



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

Н. А. Омельченко

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть 2

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

2–е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по гуманитарным направлениям и специальностям*

*Допущено Министерством образования и науки Российской
Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по специальности «Государственное
и муниципальное управление»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73
О-57

Автор:

Омельченко Николай Алексеевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления, профессор кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области образования.

Рецензенты:

Захаров В. Н. — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории России средних веков и нового времени Московского государственного областного университета;

Королев А. А. — доктор исторических наук, профессор кафедры истории Московского гуманитарного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Омельченко, Н. А.

О-57

История государственного управления. В 2 ч. Часть 2 : учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. А. Омельченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 327 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс. Модуль.

ISBN 978-5-9916-7249-8 (ч. 2)
ISBN 978-5-9916-7250-4

В учебнике освещается исторический опыт государственного управления и местного самоуправления в России на всех этапах ее исторического развития. Рассмотрены особенности и основные этапы становления и эволюции российской государственности. Особое внимание уделено осмыслению специфики социальной модернизации российского общества и рационализации государственного управления, национальных особенностей проведения административных реформ. Анализ политико-административного управления в России дается в учебнике с учетом новейших методологических подходов и современных научных разработок.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов и аспирантов, преподавателей вузов и колледжей, ученых и практиков сферы государственного и муниципального управления.

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-7249-8 (ч. 2)
ISBN 978-5-9916-7250-4

© Омельченко Н. А., 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Об авторе	7
Перечень сокращений.....	8

Раздел IV. ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В XIX – НАЧАЛЕ XX В. ПРЕРВАННАЯ КАПИТАЛИСТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

Глава 10. Проблема реформ в правительственной политике России и поиски путей совершенствования национальной модели государственного управления в первой половине XIX в.	13
---	-----------

10.1. Российская государственность в начале XIX в. Преобразования высших и центральных органов государственного управления в царствование Александра I	14
10.2. План государственных преобразований М. М. Сперанского как попытка модернизации русской администрации: замысел и реальность	24
10.3. Власть и общество при Николае I: новый этап бюрократизации государственного управления. Попытки реформ административной системы.....	35
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>48</i>

Глава 11. Власть, бюрократия и общество в условиях реформ и контрреформ второй половины XIX в.	49
--	-----------

11.1. Сущность и значение «великих реформ» второй половины XIX в.	50
11.2. Земская реформа 1864 г.: достижения и противоречия земского самоуправления. Содержание и особенности судебной и городской реформ	57
11.3. Власть и управление в эпоху «контрреформ». «Неоабсолютизм» и автократическая модель власти Александра III	69
11.4. Модели капиталистической модернизации России в конце XIX в. Реформы С. Ю. Витте	77
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>85</i>

Глава 12. Кризис политической системы и эволюция государственной власти и управления в 1900—1917 гг. 86

- 12.1. Россия в начале XX в.: утрата самодержавием инициативы преобразования общества. Новые социально-политические альтернативы в условиях революционного кризиса 87
- 12.2. Эволюция российской государственности на этапе буржуазной революции 1905—1907 гг. Проблема конституционной «дуалистической» монархии 92
- 12.3. Думская монархия в 1907—1917 гг. Место и практика Государственной Думы в политической системе российского общества 101
- Вопросы и задания для самоконтроля* 109

Глава 13. Россия между Февральской и Октябрьской революциями 1917 г.: институты власти и управления буржуазной демократии 111

- 13.1. Февральская демократическая революция 1917 г.: проблема альтернатив развития России в новых условиях. Сущность двоевластия 111
- 13.2. Реформы Временного правительства как попытка структурирования вертикали государственной власти, альтернативной Советам 117
- 13.3. Провал буржуазно-либеральной альтернативы развития России и приход к власти большевиков 121
- Вопросы и задания для самоконтроля* 128

Раздел V. ОСОБЕННОСТИ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВОМ (ОКТЯБРЬ 1917—1991 ГГ.)

