А.В. Кирин

Государственные реформы в России

от Петра до Путина

Второе издание,
исправленное и дополненное

Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва · 2022

УДК 35:94(47)
ББК 67.3(2)
К43

Рецензент
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
В.А. Юсупов

К43 **Кирин, А. В.** Государственные реформы в России: от Петра до Путина [Текст] / А. В. Кирин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. — 408 с. + 40 с. цв. вкл. — 400 экз. — ISBN 978-5-7598-2700-9 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-2487-9 (e-book).

Представляемая вниманию читателей книга является мультидисциплинарным синтетическим правовым научным исследованием. В ней на основе исторических фактов, событий, а также правовых актов в хронологическом порядке анализируются и получают авторскую оценку решения и действия руководителей и высших должностных лиц российского государства при проведении ими государственно-устроительных, административных, территориальных, законодательных, судебных и иных государственных реформ в период от Петра I до действующего Президента России Владимира Путина.

Книга предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей, научных сотрудников, специализирующихся в юриспруденции, политологии, социологии и истории. Она также может быть полезна практикующим юристам, судьям, адвокатам, парламентариям, сотрудникам органов исполнительной власти и всем интересующимся историей государственных реформ в России.

УДК 35:94(47)
ББК 67.3(2)

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
http://id.hse.ru

doi:10.17323/978-5-7598-2700-9

ISBN 978-5-7598-2700-9 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-2487-9 (e-book)

© Кирин А.В., 2021; 2022

Содержание

Введение 4

РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

1.1. Реформы Петра I (1682–1725) 13
1.2. Реформы Екатерины II (1762–1796) 31
1.3. Реформы Павла I (1796–1801) 44
1.4. Реформы Александра I (1801–1825) 49
1.5. Реформы Николая I (1825–1855) 63
1.6. Реформы Александра II (1855–1881) 82
1.7. Реформы Александра III (1881–1894) 114
1.8. Реформы П.А. Столыпина (1906–1911) 118

РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ В СССР

2.1. Реформы В.И. Ленина (1917–1924) 137
2.2. Реформы И.В. Сталина (1924–1953) 151
2.3. Реформы Н.С. Хрущева (1953–1964) 178
2.4. Реформы Л.И. Брежнева (1964–1982) 198
2.5. Реформы М.С. Горбачева (1985–1991) 215

РАЗДЕЛ 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

3.1. Реформы Б.Н. Ельцина (1991–1999) 229
3.2. Реформы В.В. Путина (2000–2008) 263
3.3. Реформы Д.А. Медведева (2008–2012) 295
3.4. Реформы В.В. Путина (2012 — настоящее время) 329

Заключение,
или Некоторые оценки сравнительно-правового
анализа государственных реформ в дореволюционной,
советской и постсоветской России 382

Использованные источники 390
Список иллюстраций 398
Именной указатель 403
Сведения об авторе 405

Введение

Государственные реформы отнюдь не являются характерными чертами цивилизации XX или XXI в. Они осуществляются непрерывно, начиная с возникновения первых простейших форм государства как социального института.

В переводе с латыни слово «реформа» (*reformare*) означает «преобразование, изменение, переустройство»[1].

Под государственными реформами обычно понимаются осуществляемые властью конкретного государства эволюционные (в отличие от революционных) преобразования в государственном устройстве, структуре и функциях законодательной, исполнительной и судебной власти в целях совершенствования национального права, государственного управления и судопроизводства.

К государственным реформам прежде всего относят *административные реформы,* а именно преобразования и перманентные попытки совершенствования в целом организации и функционирования системы государственного управления (исполнительной власти).

В многонациональном и многосубъектном (федеративном в современном понимании) российском государстве административные реформы традиционно затрагивали систему, статус и функции:

— центральных органов государственного управления;
— региональных (территориальных) органов государственного управления;

[1] Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1984. С. 433.

— муниципальных органов управления и органов местного самоуправления;
— государственной и муниципальной службы и т.д.

Составной частью административных реформ также всегда были напрямую связанные с преобразованиями исполнительной власти (и во многом обусловленные ими) *административно-территориальные* реформы.

Главным содержанием любой административной реформы является работа по совершенствованию механизма функционирования исполнительной власти, ее удешевлению, оптимизации и повышению эффективности. Все эти вопросы относятся к сфере ответственности государства, а не его граждан или субъектов хозяйствования, что является очевидным и безусловным.

К государственным реформам относятся, помимо названных, и другие преобразования в сфере организации и функционирования государства:

правовые реформы, т.е. реформирование системы национального права и законодательства, и

судебные реформы, т.е. реформирование судебной системы, ее форм и структурных звеньев на разных уровнях, а также преобразования в организации и процедурах судопроизводства.

Иначе говоря, государственные реформы обычно затрагивают сферу публичных, а не частноправовых, имущественных отношений, что характерно для *экономических реформ*.

Экономические реформы происходят тоже не без участия государства. Однако они лишь оформляются законодательно, обычно не меняя в цивилизованных странах ни политическую систему, ни государственное устройство, ни базовую систему права и государственного управления (что происходит в условиях *революций,* а не реформ).

Учитывая избранный нами преимущественно административно-правовой предмет настоящего исследования и полностью оставляя за его рамками политологический анализ, напомним лишь, что термин «революция» (от позднелатинского *revolutio* — переворот, поворот, обращение)[2] — это резкая смена социального или политического строя, как правило, насильственным способом; «коренной переворот во всей социально-экономической структуре общества, приводящий к смене общественного строя»[3].

В общенаучном понимании термин «революция» вошел в обиход после опубликования в 1543 г. труда Н. Коперника «De revolutionibus orbium coelestium» («О вращениях небесных сфер»), а уже позднее распространился на область социальных и политических отношений. В исторических трудах и философско-социальной публицистике этот термин утвердился с середины XVII столетия в связи с низложением в Англии династии Стюартов — «Славной революцией», по определению Оливера Кромвеля. Однако современный смысл он обрел после событий во Франции конца XVIII в., названных тогда их участниками и свидетелями «революцией» (позже переименованной в Великую Французскую революцию). С этого времени все действия, направленные на свержение существующей государственной власти с целью введения новых порядков, стали называть революцией[4].

С учетом вышесказанного необходимо, наконец, официально признать, что, по аналогии с революционными

[2] Словарь иностранных слов. С. 421.

[3] Большой толковый словарь русского языка. СПб., 2000. С. 1110.

[4] Подробнее см.: Большая российская энциклопедия (БРЭ) [Электронный ресурс]. <bigenc.ru.world_history/text/>.

событиями февраля — октября 1917 г. (приведшими после Гражданской войны к образованию в 1922 г. СССР), события 1991 г. (приведшие к развалу СССР и государственному обособлению Российской Федерации), которые также сопровождались конфликтами в парламенте, сменой руководства страны, насильственными действиями (танками в Москве, массовыми несанкционированными протестами, уличной стрельбой), повлекли революционные изменения в Российском государстве, а именно:

— смену государственного строя и политической системы;
— кардинальные изменения в системе государственной власти;
— изменения в границах и территориальном устройстве государства;
— кардинальные изменения в регулировании системы и содержания базисных экономических отношений;
— формирование новой системы законодательства и изменения в системе права;
— полное переформатирование механизма исполнительной власти, системы и функций органов государственного управления;
— формирование новой системы судов и судопроизводства и т.д.

Поэтому для содержательной и терминологической ясности уточним, что, по нашему мнению, оба названных события в истории России были революциями.

В отличие от историков, традиционно датирующих «революцию» по факту захвата власти, для правоведов революционные события лишь начинаются периодом захвата власти и продолжаются вплоть до юридического оформления нового государства вместо старого, разрушенного революцией.

По мнению автора, формально-юридически «революция 1991 года» началась в августе 1991 г. с ГКЧП, продолжилась дезорганизацией государственных институтов СССР и подписанием «Беловежского соглашения» в декабре 1991 г. руководителями трех союзных республик (РСФСР, Украинской ССР и Белорусской ССР), а завершилась лишь в конце 1993 г. — после подписания Федеративного договора, формирования новой системы органов государственной власти и принятия Конституции Российской Федерации.

