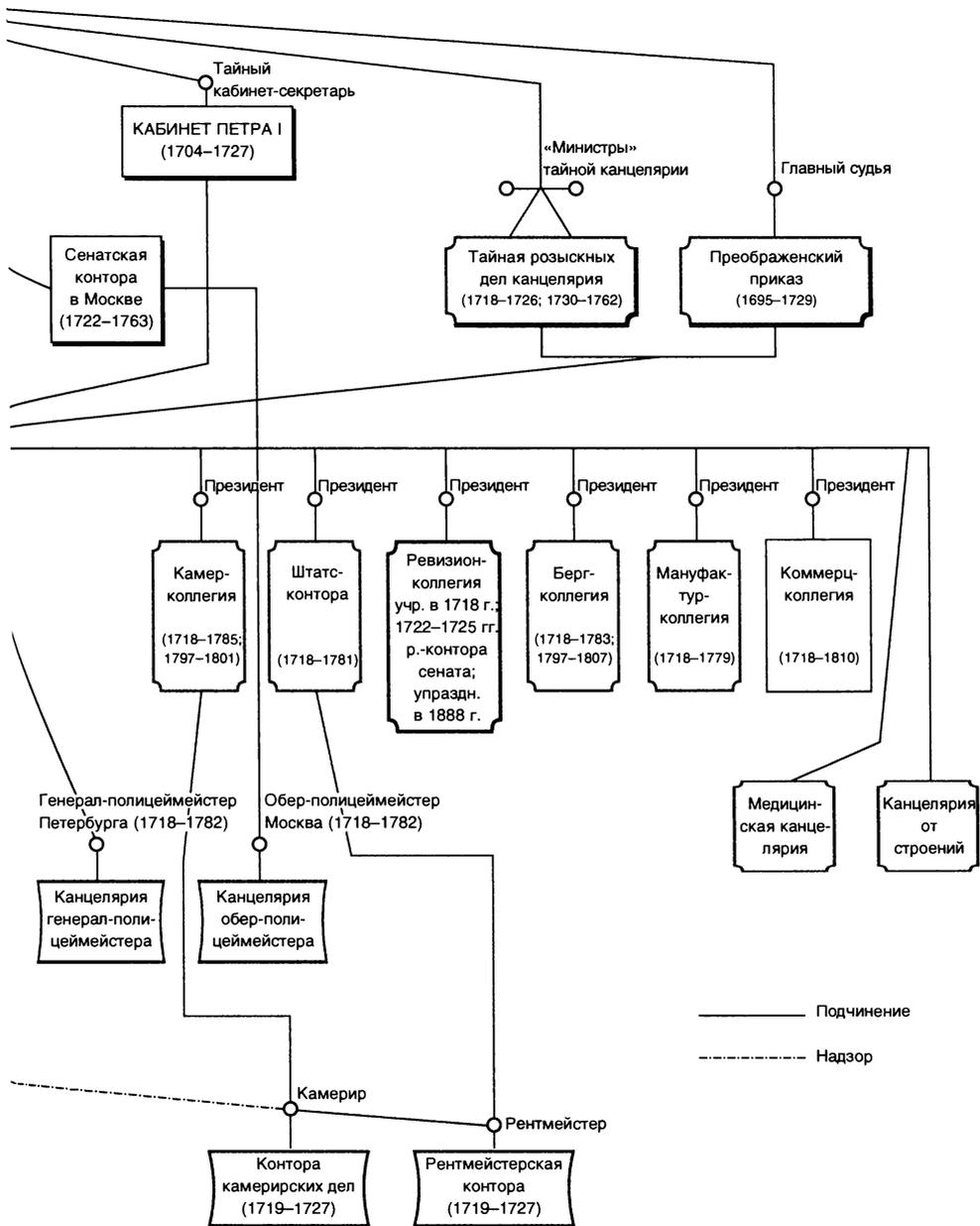


Схема 2. Государственные учреждения абсолютной монархии в России к 1725 г.

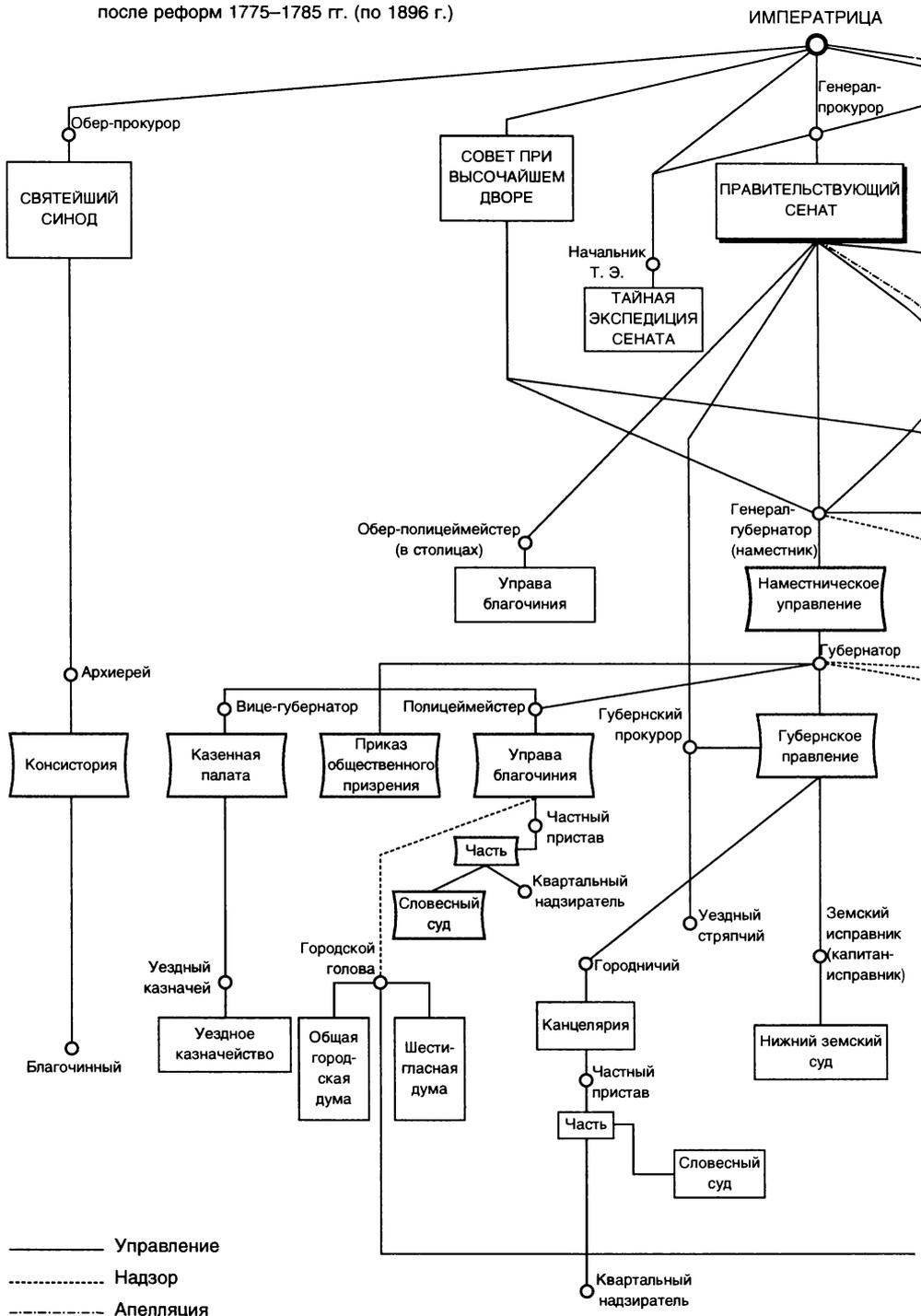




ю 1775 г. уездный воевода)

·1726 г. воеводская канцелярия)

Схема 3. Высшие, центральные и местные учреждения России после реформ 1775–1785 гг. (по 1896 г.)