Глава 14. Становление советской государственности и системы государственного управления (1917—1929 гг.) 131

- 14.1. Большевицкая революция и особенности становления Советского государства. Отношение большевиков к советской демократии 132
- 14.2. Первая советская конституция и формирование новой системы государственного управления 140
- 14.3. Экономические приоритеты новой власти. Перестройка системы центрального и местного управления в годы гражданской войны и в условиях нэпа 146
- 14.4. Образование СССР и особенности «советского федерализма». Советский государственный аппарат и номенклатура 157
- Вопросы и задания для самоконтроля* 165

Глава 15. Эволюция административно-командной системы государственного управления в СССР (1929 — начало 1950-х гг.)166

- 15.1. Политический переворот 1929 г. Переход от авторитарной (нэповской) к тоталитарной модели управления обществом.....167
- 15.2. Конституция 1936 г. и реорганизация системы государственного управления на принципах командно-бюрократического централизма172
- 15.3. Характер власти и управленческих структур в годы Великой Отечественной войны181
- 15.4. Особенности и противоречия государственного управления в послевоенный период. Персонификация центра политических решений в лице Сталина.....190
- Вопросы и задания для самоконтроля.....197*

Глава 16. Изменения в государственном управлении и развитие советской государственности в 1950—1980-е гг. Причины кризиса советской системы управления198

- 16.1. Кризис политической системы сталинизма и реорганизация властных структур в 1953—1957 гг. Реформы Н. С. Хрущева.....199
- 16.2. Власть и управление в «эпоху Л. И. Брежнева»: от стагнации общества к системному кризису210
- 16.3. Режим «перестройки» второй половины 1980-х гг.: причины неудачи модернизации советской системы управления218
- Вопросы и задания для самоконтроля.....228*

Раздел VI. ВОЗРОЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1991—2012 гг.)

Глава 17. Российская Федерация на пути к демократическому государству. Особенности формирования новой системы государственного управления233

- 17.1. Предпосылки, тенденции и противоречия формирования новой российской государственности. Политический кризис осени 1993 г.234
- 17.2. Конституция Российской Федерации 1993 г. и ее значение в формировании правовых основ новой российской государственности243

17.3. Особенности формирования и эволюции системы политических и административных органов в Российской Федерации в новом тысячелетии (2000—2012 гг.)	251
Вопросы и задания для самоконтроля	266
Тесты к учебному курсу	267
Глоссарий	272
Рекомендуемая литература	285
Приложения	288
<i>Приложение 1. Хронология основных преобразований и реформ государственного управления в истории России</i>	<i>288</i>
<i>Приложение 2. Краткие биографические сведения о российских монархах, руководителях государства и государственных деятелях России</i>	<i>295</i>

Об авторе

Автор учебника — Омельченко Николай Алексеевич, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, почетный работник высшего профессионального образования РФ, лауреат премии Правительства РФ в области образования за цикл учебных изданий «Государственное, муниципальное и корпоративное управление».

Окончил исторический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (1979). В 1981—1985 гг. — соискатель Института истории СССР Академии наук СССР (с 1992 г. — Институт российской истории РАН), в 1985 г. защитил кандидатскую диссертацию («Проблема культурного наследия в идейной жизни советского общества первой половины 20-х гг.»), в 1995 г. — докторскую диссертацию («Общественно-политическая мысль российского зарубежья об истоках, значении и историческом опыте революции 1917 года в России»).

Автор многочисленных научных статей и монографий, в том числе первого в России монографического исследования о политической мысли русского послеоктябрьского зарубежья «В поисках России: общественно-политическая мысль русского зарубежья о революции 1917 г., большевизме и будущих судьбах российской государственности (историко-политический анализ)», вышедшего в издательстве Русского Христианского гуманитарного института в серии «Современная российская мысль» (Санкт-Петербург, 1996).

Н. А. Омельченко является крупным специалистом в области политической и социальной истории России, истории государственного управления, современных проблем административной и политической этики. Им подготовлен и опубликован целый ряд известных в образовательной среде учебников и учебных пособий: «История государственного управления в России» (М. : Проспект, 2005 ; М. : Гардарики, 2007), «Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы» (М. : ИД ГУУ, 2006) и др.