Поэтому события 1991–1993 гг. никак не могут быть признаны для нашей страны «государственными реформами», а должны определяться в лучшем случае другим, более корректным для правоведения термином — «реформа государства». Хотя многие критики соглашения о роспуске СССР (которое противоречило итогам общесоюзного референдума марта 1991 г. о сохранении СССР и игнорировало позицию большинства населения России и других союзных республик) называли их тогда и называют сегодня «государственным переворотом». Что, однако, не меняет формально-юридической оценки этих событий как революции, т.е. реформы государства.

Применительно к рассматриваемой автором российской практике государственных реформ, особенно в части приоритетов их осуществления в системе координат «взаимоотношения государства и личности», в настоящей работе представлен ретроспективный обзор и сравнительно-правовой анализ опыта дореволюционных, советских и постсоветских государственных реформ (прежде всего административных, а также правовых и судебных).

Вынесенная в подзаголовок этой книги периодизация исследования государственных реформ в России «от Петра

до Путина» обусловлена тем, что допетровский период отечественной истории (начиная с победы в Куликовской битве над Золотой Ордой, ознаменовавшей освобождение от монгольского ига, и объединения русских земель вокруг Москвы в период XIV–XVI вв. и кончая формированием единого централизованного государства при Иване IV Грозном и двух первых царях династии Романовых, с перерывом на Смуту) был, скорее, чередой *реформ государства* по предложенной выше классификации терминов.

В рамках этих перманентных реформ государства осуществлялись и отдельные значимые для разных периодов истории России *государственные реформы*. Например, правовые реформы Ивана III (впервые систематизировавшего нормы уголовного права и процесса в Судебнике 1497 г.) и Алексея Михайловича Романова (впервые систематизировавшего уже все важнейшие нормы российского права в Соборном уложении 1649 г., илл. 1) или реформа государственного управления Ивана IV Грозного (*приказы* как прообраз современной системы органов исполнительной власти и *опричнина* как механизм формирования профессиональной государственной службы).

Петру же, в отличие от предшественников, досталось в наследство сформированное в течение трех предыдущих столетий централизованное и территориально единое государство Российское, уже созревшее к концу XVII в. для роли новой мировой державы.

Только у Петра появилась возможность начать свое царствование не с продолжения формирования державы, собирания ее разрозненных земель и защиты существующих границ от внешних врагов, а с укрепления уже сложившегося огромного государства, сразу приступив к реформированию его внутреннего устройства по лучшим

в понимании самодержца образцам «продвинутых» европейских абсолютных монархий.

Именно поэтому Петр стал «первым» не только в историческом перечне царственных имен династии Романовых, но и в предложенном автором вниманию читателей исследовании ретроспективы государственных реформ в России.

Раздел 1

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

1.1. Реформы Петра I (1682–1725)

Как известно, российское государство в Средние века прошло в своем развитии те же этапы, что и Западная Европа: раннефеодальная монархия, монархия периода феодальной раздробленности, централизованное государство, сословно-представительная монархия и абсолютизм.

История России до Петра I (илл. 2) знала и переживала, как было отмечено выше, немало «реформ государства» и «государственных реформ». Главное отличие петровских преобразований от более ранних государственных реформ состояло в том, что они имели комплексный, всеобъемлющий характер, затронули все сферы внутреннего управления и жизни народа, кардинально обновив большинство государственных и общественных институтов России.

Можно также с достаточной степенью вероятности утверждать, что впервые в России столь кардинальные государственные преобразования осуществлялись не интуитивно и спонтанно, а в соответствии с неким подобием «научной концепции» (в современном понимании этого термина).

Начавшийся во второй половине XVII в. процесс формирования абсолютных монархий в Европе нашел тогда и научное обоснование в философском учении об абсолютизме как неограниченной власти монархов над своими подданными во имя «общего блага». На основе этого учения во Франции, Пруссии и Австрии к началу XVIII в. получили развитие патерналистские теории евдемонизма, меркантилизма и так называемая камеральная

наука, ставшая прообразом современной теории государственного управления.

В целях философско-исторического осмысления форм реализации в государственном управлении «идеи об общем благе» эти учения обосновывали представление об идеальной власти как полном доминировании общих интересов государства над интересами личности. Например, согласно теории *евдемонизма* немецкого философа Христиана Вольфа (1679–1754), назначение государства состояло в содействии достижению общего блага народа (прежде всего Вольфом имелось в виду «преуспеяние» нарождавшегося тогда на германских землях бюргерского класса как социальной основы будущего единого государства). В свою очередь, основным и естественным законом поведения людей в целях обеспечения «общественного счастья» Х. Вольф определял необходимость ограничения прав индивидов и наделения их лишь такой мерой свободы, которая нужна для исполнения ими своих социальных обязанностей перед государством во имя обеспечения общего блага[1].

В доведенных до крайностей формах эта теория доминирования общих интересов над интересами личности получила свое развитие в учениях *абсолютистов* и *меркантилистов*. Названные учения обосновывали представление об абсолютной монархии как лучшей форме государственного отеческого попечения об «общем благе».

В тот же период в Европе получила развитие и *камеральная наука*, которая занималась изучением способов «охранения и процветания» государства, т.е. наилучшего управления прежде всего казенным (или «камерным»)

[1] Подробнее о теории *евдемонистов* см., например: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 14; История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1988. С. 241–243; *Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М., 2015. С. 17–33.

имуществом, под которым понимались государевы финансы (казна), земли и другое государственное имущество (казенные предприятия, промыслы и т.д.).

В России представителями названных выше *патерналистских* направлений философской и зарождающейся политической и правовой мысли в конце XVII — начале XVIII в. были: опальный советник царя Алексея Михайловича, выходец из Хорватии Юрий Крижанич, написавший в тобольской ссылке трактат «Разговоры о государстве» 1663 г. (более известный под названием «Политика»); современники Петра I — ректор Киево-Могилевской академии архиепископ Феофан Прокопович и автор знаменитой «Книги о скудости и богатстве» 1724 г. крестьянин-самоучка Иван Посошков, а также создатель опубликованного уже после смерти Петра многотомного труда «История Российская» В.Н. Татищев.

По их во многом сходному мнению, царь, как бог, в целях «облагодетельствования» народа может все сотворить в своем государстве. Главенствующим они считали «царский интерес, умножение казны государевой». Соответственно главным богатством государства почитали деньги, а главный источник их поступления в казну видели в развитии торговли и ремесел, которые обогащают государство и поэтому должны быть всецело подчинены правительственной опеке и регламентации. Все свои «упования и чаяния» о благоденствии в Отечестве российские патерналисты возлагали именно на административные монаршие меры, утверждая, что народ — это воск, из которого можно лепить все, что хочешь. Для благоденствия подданных — «неразумных рабов государевых» — и при полном игнорировании их собственной воли, прав и интересов верховная власть должна ими управлять и регламентировать их жизнь[2].

[2] Подробнее об учениях российских меркантилистов см.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права... С. 30–32; История

Из многих исторических источников известно, что в своих поездках по европейским странам молодой русский царь «с великим усердием» обучался не только ремеслам, но и различным точным и гуманитарным наукам, в том числе философии. Например, в 1697 г. в Ганновере Петр I общался с основателем Берлинской академии наук, философом, логиком, историком, математиком, физиком и полиглотом Готфридом В. Лейбницем. Общеизвестно также, что после своих европейских «стажировок» Петр привез в Россию обширную библиотеку научных трудов и трактатов по многим отраслям знаний того времени.

Именно русский *патерналист* архиепископ Феофан Прокопович (илл. 3) стал одним из самых верных сподвижников и учителей Петра, который в 1711 г. призвал его ко двору для помощи в проведении церковной реформы. Феофан Прокопович был высокообразованным ученым — богословом, философом, математиком, кроме того, публицистом, поэтом и переводчиком. Свои основные воззрения на реформирование и управление государством Российским он изложил в трактате «Слово о власти и чести царской» (1718), а уже в статусе первого вице-президента Священного синода — в трактате «Правда воли монаршей» (1722, илл. 4).