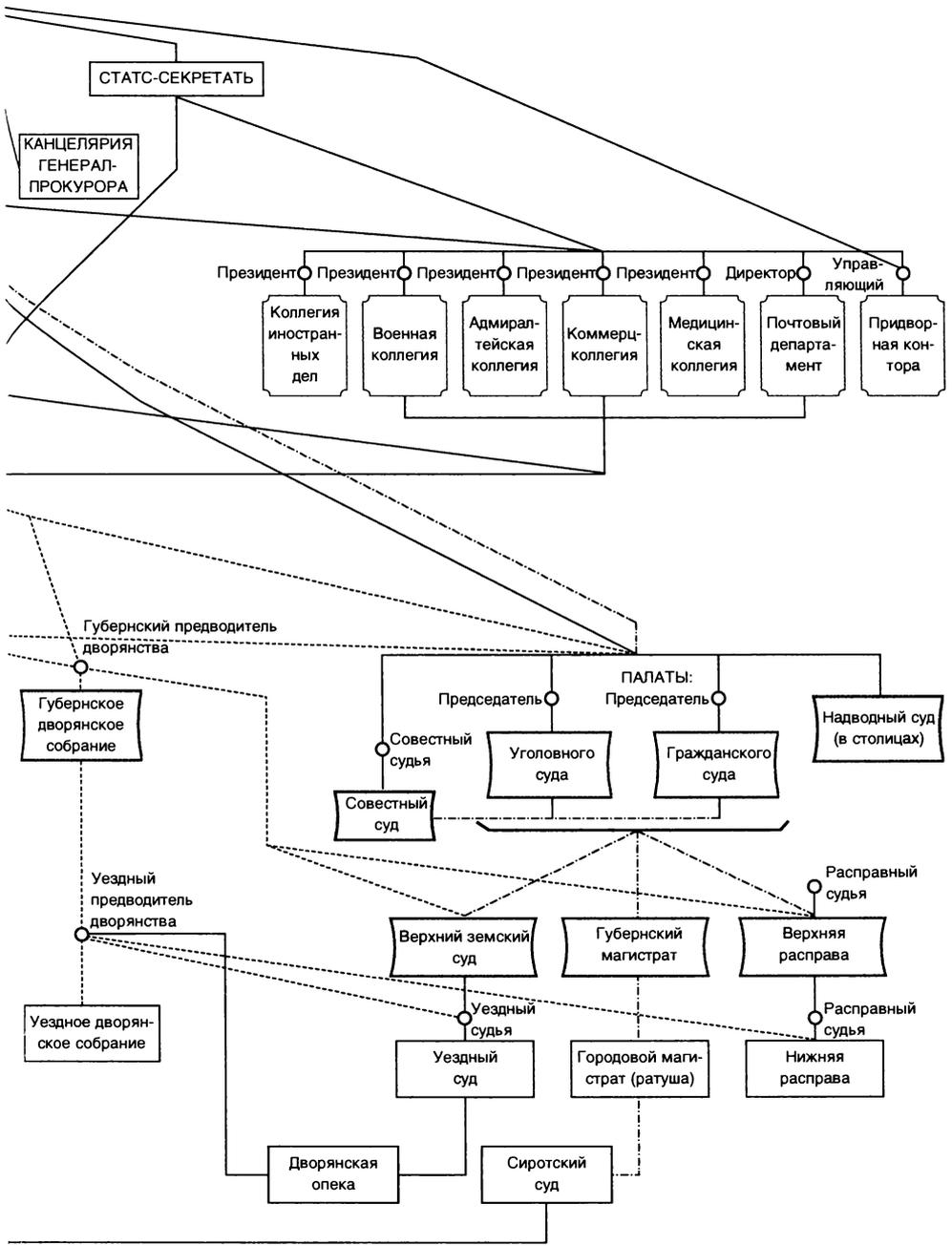
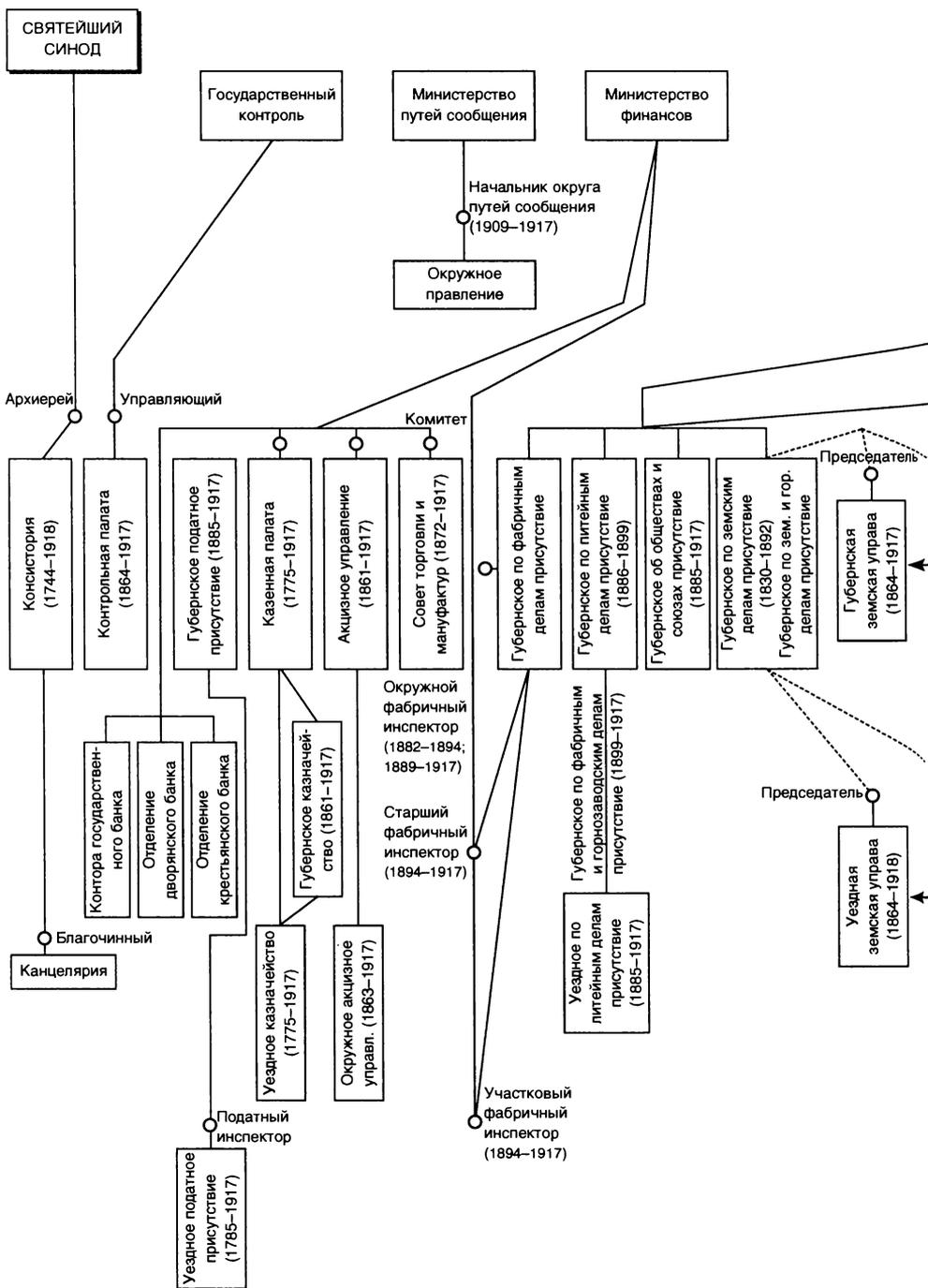
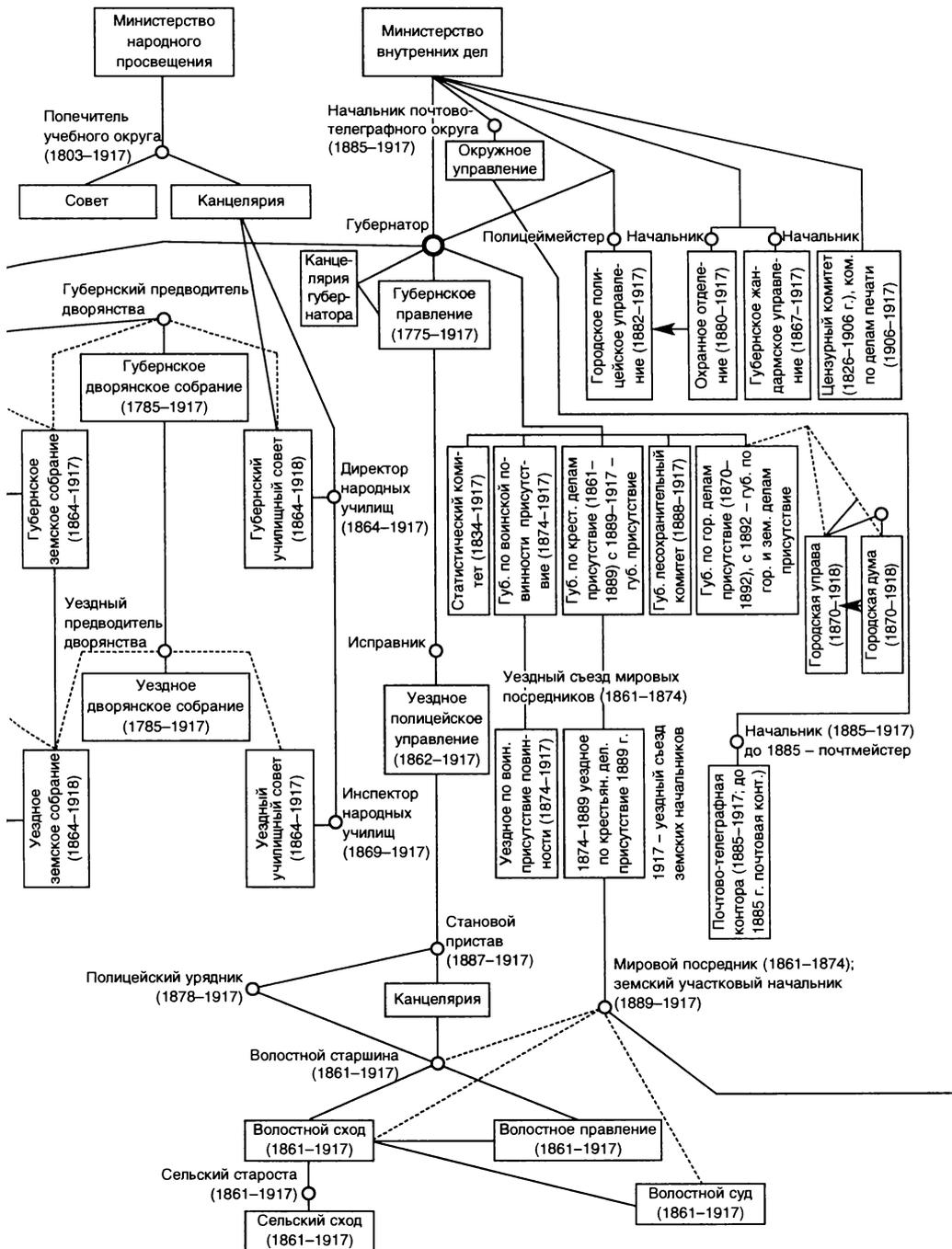
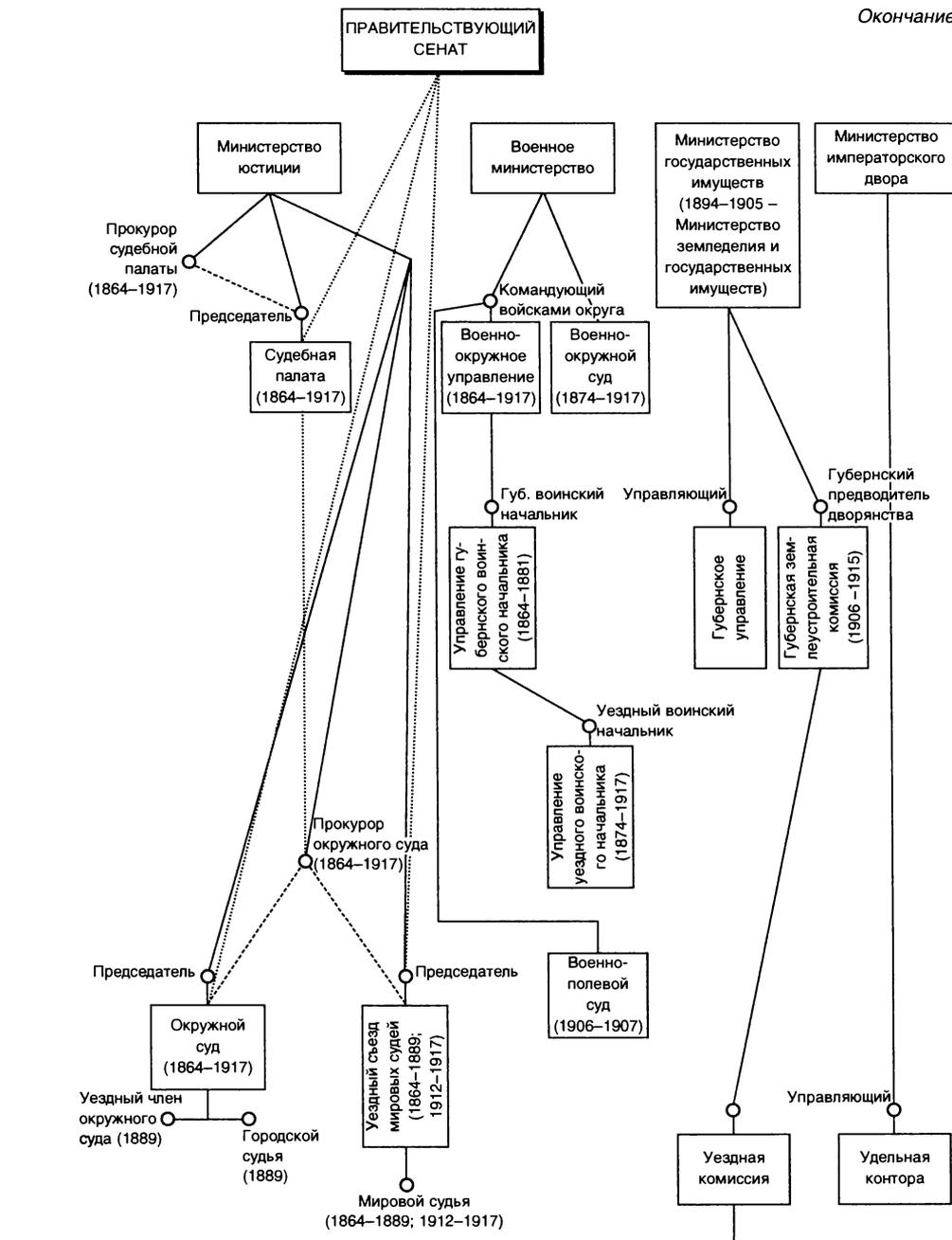


