ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ В XVIII И XIX ВЕКАХ

#### Содержание

1. Верховная власть   
2. Центральные учреждения   
3. Местное управление   
4. Судоустройство

Верховная власть. Петр Великий сосредоточил в своих руках и юридически, и в действительности, - абсолютную неограниченную власть, устранив те два учреждения (патриаршество и боярскую думу), в которых так или иначе могло проявляться противодействие самодержавию государя. В царствование его эта власть была формулирована в законе - в Воинском Уставе ("Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен, но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благо мнению, управлять") и в Духовном Регламенте, - что хотя и не могло отразиться на существе власти монарха, но несомненно имело серьезное практическое значение, внося точность и определенность в область, которая до тех пор нормировалась лишь общим народным правосознанием, выражавшимся довольно сбивчиво в обычном праве. В это же царствование появляется официально теоретическое обоснование прав неограниченного императора, в виде написанного Феофаном Прокоповичем , по поручению Петра, трактата: "Правда воли Монаршей" (Полный Свод Законов, том VII, № 4870). Исходившая из господствовавшей тогда теории договорного происхождения государства, а также из Священного Писания, и выводившая из них неограниченность власти русского монарха, "Правда воли Монаршей" должна была поднять нравственный авторитет этой власти, но вместе с тем ставила для законности ее действий известные условия (веления государя не должны быть вредны); кроме того, "Правда" возбуждала немало политических вопросов, раньше вряд ли интересовавших наше общество. Будучи распространена при Петре и при Екатерине I в десятках тысяч экземплярах, она должна была будить политическую мысль, давая ей иногда направление, не вполне согласное с целями трактата, хотя он и разрешал затрагиваемые вопросы всегда в пользу неограниченной монархии. Немедленно после смерти Петра начинаются попытки высших слоев тогдашней чиновной, а также и родовой придворной аристократии, так или иначе ограничить власть императора. Приверженцы малолетнего великого князя Петра Алексеевича (князь Дмитрий Михайлович Голицын и др.) предлагали возвести его на престол, поручив правление императрице Екатерине вместе с Сенатом. План этот не был приведен в исполнение: на престол вступила Екатерина I, но не по праву своему, а по избранию Сенатом, Синодом и генералитетом. Стремления к ограничению императорской власти, как это сразу подметили иностранные посланники при русском дворе, сказались в учреждении Верховного Тайного совета (8 февраля 1726 г.), в котором несколько лиц (князь Меншиков, граф Апраксин, граф Головкин, барон, граф Толстой, князь Дмитрий Михайлович Голицын) фактически руководили всеми делами государственного управления. Воцарение малолетнего Петра II (7 мая 1727 г.), происшедшее согласно тестаменту Екатерины I, но официально названное "избиранием" на престол, еще более возвысило значение "верховников" (см.) - членов Тайного совета, которому п. 5 Тестамента передал "полную власть правительствующего самодержавного государя". После падения Меншикова в Совете получили преобладание представители родовой аристократии в лице четырех князей Долгоруких и двух князей Голицыных; кроме них членами Совета были граф Головкин и барон Остерман. Власти своей верховники не пожелали выпускать из рук и после скоропостижной смерти Петра II (18 января 1730 г.). Приглашая на престол курляндскую герцогиню Анну Иоанновну, дочь Иоанна Алексеевича, Совет предложил ей ряд пунктов, которые она и подписала в Митаве. Пунктами этими или предварительными "кондициями" будущая императрица обязывалась, между прочим, в супружество во всю жизнь не вступать, не назначать себе наследника, не объявлять войны и не заключать мира без согласия Верховного Тайного совета; подданных новыми податями не отягощать; в чины выше полковника и во все придворные никого не производить, вотчин и деревень никому не жаловать; гвардии и армии находиться в ведении Верховного Тайного совета; у дворянства жизни, имущества и чести без суда не отнимать; не распоряжаться государственными доходами. При несоблюдении одного из этих условий императрица должна была лишиться престола. Прибыв в Москву и убедясь, что эти пункты предложены ей лишь незначительной партией, императрица 25 февраля разорвала их, и 28 февраля того же 1730 г. был издан манифест о восприятии ею самодержавия. Попытки ограничить самодержавие на время прекратились, хотя, по словам "секретнейшего наставления" Екатерина II генерал-прокурору князю Вяземскому, в Сенате существовала партия, желавшая этого. Попыткой ограничить власть Екатерины II являлся представленный ей графом Н.