Таким образом, Петр Великий еще в начале XVIII в. первым в России реализовал концептуально осмысленные преобразования во всех сферах жизни российского общества, наполнив эти изменения личным пониманием философской теории «общего блага» и объективной необходимости укрепить и «цивилизовать» российское государство, подняв его к 1721 г. до международно признанного статуса Российской империи, и сам в итоге стал уже не царем, а императором.

политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца... С. 247–258; *Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы... С. 24–26.

Реформа государственного и территориального устройства. Становление абсолютизма в России предполагало укрепление личной власти монарха и сословную консолидацию боярства и поместного дворянства. Главной классовой опорой русского абсолютизма при Петре стали дворяне-крепостники. Он ликвидировал деление господствующего класса на различные конкурирующие между собой группы элит и сформировал лишь одно высшее сословие — дворянство. Важнейшими законодательными актами, определившими положение этого сословия, были Указ «О единонаследии» 1714 г. и Табель о рангах 1722 г.

Укрепление власти потребовало оптимизации и упорядочения доставшегося Петру неудобного территориального устройства с точно не учтенным количеством разрозненных территорий — уездов, волостей, воеводств и городов (принимая во внимание приращение территории по побережью Азовского моря после отвоевания в 1696 г. у турок крепости Азов и последующую закладку и строительство Таганрога).

Для лучшей управляемости обширным государством в 1707 г. Петр поделил его территорию на восемь губерний, губернии — на 47 провинций, а провинции — на уезды. Были созданы Азовская, Архангельская, Ингерманландская (позднее переименованная в Санкт-Петербургскую), Казанская, Киевская, Московская, Смоленская и Сибирская губернии. В 1711 г. появилась еще одна — Воронежская.

Во главе губернии стоял назначаемый царем губернатор, а в Санкт-Петербургской и Азовской губерниях — генерал-губернатор. Губернатору подчинялись вице-губернатор и четыре помощника по отраслям управления. Исполнительным органом была губернская канцелярия, которая являлась основным административным, финансовым и судебным органом в соответствующем регионе страны.

В 1715 г. губернии были разделены на «доли». В каждой доле насчитывалось 5536 дворов. В фискальных

целях число долей было положено в основу исчисления повинностей, причитающихся с каждой губернии.

В 1719 г. провели вторую реформу государственно-территориального устройства. Губернии (тогда уже 10) были разделены на 45 провинций. Каждая провинция управлялась отдельно от губернии и подчинялась центру. Во главе провинции стоял воевода, в помощь которому давались земский секретарь и надзиратель сборов налога. Воевода обладал широким кругом полномочий в административной, финансовой, полицейской и судебной областях. Губернии объединили на своих территориях суд и вооруженные силы, т.е. стали военными и судебными округами.

Провинции делились на дистрикты в составе около 2000 дворов. Во главе дистрикта стоял земский комиссар, на которого возлагались те же обязанности, что и на воеводу в провинции.

После победы в 20-летней Северной войне Россия, по Ништадтскому миру 30 августа 1721 г., возвратила себе выход к Балтийскому морю (утраченный по условиям Столбовского мирного договора со Шведским королевством от 27 февраля 1617 г.), присоединила территорию Ингрии и часть Карелии, получила Эстляндию с островами и Лифляндию, а также установила протекторат над Курляндией.

За счет возвращенных и присоединенных территорий были расширены границы Санкт-Петербургской губернии и образована новая Ревельская губерния. К 1725 г. Российская империя состояла из 11 губерний и 47 провинций, а сложившаяся при Петре трехуровневая система административно-территориального деления (губерния — провинция — уезд) просуществовала до губернской реформы Екатерины II 1775 г.[3]

[3] Подробнее см.: *Похлебкин В.В.* Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах: справ. М., 1995;

Реформа внутреннего государственного управления. В период всего своего царствования Петр I осуществлял перманентные реформы как центрального, так и местного управления, целью которых была централизация власти и оптимизация системы и функций аппарата «внутреннего управления» в интересах укрепления государства и формирования абсолютной власти монарха. Так, вместо Боярской думы царским Указом от 22 февраля 1711 г.[4] был учрежден Правительствующий сенат из девяти человек, которых назначал сам Петр. Сенат занимался вопросами комплектования армии, развитием торговли и промышленности, контролировал финансы. Работа Сената осуществлялась в форме «присутствия» — общего собрания сенаторов. На его заседаниях обсуждались и решались основные вопросы, подведомственные Сенату. Каждое решение обсуждалось коллегиально и принималось единогласно. Позже, в 1722 г., для контроля за Сенатом слабеющий Петр I ввел должность генерал-прокурора, который подчинялся только императору. Первым генерал-прокурором был назначен П.И. Ягужинский.

Кроме того, при Сенате была образована специальная прокурорская контора и введены должность обер-прокурора и должности прокуроров во всех центральных учреждениях, а позже, в том же 1722 г., к ним добавились коллежские и судебные прокуроры, которые подчинялись непосредственно генерал-прокурору.

В 1712 г. по шведскому образцу вместо многочисленных приказов создаются 12 коллегий (коллегиальных

История отечественного государства и права: учеб. Ч. 1 / под ред. О.И. Чистякова. М., 2002; *Исаев М.А.* История Российского государства и права: учеб. М., 2012.

[4] См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собрание первое. Т. 4. № 2321.

органов управления), функции которых были четко разграничены, равно как и обязанности их должностных лиц.

Внешними сношениями стала заниматься Коллегия иностранных дел; военным управлением — Адмиралтейская и Воинская коллегии; судебная сфера отошла к Юстиц-коллегии; доходами государевой казны ведала Камер-коллегия, расходами — Штатс-контор-коллегия, а контролем за сбором и расходованием казенных средств — Ревизион-коллегия. Торговлей и промышленностью руководили Коммерц-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия.

Целью создания коллегий стала объективно назревшая в тот период оптимизация управления. Некоторые из новых органов управления Петр сформировал на основе нескольких бывших приказов. Например, Юстиц-коллегия объединила семь ранее существовавших приказов. Каждая коллегия действовала на основании своего регламента и состояла из президента, вице-президента, четырех советников, четырех асессоров и других чиновников.

В 1718 г. в связи с делом царевича Алексея была образована Тайная канцелярия, которая ведала делами «О злом умысле против персоны Его Царского Величества или измене, а также возмущении или бунте».

В январе 1721 г. для управления делами церкви была учреждена Духовная коллегия, которая уже через месяц оказалась преобразована в Святейший правительствующий синод. Необходимость более эффективной организации управления на отдельных территориях привела к созданию в 1722 г. Малороссийской коллегии. К концу жизни Петра количество коллегий увеличилось до 17.

Итогом этих преобразований стало создание к 20-м годам XVIII в., по сложившемуся тогда европейскому образцу, «регулярно-бюрократической» (коллежской) системы государственного управления. Эта система орга-

нов послужила прообразом того, что теоретики государственного управления позже назовут «функциональной» моделью системы и организации деятельности органов исполнительной власти. Коллежская система внутреннего государственного управления, введенная Петром I, просуществовала почти 100 лет и была реорганизована Александром I только в 1802 г.

Полицейская реформа. В период правления Петра I функции внутреннего государственного управления реализовались по европейскому образцу преимущественно органами и должностными лицами полиции.

В России полиция как самостоятельное государственное учреждение возникла в 1718 г., когда Петром I была установлена должность генерал-полицмейстера Санкт-Петербурга, а полицмейстерской канцелярии придан статус присутственного места по делам полиции. В обязанности городской полиции царскими «пунктами» были вменены задачи как «благоустроения», так и охраны безопасности.

Изначально полиция действовала только в крупных городах с развитой инфраструктурой или стратегически важных в военном отношении. Уже через год наряду с городской полицией в России образуется земская полиция, которая в начальный период своей деятельности была полупрофессиональной и в состав которой правительством привлекались все лица, пригодные для такой деятельности.

Полицейские чины на местах уже тогда имели очень широкие полномочия, включая, помимо выполнения контрольных и надзорных функций, право издавать обязательные для исполнения предписания по различным вопросам, а также «чинили суд и расправу» от имени государства, рассматривая как уголовные, так и гражданские дела.