Перечень сокращений

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ВКП(б) — Всесоюзная коммунистическая партия большевиков

ВППШ — Высшая партийная школа

ВСНХ — Высший совет народного хозяйства

ВЦИК — Всесоюзный Центральный исполнительный комитет

ВЧК — Всероссийская чрезвычайная комиссия

ГКО — Государственный комитет обороны

ГКЧП — Государственный комитет по чрезвычайному положению

гл. — глава (-ы)

ГПУ — Главное политическое управление

ГУКХ — Главное управление коммунального хозяйства

ГУЛАГ — Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения

КГБ — Комитет государственной безопасности

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза

МТС — машино-тракторная станция

Наркомат — народный комиссариат

НКВД — Народный комиссариат внутренних дел

ОГПУ — Объединенное государственное политическое управление при СНК СССР

РВСР — Революционный военный совет Республики

РКИ, Рабкрин — Рабоче-крестьянская инспекция

РККА — Рабоче-крестьянская Красная армия

РКП(б) — Российская коммунистическая партия большевиков

РСДРП — Российская социал-демократическая рабочая партия

РСФСР — Российская Советская Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СВГК — Ставка Верховного Главнокомандования

СМ — Совет министров (СССР, РСФСР)

СНК, Совнарком — Совет народных комиссаров

СНХ, совнархоз — совет народного хозяйства

СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)

СТО — Совет труда и обороны

ЦИК — Центральный Исполнительный Комитет СССР

ЦК — Центральный комитет

Раздел IV
ЭВОЛЮЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ В XIX —
НАЧАЛЕ XX в. ПРЕРВАННАЯ
КАПИТАЛИСТИЧЕСКАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ



Глава 10

ПРОБЛЕМА РЕФОРМ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ И ПОИСКИ ПУТЕЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

В результате освоения данной главы студент должен:

знать

- внешние и внутренние факторы, определившие государственные преобразования Александра I;
- основные задачи, которые пыталось решить правительство Александра I в своей реформаторской деятельности;
- сущность и историческое значение замены коллегиального управления министерствами в ходе реформ Александра I;
- основной замысел и содержание плана государственного преобразования М. М. Сперанского;
- значение создания и деятельности Государственного совета, его места и роли в развитии и совершенствовании системы государственного управления в России;
- особенности государственного управления при Николае I.

уметь

- объективно оценивать достоинства и недостатки реформаторской политики самодержавной власти в первой половине XIX в.;
- выделять особенности либерального и консервативного направлений в государственной политике России в начале XIX в.;
- сравнивать изменения в системе государственного управления, происшедшие при Александре I и в период правления Николая I;

владеть

- навыками оперирования понятиями «либеральной» и «консервативной» моделей государственных преобразований для оценки характера реформаторской политики царской власти в первой половине XIX в.;
 - навыками работы с источниками личного происхождения и нормативными правовыми актами.
-

АЛЕКСАНДР I (1777–1825)**Российский император с 1801 г.**

Старший сын Павла I.

В начале правления провел умеренно либеральные реформы, разработанные Негласным комитетом и М. М. Сперанским.

Во внешней политике лавировал между Великобританией и Францией.

При Александре I к России присоединены Восточная Грузия (1801), Финляндия (1809), Бессарабия (1812), ряд ханств Азербайджана (1813), бывшее герцогство Варшавское (1815).

После Отечественной войны 1812 г. возглавил в 1813–1814 антифранцузскую коалицию европейских держав. Организатор Священного союза.

В русской официальной традиции именовался Благословенным.



Рис. 10.1. Портрет Александра I

10.1. Российская государственность в начале XIX в. Преобразования высших и центральных органов государственного управления в царствование Александра I

В результате дворцового переворота и убийства Павла I 11 марта 1801 г. к власти пришел его сын Александр I (1801–1825). Период правления нового императора вошел в историю как время радикальных реформ, в ходе которых была предпринята попытка модернизации общественного строя в России, ставившая целью смягчение и либерализацию политического режима, перестройку системы государственного управления, введение начал свободы и гражданского строя в российском обществе.