И. Паниным , немедленно по восшествии ее на престол, проект учреждения Совета и реформы Сената. Собственно в самом проекте, написанном Д.И. Фонвизиным под руководством Панина - который, в свою очередь, как утверждают, находился под влиянием принципов шведского государственного строя, - ограничительные тенденции выражены настолько слабо, что некоторые исследователи (господин Чечулин ) отрицают и самую наличность этих тенденций. Сама императрица, однако, судя по письму ее к Понятовскому (в августе 1762 г.), и те из современников, которые были знакомы с проектом и чьи отзывы о нем дошли до нас (Вильбуа, граф Бестужев-Рюмин, граф М.Р. Воронцов), единодушно видели в нем стремление к аристократическому образу правления. Характер ограничения императорской власти до некоторой степени имели постановления о том, что часть членов Совета (6) должны быть несменяемыми, а Сенат должен состоять частью из членов, назначаемых от короны и несменяемых, частью же, и при том наиболее значительной, из членов, избираемых дворянством. От осуществления этого проекта, в котором надо видеть последнюю попытку аристократической партии, Екатерина, после долгих колебаний, отказалась. Позже императрица, говорившая про себя, "что она в душе республиканка и деспотизм ненавидит", пришла к убеждению, что "для блага народа русского абсолютная власть необходима". Эту мысль она подробно развила в своем "Наказе" (главы I - III). В первую половину царствования Александра I самодержавие, по выражению Сперанского, "имело прямое направление к свободе". Еще будучи наследником, в апреле 1797 г., Александр Павлович просил Чарторыского составить проект манифеста, который должен был быть обнародован при будущем вступлении Александра на престол. Он желал, чтобы в манифесте были указаны неудобства наследственной неограниченной монархии, реформы, которые Александр предполагать дать России, и его намерение по осуществлению этих реформ отказаться от престола в пользу того, кто по народному выбору оказался бы более способным продолжать начатое им дело. Осенью того же 1797 г. Александр писал Лагарпу о своем намерении постепенными реформами дать народу свободную конституцию, с народным представительством. В 1801 г. был составлен, для обнародования во время коронации, проект "всемилостивейшей грамоты российскому народу", в которой, помимо восстановления силы некоторых екатерининских законов, отмененных Павлом (дворянские грамоты, грамоты на права и выгоды городов, запрещение конфискации и т. п.), устанавливалось право личной неприкосновенности и "невозбранная свобода мысли, веры или исповедания, богослужения, слова или речи, письма и деяния, поколику они законам государственным не противны и никому не вредительны". В целом эта грамота обнародована не была: Александр, отдельными распоряжениями, восстановил лишь силу некоторых екатерининских законов. В 1802 году в "неофициальном комитете" обсуждалась, но в конце концов отвергнута мысль (графа Н.С. Мордвинова, Г.Р. Державина) о предоставлении Сенату прав "корпуса политического", с тем, чтобы сенаторы или часть их избирались народом, т. е. в действительности - дворянством. В 1803 г. император поручил, через Кочубея, Сперанскому составить план устройства судебных и правительственных учреждений. Он дошел до нас в черновой рукописи, где изложены общие начала "государственного закона" (этим выражением, по словам Сперанского, заменен термин "конституция"); но вместе с тем Сперанский доказывал невозможность немедленного введения представительной формы правления в тогдашней России. Он предполагал, сохранив самодержавную власть, ввести разные установления, которые, постепенно раскрываясь, приготовляли бы дух народный к "истинному монархическому" управлению. Для этого он предлагал учредить Сенат законодательный и