Как писал в 1897 г. один из наиболее известных специалистов по публичному праву России второй половины XIX в. профессор Императорского Московского универси-

тета И.Т. Тарасов, в силу постоянного изменения воззрений российской власти на полицию «как на учреждение и задачу <...> в отношении к подчиненности, формам сношений, кругу органов, сфере деятельности и характеру власти, полиция <...> успела присвоить себе <...> даже законодательную власть, издавая общеобязательные уставы»[5].

Учитывая монархическое государственное устройство дореволюционной России, в период с XVIII и вплоть до начала XX в. функции внутреннего государственного управления реализовывались именно органами и должностными лицами полиции как наиболее надежными и проверенными исполнителями монаршей воли.

В силу этого не только регулятивные и контрольно-надзорные, но и юрисдикционные полномочия полиции были чрезвычайно обширны, что приводило зачастую к смешению и дублированию судебной и полицейской компетенции и даже замене судов полицейскими органами.

Реформа государственной службы. Для Петровской эпохи было характерно усиление государственного вмешательства практически во всю организацию жизни и даже в сложившийся за предыдущие века традиционный быт народа.

В отличие от западноевропейской муниципальной практики, система городского управления в России реорганизовывалась исходя не из интересов горожан, а в первую очередь из потребностей государства. Так, Указом от 10 марта 1702 г. были упразднены губные старосты как выборные должностные лица из местного дворянства, а само губное самоуправление было ликвидировано. В каждом уезде формировались на выборной основе дворянские советы, действовавшие под руководством воевод.

[5] См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права... С. 21–22.

В целях обеспечения контроля и борьбы со злоупотреблениями чиновников еще до коллежской реформы была проведена реформа государственной службы. В 1711 г. Петр I учредил Приказ тайных дел со значительными функциями и широкими полномочиями, а также издал указ о фискалах, которые должны были «тайно проведывать, доносить и обличать» злоупотребления всех должностных лиц, защищать интересы государственной казны, вести борьбу с преступностью. При Сенате была учреждена должность обер-фискала, с 1723 г. переименованная в должность генерал-фискала.

Служба фискалов, подчиненная с 1722 г. генерал-прокурору, понадобилась для того, чтобы доносить царю и Сенату о злоупотреблениях чиновников на местах. При этом к полномочиям генерал-прокурора были отнесены и задачи надзора за самим Сенатом (из девяти ближайших соратников Петра I в 1707 г. он разросся за 15 лет до громоздкого бюрократического учреждения), роль которого в механизме государственного управления тем самым была резко ограничена.

Важным событием в реализации многолетней Петровской реформы государственной службы стало утверждение в 1722 г. «Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» (Табель о рангах, илл. 5).

Государственная служба не только устанавливалась как обязанность для всех дворян, но и разрешалась как возможность продвижения в обществе для «подлого люда». Служба становилась единственным способом получения государственного чина.

На основании Табели о рангах все должности делились на военные (гвардейские, сухопутные, артиллерийские и морские), статские и придворные и каждая группа должностей составляла иерархию из 14 классов (рангов).

Например, Табель о рангах статской службы включала иерархию следующих классов гражданских чинов:

I класс — канцлер;
II класс — действительный тайный советник;
III класс — тайный советник;
IV класс — действительный статский советник;
V класс — статский советник;
VI класс — коллежский советник;
VII класс — надворный советник;
VIII класс — коллежский асессор;
IX класс — титулярный советник;
X класс — коллежский секретарь;
XI класс — сенатский секретарь;
XII класс — губернский секретарь;
XIII класс — сенатский регистратор;
XIV класс — коллежский регистратор.

Гражданским чинам каждого класса в Табели о рангах соответствовали чины военные: от генералиссимуса (I класс) до прапорщика (XIV класс). С многочисленными изменениями и дополнениями Табель о рангах просуществовала в России 200 лет и утратила свою силу только после Октябрьской социалистической революции 1917 г. и захвата власти в России большевиками.

Реформа функционирования государственного аппарата (делопроизводства). Составной частью реформ государственного аппарата и организации государственной службы при Петре I стала также реорганизация им по европейскому образцу системы делопроизводства.

Термин «делопроизводство» начал употребляться еще в органах управления Русского государства XVI–XVII вв. — приказах, где «делопроизводство» означало письменное оформление «производства дел» (или вопросов), рассматриваемых в приказах. Тогда же возникло и понятие «дела» как совокупности документов, «отложившихся» в процессе

рассмотрения и решения того или иного вопроса. Таким образом, под делопроизводством в то время понимали как процесс документального оформления «дел» (рассматриваемых вопросов), так и совокупность «дел» в современном значении компетенции учреждения или его структурных подразделений (частей).

До Петра в приказах текст документа писался на узких полосках бумаги (шириной 15–17 см) на одной стороне; оборотная сторона использовалась для проставления помет, резолюций, написания адреса. Если документ писался на нескольких листах, то они склеивались по узкому краю в ленту, иногда очень большой длины (например, Соборное уложение 1649 г. имело длину около 309 м), которая скатывалась в свиток.

Если документ состоял из нескольких склеенных листов, дьяк «приписывал» (визировал) документ не в одном, а в нескольких местах по слогам своих имени или фамилии — на оборотной стороне документа, по всем местам склеек листов. Такой способ подписания документов в приказах имел конкретное практическое значение: он обеспечивал защиту документов и затруднял их фальсификацию.

Свитки как отдельные документы подклеивались в одну общую ленту, которая свертывалась в «столп» или «столбец». Столбцы, таким образом, представляли собой комплексы документов, сгруппированных по каким-либо конкретным признакам или критериям — предметно-вопросному, номинальному, географическому, корреспондентскому и др.

Столбцы в приказной практике чаще всего составляли задокументированную последовательность «производства» по тому или иному конкретному вопросу или делу. Такие столбцы начинались инициативным документом (челобитная, память и др.), за которым следовали другие,

создававшиеся в ходе рассмотрения данного дела (расспросные речи, сказки, выписки и др.).

В то же время были столбцы, которые представляли собой конгломераты разрозненных документов, подклеенных друг к другу без какой-либо системы, хронологически, т.е. по мере их накопления. Как свидетельствуют дошедшие до настоящего времени описи документов, такие столбцы часто складывались в лари или коробы в полном беспорядке.

Наряду со «столбцовой» системой ведения документов, с середины XVII столетия в России применялась и «книжная» форма государственного делопроизводства. Так, например, велись боярские книги (списки бояр), писцовые книги и некоторые другие документы. Но книги (или тетради) не имели широкого использования в допетровском делопроизводстве. Основная масса всех разрешаемых дел в приказах оформлялась «столбцовым» способом, который, несмотря на свои большие практические неудобства, сохранялся вплоть до реформ Петра I.

Кардинальные изменения в делопроизводстве произошли, когда по петровскому указу 1700 г. «столбцовая» форма (свитки) была заменена уже прижившейся в Западной Европе «тетрадной» (сшиваемой в книги) формой исполнения и хранения документов. Этому преобразованию предшествовало введение в 1699 г. в России «гербовой» бумаги, продаваемой отдельными листами. Отныне, с появлением гербовой бумаги, на ней надобно было, например, писать все челобитные (прошения).

Именно тогда — впервые в истории российской государственной бюрократии — не только изменения в системе государственных учреждений, но и правила работы их служащих с документами начали устанавливать законодательно. Для этого Петром утверждались регламенты, регулировавшие как деятельность новых учреждений (их

задачи, полномочия и функции в современном понимании), так и порядок делопроизводства в них.

Уже в начале XVIII в. Петр предпринял попытку упорядочения следственно-судебных процедур и документов. При нем возросло значение следственных документов и была проведена их формализация (доносы, пыточные листы и т.д.). Для этих целей в 1715 г. Петр издал Указ «Краткое изображение процессов или судебных тяжб».

Позже, в гл. 12 Указа от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» говорилось: «В Сенате никакое дело исполнено быти надлежит словесно, но все письменно, понеже Сенату в таких важных повелениях вельми нужно иметь всякое опасение и осторожность, дабы наш интерес ни в чем не повредить, и того ради всем членам не прийти к тяжкому ответствованию, також и нам ни в чем бы сумнительно быти могло».