Схема 4. Местные государственные учреждения России (с 1861 по 1914 г.)







- Управление
- - - Надзор
- · · Апелляция
- · · · · Кассация

Схема 5. Высшие и центральные государственные учреждения России накануне первой революции (1905–1907 гг.)

Новые учреждения (возникшие или реформированные в период 1861–1905 гг.)

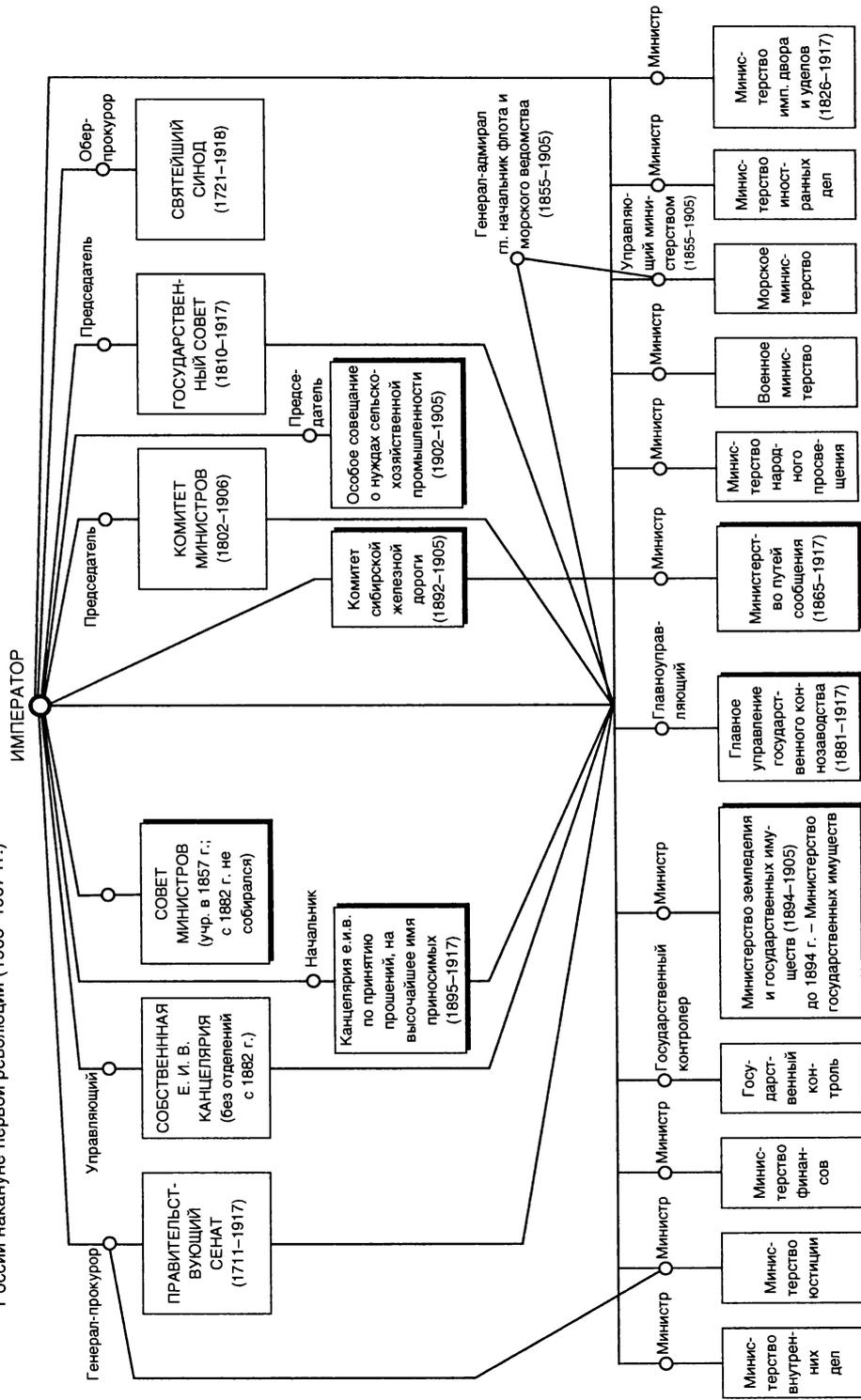
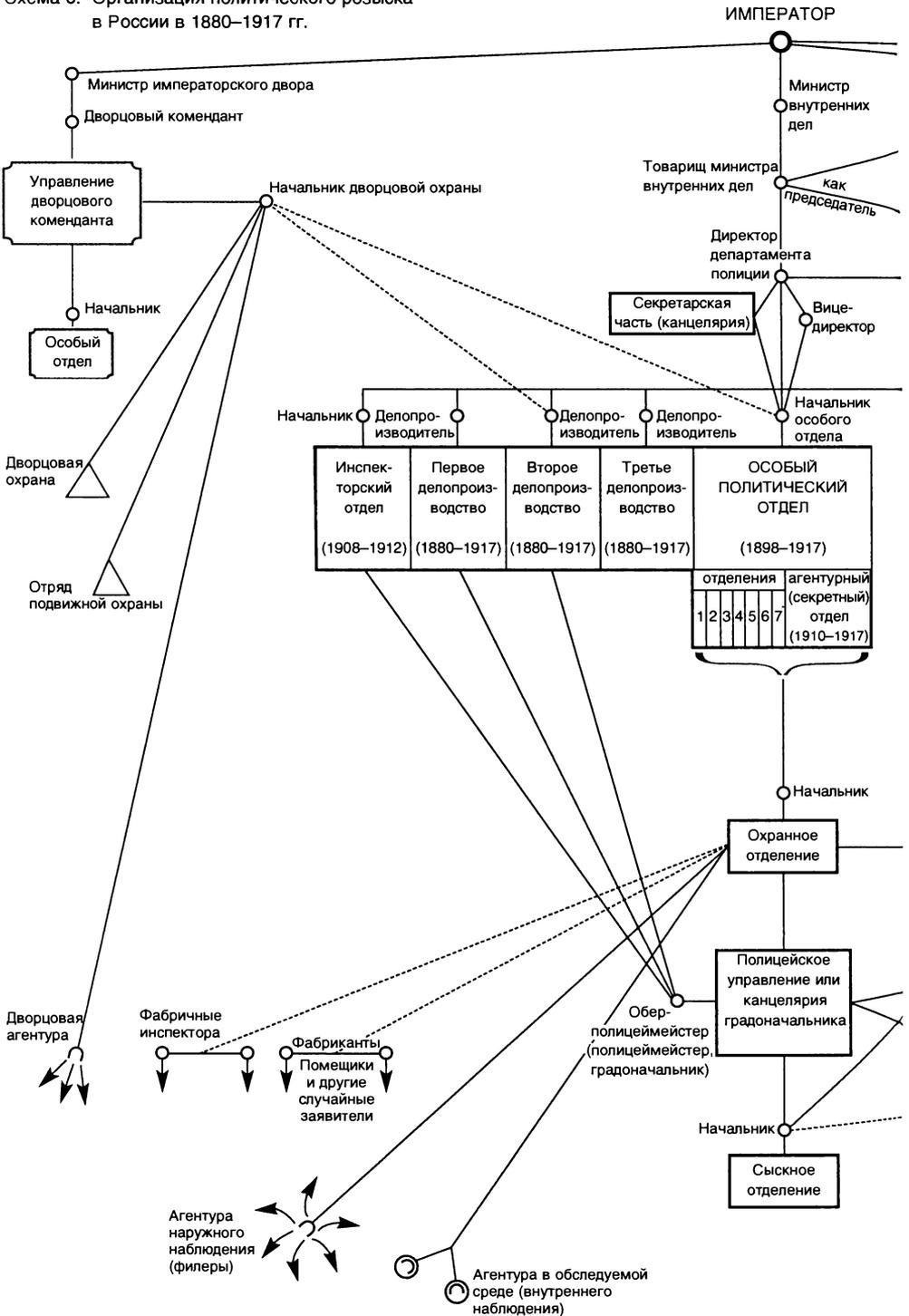


Схема 6. Организация политического розыска в России в 1880–1917 гг.



