

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

12.2. Государственный аппарат в конце 1880-х – начале 1900-х гг.

Следствием убийства **Александра II** 1 марта 1881 г. членами революционно-экстремистской организации «Народная воля» стала **смена правительственного курса** с ограниченной либерализации общественной жизни на преимущественное обеспечение социально-политической стабильности в империи: манифест от 29 апреля призвал «верных подданных» служить «верою и правдою» царю и государству, обещая незыблемость самодержавной власти.

Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа установило порядок введения в отдельных местностях **усиленной** или **чрезвычайной охраны**.

Третье отделение Собственной Е. И. В. канцелярии, подвергшееся в 1860-х гг. реорганизациям, не справлялось с вызовами времени.

В 1880 г. положение особого органа, введенного после совершенного в Зимнем дворце теракта, занимала **Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия**.

Функции **Третьего отделения** и руководство **Отдельным корпусом жандармов** были переданы в **Департамент государственной полиции Министерства внутренних дел**.

Четвертое отделение преобразовали в Собственную Е. И. В. канцелярию, ведавшую делами и учреждениями императрицы Марии.

Наконец, в 1882 г. служащих **Второго отделения**, активно участвовавших в правовом обеспечении реформ Александра II, перевели в **Кодификационный отдел** Государственного совета.

К середине 1890-х гг. **управление государственной службой** сосредоточилось в ведении **Инспекторского отдела Первого отделения Собственной Е. И. В. канцелярии**, а также **Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах**.

Комиссию прошений, чьи необъективные действия критиковались ведомствами, преобразовали в **Канцелярию по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых**. Она обладала правом приема жалоб на определения департаментов **Сената**, исключая кассационные, постановления иных высших органов, содержавшие неверные указания на фактические обстоятельства, действия и распоряжения лиц высшей администрации, не подлежавшие обжалованию в Сенате, а также прошений о даровании милостей в случаях, не подходивших под действие общих законов, о помиловании и смягчении участи лиц, осужденных или отбывавших наказания.

Новый орган предоставления «монаршей милости» оставался в противоречии с рациональной организацией административного механизма и принципом самостоятельности судебных органов в империи.

С передачей **Министерству внутренних дел** функций политического сыска его руководитель приобрел в системе власти исключительное влияние. Положение от 14 августа 1880 г. возложило на **министра внутренних дел** «высшее направление действий по охранению государственного

порядка и общественного спокойствия». Он пользовался правом объявлять местности в положении усиленной или чрезвычайной охраны, передавать дела о преступлениях, предусмотренных общими уголовными законами, в военные суды, не допускать публичности судебных процессов, утверждать решения **Особого совещания** в составе чиновников внутренних дел и юстиции об административной высылке лиц на срок до 5 лет.

В 1880 г. последовало **объединение Департаментов государственной и исполнительной полиции**; в 1883 г. в **Департамент полиции** был включен Судебный отдел, ведавший производством дел о государственных преступлениях. Его **директор** (товарищ министра) возглавил **Отдельный корпус жандармов**.

К началу XX в. аппарат **Департамента полиции** состоял из 6 делопроизводств, Секретной части, Канцелярии, Особого и Инструкторского отделов.

Политический надзор и розыск входили в компетенцию Третьего делопроизводства, а с 1898 г. – также **Особого отдела**, ставшего ключевой структурой Департамента полиции.

Местными органами полиции являлись **губернские и уездные жандармские управления, Варшавское, Кавказское и Сибирское жандармские окружные управления, жандармские полицейские управления железных дорог, Отделения по охранению общественной безопасности и порядка**, созданные в Санкт-Петербурге, Москве и Варшаве.

К концу XIX века **уездная полиция** в целом сохранила свою структуру.

В целях **противодействия революционному движению** с 1902 г. по инициативе начальника **Московского охранного отделения Зубатова**, в отдельных центрах империи вводились охранные отделения и розыскные пункты, занятые политическим сыском посредством секретной агентуры и филерского слежения.

С начала 1880-х гг. возросло административное вмешательство **Министерства внутренних дел** в дела журналистики. Усиление контроля над периодической печатью выразилось в учреждении **Совещания** в лице министров внутренних дел, народного просвещения, юстиции и обер-прокурора Синода, уполномоченного приостанавливать на неопределенный срок и запрещать выпуск изданий.