28 февраля 1720 г. был издан Генеральный регламент (илл. 6) — основополагающий законодательный акт, определивший систему государственного делопроизводства в Российской империи вплоть до революции 1917 г. Он состоял из 56 частей, и значительная его часть была посвящена установлению штатов и описанию должностных обязанностей по рангам службы.

Кроме того, в Генеральном регламенте впервые формулировались общие требования к составлению документов и их основным реквизитам. Например, при документировании заседания необходимо было указывать его дату, перечень присутствующих, обсуждаемые вопросы и отражать принятые решения.

Впервые введенная дифференциация должностей была столь значительной, что не могла не сказаться на организации делопроизводства. Образованные Петром коллегии состояли из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии, в которой и было сосредоточено делопроизводство.

Во главе канцелярии стоял секретарь, который готовил дело к слушанию на коллегии. Кроме секретаря, в канцеляриях коллегий предусматривались должности: нотариуса, который вел протоколы заседаний; актуариуса, который был обязан регистрировать документы и передавать их исполнителям; регистратора, отвечавшего за оформление исходящих и регистрацию входящих и исходящих документов. Низовыми служащими канцелярии были канцеляристы и копиисты (первые готовили документы, вторые переписывали их набело).

Генеральный регламент также впервые в России установил обязательность обучения государственных (канцелярских) служащих[6]. Так, во исполнение требований регламента Указом от 10 ноября 1721 г. для профессиональной подготовки подьячих была создана школа при Сенате.

Реформы местного управления. Потребность в усилении вертикали власти привела Петра I к необходимости реформирования административно-территориальной организации государства на уровне не только центрального, но и местного управления.

Так, еще до административно-территориальной губернской реформы Петр I преобразовал по шведскому образцу систему местного сословного управления. Прообразом коллегий стала организованная в Москве в 1699 г. Бурмистерская палата, на которую было возложено управление посадским населением всех городов России[7].

Бурмистерская палата была коллегиальным учреждением. Она состояла из бурмистров, назначаемых из среды купечества, а возглавлял ее президент. Бурмистерской

[6] Подробнее о реформе государственного делопроизводства петровского периода см.: История делопроизводства в СССР: учеб. пособие / под ред. Я.З. Лифшица, В.А. Циркунова. М., 1974.

[7] См.: ПСЗ. Собрание первое. Т. 3. № 1674, 1683, 1686.

палате, преобразованной в 1700 г. в Ратушу, подчинялись учрежденные в городах выборные бурмистерские (или земские) избы. Они формировались на основе выборов, но не были подотчетны избиравшей их посадской общине, а становились над ней, выполняя роль посредников между общиной и центральной государственной администрацией.

Новым городским учреждениям были поручены административные, судебные и главным образом финансовые функции управления. Бурмистерская палата, помимо управления бурмистерскими избами, являлась местным казначейством, куда поступали городские доходы.

В ходе реформы местного самоуправления 1718–1724 гг. посадское население поделили на три гильдии: в первую объединялись богатые купцы и владельцы ремесленных мастерских, во вторую включали мелких торговцев и зажиточных индивидуальных ремесленников, а третью составлял так называемый *подлый люд*.

В 1720 г. вместо Бурмистерской палаты был образован Главный магистрат — центральный орган управления, действовавший как коллегия, которому были подчинены все органы городского самоуправления России. Местными органами Главного магистрата стали городовые магистраты, заменившие бурмистерские избы.

Правом избираться в эти новые органы муниципального управления обладали только члены городских гильдий. Помимо магистратов, в городах существовали посадские сходы — органы местного самоуправления, которые созывались старостами, председательствовавшими на них. Старосты наделялись исполнительно-распорядительными функциями, но, формально имея статус выборных, фактически были зависимы от центрального правительства.

Как известно, Петровские государственные реформы оказались незавершенными. Они были достаточно проти-

воречивыми, проводились Петром жесткими авторитарными методами и в значительной мере определялись его личным субъективным пониманием задачи достижения «общественного блага», основанной на «камеральных» идеях европейских и русских философов того времени[8].

[8] Подробнее о реформах Петра I см. также: *Кирин А.В.* Сравнительно-правовой анализ ретроспективы государственных реформ в России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 4; *Он же*. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы... С. 17–33; *Похлебкин В.В.* Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах...; История делопроизводства в СССР...; История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца...; *Некрасов Е.Е.* Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: моногр. М., 1999; *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века: опыт целостного анализа. М., 2001. С. 491, 511; История отечественного государства и права: учеб. Ч. 1 / под ред. О.И. Чистякова...; *Томсинов В.А.* История русской политической и правовой мысли. X–XVIII века. М., 2003. С. 221–238; *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект / под ред. Ф.И. Ермакова. Саратов, 2004; *Толстая А.И.* История государства и права России: учеб. для вузов. 3-е изд. М., 2010; *Исаев М.А.* История Российского государства и права...; *Лазорин К.Б.* Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII–XIX веках // История государства и права. 2014. № 1; Административно-правовое регулирование государственных реформ в Российской Федерации / В.А. Юсупов, Н.И. Побежимова, В.Ф. Зеленов, А.В. Кирин, Е.Г. Крылова, В.Г. Татарян. М., 2016; и др.

1.2. Реформы Екатерины II (1762–1796)

Следующим важным этапом государственного строительства после Петровских реформ первой четверти XVIII в. стали серьезные преобразования в Российской империи, проведенные Екатериной II (илл. 7). В период ее царствования во многих странах Европы под влиянием идей Просвещения, осуждавших сословное неравенство и произвол монаршей власти, возникла новая форма государственной политики с элементами гуманизации исполнительной и судебной власти — просвещенный абсолютизм. Государственные реформы Екатерины II были направлены на создание государства европейского типа. Она рассматривала свою реформаторскую миссию как логическое продолжение петровских преобразований, которые осуществлялись ею в России того времени методами просвещенного абсолютизма.

Реформа государственного управления. В первый же год своего правления Екатерина II реформировала Сенат, который был разделен на шесть департаментов, лишен многих выполнявшихся им ранее полномочий высшего органа государственного управления и превращен в высшее судебно-апелляционное учреждение.

Законодательные функции полностью сосредоточились в руках императрицы. Важнейшим вместо Сената органом государственного управления стал Кабинет Екатерины в составе назначаемых ею статс-секретарей.

Общее руководство губерниями было возложено на губернаторов и губернские правления, над которыми

стояли наместники или генерал-губернаторы, возглавлявшие группы отдаленных губерний (аналоги современных федеральных округов).

В рамках этой административной реформы была реорганизована и российская полиция: упразднена Главная полицмейстерская канцелярия; городская полиция в городах, где содержались военные гарнизоны, переподчинялась военным комендантам, а где они отсутствовали — учреждалась новая должность городничего, который назначался Сенатом по представлению губернского правления; в крупнейших городах страны, Санкт-Петербурге и Москве, были введены должности обер-полицмейстеров.

Сфера полицейского управления на губернских территориях поручалась ведению приказов общественного призрения, земским судам, обер-полицмейстерам, городничим, комендантам, старостам и сотским. Губернаторы получили также в свое распоряжение гарнизонные воинские команды, которые несли «уличную» (патрульно-постовую в современном понимании) полицейскую службу в большинстве российских городов.

Реформа государственно-территориального устройства. В последней трети XVIII в. Екатериной II была преобразована система административно-территориального устройства России. Официальной датой начала реформы государственно-территориального устройства считается 7 ноября 1775 г., когда Екатерина подписала «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (илл. 8).

Решение о необходимости проведения территориальной реформы не случайно было принято императрицей после подписания 10 (21) июля 1774 г. Кючук-Кайнарджийского мирного договора, завершившего вторую в XVIII столетии (но первую при Екатерине) и гораздо

более успешную русско-турецкую войну 1768–1774 гг. Учитывая, что до этого, в 1771 г., армия генерал-аншефа В.М. Долгорукова овладела Крымом, а выбранный крымскими беями сторонник крымско-российского сближения хан Сахиб II Гирей подписал 1 (12) ноября 1772 г. с князем Долгоруковым Карасубазарский договор (по которому Крым объявлялся независимым ханством под покровительством России), Кючук-Кайнарджийский договор, по сути, положил конец османскому господству над Крымом. Крымское ханство было объявлено независимым от Турции. К России отошли крепости Керчь и Еникале, запиравшие выход из Азовского в Черное море. Большая часть земель на побережье Азовского моря, а также Керченский пролив стали российскими.