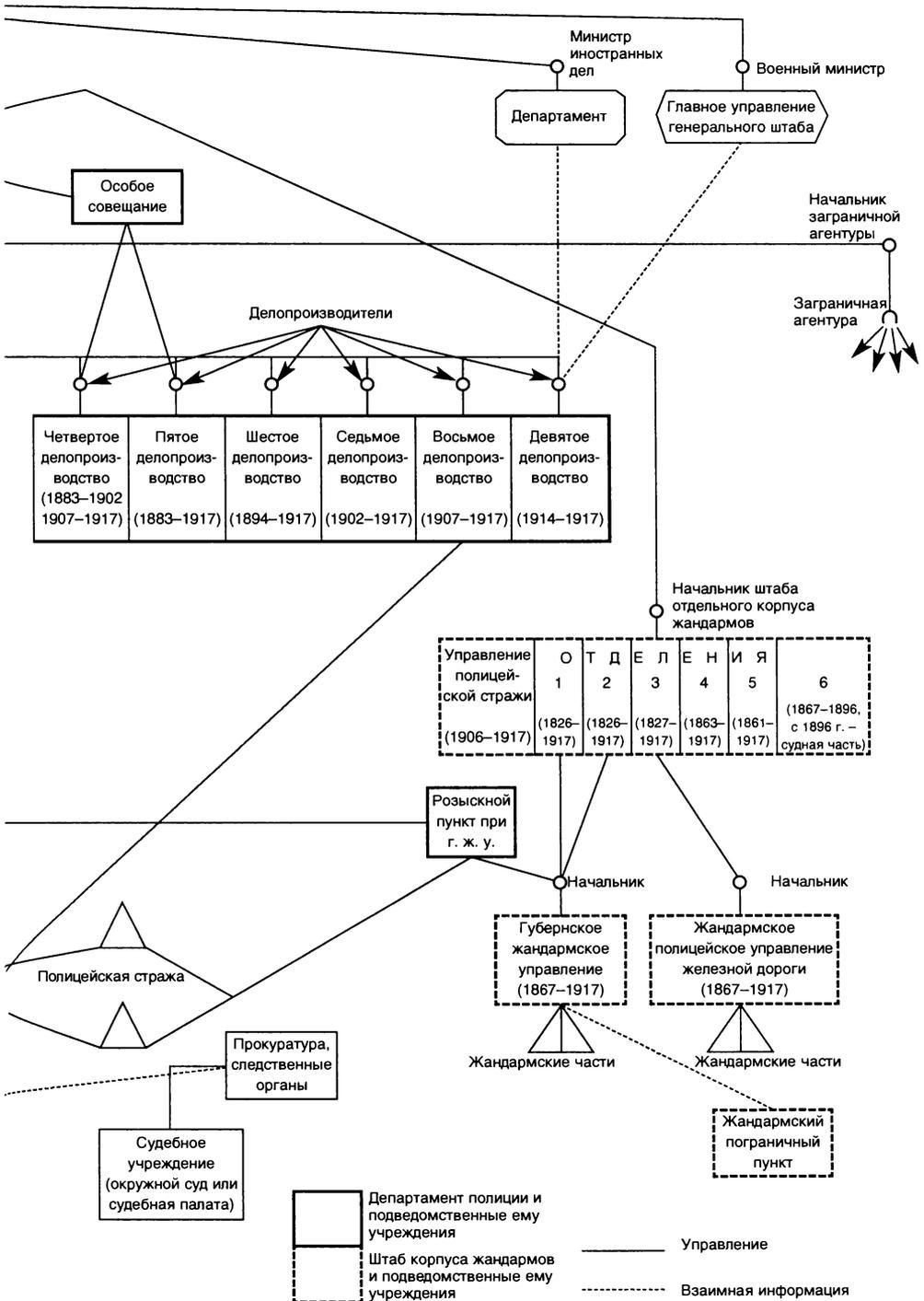


Схема 7. Судебная система России (1864–1917 гг.)

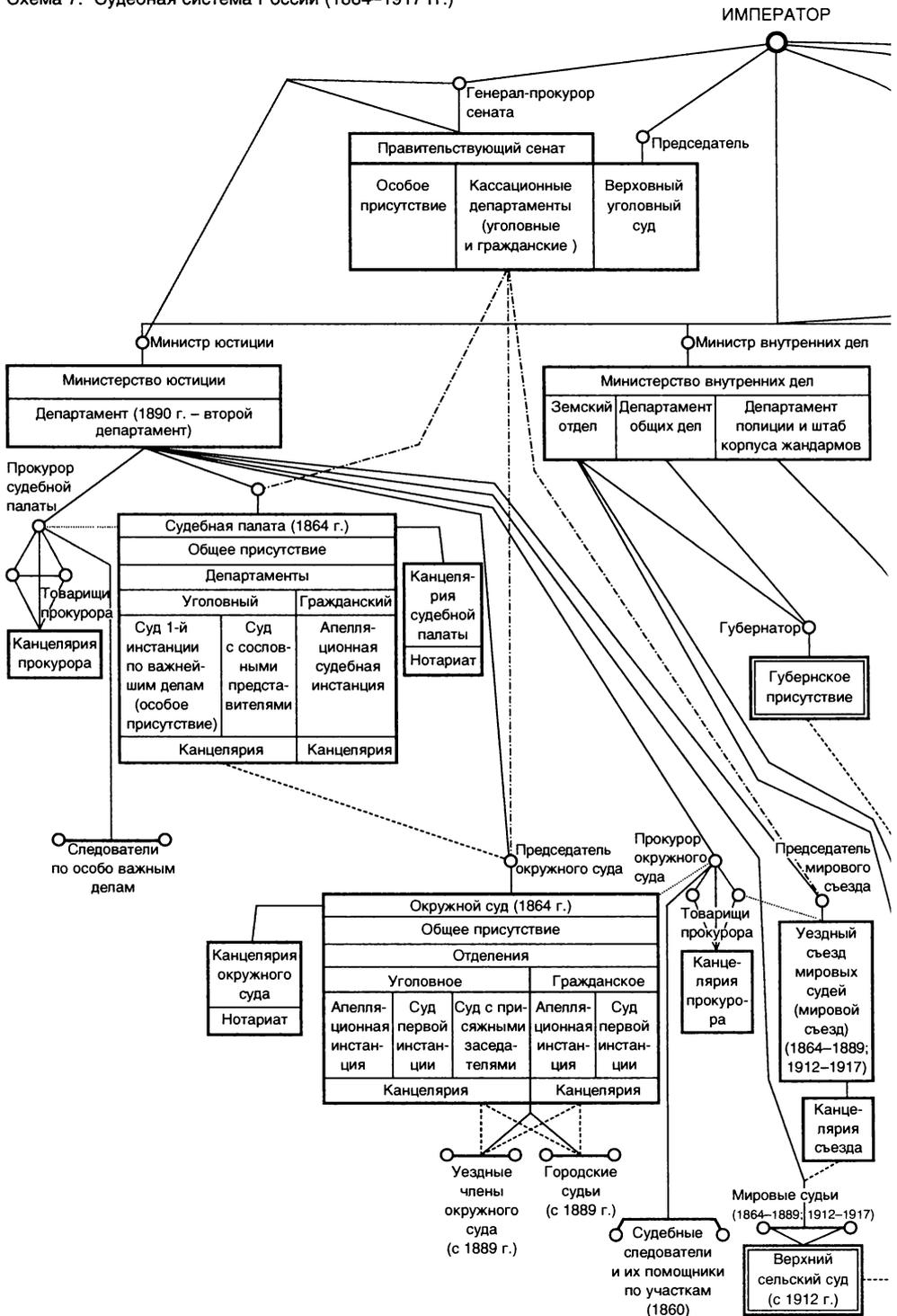
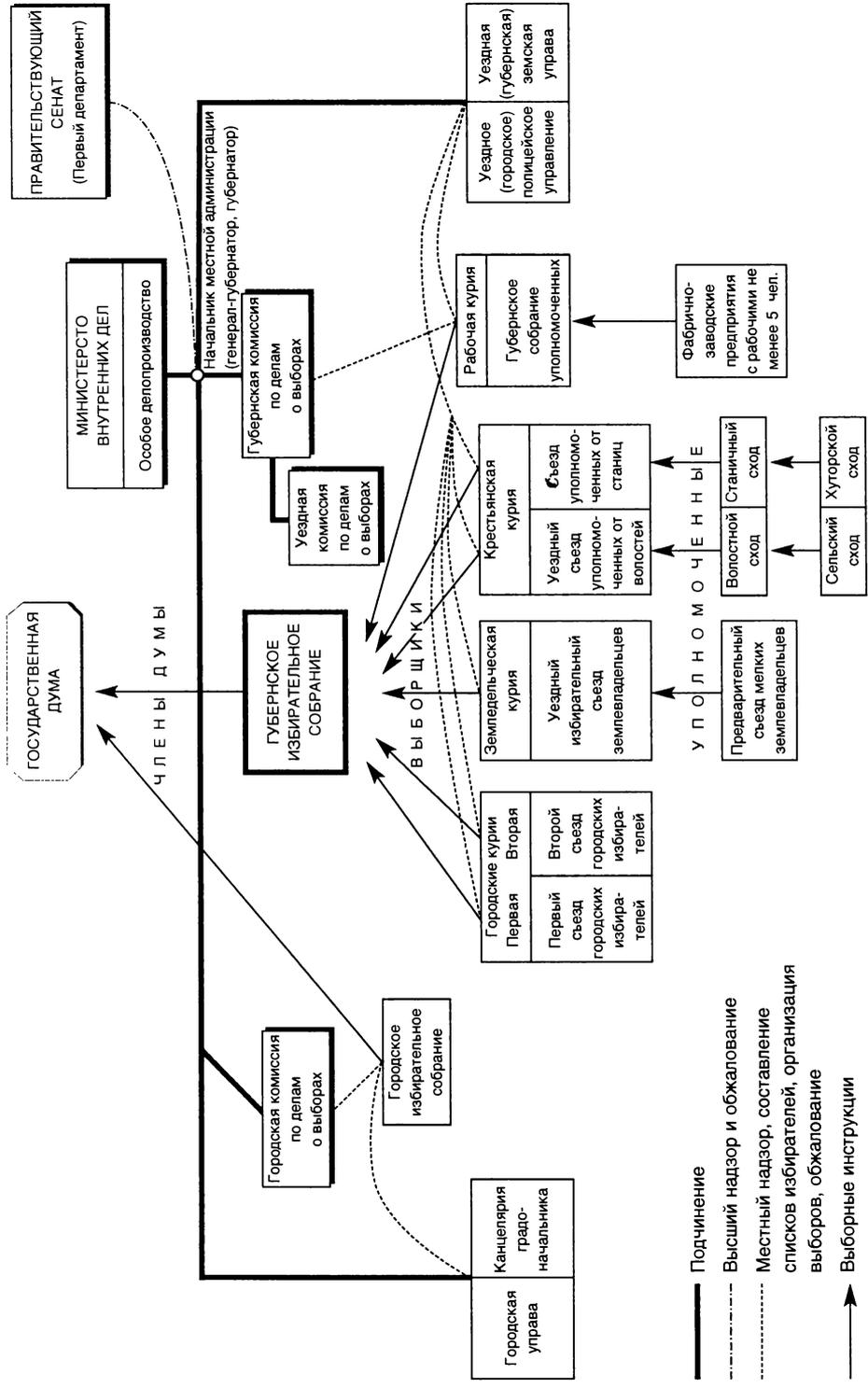
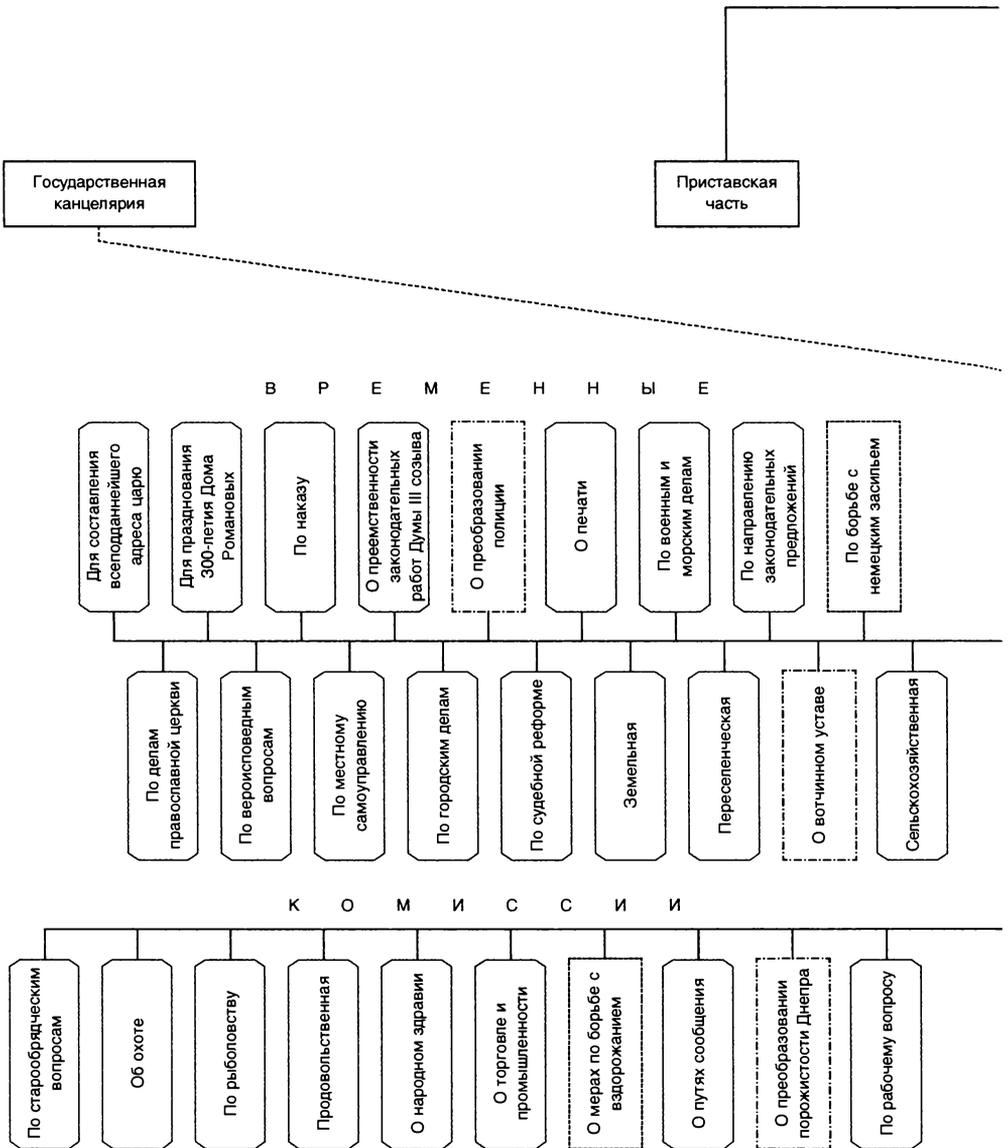


