

12. РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА В КОНЦЕ 1850-х – НАЧАЛЕ 1900-х гг.

12.1. Государственный аппарат в конце 1850-х – начале 1880-х гг.

На рубеже 1850–1860-х гг. верховная власть приступила к приведению системы государственного управления в соответствие с потребностями дальнейшего социально-экономического развития Российской империи.

В ходе **государственных преобразований** 1860–1870-х гг. произошли актуальные изменения в структуре, компетенции и функциях государственных органов. Модернизация системы государственного управления проводилась с соблюдением идеологии **абсолютизма**.

В целях руководства подготовкой и проведением реформ при **императоре** с 1857 г. временно действовал новый высший орган – **Совет министров** в составе министров, главноуправляющих, председателя **Комитета министров** и **Государственного совета**, а также лиц, назначенных монархом. Его заседания проводились в присутствии **императора**, решения имели форму «высочайших повелений».

С 1874 г. **Совет министров** проводил не более одного заседания в год, а с 1883 г. приостановил свою работу.

Собственная Е. И. В. канцелярия продолжала направлять деятельность государственного аппарата в качестве **высшего института власти**. Однако ее роль и значение снижались в пользу **иных органов** государственного управления.

Вследствие растущего разделения функций в 1865 г. должности председателей **Государственного совета** и **Комитета министров** были разделены.

Одновременно интенсифицировалась деятельность Государственного совета, его департаментов, комитетов и комиссий. В **Департамент государственной экономии** стали поступать **финансовые сметы министерств и главных управлений** с замечаниями **министра финансов** и **государственного контролера**.

В связи с изданием в **1862 г.** новых сметных правил деятельность **Комитета финансов** ограничилась вопросами денежного обращения и государственного кредита.

Значение **Комитета министров** было восстановлено в связи с изменением политического курса верховной власти уже **в начале 1880-х гг.**

К **высшим** примыкали **специальные государственные органы**, создававшиеся для подготовки отдельных реформ и законопроектов:

- Главный комитет об устройстве сельского состояния;
- Комиссия для работ по преобразованию судебной части;
- Комитеты – для введения судебного преобразования, Западный, по делам царства Польского;
- Особые присутствия о военной повинности;
- Для предварительного рассмотрения жалоб на определения Сената и др.

Активное участие в подготовке и проведении реформ принимали министерства, усовершенствовавшие отраслевые системы управления.

Наряду с новыми департаментами в центральном аппарате создавались главные управления, комитеты, управления, отделы.

К работе специальных органов систематически привлекались представители заинтересованных ведомств, промышленных, торговых и финансовых кругов, ученые и практики. В частности, в составе Министерства внутренних дел функционировали Центральный статистический комитет и Статистический совет с участием представителей нескольких министерств и ведомств, Земский отдел, Техническо-строительный комитет, Главное управление почт и телеграфов, Ветеринарное управление и Ветеринарный комитет.

К Министерству внутренних дел перешло цензурное управление, положение высшего цензурного органа занял Совет министра внутренних дел по делам книгопечатания, затем – Главное управление по делам печати, действовавшее через местные комитеты и инспекторов.

Цензурные репрессии сменил опыт противодействия оппозиционной печати усилиями официальной и проправительственной прессы. Деятельность Министерства внутренних дел еженедельно освещал «Правительственный вестник».

Надзор Главного управления по делам печати охватывал типографии, библиотеки, книжную торговлю.

Исполнительная и надзорная власть на местах сосредотачивалась в руках генерал-губернаторов, наместников, военных губернаторов, губернаторов и градоначальников.

Во второй половине XIX в. институт генерал-губернаторов продолжал эффективно функционировать на окраинах империи. Однако общее число начальников с исключительными полномочиями планомерно сокращалось. В 1856–1881 г. были упразднены генерал-губернаторства Харьковское, Витебское, Санкт-Петербургское, Новороссийское Бессарабское, Прибалтийское, Оренбургское и Западно-Сибирское.

На губернаторов возлагалось «блюстительство неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного и точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства».

Губернатор принимал меры по обеспечению общей безопасности, народного продовольствия, развитию экономики, поддержке служб здравоохранения и социальной поддержке, руководил работой губернского правления, казенной палаты и управления государственными имуществами, полицейских управлений, председательствовал в специализированных органах – присутствиях, комитетах, комиссиях.

Из «Общего учреждения губернского» исчезло выражение «хозяин губернии». Губернатору не подчинялись жандармские управления, вне его компетенции действовал ряд ведомственных органов: суды, контрольные палаты, акцизные, горные, почтово-телеграфные управления, начальники таможенных округов, окружные правления и начальники путей сообщения, удельные конторы.