Окончательное присоединение к Российской империи Новороссии и большей части Северного Причерноморья (усилиями прежде всего князя П.С. Потемкина и будущих генералиссимусов Суворова и Кутузова) произошло 28 июня (9 июля) 1783 г. на основании подписанного Екатериной II за два месяца до этого манифеста «О принятии полуострова Крымского, острова Тамана и всей Кубанской стороны под Российскую державу».

Указом от 2 (13) февраля 1784 г. была учреждена Таврическая область под управлением князя П.С. Потемкина, состоящая из Крымского полуострова, прилегающих районов Северного Причерноморья (между Перекопом и границами Екатеринославского наместничества) и Тамани. Областной статус предполагался как временный, до образования одноименной губернии. А Указом от 10 (21) февраля 1784 г. императрица повелела основать (как базу будущего Черноморского флота) недалеко от развалин Херсонеса Таврического «военный порт с адмиралтейством, верфью, крепостью и сделать его военным городом», дав ему имя Севастополь.

По разным источникам, на момент окончательного присоединения Крыма к России (что привело к полному изгнанию турок, ликвидации там центра торговли подданными Российской империи, которых угоняли в рабство, и переселению в Турцию части крымских татар, «кормившейся» набегами за рабами) население полуострова с начала XVIII в. уменьшилось втрое и насчитывало около 100 тыс. человек мужского пола, включая оставшихся крымских татар, русских, болгар, греков, армян, евреев и др.

Спустя четыре года после присоединения Крыма — в августе 1787 г. — началась спровоцированная турками вторая при Екатерине II русско-турецкая война. В ходе боевых действий на суше и море под командованием князя П.С. Потемкина, генерал-фельдмаршала П.А. Румянцева-Задунайского и адмирала Ушакова к 1791 г. российской землей стала территория уже всего Северного Причерноморья от Кубани до Бессарабии, что было официально зафиксировано Ясским мирным договором[1].

[1] Подробнее о присоединении Крыма к России см., например: *Смирнов В.Д.* Сборник некоторых важных известий и официальных документов касательно Турции, России и Крыма. СПб., 1881; *Он же.* Крымское ханство под верховенством Оттоманской Порты в XVIII в. до присоединения его к России. Одесса, 1898; *Дубровин Н.Ф.* Присоединение Крыма к России. СПб., 1885–1889; *Бантыш-Каменский Н.Н.* Реестр делам Крымского двора с 1474 по 1779 год. Симферополь, 1893; *Нерсисян М.* Из истории русско-армянских отношений. Кн. 1. А.В. Суворов и русско-армянские отношения в 1770–1790 годах. Ереван, 1956; *Кессельбреннер Г.Л.* Крым: страницы истории. М., 1994; *Андреев А.Р.* История Крыма: краткое описание прошлого Крымского полуострова. М., 1997; *Виноградов А.Г.* Население России и СССР с древнейших времен до наших дней. Демография. Статистические таблицы. Ч. 2 [Электронный ресурс]. WP IP «General electronic books», 2015. С. 57; *Лебедев А.А.* У истоков Черномор-

Кстати, после официального уведомления Россией европейских держав о присоединении Крыма Франция (как главный союзник Турции) была единственной, кто выступил с протестом.

На этот одинокий демарш французскому посланнику в Петербурге ответил от имени императрицы президент Коллегии иностранных дел И.А. Остерман. Он напомнил о молчаливом согласии России на «завладение Корсики» Францией и уведомил об «ожидании» Екатериной II «столь же беспристрастного и равнодушного» отношения французского короля к состоявшемуся факту присоединения Крыма к России, «стремящейся единственно к успокоению своих границ»[2].

Одним из первых решений Екатерины в рамках «государственно-устроительной территориальной реформы» в целях укрепления границ Российской империи и контроля за всеми ее территориями была ликвидация бунтарской Запорожской Сечи (1775 г.). Тогда часть казаков ушла на территорию османской Турции, основав там Задунайскую Сечь. Оставшиеся с Россией казаки добровольно вошли в «Войско верных запорожцев» и за заслуги в русско-турецкой войне 1787–1791 гг. были восстановлены в правах и награждены землями на территории Кубани.

Тогда же, после установления окончательного суверенитета России над Крымским полуостровом и «успокоения» от турок ее южных границ по всему Северному Причерноморью, пустынная до этого южная часть территории бывшего Дикого Поля с его благодатными почвами начала активно заселяться русскими землепашцами из других регионов Империи.

ского флота России. СПб., 2011; *Болотина Н.Ю.* Потемкин. М., 2014.

[2] См.: *Кессельбреннер Г.Л.* Крым: страницы истории...

В ходе екатерининской реформы государственно-территориального устройства на смену прежнему конгломерату всякого рода земель и территорий, имевших разные размеры и статус, пришла достаточно единообразная система разграничения Российской империи на губернии и составляющие их уезды с ликвидацией большинства бывших провинций. В каждой губернии должно было проживать 300–400 тыс. душ мужского пола, а в каждом уезде — около 30 тыс. душ податного (мужского) населения. Таким образом, губернии (наместничества) и уезды организовывались по принципу пропорциональной численности налогооблагаемого населения.

По итогам «губернской реформы» вместо 23 губерний к концу правления Екатерины II их стало 51. Города были выделены в отдельные административно-территориальные единицы и в зависимости от своих территорий и населения разделены на части и кварталы. Введенное Екатериной административно-территориальное деление страны в основном сохранялось вплоть до 1917 г.

Финансами в каждой губернии стала ведать Казенная палата, состоявшая из вице-губернатора, директора экономии, советника и двух асессоров. Ей были подчинены губернские и уездные казначейства, землемеры. Вопросы здравоохранения и образования находились в ведении Приказа общественного призрения — первого в России примера государственного учреждения с социальными функциями.

Новое административное деление территорий, созданное Екатериной II, обеспечивало удовлетворение сразу нескольких «интересов» государства — от оптимизации внутреннего управления и унификации управления территориями до удобства управления финансами, сбора налогов и подавления народных протестов.

Судебная реформа. В ходе реформы 1775 г. была предпринята и новая попытка разграничения административной и судебной сфер юрисдикционной полицейской деятельности.

Как известно, еще Петр I пытался отделить судебные инстанции от административных, создав органы, которые специально занимались судебными делами, однако сохранив при этом и некоторые судебные функции за административными органами. Например, суд по земельным делам принадлежал Вотчинной коллегии; преступления против финансовых интересов казны (государства) находились в ведении Камер-коллегии; надворные и нижние суды работали под прямым надзором губернаторов и воевод (т.е. администрации). Вместе с тем в конце царствования Петра I эта система стала постепенно преобразовываться. Однако уже после его смерти функции общегражданских судов вновь были переданы в административное ведение губернаторов и воевод.

Екатерина II проводила разграничение судебных и административных функций более последовательно, чем Петр I и другие ее предшественники. По порядкам того времени учрежденные ею судебные органы были устроены строго по сословному принципу: отдельные суды для дворян, отдельные — для горожан, отдельные — для государственных крестьян. Что же касается помещичьих крестьян, то они подлежали «вотчинной» юрисдикции, полностью находясь, как и во времена Русской Правды, в судебной власти помещиков.

Каждый из учрежденных Екатериной II сословных судов имел две инстанции (ступени):

— для дворян был учрежден уездный суд как суд первой инстанции и верхний земский — как суд второй инстанции, единственный на всю губернию;

— для мещан в качестве судебных инстанций существовали соответственно городской и губернский магистраты;
— для свободных крестьян — «нижняя расправа» в уезде и «верхняя» в губернии.

Кроме сословных судов, Екатерина II учредила в каждой губернии по одному «совестному» (или «словесному») суду. Такое название им было дано потому, что в своих решениях они могли руководствоваться не только законом, но и «совестью» (справедливостью), а также местными бытовыми традициями и обычаями делового оборота. В компетенцию этих судов входили лишь маловажные уголовные и гражданские дела.