Сенат исполнительный (суд и управление). "Приучая народ взирать на законодательную власть в некотором наружном отделении", эта реформа, вместе с публичностью всех деяний Сената, "воспитает народ к другому порядку вещей, и с развитием просвещения и сопряжением многих обстоятельств, в те же, так сказать, рамы вместится другое устройство, не на видимом порядке, но на внутреннем основанное". Какова была судьба этой работы Сперанского - неизвестно. В 1804 году Розенкампфу , первому референдарию комиссии составления законов, было поручено, через князя Лопухина, составить проект конституции. Он написал лишь общий набросок ее, который был разработан Новосильцевым и Чарторыским, но не получил дальнейшего движения в виду того, что Александр был в то время отвлечен вопросами внешней политики (войны 1805 - 1807 г.). Насколько можно судить по письмам профессора Паррота к императору, мысль о введении конституционного правления не оставляла его в эти годы. В 1808 г. начались непосредственные совместные работы Александра со Сперанским по составлению конституции. Проект ее к октябрю 1809 г. был написан Сперанским и затем был подвергнут совместной его и императора обработке. Основные положения проектированного ими "государственного уложения" сводились к следующему. Законодательная власть осуществляется совместно государем и "государственной думой", причем право инициативы законов и санкции их принадлежит исключительно государю, ибо правительство должно иметь "всю возможную силу действовать во благо, и сила сия в одном только злоупотреблении ее должна быть умеряема"; впрочем, государственной думе предоставляется делать представления о государственных нуждах. Судьи свободно избираются подданными; правительство, слагая с себя ответственность за эту часть, передает ее, так сказать, тому же началу, от которого истекает и власть законодательная, т. е. народу. В суде действие правительства ограничивается одним надзором, через председателей судов (которые не суть судьи), за соблюдением форм судебных и охранением их. Исполнительная власть принадлежит правительству, причем каждый акт державной власти должен быть контрасигнирован министром, ответственным перед государственной думой. Когда какой-либо мерой правительства "явное будет сделано нарушение коренному государственному закону, как-то личной или политической свободе", или когда правительство "в установленное время не представит отчетов", то в этих случаях (и только в них) законодательное сословие выступает из своей роли учреждения, рассматривающего лишь вопросы, возбужденные правительством, и собственной властью возбуждает следствие против министра. Начало разделение властей проводится последовательно от центральных учреждений до местных (губернских, окружных и волостных), которые все построены на одной и той же схеме. "Законодательство Управление Суд Государственная дума Министерства и правительствующий Сенат. Судебный Сенат. Губернская дума. Управление губернское. Суд губернский. Окружная дума. Управление окружное. Суд окружной. Волостная дума. Управление волостное. Суд волостной." Все члены управления соединяются в государственном совете и через это учреждение ("сословие", по терминологии Сперанского) восходят к верховной императорской власти. Волостные думы собираются каждые 3 года и состоят из всех владельцев недвижимой собственности и представителей от казенных крестьян (по 1 на 500 душ). Волостная дума избирает членов волостного правления и суда, рассматривает отчеты правления, составляет список 20 опытнейших обывателей, избирает членов окружной думы и представляет ей о нуждах волости. Совершенно аналогичны обязанности окружной и губернской дум. Государственная дума составляется из депутатов, избранных губернскими думами, но, в противоположность местным думам, собирающимся лишь раз в три года, она, в силу самого закона, должна собираться ежегодно (в сентябре). Представитель государственной думы (ее "канцлер") избирается ею и утверждается государем. Некоторых из местных должностных лиц, а также сенаторов, правительство должно было назначать из лиц, внесенных в списки отличнейших граждан, составленные волостными, окружными и губернскими думами. Это государственное уложение предполагалось ввести в действие постепенно: к 1 января 1810 года