Изменения в методах властвования и преобразования в сфере государственного управления определялись рядом как внутренних, так и внешних факторов, были обусловлены кризисом прежней военно-бюрократической модели управления, стремлением преодолеть отсталость страны от передовых европейских государств. Сказывалось также влияние на общество духа времени, тех изменений, которые произошли в Европе под воздействием идей и практики Великой Французской революции 1793 г. (не случайно противники радикальных реформ в России называли окружение Александра I «якобинской шайкой»).

Перед властью и обществом остро стояли *две основные проблемы*, под знаком которых Россия развивалась на всем протяжении нового столетия. Первая из них была непосредственно связана с *дальнейшей судьбой самодержавной формы правления*, возможностью и целесообразностью введения в России конституционных форм правления. Вторая, не менее важная, была обусловлена нерешенностью крестьянского вопроса, назревшей необходимостью ликвидации крепостного права и установления гражданских свобод в России, что в условиях того времени становилось исторически неизбежным.

Начало нового столетия было отмечено активным поиском новых форм государственной жизни, общественного устройства и управления государством. Именно тогда, как отмечал известный исследователь александровского правления академик А. Н. Пыпин, русское общественное мнение «первый раз с известной силой направилось на предметы внутренней политики», впервые ясно поставило вопрос о природе государственной власти в России и путях ее преобразования. Наиболее яркими представителями этого умственного течения были Н. М. Карамзин — создатель знаменитой «Истории государства Российского» и автор нашедшей «Записки о древней и новой России» (1811) и М. М. Сперанский — не менее известный составитель плана государственных преобразований России, ставший выразителем заветных дум Александра I в его стремлении реформировать государство на новых началах.

Оба общественных деятеля, пользуясь своим положением, — один (Сперанский) как правая рука императора в его преобразовательских планах, другой (Карамзин) как не менее влиятельный наставник императорской фамилии, сумевший убедить царя в губительности для России конституционных идей и отказаться от осуществления широких либеральных преобразований, — стремились обосновать и провести в жизнь свои политические установки. Их взгляды явились выражением тех политических идеалов, которыми жил образованный слой русского общества в начале XIX в., довольно отчетливо делившийся на два общественных лагеря — традиционалистский и модернистский, на противников и сторонников проводимых Александром I либеральных реформ.

Инициатива реформ государственного строя в России в начале XIX в. исходила от самого правительства, осознававшего необходимость перемен. Определяющее значение имела личность самого императора, воспитанного Екатериной II в духе идей европейского Просвещения, справедливого и законного правления, необходимости ограничения произвола власти властью закона

(воспитателем будущего императора был приглашенный Екатериной II в Россию швейцарский республиканец Поль Лагарп). В кружке «молодых друзей» Александра I (Н. Н. Новосильцев, П. А. Строганов, В. П. Кочубей, А. Е. Чарторыйский) в дни его молодости активно обсуждались вопросы будущего государственного устройства России, вынашивались планы введения в России конституции, перестройки системы управления страной на принципах законности. Взойдя на трон после дворцового переворота, Александр I обещал ввести в России законное правление и уйти от дел, передав власть выборному органу. Однако противоречивость ситуации в России, наследие авторитарных методов властвования, сопротивление многим прогрессивным начинаниям власти со стороны дворянства привели в конечном счете к поражению замысла превратить Россию в цивилизованное и свободное государство.

Сложность положения нового императора, обязанного своим приходом к власти действиям заговорщиков, физически устранивших законного императора Павла I, заставляла его первоначально действовать осторожно, лавируя между различными придворными группировками. Не отстраняя от дел опытных сановников екатерининского времени, «екатерининских стариков» (людей «бабушкина века»), которым была поручена текущая практика управления, Александр I в то же время в выработке общих принципов и задач управления стремился опереться на близких ему по духу «молодых друзей», сочувственно относившихся к европейскому конституционному движению и не понаслышке знавших основы европейской государственности. Именно из них был составлен в начале правления Александра I так называемый **«Негласный («интимный») комитет»**. Еще раньше, 30 марта 1801 г., был учрежден в составе 12 высших екатерининских сановников **Непременный совет**, основной задачей которого был пересмотр существующего законодательства и по возможности подготовка проектов преобразований государственного устройства. Как очень точно заметил С. Ф. Платонов, Александр I хотел управлять с одними, а советоваться с другими.