Высшими инстанциями для всех судебных органов губерний в екатерининский период были две палаты, учрежденные отдельно для гражданского и уголовного суда; высшим же судебным органом всей Российской империи стал Сенат.

Вместе с тем екатерининские преобразования так и не решили проблему смешения полицейских (административных) и судебных юрисдикционных функций. Так, на уровне уездов важнейшим специально-полицейским органом после реформы стал земский суд, подчиненный губернскому правлению и полномочный «ведать всю уездную полицию». Помимо выполнения судебных функций, этот орган был наделен правом и обязанностью обеспечивать «вообще» законность и порядок на вверенной им территории уездов, вести следствие, рассматривать жалобы и т.д.

Реформа прокуратуры. Для надзора за системой полицейского управления еще при Петре I была создана прокуратура, учреждены должности генерал-прокурора при Сенате и прокуроров при коллегиях и надворных судах.

Но только при Екатерине II появляется достаточно стройная система органов прокурорского надзора, призванных тогда прежде всего защищать интересы монаршей власти и государства.

В губерниях были учреждены должности прокуроров при всех сословных губернских судах и при губернском правлении. Прокурор губернского правления считался губернским прокурором, будучи «старшим» над прокурорами сословных судов. Сам же губернский прокурор находился в двойном подчинении — местном (губернатору) и центральном (генерал-прокурору Российской империи). В надзоре над судами в губернских городах прокурорам помогали стряпчие по уголовным делам, а на уровне уездов прокурорский надзор осуществлялся уездными стряпчими.

Реформа местного управления. В 1782 г. во исполнение «Устава Благочиния или Полицейского» в системе полицейского управления создаются новые специальные полицейско-судебные учреждения — управы благочиния. Они организовывались в каждом городе и были коллегиальными органами. Возглавлял управы обер-полицмейстер или городничий.

Города в полицейском отношении были поделены на части во главе с частными приставами, которым позже были «приданы» следственные приставы для производства дознаний и следствия. К каждой части приписывались также один или несколько судей «совестного» суда из наиболее уважаемых выборных горожан. Части, в свою очередь, делились на кварталы во главе с квартальными надзирателями, в помощь которым из горожан избирались на три года службы квартальные поручики.

Управы призваны были «сохранять благочиние, добронравие и порядок», заниматься благоустройством

городов, принуждать горожан к исполнению законов, обеспечивать исполнение «повелений» правительства и решений судов, предупреждать и пресекать преступления и проступки, производить следствие, а также «чинить суд» за преступления и «полицейскую расправу» — за маловажные проступки. Все эти обязанности были достаточно подробно определены в «Наказе управы благочиния», изданном в 1782 г. вместе с «Уставом Благочиния или Полицейским»[3].

Завершающим этапом реформирования в XVIII в. системы полицейского управления Российской империи стала организация сельской полиции. По отношению к крестьянам казенных и удельных селений законами 1787 и 1797 гг. в качестве полицейских и судебных органов были определены выборные старшины, сельские старосты, сотские и десятские.

С крепостным крестьянством ситуация в тот период была особая. Как уже отмечалось выше, в условиях крепостнической системы хозяйствования функции как полиции, так и суда применительно к крестьянам и другим «работным людям» находились в руках помещиков, которым они принадлежали.

Не ограничиваясь общеимперским уголовным, гражданским и процессуальным правом, некоторые крупные помещики создавали еще и свои собственные уставы и кодексы. К примеру, граф Румянцев в таком довольно обширном «квазизаконодательном» документе предусмотрел для себя право судить крестьян за разнообразные преступления и проступки «имущественные и против личности» с широким спектром наказаний в виде штрафных санкций и телесных наказаний, вплоть до «заковывания в железо» и «посажения на цепь». А на уральских заводах

[3] См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права... С. 22–23.

братьев Демидовых не только существовала своя система наказаний за совершаемые крепостными работниками проступки, но и организовывались настоящие собственные «частные» тюрьмы[4].

Реформирование крестьянского управления. Несмотря на относительно либеральную «европейскую» политику Екатерины II, режим крепостного права при ней либеральнее не стал. Скорее наоборот.

При всем своем показном свободолюбии и внешнем пристрастии к республиканским идеалам, Екатерина никогда не имела намерений ограничить свою имперскую власть. Критикуя крепостное право, она не собиралась его отменять, так как не желала рисковать троном из-за возмущения дворянства, которое было бы лишено главного своего богатства — крепостных крестьян.

Уже в начале царствования Екатерина приняла ряд актов об изменении положения некоторых категорий крестьян. Так, в целях ослабления роли церкви и ее влияния на власть в 1764 г. 2 млн монастырских крестьян и около 9 млн гектаров церковных земель были переданы во владение государства, а 567 из 954 монастырей — закрыты.

При Екатерине II были приняты и такие законодательные акты, которые значительно ужесточили крепостное «иго», фактически превращая крепостных крестьян в древнеримских рабов.

Когда освобождение части церковных крестьян от крепостной зависимости привело к волнениям в среде помещичьих крестьян, права последних были еще больше ограничены, а власть помещиков над ними усилилась. При Екатерине II процветала торговля крестьянами, в том числе

[4] См.: История отечественного государства и права: учеб. Ч. 1 / под ред. О.И. Чистякова... Гл. 15. § 4.

с разъединением семей. Их можно было проигрывать в карты, избивать до смерти без всякой ответственности за это. Многие помещики пользовались и «правом первой ночи».

Указом 1765 г. императрица разрешила помещикам ссылать своих крестьян без суда и следствия на каторгу. А указом 1767 г. (в нарушение установленных еще Петром I правил «жалобных» процедур) крепостным крестьянам было запрещено подавать на помещиков челобитные.

Крестьяне, доведенные до отчаяния, поднимали восстания или убегали от своих хозяев. Историки насчитали 40 выступлений крепостных крестьян, предшествующих Крестьянской войне под руководством Е.И. Пугачева (1773–1775). В 1773 г. издается указ, по которому крестьяне сами должны были оплачивать расходы, связанные с подавлением их восстаний.

Во второй половине XVIII столетия в черноземных районах страны была распространена барщина до 6 дней в неделю, а в нечерноземных районах крестьян переводили на денежный оброк. В этот период стали расширяться промыслы и отход крестьян на заработки в соседние города и регионы. Помещики строили мануфактуры, на которых использовался подневольный труд крепостных крестьян.

Права крестьян по распоряжению своим имуществом также были ограничены. Даже государственные и свободные крестьяне не имели права собственности на недвижимое имущество и распоряжения предоставленной им землей. Для них сохранялось только право на защиту в суде.

Справедливости ради следует упомянуть, что отдельные решения Екатерины в отношении крестьян имели и позитивный характер. Так, она запретила свободным людям и отпущенным на волю крестьянам снова вступать в крепостную зависимость. По ее распоряжению для вновь

учрежденных городов правительство выкупало крепостных крестьян и обращало их в горожан. Дети крепостных, принятые на государственное попечение в воспитательные дома, становились свободными[5].

[5] Подробнее о реформах Екатерины II см.: *Кирин А.В.* Сравнительно-правовой анализ ретроспективы государственных реформ в России...; *Он же.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы... С. 33–51; История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца...; *Некрасов Е.Е.* Государственная власть и местное самоуправление в России...; *Похлебкин В.В.* Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах...; История отечественного государства и права: учеб. Ч. 1 / под ред. О.И. Чистякова...; *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве...; *Толстая А.И.* История государства и права России...; *Исаев М.А.* История Российского государства и права...; *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I... С. 491, 511; *Лазорин К.Б.* Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII–XIX веках...; *Томсинов В.А.* История русской политической и правовой мысли... С. 221–238; Административно-правовое регулирование государственных реформ в Российской Федерации...; и др.

1.3. Реформы Павла I (1796–1801)

Практически сразу после смерти Екатерины II и завершения ее реформ, с приходом к власти 17 ноября 1796 г. ее сына Павла I (илл. 9), начался период, именуемый многими исследователями как «контрреформы». Такая характеристика основывалась на одной из главных тенденций его царствования — общей направленности против преобразований Екатерины II и попытке возврата России (по «разумению» Павла I) назад, ко времени окончания реформ Петра I.