Схема 8. Избирательный аппарат по закону 3 июня 1907 г.

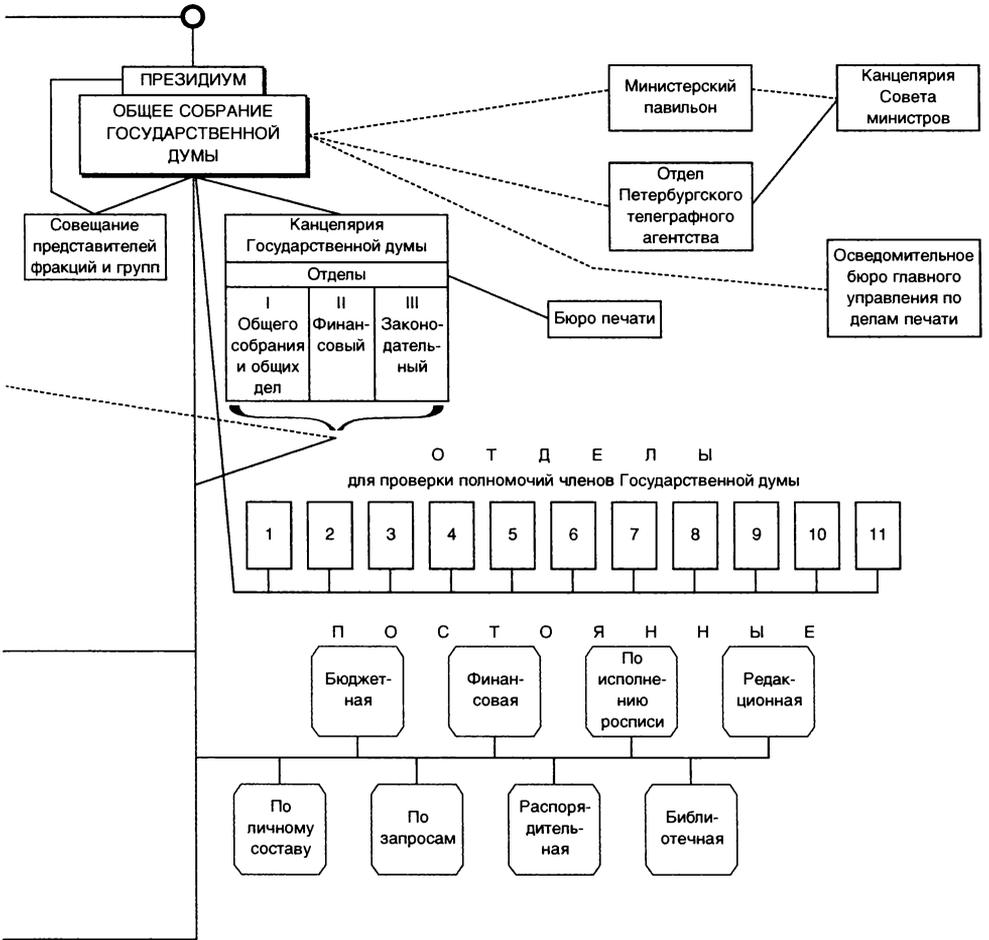


- Подчинение
- - - Высший надзор и обжалование
- · · Местный надзор, составление списков избирателей, организация выборов, обжалование
- Выборные инструкции

Схема 10. Аппарат Государственной думы четвертого созыва (1912–1917 гг.)