преобразовать Государственный совет, к 1 мая окончить преобразование всех министров и первого (административного) департамента правительствующего Сената, и к тому же сроку рассмотреть в Государственном совете проект государственного уложения, а с 1 мая начать введение установленных им волостных, окружных и губернских учреждений. К 15 августа имелось в виду созвать депутатов губернских дум, под предлогом рассмотрения проекта гражданского уложения, дать им две недели чтобы проверить свои полномочия и представить наказы, а 1 сентября открыть Государственную Думу, со всеми приличными обрядами. И тогда, по словам Сперанского, "Россия воспримет новое бытие и совершенно во всех частях преобразуется". Реформа, однако, задержалась. Государственный совет был открыт в назначенное время и в предположенном виде, как орган, через который дела трех "государственных сословий" - Думы, министерств и судебного Сената - должны восходить к державной власти; реорганизация министерств совершилась не сразу и не в полном объеме, а остальная реформа (судебная и конституционная) хотя и была одобрена государем, но вовсе не была осуществлена, главным образом, по-видимому, в силу наступивших военных событий (Отечественная война) и немилости, в которую впал Сперанский. Свое намерение даровать России конституцию Александр Павлович проявлял и во вторую половину своего царствования. В 1815 г. он даровал конституцию Царству Польскому, а в 1818 г. в речи, произнесенной на варшавском Сейме, дал понять, что собирается распространить и на Империю "спасительные влияния законосвободных учреждений". Вскоре после этого он поручил составить план конституции для России Новосильцеву, который и составил, с помощью французского юриста Deschamps, "Государственную уставную грамоту Российской Империи". Она не заключала в себе проекта общего переустройства империи, а вводила лишь Государственный Сейм из двух палат: Сената (из членов, пожизненно назначаемых государем) и Посольской палаты (члены ее назначались государем из кандидатов, избранных в двойном числе Посольской палатой каждого наместничества); в состав наместнических сеймов должны были входить члены, назначенные государем из кандидатов, избранных дворянами и городами наместничества в полуторном числе будущих членов. Государственному Сейму предоставлялось участие в законодательной власти государя: для издания закона и утверждения бюджета требовалось согласие обеих палат. Инициатива закона и право утверждения законопроектов принадлежали одному государю. Устанавливалась ответственность министров. В 1819 г. проект был представлен государю, который остался доволен этой работой, но в законодательном порядке проект не получил движения. С тех пор вопрос о введении представительной формы правления в правительственных сферах не возникал; лишь в конце царствования Александра II возникли предположения, не носившие, однако, вопреки ходячему мнению, строго конституционного характера, но обществом почему-то понятые именно в этом смысле. Император одобрил лишь мысль министра внутренних дел, графа Лорис-Меликова, о своевременности привлечения сведущих лиц - применительно к порядку, уже испытанному при разработке крестьянской реформы, - к совещательному участию в изготовлении центральными учреждениями законопроектов по тем вопросам, которые Высочайшей волей будут признаны подлежащими разрешению. 17 февраля 1881 г. был Высочайше утвержден доклад графа Лорис-Меликова, в котором предлагалось: "1) сделать ныне же распоряжение, чтобы находящиеся в разных министерствах и других центральных учреждениях материалы, имеющие отношение к перечисленным министром внутренних дел вопросам, были собраны, сгруппированы по однородным предметам и приведены в такой порядок, в каком, по усмотрению подлежащего министра, они могли бы с удобством быть подвергнуты соображению подготовительных комиссий. 2) На окончание этих (пункт 1) работ назначить срок, совпадающий с окончанием сенаторских ревизий. По представлении сенаторам добытых из ревизии данных, дополнить ими собранные в центральных учреждениях материалы и установить те вопросы и предложения, которые в течение осени могли бы быть внесены в подготовительные комиссии. 