Следует отметить, что характеристики учеными периода царствования императора Павла I крайне противоречивы. Одна из самых распространенных оценок его правления состоит в том, что «в действиях Павла I, сменившего на престоле Екатерину, во многих случаях отсутствовала преемственность. Правительственные меры этого периода времени соответствовали личности императора — человека капризного, деспотичного, переменчивого в своих решениях, легко поддававшегося необузданному гневу и столь же легко менявшего гнев на милость»[1].

В большинстве источников либо содержатся оценки Павла I, аналогичные вышеприведенной, либо его правление вообще не упоминается.

Тем не менее заслуживает внимания позиция ряда современных правоведов, считающих отдельные преоб-

[1] См.: *Мунчаев Ш.М., Устинов В.М.* История России: учеб. для вузов. М., 1997. С. 125; см. об этом также: *Томсинов В.А.* История русской политической и правовой мысли... С. 221–238; *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I... С. 491, 511.

разования Павла I, скорее, продолжением екатерининских реформ, а вовсе не «контрреформами». А.С. Советкин, например, ссылается в связи с этим на М.М. Сперанского, по мнению которого реформа Сената вполне назрела уже в царствование Екатерины II. В ее архивных бумагах были найдены записи об основных направлениях реформы Сената, которую она хотела провести еще в 1781 г., создав судебные присутствия в двух столицах и Киеве и выделив в качестве особой Палату уголовных и гражданских дел при губернском правлении. Это нововведение должно было снять избыточную нагрузку с Сената, так как, кроме судебных дел, через него проходило множество дел, связанных с открытием и закрытием учреждений, с государственной службой, с отпуском денежных сумм, с хозяйственными вопросами и т.п.

Так вот, уже через месяц после вступления на престол, в декабре 1796 г., Павел осуществил реорганизацию Сената, увеличив его состав и создав три временных департамента для решения более чем 11 тыс. скопившихся в нем неоконченных дел: первый временный казенный, второй временный апелляционный, третий временный межевой. Для вновь образованных департаментов было создано и новое Общее собрание.

В итоге основной для Сената стала прежде всего судебная деятельность, а его функции по государственному управлению, фактически упраздненные Павлом I, стали решать статс-секретари, министры и генерал-прокуроры. Такой порядок заложил основные начала новой, «министерско-отраслевой» системы внутреннего управления, получившей свое реальное развитие в России более чем через 100 лет, уже в XX столетии.

При Павле I была также значительно упрощена сложная система организации судов на местах. Палаты

уголовного и гражданского судов были преобразованы в департаменты одной палаты суда и расправы. В казенных палатах были закрыты горные, таможенные и соляных дел экспедиции. Были упразднены все сословные суды и сословные представители губернского уровня, а также совестные суды[2]. Таким образом, губернские палаты уголовного и гражданского судов сделались судами второй инстанции для оставшихся на местном уровне сословных судов. Судебная система практически утратила сословный и тем более выборный характер[3].

По сравнению с екатерининским периодом гораздо больше полномочий получили органы прокуратуры. Так, помимо надзорной деятельности, генерал-прокурор стал выполнять во многом функции главы региональной исполнительной власти (в современном понимании), осуществляя руководство финансовыми, административно-полицейскими, судебными делами и контролируя губернскую администрацию[4].

Павел I успел провести и реформирование государевой службы, упразднив значительное число должностей в казенных палатах, сократив губернских и уездных стряпчих и сельских заседателей, большинство прокуроров в губерниях (оставив только по одному прокурору в каждой губернии).

[2] См.: Государственность России: слов.-справ. Кн. 1. М., 1996. С. 59; Кн. 2. М., 1999. С. 154; Кн. 3. М., 2001. С. 185.

[3] Подробнее о реформировании Сената при Павле I см.: *Советкин А.С.* Реформы государственного управления при Павле I как источник законотворческой деятельности М.М. Сперанского // История государства и права. 2013. № 15.

[4] *Писарькова А.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 486.

Все проводимые изменения были необходимы императору Павлу I для централизации управления и улучшения организации, по его мнению, работы государственных органов власти и учреждений.

Так, его губернская «контрреформа» вылилась в сокращение числа губерний — с 51 после екатерининской губернской реформы 1775 г. до 41 по Указу Павла I от 12 (23) декабря 1796 г. Изменения затронули также их территории и границы. В частности, вышеупомянутым указом Таврическая область была упразднена, а часть ее территории, разделенная на два уезда (Акмечетский и Перекопский), присоединена к Новороссийской губернии. В 1802 г., уже при Александре I, была образована Таврическая губерния, просуществовавшая вплоть до начала в 1918 г. Гражданской войны в России.

В организации местного управления также произошли большие изменения. Генерал-губернаторы, игравшие при Екатерине II важную роль как представители верховной власти, упразднялись, а местное управление оставалось лишь под прокурорским надзором. Следует при этом отметить, что институт генерал-губернаторства полностью так и не изжил себя, поскольку позднее, в 1819 г., Александр I восстановил генерал-губернаторское управление исходя из его принципов и задач, определенных Екатериной II.

Изменился при Павле I и статус городовых магистратов. Бурмистры и ратманы перестали быть государственными служащими и находиться на государственном содержании.

В обеих столицах в 1798–1799 гг. городские думы и магистраты были заменены ратгаузами, а в губернских городах это произошло в 1800–1801 гг. Ратгаузы состояли из выборных и назначенных членов. Они занимались как

хозяйственными, так и сословно-судебными делами. Это были отдельные городские департаменты, входившие в состав губернского правительства, т.е. они перестали быть сословно-городскими, а стали правительственными. Таким образом, и на городском уровне усилилась централизация управления за счет формирования полувыборных органов самоуправления на основе смешения сословий.

Реформы Павла I, лишенные общей логики (в отличие от государственных преобразований Петра I и Екатерины II), создали в России, по меткому замечанию М.М. Сперанского, некое «готическое произведение»[5], сформированное из причудливого сочетания новых и старых учреждений в попытке подчинить их «вершине власти» в лице монарха[6].

[5] *Сперанский М.М.* Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России // Сперанский М.М. О коренных законах государства. М., 2015. С. 150.

[6] Подробнее о реформах Павла I см.: *Советкин А.С.* Реформы государственного управления при Павле I...; *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I... С. 491, 511; *Кирин А.В.* Сравнительно-правовой анализ ретроспективы государственных реформ в России...; *Он же.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы... С. 33–51; *Похлебкин В.В.* Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах...; История отечественного государства и права: учеб. Ч. 1 / под ред. О.И. Чистякова...; *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве...; *Толстая А.И.* История государства и права России...; *Исаев М.А.* История Российского государства и права...; *Лазорин К.Б.* Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII–XIX веках...; *Некрасов Е.Е.* Государственная власть и местное самоуправление в России...; *Томсинов В.А.* История русской политической и правовой мысли... С. 221–238; Административно-правовое регулирование государственных реформ в Российской Федерации...; и др.

Kirin, Anatoliy V. State Reforms in Russia: from Peter to Putin [Text] / A. V. Kirin; National Research University Higher School of Economics. — 2nd ed., revised and enlarged. — Moscow: HSE Publishing House, 2022. — 408 pp. + 40 ill. — 400 copies. — ISBN 978-5-7598-2700-9 (hardcover). — ISBN 978-5-7598-2487-9 (e-book).

The book presented to the attention of readers is a multidisciplinary synthetic legal scientific research. Based on historical facts and events, legislative acts and documents, the decisions made and actions taken by the country leaders and senior officials of the Russian government while carrying out state-organizing, administrative, territorial, legislative, judicial and other state reforms are being assessed and evaluated by the author in strict chronological order. These evaluations spread across a lengthy period of the Russian history from the ruling of Peter the Great to the current days and acting President of the Russian Federation Vladimir Putin.

This book is targeted on students, post-graduates, lecturers, researchers specializing in law and jurisprudence, political sciences and history. It could also be of great value for practicing judges, lawyers, legislators, senators and members of executive authorities or the ones interested in history of governmental reforms in Russia.