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



СЕССИЯ

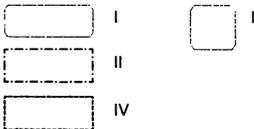
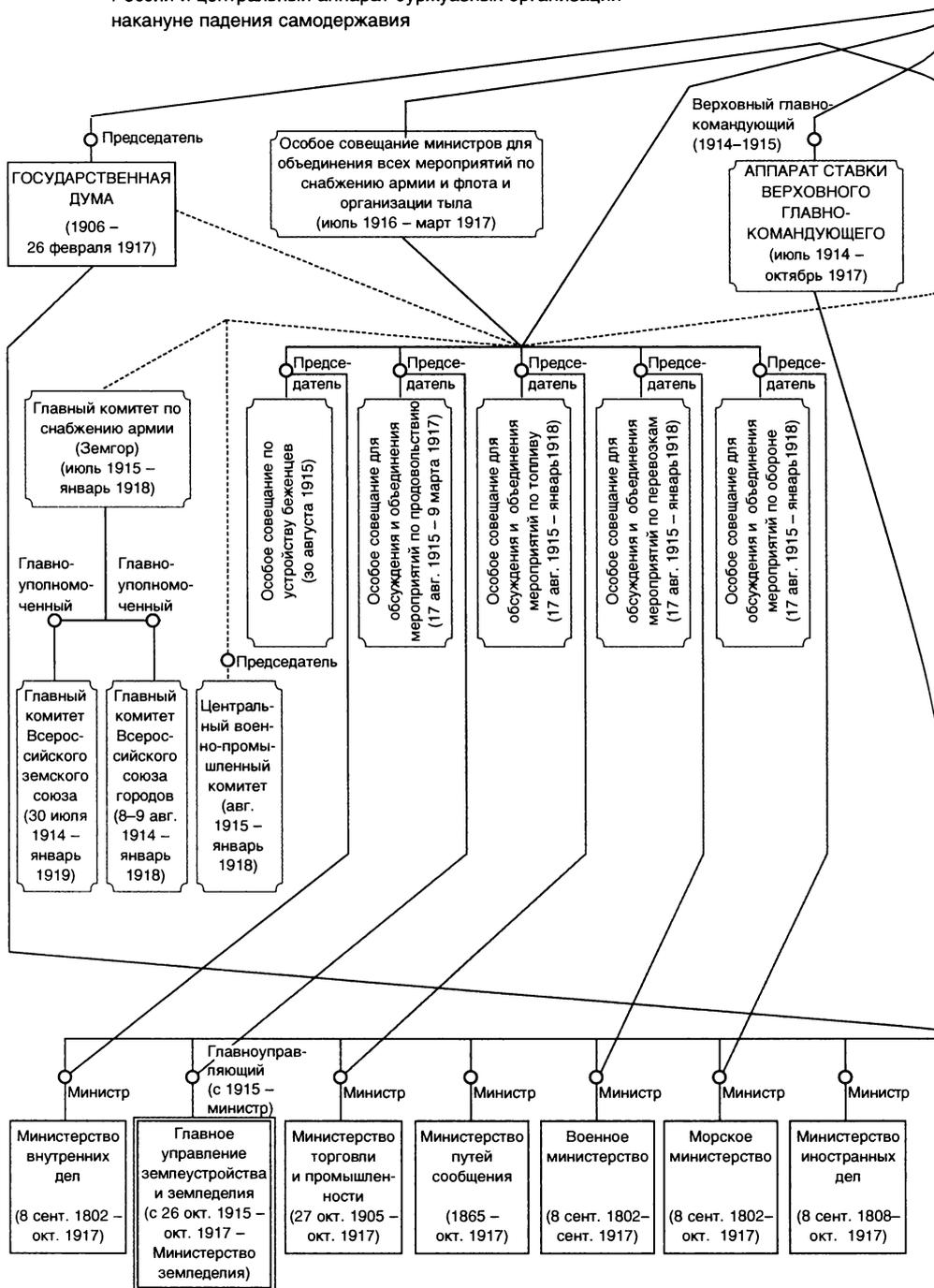
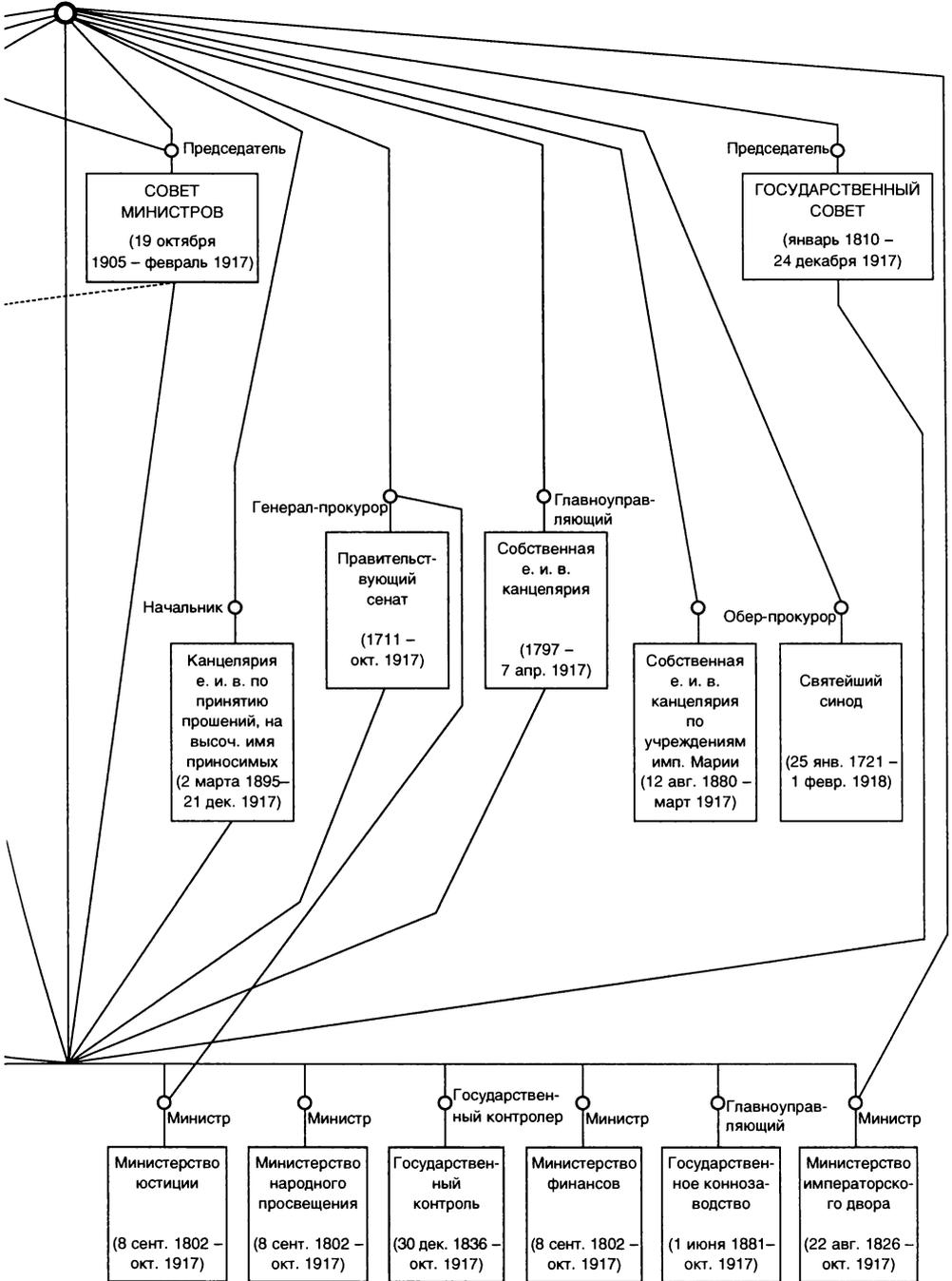


Схема 11. Высший и центральный государственный аппарат царской России и центральный аппарат буржуазных организаций накануне падения самодержавия

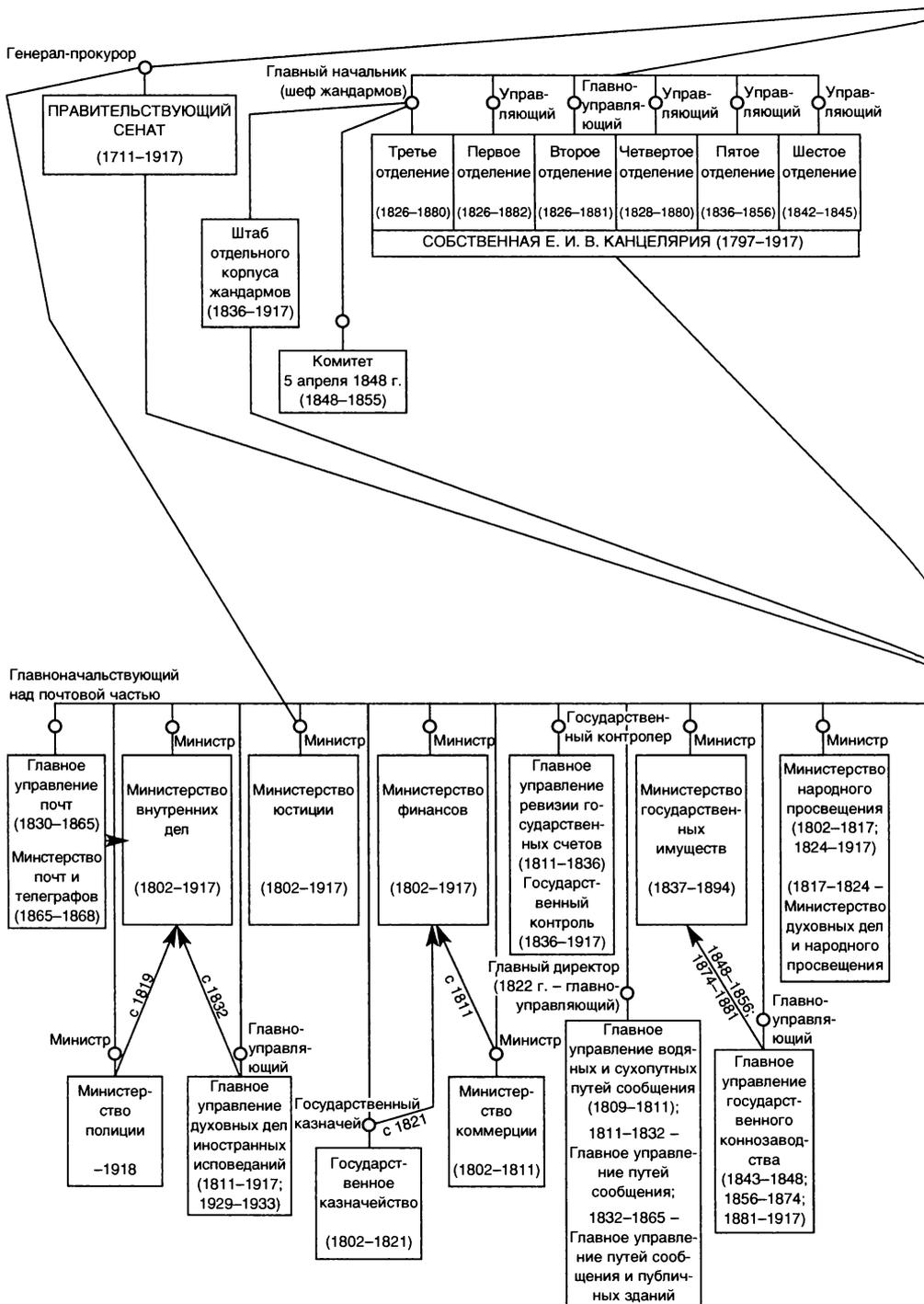


ИМПЕРАТОР (с августа 1915 по март 1917 г. – верховный главнокомандующий)



Старые
 Реформированные
 Новые

Схема 12. Высшие и центральные государственные учреждения России (с 1802 по 1860 г.)