3) Подготовительные комиссии учредить из членов правительственных ведомств и приглашенных, с Высочайшего соизволения, сведущих - служащих и не служащих - лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по разным отраслям государственного управления или народной жизни. На обязанность сих комиссий возложить составление законопроектов в тех пределах, кои будут указаны Высочайшей волей. 4) Составленные подготовительными комиссиями законопроекты, предварительно внесенные установленным порядком в Государственный совет, передавать по Высочайшему повелению на Обсуждение общей комиссии, учреждаемой на нижеследующих основаниях. 5) Общая комиссия, под председательством лица, непосредственно избранного Высочайшей властью, составляется: а) из назначенных, по Высочайшему повелению, к постоянному присутствию в оной лиц, принимавших участие в работах подготовительных комиссий; б) из выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, и от некоторых значительнейших городов, и в) из назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует. 6) От губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, избирается в состав общей комиссии по одному или по два члена, соображаясь с населением губернии. Избрание предоставляется губернским земским собраниям. 7) Члены от значительнейших городов избираются городскими думами, в столицах - по два, в прочих городах - по одному. 8) Губернским земским собраниям и городским думам предоставляется избрать членов общей комиссии как из среды гласных, так и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города. 9) Порядок и условия назначения в общую комиссию представителей от местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует, имеют быть определены особо. 10) Члены подготовительных комиссий, не назначенные к постоянному участию в занятиях общей комиссии, присутствуют в ней, с правом голоса, при обсуждении тех законопроектов, в составлении которых они участвовали. 11) Для занятий общей комиссии назначается определенный срок. 12) Работы общей комиссии имеют значение совещательное. Учреждением ее не изменяется существующий ныне порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения. Рассмотренные общей комиссией законопроекты вносятся законным порядком в Государственный совет подлежащими министрами, с изложением и собственного заключения министра". В тот же день император повелел Лорис-Меликову изготовить правительственное сообщение о принятом решении. Проект этого сообщения был изготовлен графом Лорис-Меликовым и утром 1 марта 1881 г. одобрен государем императором, который при этом выразил желание, чтобы проект сообщения, до его напечатания, был выслушан в заседании Совета министров 4 марта. Мученическая кончина императора Александра II не сразу остановила движение этого дела. 8 марта был собран Совет министров, высказавшийся, большинством голосов, в пользу проекта. Для окончательного обсуждения его было предположено новое особое совещание, которое, однако, не состоялось, и 29 апреля 1881 г. был издан манифест, в котором император Александр III, между прочим, говорил: "посреди великой Нашей скорби голос Божий повелевает Нам стать бодро на дело Правления, в уповании на Божественный Промысел, с верой в силу и истину Самодержавной власти, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народного от всяких на нее поползновений". Таким образом Императорская власть была и остается неограниченной. Порядок преемства престола определен актом 5 апреля 1797 г. К наследованию призываются сначала мужчины мужских линий, согласно началам первородства и последовательного преемства линий (так называемое начало заступления: престол переходит в боковую линию лишь по пресечении всех прямых нисходящих линий), и в случае окончательного пресечения всех мужских линий - в женские, следуя тут весьма сложному порядку (см. Престолонаследие). Законы о престолонаследии являются единственными, до некоторой степени, связывающими волю царствующего императора, так как он при святом короновании и миропомазании "обязуется свято наблюдать" все законы. Все остальные "Основные государственные законы", по силе своей, ничем не отличаются от законов обыкновенных. Совершеннолетие Государя (и Наследника) полагается в 16 лет. При вступлении на престол несовершеннолетнего императора учреждается правительство (для управления государством) и опека (над личностью монарха); правительство и опека могут совмещаться в том же лице или, по назначении скончавшегося Государя, быть поручены разным лицам (см. Регентство). Если скончавшимся Государем не назначено других лиц, то правительство и опека принадлежат отцу или матери императора, или ближайшему к наследию престола совершеннолетнему родственнику (или родственнице) малолетнего императора. При правителе полагается совет правительства из 6 особ (и непосредственного числа членов Императорской Фамилии, по назначению правителя); мнение совета спрашивается правителем по всем без изъятия делам, подлежащим решению императора. Решающий голос принадлежит правителю. Советы, состоявшие непосредственно при особе монарха, существовали под разными наименованиями в продолжение почти всего XVIII века, причем слабость некоторых представителей верховной власти в XVIII веке иногда приводила к тому, что фактически власть императоров частью осуществлялась (от их имени) этими советами. Такой характер носили Верховный Тайный совет (с 8 февраля 1726 г. по 4 марта 1730 г.) и Кабинет министров (с 18 октября 1731 по 1741 г.), указы которых имели значение Высочайших указов. Другие советы "при боку" императоров, как то Конференция при Высочайшем дворе - при Елизавете, Совет - при Петре III, Совет - при Екатерине II (с 1768 г.) и при Павле - вовсе не имели политического значения. Компетенция этих, иногда полу негласных учреждений носила совещательный характер и всегда ограничивалась довольно узким кругом дел (главным образом - военные и иностранные дела). В настоящее время таким советом при неограниченном монархе является (с 12 ноября 1861 г.) Совет министров, фактически собирающийся весьма редко и состоящий, под личным председательством Государя, из министров и особо назначенных лиц. Компетенция его совершенно неопределенна: на его рассмотрение дела вносятся не иначе, как по Высочайшему повелению. В Совете обсуждаются обыкновенно общие вопросы политики, планы законодательных работ и т. п. Заключения Совета не обнародуются. Собственная канцелярия монарха в некоторые царствования (Екатерины II и Павла) являлась центром всего государственного управления. При Александре I, с учреждением министерств, она потеряла свое значение, но во время Отечественной войны значение ее вновь возросло. Временем наибольшего ее расширения является царствование Николая Павловича, при котором она состояла из 5 Отделений, по своему значению равнявшихся министерствам. С 1880 г. начинается сокращение ее Отделений. В настоящее время Собственная Его Величества Канцелярия исполняет функции личной канцелярии монарха; при ней состоит учрежденный в 1822 г. Комитет призрения заслуженных гражданских чиновников и (с 1892 г.) Комитет для рассмотрения представлений к Высочайшим наградам. Собственная Его Величества Канцелярия по Учреждениям Императрицы Марии носит характер одного из министерств, а не личного секретариата Императора. Обязанности канцелярии монарха, во время Высочайших путешествий, исполняются Императорской главной квартирой.

От Петра I до Александра I. В начале царствования Петра высшим государственным учреждением продолжает быть боярская дума, которая в 1701 г. начинает называться Ближней канцелярией. Приблизительно с 1704 г. обязанности ее переходят в Канцелярию министров, которая из органа, состоящего непосредственно при государе и действующего совместно с ним, постепенно обращается в орган самостоятельный. В 1711 г. (22 февраля) учреждается Сенат, сначала на случай отлучки государя (Турецкая война), как орган, временно его заменяющий, потом, по возвращении государя, как постоянный высший орган государственного управления, подчиненный лишь государю и закону. В XVIII веке фактическое и юридическое положение Сената в системе государственного управления не было неизменным. Бывали эпохи, когда Сенат, вследствие малого внимания, уделяемого государем делам правления, фактически присваивал себе власть почти самодержавную (при императрице Елизавете). Иногда, наоборот, Сенат оказывался подчиненным другим государственным учреждениям (Верховному Тайному совету и Кабинету) и наравне с прочими коллегиями получал от них указы. В Сенате в XVIII веке сосредоточивались дела судебные, административные и законодательные, восходя на