В 1884 г. **монарх** в качестве временной меры наделил министра правом изымать из обращения оппозиционную литературу и закрывать отдельные библиотеки «в случае признанной в том необходимости».

В царствование **Александра III** прекратился выпуск 15 газет и журналов, включая такие популярные как «Голос», «Страна», «Отечественные записки» и др. В качестве мер экономического давления применялись запреты розничной продажи и размещения рекламы. При этом общее число русских периодических изданий **выросло в 1880–1900 гг.** с 483 до 1002.

Структура МВД расширялась. Были вновь созданы:

- **Переселенческое управление** (с 1896 г.);
- **Управление воинской повинности** (с 1900 г.);
- **Канцелярия министра внутренних дел по делам дворянства** (1902–1908 гг.);
- **Главное управление и Совет по делам местного хозяйства**;
- **Управление главного врачебного инспектора** и др.

В 1895–1897 гг. под председательством **министра внутренних дел** работала **Главная переписная комиссия**.

В 1880–1885 гг. проекты о **реорганизации системы местного управления**, направленной на объединение административных органов, налаживание взаимодействия государственных и земских властей, разрабатывала особая правительственная комиссия, однако в условиях смены политического курса дальнейшая подготовка реформы местной администрации сосредоточилась в аппарате **Министерства внутренних дел**.

Целью **Положения о земских участковых начальниках**, утвержденного 12 июля 1889 г., стало введение «близкой к народу твердой правительственной власти, которая соединяла бы в себе попечительство над сельскими обывателями с заботами по завершению крестьянского дела и с обязанностями по охранению благочиния, общественного порядка, безопасности и прав частных лиц в сельских местностях».

Закон учредил в 36 губерниях должности **земских начальников** и **городских судей, уездные съезды и губернские присутствия**, упразднив участковых и добавочных мировых судей, их съезды, **преобразовав волостные суды**. Уезды разделили на земские участки.

Положение допускало в должности **земских начальников** лиц из числа местных потомственных дворян с соблюдением возрастного, имущественного, служебного или образовательного, а также морально-нравственного цензов. Нехватка кадров возмещалась чиновниками с высшим и средним образованием. Списки кандидатов готовили **органы дворянского самоуправления, губернатор** представлял отобранных им лиц **министру**.

Закон от 29 декабря предоставил **министру** право назначать лиц, не имевших учебных аттестатов, но достойных, по его мнению, занять должность и обладавших «достаточными познаниями» для исполнения обязанностей.

Земский начальник принял дела о поземельных отношениях, обязался заботиться «о хозяйственном благоустройстве и нравственном развитии крестьян» контролировал деятельность органов крестьянского самоуправления и был уполномочен назначать наказания за административные правонарушения.

Земский начальник участвовали в работе ряда административных органов, исполнял поручения окружных судов, замещал по необходимости исправника и станового пристава, а также унаследовал полномочия мировых судей, рассматривая иски, не связанные с его личными интересами, на сумму до 300 рублей.

Имперский стандарт организации местного управления, закрепленный в **Общем учреждении губернском** от 1892 г., свидетельствовал о консерватизме бюрократического права абсолютной монархии. Чрезмерная централизация полномочий, обстоятельная регламентация обязанностей органов и должностных лиц становились фактором, стремительно снижавшим эффективность государственного управления.

В 1898–1904 гг. **Министерство внутренних дел** провело обсуждение **проекта губернской реформы**, стремясь приспособить государственный аппарат к работе в условиях нарастающих процессов модернизации. Центральные ведомства проявили заинтересованность в изменении статуса губернаторов, действовавших в качестве **местных органов Министерства внутренних дел**. Местные власти настаивали на необходимости дополнительного перераспределения ответственности внутри губерний.

В 1903 г. вопрос о делегировании полномочий из центральных органов в местные решался **Особым совещанием** во главе с членом Государственного совета **Платоновым**. Предметность и объем переданных в губернские органы дел оказались несущественными, технологические процессы управления не были упрощены. Ни местные, ни министерские предложения не были воплощены на практике.