ИМПЕРАТОР

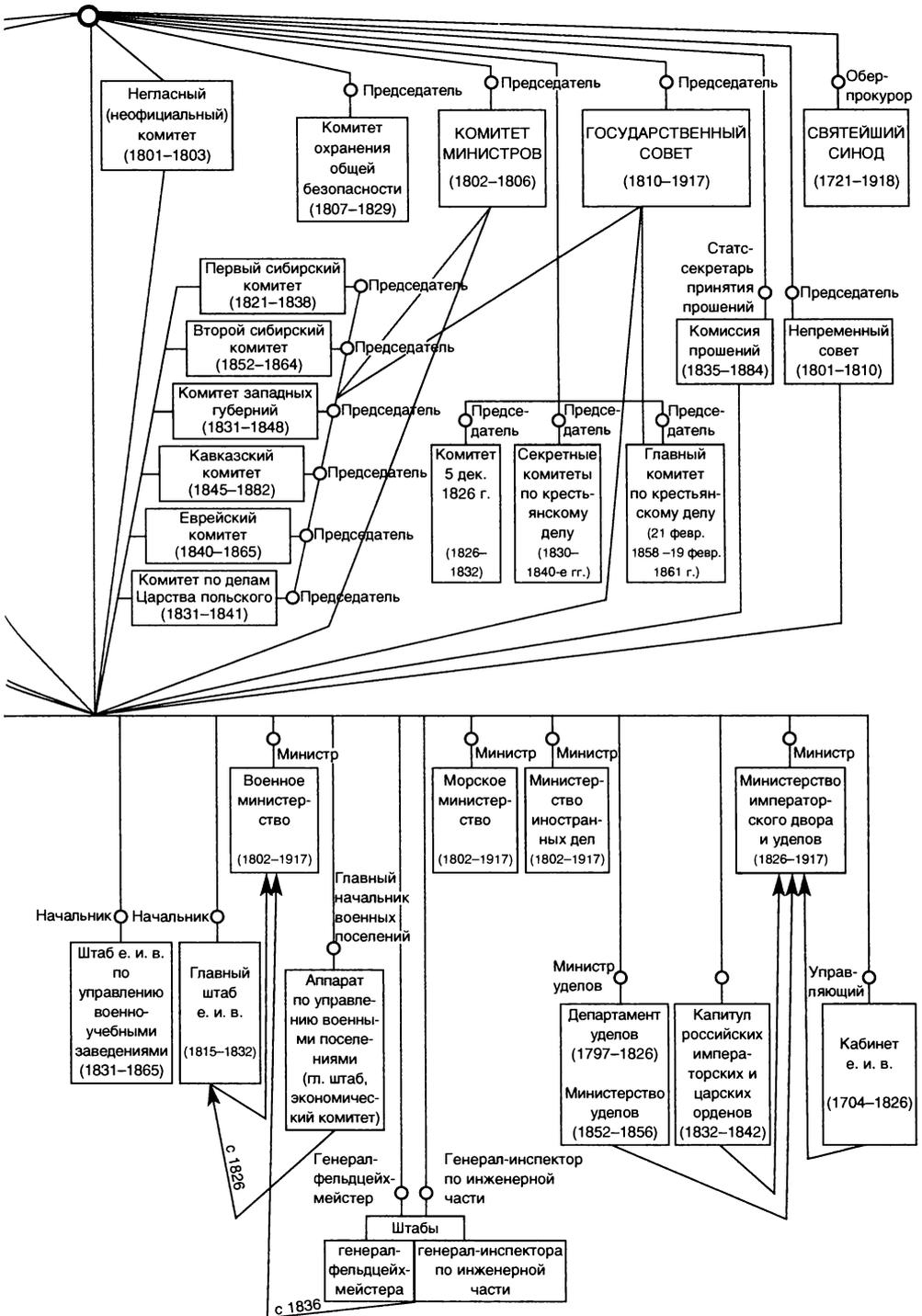
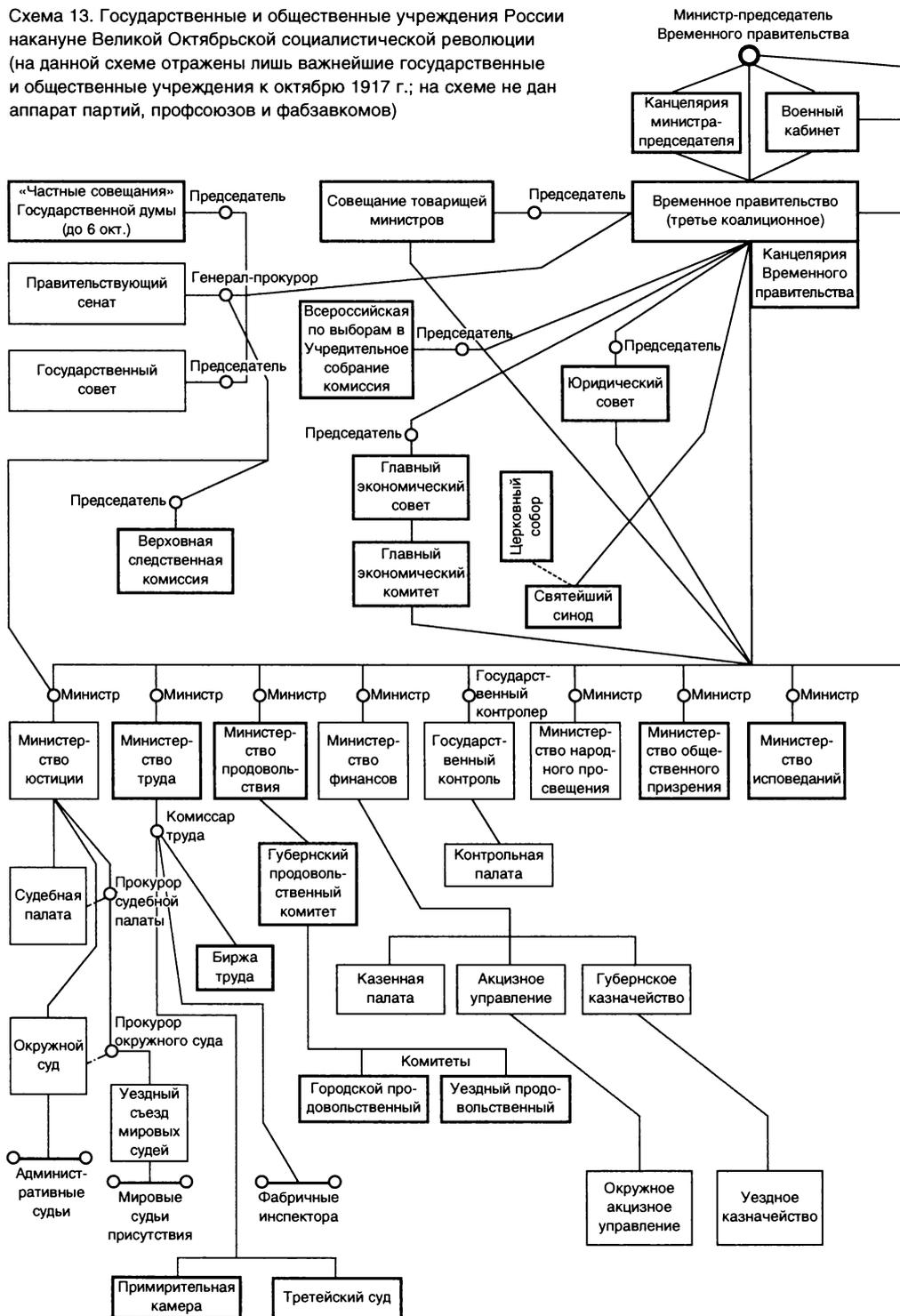
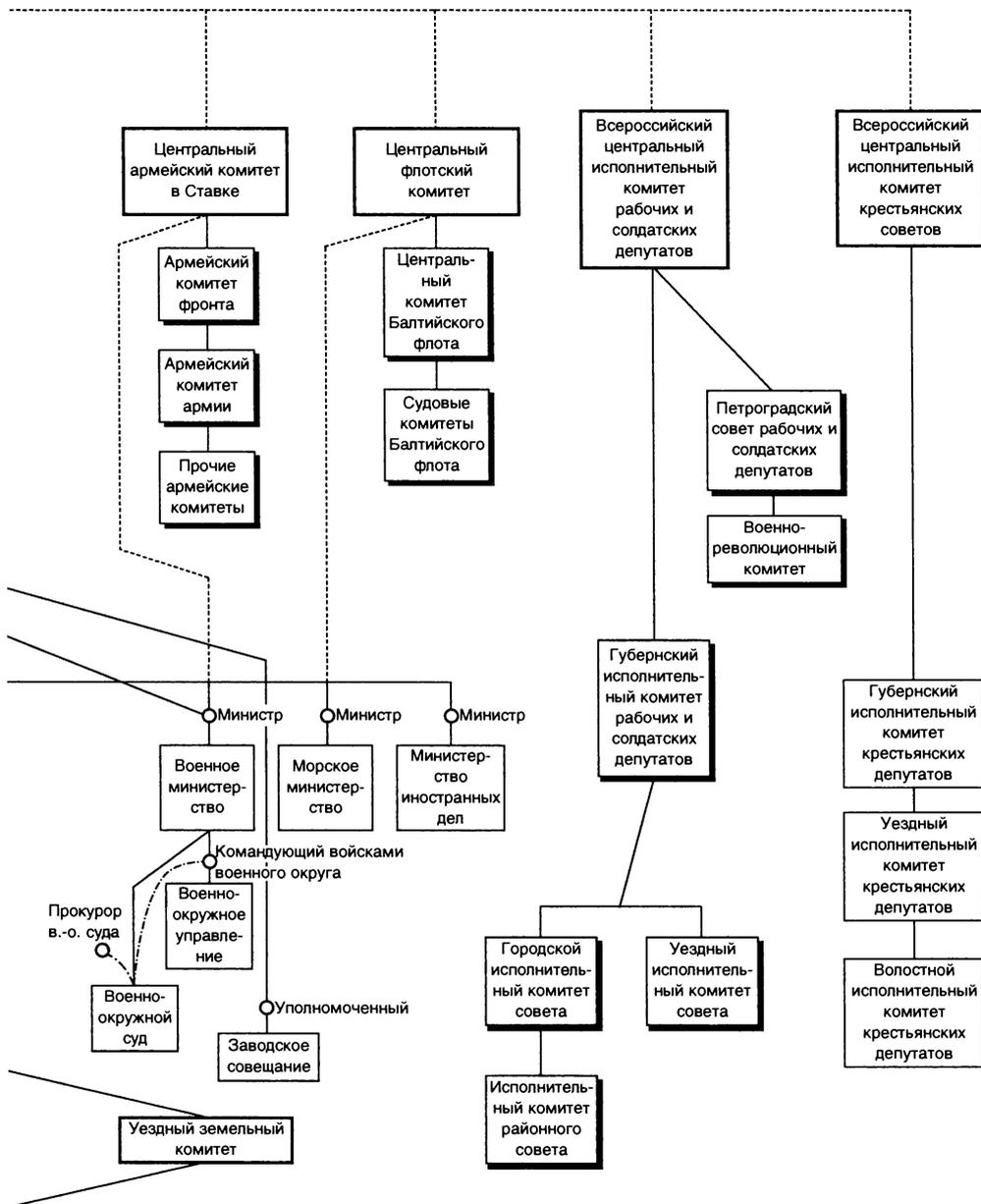


Схема 13. Государственные и общественные учреждения России накануне Великой Октябрьской социалистической революции (на данной схеме отражены лишь важнейшие государственные и общественные учреждения к октябрю 1917 г.; на схеме не дан аппарат партий, профсоюзов и фабзавкомов)





- Новые государственные и общественные учреждения, возникшие за период с февраля по октябрь 1917 г.
- Общественные учреждения со значительным или преобладающим влиянием большевиков

- Управление
- - - - - Надзор
- · · · · Связь по делопроизводству или личному составу

Оглавление

<i>От редакторов</i>	5
История государственных учреждений дореволюционной России	
<i>Введение</i>	11
Государство и государственные учреждения	11
Предмет и задачи истории государственных учреждений дореволюционной России	15
Источники истории государственных учреждений дореволюционной России	16
Вопросы историографии истории государственных учреждений дореволюционной России	19
<i>Глава I</i>	
Государственный строй Древнерусского государства и русских княжеств с IX до конца XV в.	25
Государственный строй Древнерусского государства	25
Государственный строй русских княжеств периода феодальной раздробленности	28
<i>Глава II</i>	
Государственный аппарат периода образования централизованного государства и установления самодержавия в России (конец XV – начало XVII в.)	35
Образование Русского централизованного государства и его высшие органы	35
Центральные учреждения. Образование приказной системы управления	40
Местные учреждения	48
<i>Глава III</i>	
Государственные учреждения монархии с Боярской думой и боярской аристократией XVII в.	53
Самодержавие XVII в. Высшие органы государства	53
Центральные учреждения	57
Специфика самодержавия второй половины XVII в.	65
Приказная система Русского государства	68
Местное управление	72
Особенности управления Украиной в XVII в.	76

Глава IV

Государственный аппарат абсолютной монархии в России первой четверти XVIII в.	78
Установление абсолютизма в России.	
Бюрократический аппарат	78
Высшие государственные учреждения	81
Центральные государственные учреждения	86
Местные государственные учреждения	96
Органы надзора и судопроизводства в абсолютной монархии	102

Глава V

Государственный аппарат Российской империи с 1725 по 1775 г.	106
Особенности государственного аппарата.	
«Просвещенный абсолютизм» 60-х годов XVIII в. ...	106
Высшие государственные учреждения	109
Центральные государственные учреждения	117
Местные государственные учреждения	122

Глава VI

Государственный аппарат Российской империи в последней четверти XVIII в.	127
Особенности государственного аппарата.	
Переход от «просвещенного абсолютизма» к военно-полицейской монархии	127
Высшие и центральные государственные учреждения	129
Местные государственные учреждения и сословные органы	132
Военно-полицейский государственный аппарат в конце XVIII в.	145
Особенности управления окраинами в XVIII в.	148

Глава VII

Государственный аппарат Российской империи в первой половине XIX в. Кризис феодальной монархии	154
Общая характеристика государственного строения России	154
Высшие государственные учреждения	159
Центральные государственные учреждения	173
Местные государственные учреждения	192
Особенности управления окраинами	206

Глава VIII

Государственный аппарат Российской империи
пореформенного периода (1861–1904).