Существуют различные точки зрения о государственных взглядах Александра I и характере проводимых им реформ. Одна из них принадлежит известному дореволюционному историку М. М. Богдановичу, издавшему в 1869—1870 гг. шеститомный труд «История царствования императора Александра I». Автор объяснял стремление Александра I ввести в Россию законное управление исключительно его ненавистью к деспотизму, особенно характерному для правления его отца императора Павла I. Неудача многих начинаний Александра I, по мнению Богдановича, была связана с непомерными амбициями и неопытностью «молодых друзей», которые

необдуманно толкали императора на путь конституционных преобразований, которые, как считал Богданович, были чужды для России. В то же время вина «екатерининских стариков» (Г. Р. Державин, Н. С. Мордвинов, С. П. Румянцев, П. В. Завадовский) состояла в том, что они предпочитали бездействовать в создавшихся условиях.

Другой точки зрения придерживался А. Н. Пыпин, автор известного сочинения «Общественное движение при Александре I», выдержавшего несколько изданий. По его мнению, не «молодые друзья», а сам Александр I был сторонником введения в России конституционного правления. И эти конституционные идеи были не случайным, а закономерным явлением, обусловленным историческим развитием России в XVIII в. Автор ссылаясь на факт существования конституционных планов в среде образованной части русского общества еще при правлении Екатерины II (проект конституции Н. И. Панина). По мнению автора, правление Павла I еще более усилило конституционные настроения в обществе, и Александр I и его «молодые друзья» стали выразителями этих настроений. Рядом с этим в начале XIX в. появляются так называемые «аристократические конституции», заключавшие в себе требования старой аристократии восстановить в правах Сенат, что должно было привести к ограничению власти монарха и усилению влияния аристократии на верховную власть. Неудачи реформ А. Н. Пыпин объяснял двойственностью и непоследовательностью политики Александра I. Император был проникнут идеальными мечтами о совершенном государстве, ограничении произвола власти, но у него не хватило реальных знаний жизни общества, он много идеализировал, стремился подчинить деспотизм закону, надеясь на гуманность русского дворянства. В то же время в своей практической деятельности он проявил неуверенность, и «осуществление собственного плана пугало его».

Как бы то ни было, вопрос о том, насколько искренним был Александр I в своем намерении ввести в России конституционное правление, и какой смысл вкладывал он и его окружение в понятие «конституция», требует дальнейшего обсуждения. Очевидно, что император и его «молодые друзья», много говорившие о конституции, вряд ли имели в виду европейское понимание конституции, которая ставила бы исполнительную власть в подчинение выборной законодательной власти. Можно предположить, что под понятием «конституция» Александр I и его окружение понимали необходимость создания в России современной системы власти и управления, построенной на прочных основаниях закона и свободной от произвола. Такой подход вполне вписывался в разделяемую этими людьми концепцию «истинной монархии» и в целом отвечал общему для того времени настроению утверждения в государственном управлении принципов просвещенного абсолютизма, ставивших власть в рамки установленных законом норм и правил.

В значительной мере этому способствовали объективные причины, связанные с естественным для того времени процессом рационализации управления, сопровождавшимся ростом значе-

ния профессиональной бюрократии, верхи которой постепенно «экспроприировали» часть прерогатив монарха. Как уже отмечалось, при Екатерине II утверждается мнение о необходимости ограничения вмешательства императора во все дела государственного управления, которое в условиях усложнения государственной жизни часто ставило императора в положение дилетанта, нанося ущерб авторитету и престижу верховной власти.