Власть губернатора была формально усилена правом общей и внезапной ревизии всех административных органов гражданского ведомства, возражения в двухнедельный срок на их кадровые решения, аттестации служащих при представлении к наградам, а также закрытия собраний,

клубов и артелей, издания **обязательных постановлений в целях «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности».**

В состав **губернского правления** вновь вошли **губернские инженер, архитектор и врачебный инспектор**, возглавившие строительное и врачебное отделения его канцелярии.

В губерниях, не имевших **земских органов управления**, специальные функции продолжали исполнять комиссии народного продовольствия и приказы общественного призрения, а также **губернские распорядительные комитеты**, созданные для решения вопросов о земских денежных сборах, управлении строительством и дорожным хозяйством.

Результаты управления губернией сообщались в **ежегодных отчетах**, составленных согласно планам, утвержденным министром. К отчетам прилагались статистические сведения.

Проводником власти **губернатора и губернских правлений** в уезде являлся **полицейский** аппарат. «Временные правила» от 1862 г. **объединили уездную и городскую полицию**, исключая столицы и губернские центры.

В состав уездных **полицейских управлений** входили **исправник**, его **помощник**, а также – до 1889 г. – **заседатели от сословий**. **Низшими должностными лицами являлись** становые приставы, урядники, сотские, десятские, в **городах** – городские приставы и полицейские надзиратели.

Реформа освободила полицию от судебных и следственных обязанностей. Однако **круг ее административных функций** остался неопределенно широким. **Начальник городской или уездной полиции** возглавлял распорядительный комитет и отделение попечительного о тюрьмах комитета, являлся членом в уездных присутствиях по крестьянским делам, контролировал состояние полицейского управления в волостях и селениях, взимание податей и платежей, исполнение воинской повинности и т. д.

Закон обязал полицию обходиться «со всеми осторожно, кротко, даже снисходительно, хотя без малейшего послабления в делах и требованиях законных».

Органы **дворянского сословного управления** находились в ведении **Министерства внутренних дел**. **Губернский предводитель** следовал в иерархии должностей за **губернатором** и непосредственно взаимодействовал с ним и **министром**. Предводитель дворянства ходатайствовал о сословных интересах, председательствовал в земских собраниях, губернском училищном совете, участвовал в работе ряда других органов (комитетов распорядительного, статистического, лесоохранительного, общественного здоровья, оспенного, попечительства о народной трезвости, присутствий по воинской повинности, крестьянским, питейным делам, промысловому налогу, комиссий оценочной, народного продовольствия и т. д.).

Уездный предводитель дворянства фактически руководил **местной администрацией**, возглавляя земские собрания, присутствия, комиссии и комитеты.

Для регулирования отношений между помещиками и временнообязанными крестьянами законодатель ввел **Положением** от 19 февраля 1861 г. систему **специальных органов**, запланированную в 43 губерниях:

- **мировые посредники**
- **уездные мировые съезды**
- **губернские по крестьянским делам присутствия**

Все они были наделены административно-судебными полномочиями.

Право утверждения кандидатов в **мировые посредники** или право их назначения принадлежало **начальнику губернии**.

Должность мирового посредника, равная престижем уездному предводителю, замещалась местными потомственными дворянами – владельцами не менее чем 500 десятин земли или 150 десятин, окончившими учебные заведения с правом на чин 12 класса или голосовавшими в губернском собрании дворян, или, наконец, личными дворянами с условием удвоения имущественного ценза.

Закон уполномочил посредников контролировать сельские выборы и утверждать волостных старшин, налагать взыскания на крестьянских должностных лиц, устранять их от исполнения обязанностей, а также по заявлению помещика самостоятельно производить их смену в общинах, не исполнявших принятых обязательств.

Посредники свидетельствовали документальные акты, разбирали земельные и хозяйственные конфликты, устанавливали размеры возмещения убытков (окончательно – в исках на сумму до 30 рублей), налагали наказания за административные правонарушения и служили в спорах третьей стороной.

Мировой съезд во главе с **уездным предводителем дворянства** с участием **мировых посредников** и **чиновника «от правительства»** осуществлял распорядительную деятельность, принимал жалобы на действия волостных сходов и крестьянских должностных лиц, решения посредников.

Наконец, в **коллегию губернского по крестьянским делам присутствия** под председательством **губернатора** входили **управляющий палатой государственных имуществ**, представители **помещиков** и **губернский прокурор**.

Малоудовлетворительная деятельность мировых посредников и ходатайства земств побудили правительство заменить их в 1874 г. в губерниях, где **были введены** земские и мировые судебные органы, уездными по крестьянским делам присутствиями.

В состав **нового органа** вошли **выборные должностные лица** – предводитель дворянства и постоянный член от помещиков, председатель земской управы, почетный мировой судья и исправник. Однако существенных улучшений в сфере управления делами крестьянского населения не последовало.