Первый шаг по пути к буржуазной монархии	215
Общая характеристика государственного строя.	
Шаг по пути к буржуазной монархии	215
Высшие государственные учреждения	219
Центральные государственные учреждения	228
Местные государственные учреждения	246
Управление окраинами	269

Глава IX

Государственный аппарат Российской империи

в 1905–1914 гг.	276
Общая характеристика государственного строя	276
Высшие государственные учреждения	280
Центральные государственные учреждения	295
Местные государственные учреждения	302
Управление окраинами	307

Глава X

Аппарат государства и общественных буржуазных
организаций Российской империи во время мировой
(империалистической) войны. Общий кризис

царской монархии	309
Государственный аппарат России в первый год войны. Создание первых общероссийских буржуазных организаций	309
Кризис государственности России. Расцвет общероссийских буржуазных организаций	312
Государственный строй России накануне свержения самодержавия	319

Глава XI

Свержение самодержавия в России.

Государственный строй от Февральской
буржуазно-демократической революции

до Октябрьской социалистической революции	328
Свержение самодержавия	328
Высшие и центральные государственные учреждения Временного правительства	330
Местные государственные учреждения Временного правительства	345
Управление окраинами	350

<i>Примечания</i>	353
-------------------------	-----

Местные государственные учреждения
дореформенной России
(1800–1860 гг.)

Введение 359

Глава I

Становление ведомственной системы местного
государственного аппарата 363

Местные учреждения России к началу XIX в. 363

Возникновение ведомственной системы местного
управления и проблема ее взаимоотношений
с генерал-губернаторами 367

Генерал-губернаторы 372

Глава II

Местная администрация и полиция 376

Административные учреждения дореформенной
губернии 376

Исполнительный аппарат местной администрации
(полиция, жандармерия, тюрьмы) 398

Сословные учреждения 410

Глава III

Местный финансовый
и административно-хозяйственный аппарат 419

Местный аппарат административно-
хозяйственных ведомств 428

Заключение 435

Примечания 437

Министерства России первой половины XIX в. –
фондообразователи центральных государственных
архивов СССР

Введение 459

Глава I

Реформы 1802–1811 гг. и развитие министерской системы
центрального управления в первую половину XIX в.
Ведомства в России 462

Глава II

Основные тенденции развития дореформенных ведомств .. 472

Примечания 518

Совет министров России 1905–1917 гг. – правительственный кабинет самодержавия ...	531
<i>Примечания</i>	557
<i>Источники и литература</i>	564
<i>Основные опубликованные источники</i>	586
<i>Именной указатель</i>	612
<i>Предметный указатель</i>	630
<i>Приложения</i>	675– 700

Contents

<i>Editor's Foreword</i>	5
The History of State Institutions in the Pre-revolutionary Russia	
<i>Introduction</i>	11
The state and the state institutions	11
The subject matter and goals of the history of state institutions in the pre-revolutionary Russia ...	15
The sources for the history of state institutions in the pre-revolutionary Russia	16
Historiographic issues in the history of state institutions in the pre-revolutionary Russia ...	19
 <i>Chapter I</i>	
Government system in the Old Russian state and in the Russian principalities between the 9 and the 15 th century	25
The government system in the Old Russian state	25
The government system of the Russian principalities during the feudal decentralization period	28
 <i>Chapter II</i>	
The government mechanism during formation of the centralized state and the establishment of monarchy in Russia (end of the 15 th – beginning of the 17 th centuries)	35
The formation of the centralized Russian state and its supreme institutions	35
The central institutions. The formation of the prikaz system	40
Local institutions	48
 <i>Chapter III</i>	
Monarchical state institutions with the Boyar Duma and the boyar aristocracy in the 17 th century	53
The 17 th century monarchy. The supreme state institutions	53
The central institutions	57
The specific features of the monarchy in the late 17 th century	65

The prikaz system in the Russian state	68
The local government	72
The specific features of governing Ukraine in the 17 th century	76
 <i>Chapter IV</i>	
The government mechanism of the absolute monarchy in Russia in the early 18 th century	78
The establishment of the absolute monarchy in Russia.	
The bureaucracy	78
The supreme state institutions	81
The central state institutions	86
The local state institutions	96
The supervision and justice institutions in the absolute monarchy	102
 <i>Chapter V</i>	
The government mechanism of the Russian Empire between 1725 and 1775	106
The specific features of the government mechanism. “The enlightened absolute monarchy” in the 1860s. ...	106
The supreme state institutions	109
The central state institutions	117
The local state institutions	122
 <i>Chapter VI</i>	
The government mechanism of the Russian Empire in the late 18 th century	127
The specific features of the government mechanism.	
The transition from “the enlightened absolute monarchy” to the police and military monarchy	127
The supreme and central state institutions	129
The local state institutions and the class institutions ...	132
The military and the police in the late 18 th century ...	145
The specific features of governing the peripheral provinces in the 18 th century	148
 <i>Chapter VII</i>	
The state mechanism of the Russian Empire in the early 19 th century. The feudal monarchy crisis	154
Russia’s feudal system: a general description	154
The supreme state institutions	159

The central state institutions	173
The local state institutions	192
The specific features of governing the peripheral regions ..	206
 <i>Chapter VIII</i>	
The state mechanism of the Russian Empire after the reforms (1861–1904). The first step towards the bourgeoisie monarchy	215
The state system: a general description.	
A step towards the bourgeoisie monarchy	215
The supreme state institutions	219
The central state institutions	228
The local state institutions	246
The specific features of governing the peripheral regions	269
 <i>Chapter IX</i>	
The state mechanism of the Russian Empire between 1905 and 1914	276
The state system: a general description	276
The supreme state institutions	280
The central state institutions	295
The local state institutions	302
The specific features of governing the peripheral regions	307
 <i>Chapter X</i>	
The mechanism of the state and of the public bourgeois organizations in the Russian Empire during the World War.	
The general crisis of the czarist monarchy	309
The Russian state mechanism in the first year of the war. The formation of the first all-Russian bourgeois organizations	309
The crisis of statehood in Russia. The heyday of the all-Russian bourgeois organizations	312
The Russian state system on the eve of the overthrow of the monarchy	319
 <i>Chapter XI</i>	
The overthrow of the monarchy in Russia. The state system from the February bourgeois democratic revolution to the October socialist revolution	328
The overthrow of the monarchy	328
The supreme and central state institutions of the Provisional Government	330

The local state institutions of the Provisional Government	345
Governing the peripheral regions	350
<i>Notes</i>	353

Local state institutions
of the pre-reform Russia (1800–1860)

<i>Introduction</i>	359
---------------------------	-----

Chapter I

The emerging departmental system of the local government mechanism	363
Local institutions in Russia by the beginning of the 19 th century	363
The emerging departmental system of local government and the problem of its interaction with governors general	367
Governors general	372

Chapter II

Local administration and the police	376
Administrative institutions of a pre-reform province ..	376
The executive mechanism of the local administration (police, gendarmerie, prisons)	398
Class institutions	410

Chapter III

Local financial, administrative and economic mechanism	419
Local institutions of administrative and economic offices	428
Conclusion	435

<i>Notes</i>	437
--------------------	-----

Russian ministries in the early 19th century
as the generators of the central state
archival collections of the USSR

<i>Introduction</i>	459
---------------------------	-----

Chapter I

Reforms of 1802–1811 and the development of the ministry system of the central government in the early 19 th century. Departments in Russia	462
--	-----

<i>Chapter II</i>	
The principal development trends in pre-reform departments	472
<i>Notes</i>	518
Russian Cabinet council in 1905–1917 – the government cabinet of the monarchy	531
<i>Notes</i>	557
<i>Bibliography</i>	564
<i>Name index</i>	612
<i>Subject index</i>	630
<i>Appendixes</i>	675– 700

E76 **Ерошкин Н.П.**
История государственных учреждений дореволюционной России [Научно-педагогические труды]. 5-е изд., доп. / Под ред. А.Е. Иванова, А.Д. Степанского. М.: РГГУ, 2008. 710 с.
ISBN 978-5-7281-1026-2

Излагается история государственных учреждений России, социально-экономические причины их возникновения, рассматриваются организационное устройство, направления деятельности и их взаимодействие, анализируются процессы замены одних государственных учреждений другими.

Для студентов, аспирантов, преподавателей.

УДК 35.07
ББК 67.401

Eroshkin N.P.
The history of state institutions of the pre-revolutionary Russia.

The book describes the history of state institutions in Russia, the social and economic reasons for their formation, its structure, activities and interaction, the process of their replacement with other state institutions.

For students, graduate students, faculty.

Научное издание

Ерошкин Николай Петрович

**История
государственных учреждений
дореволюционной России**

**Редактор
*О.Н. Панкова***

**Художественный редактор
*М.К. Гуров***

**Корректоры
*О.Н. Картамьшева
Н.М. Спиридонова***

**Технический редактор
*Г.П. Каренина***

**Компьютерная верстка
*Е.Б. Рагузина***

Подписано в печать 7.11.2008.

Формат 60×90¹/₁₆.

Усл. печ. л. 44,5.

Уч.-изд. л. 40,0.

Тираж 2000 экз.

Заказ № 2081

Издательский центр РГГУ
125993, Москва, Миусская пл., 6
Тел. 8-499-973-42-00

Отпечатано в ППП «Типография “Наука”»
121099, Москва, Шубинский пер., 6.