В свете сказанного можно выделить следующие *четыре основные задачи*, решение которых было положено в основу реформаторской деятельности Александра I в начале его правления:

1) осуществление кодификации законов (эта задача, как известно, ставилась еще Екатериной II в ходе работы Уложенной комиссии, но не была решена и Александром I);

2) введение твердого порядка обсуждения, принятия и отмены законов (с этой целью был создан Государственный совет);

3) установление действенного контроля над государственным аппаратом и создание в стране подзаконной бюрократии (с этой целью предполагалось восстановить в правах Сенат);

4) создание в России современной и эффективной системы администрации (решению этой задачи было подчинено *главное нововведение* Александра I: *замена коллегиальной системы центрального управления министерской*, построенной на принципах единоначалия и ответственности министров).

Таким образом, речь должна была идти не только о том, чтобы рядом мер модернизировать русскую администрацию, придав ей более современный цивилизованный вид (министерства), но и о том, чтобы ввести принцип законности в управление, поставить власть и бюрократический аппарат под контроль закона. Эти идеи являлись центральными также в подготовленном по поручению Александра I плане государственных преобразований М. М. Сперанского.

Отличительной чертой начального этапа реформаторской деятельности Александра I следует считать наличие определенного *консенсуса*, который в первые годы правления нового императора установился между *властью, передовым обществом и просвещенной бюрократией* на почве осознания необходимости перемен в характере политического строя и методах управления государством, что во многом обеспечило относительный успех начатых преобразований. Нарушение этого консенсуса (восстание декабристов 1825 г.) стало исторической трагедией России: отсюда берет начало глубокого раскола между обществом и государством, способствовавшего отчуждению общества от власти, в конечном счете предопределившего крушение российской государственности в 1917 г.

Первые преобразования в системе управления государством, начатые Александром I, проходили в обстановке острой борьбы

различных политических сил, стремившихся оказывать влияние на молодого императора. Помимо двух основных группировок, боровшихся за влияние на царя («молодые друзья» и «екатерининские старики»), активно заявляла о себе группа высших сановников, возглавляемая главным участником дворцового переворота и убийства Павла I, бывшим екатерининским фаворитом Платоном Зубовым. Как свидетельствуют источники, именно «зубовцы» в первые месяцы правления Александра I настаивали на введении в России конституции, ограничивающей власть монарха. Однако Александра I тяготила близость «зубовцев» к власти, и он стремился от них избавиться, делая ставку на «молодых друзей». После отставки одного из наиболее влиятельных участников дворцового переворота графа П. А. Палена 24 июня 1801 г. был образован *Негласный комитет*, с деятельностью которого связывают большинство перемен в административном строе, осуществленных в первые пять лет царствования Александра I.

Уже в 1802 г. при активном участии членов Негласного комитета было подготовлено и осуществлено переустройство высших органов управления (Сената и Государственного Совета) и образованы министерства (первое учреждение министерств) вместо прежних коллегий (рис. 10.2). Важное место в работе интимного



Рис. 10.2. Изменения в системе органов государственной власти и управления в ходе реформ Александра I

комитета занимали вопросы сословного устройства российского общества и, в частности, вопрос о крепостном праве.

Наиболее крупной реформой первых лет царствования Александра I стала **министерская реформа**, подготовленная по плану наиболее опытных членов Негласного комитета Н. Н. Новосильцева и Адама Чарторыйского. По замыслу составителей плана преобразований, реорганизацию системы государственного управления необходимо было провести на основе четкого разграничения функций государственного аппарата, слабо выраженного, а подчас и отсутствовавшего в прежней системе государственной администрации. Вся система государственного управления разделилась на три части: 1) «Управление», или исполнительная власть; 2) «Юстиция», или судебная власть; 3) «Охранительная власть». Высшую исполнительную власть должны были осуществлять министерства. При них предполагалось создать совещательный коллегиальный орган из директоров департаментов министерств. Судебная власть должна была представлена тремя уровнями: гражданского суда, уголовного суда и полиции. В свою очередь, гражданские судебные учреждения включали три инстанции: уездные, губернские и апелляционные суды двух-трех губерний. Охранительную власть в империи должен был осуществлять Сенат, делившийся на два отдельных учреждения — правительственный и судебный Сенат (эта идея была затем использована М. М. Сперанским в его плане государственных преобразований).

Согласно изданному 8 сентября 1802 г. **Манифесту «Об учреждении министерств»** для управления государственными делами создавались восемь министерств: Военных сухопутных сил; Военных морских сил; Внутренних дел; Юстиции; Иностранных дел; Финансов; Коммерции (в 1810 г. упразднено, часть дел передана в МВД, часть — в Министерство финансов); Народного просвещения. Позднее были созданы: Министерство полиции, Главное управление путей сообщения и публичных зданий, Главное управление почт. Министры наделялись широким кругом полномочий, единолично управляли вверенными им министерствами и несли персональную ответственность за их деятельность, что значительно повышало оперативность и эффективность государственного управления (в МВД, министерствах Юстиции, Финансов, Иностранных дел и Народного просвещения была также учреждена должность товарища министра). Все министры назначались и увольнялись лично императором и отчитывались перед ним. В то же время наделение министров широкими полномочиями создавало условия для усиления влияния высшей бюрократии на волеизъявление верховной власти.

Министерства делились на *департаменты* во главе с директором департамента, департаменты — на *отделения* во главе с начальником отделения, отделения на *столы* во главе со столоначальником. Все чиновники министерств при вступлении в должность приносили присягу (директора департаментов и начальники отделений — в Сенате, все остальные чиновники — в департаментах). Высшей судебной властью в государстве был Сенат, а Министерство юстиции являлось блюстителем правосудия. Возглавлял министерство *генерал-прокурор Сената*. Особое место среди созданных министерств занимало *Министерство внутренних дел*, глава которого согласно Манифесту об учреждении министерств должен был заботиться о «благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи». При создании МВД ему были переданы дела Мануфактур-коллегии, Главной соляной конторы, Экспедиции государственного хозяйства, Главного почтового управления и др. В подчинении МВД находились губернаторы и губернские правления, приказы общественного призрения, что свидетельствовало о сохранении и дальнейшем усилении полицейского характера государства.

Вся совокупность задач, которые пытались решить император и его окружение, приступая к реформам, сводилась, как уже говорилось, к попытке ввести законность в систему управления, поставить предел произволу власти. Первым шагом в этом направлении в известном смысле можно считать учреждение в 1802 г. **Непременного совета** (Государственного совета), который заменил созданный при Екатерине II Совет при высочайшем дворе, отличавшийся весьма неопределенным статусом. 26 марта 1802 г. екатерининский Совет был упразднен, а 30 марта образован Государственный совет из 12 человек. Согласно изданному указу императора Совет определялся как постоянный высший административный орган при императоре для обсуждения государственных дел и одновременно как законосовещательный орган, наделявшийся правом вырабатывать проекты государственных реформ. Ранее, 25 марта, императором был подписан «Наказ Совету», который расценивался многими как своего рода конституция. Первоначально главная роль в Совете принадлежала «зубовцам» (П. А. Зубову, П. А. Палену, Н. П. Панину, доводившемуся племянником Н. И. Панину), а также ряду высокопоставленных особ, в связи с чем само учреждение Государственного совета воспринималось значительной частью столичного дворянства как создание очередного олигархического органа. Однако вскоре император пополнил Непременный совет «достойными особами»: в него вошли граф П. В. Завадовский, граф А. Р. Воронцов и др.

Не следует при этом забывать о той специфике, которая всегда отличала государственную власть и управление в России. Суть ее состояла в том, что русские монархи вопреки своим заявлениям предпочитали управлять государством лично через уполномоченных и доверенных лиц, минуя официальные органы управления. Александр I не был здесь исключением. Хотя Непременный совет был объявлен постоянным органом при императоре, он не получил доверия верховной власти. По существу, с самого начала его роль была второстепенной, поскольку параллельно с ним был создан Негласный комитет из приближенного круга личных друзей императора. Создание тайных советов приближенных к монарху лиц, с помощью которых он управлял государством, обходя официальные органы, являлось неотъемлемой чертой абсолютизма, его родовой чертой. Но и после того как Александр II разочаровался в «молодых друзьях», убедившись в их непрактичности и прожектерском характере их установок, он предпочитал действовать в обход официальных органов. Негласный комитет был заменен отдельными лицами, которым Александр I доверял. К последним относились сначала М. М. Сперанский, а позже один из наиболее консервативных государственных деятелей А. А. Аракчеев.

Ограничению произвола верховной власти мог послужить изданный 8 сентября 1802 г. указ императора **«О правах и обязанностях Сената»**. Несмотря на сопротивление высших кругов элиты и советы Лагарпа (оказавшегося в то время в Москве), Александр I настоял на расширении прав Сената, согласившись не отдавать ему законодательную власть. Обер-прокурором Сената и руководителем первого департамента был назначен один из «молодых друзей» Александра I граф П. А. Строганов.

Согласно указу Сенат наделялся широкими правами. Он являлся «хранителем законов» и «верховным местом в Империи», его решения по судебным делам не подлежали апелляции. Власть Сената ограничивалась только императором, все императорские указы, общие и частные в обязательном порядке направлялись в Сенат и им распускались. Сенат ведал вопросами высшей полиции в государстве, обеспечивал общий порядок в стране. Ему было предоставлено широкое право ревизии всех учреждений в государстве (сенатские ревизии и ревизоры были настоящим бедствием для коррумпированного русского чиновничества). В целях обеспечения надлежащего производства дел и контроля за правильностью выносимых решений при каждом департаменте и каждом отделении стояли обер-прокуроры; при общих петербургских собраниях Сената — генерал-прокурор; при московском общем собрании Сената — особый обер-прокурор. Председателем Сената объявлялся сам император. Для эффективного осуществления наделенных властью функций Сената при нем были образованы многочисленные канцелярии с огромным чиновничьим аппаратом. Факты в то же время свидетельствуют,

что именно в сенатских канцеляриях, более чем в других ведомствах, процветали взяточничество, злоупотребления, подкупы.

Особое значение в рамках проведенной реформы Сената должно было иметь наделение Сената новым для него правом — *правом делать «представления»* по поводу законности и целесообразности издаваемых верховной властью законодательных актов. В сущности, этот шаг Александра I не являлся чем-то неожиданным. Еще Екатерина II намеревалась предоставить Сенату, сохраняя неизменным абсолютный характер царской власти, право обращать внимание монарха на вредность и несоответствие тех или иных его указов существующему Уложению. Тем самым императрица хотела создать в России механизм, который удерживал бы монарха от незаконных дел.

Однако первая же попытка сенаторов воспользоваться предоставленным им указом 8 сентября 1802 г. «правом представления» вызвала резкое недовольство Александра I. Инцидент произошел в связи с очень важным для Александра I вопросом. Объявив о своем намерении править по заветам «нашей бабки» Екатерины II, император восстановил отмененную Павлом I Жалованную грамоту дворянству. Однако он видел и недостаток законодательного акта Екатерины II, освободившего дворян от обязательной государственной службы. Государство стало испытывать трудность в кадрах, особенно в армии. Стремясь как-то поправить положение, император поручил Негласному комитету подготовить указ, запрещающий дворянам увольняться с военной службы, не дослужившись до унтер-офицерского чина. Когда же Сенат попытался опротестовать это решение как незаконное, нарушающее Жалованную грамоту дворянству, ему разъяснили, что полученное им «право представления» распространяется только на существующие, а не на вновь издаваемые указы императора. «Сенатский инцидент» 1803 г. похоронил саму идею влияния Сената на решения императора.

Охлаждение Александра I к Сенату отчасти объяснялось тем, что император вынашивал планы отмены крепостного права и опасался столкнуться с оппозицией вельможных кругов в Сенате. В 1803 г. появился Указ о «вольных хлебопашцах», который разрешал освобождение крестьян от крепостной зависимости за выкуп с землей по согласованию с помещиками. Более серьезной, по своим последствиям, была крестьянская реформа в Остзейском крае (Латвия, Эстония). В 1804 г. было принято специальное положение о лифляндских крестьянах (Литва), по которому крестьяне становились пожизненными и наследственными держателями своих земель, которые они арендовали у помещиков. Особенно большое значение имело издание Указа