Высочайшее утверждение обыкновенно через генерал-прокурора. Должность эта, учрежденная в 1722 г. (причем Ягужинский , первый занимавший ее, фактически не исполнял ее с 1726 по 1730 г. и затем с 1731 до смерти своей в 1736 г., а преемник ему был назначен лишь в 1740 г.), устанавливала непосредственную связь Сената с государем и этим самым значительно возвышала значение Сената; но с другой стороны, личное влияние генерал-прокуроров иногда, особенно ко второй половине века, фактически подавляло самостоятельность Сената. Между Сенатом и губерниями первоначально, в особенности после того, как прежние приказы были фактически упразднены, устанавливались непосредственные сношения, для чего при Сенате состояли губернский стол, губернские комиссии и обер-фискал, с подчиненными ему местными (провинциал- и городовыми) фискалами. Когда недостаток центральных учреждений сделался заметным и Петр I, в 1718 - 1720 г., учредил по шведскому образцу коллегии, то они стали между Сенатом и местными учреждениями. Отношения коллегий к Сенату (аналогичного ему учреждения в Швеции не было) не были вполне выяснены ни в частных регламентах коллегий, ни в генеральном (28 февраля 1720 г.). Систематичности в распределении дел государственного управления коллегиями достигнуто не было: дела однородные (например, финансовые) оказались раздробленными между различными коллегиями; почти все коллегии не только управляли, но являлись и судебными инстанциями. Кроме того, коллегии создали страшную волокиту; но так как они были учреждены в эпоху, когда Сенату было фактически невозможно, при полном расстройстве местного управления, исполнять одному все функции центрального управления, то они все-таки сослужили немалую службу. Когда по Учреждению о губерниях, почти все дела, производившиеся в коллегиях, были переданы в губернии, коллегии (с 1781 г.) постепенно стали закрываться. Губернские установления вновь оказались подчиненными непосредственно Сенату. Восстановление коллегий при Павле опять создало инстанцию между Сенатом и губерниями.   
ОТ АЛЕКСАНДРА I ДО НАШЕГО ВРЕМЕНИ. В первое десятилетие XIX века высшими государственными учреждениями являются Государственный совет, первоначально учрежденный 30 марта 1801 г. специально в качестве законовещательного учреждения, реформированный манифестом 8 сентября 1802 г. Сенат, учрежденные в тот же день министерства и тогда еще не упраздненные коллегии. Взаимные отношения всех этих учреждений были намечены довольно неясно. Министерства являлись какой-то надстройкой над коллегиями, не вносившей ничего принципиально нового, так как уже и раньше (при Павле) некоторые коллегии подчинялись "главным директорам". Коллегии были расписаны по (восьми) министерствам, причем каждый министр получал от подчиненных ему коллегий мемории и представления. По делам, не превышавшим власти министра, он давал коллегии и "решительные ответы", прочие же, смотря по важности, или вносил в Государственный совет, или докладывал в комитет министров, который не был особым учреждением, но лишь формой совокупного доклада: по единоличному докладу министров окончательных Высочайших резолюций воспоследовать не могло. Деятельность министров контролировалась Сенатом, которому министры были обязаны ежегодным отчетом. На деле такого рода порядок просуществовал весьма недолго. Совет скоро утратил характер законовещательного учреждения и обратился в судебное место. С 1803 г. начинается постепенное, вне какого-либо определенного плана совершающееся закрытие коллегий, дела которых передаются в департаменты и канцелярии министерств. Единоличные доклады министров входят в постоянное употребление, а комитет министров постепенно обращается в самостоятельное учреждение (с 1808 г. у него появляется собственная канцелярия) и, в особенности, во время отсутствия императора (1805 - 1808), становится центром всего государственного управления, получая чрезвычайные полномочия. Отчетность министров Сенату сначала обращается в пустую форму, а года через 2 - 3 совершенно прекращается. В 1810 - 11 г. была произведена вторая, самая крупная и наиболее последовательно задуманная из когда-либо высших в России реформа всего управления, не доведенная, однако, до конца, вследствие чего вновь учрежденные установления оказались несогласованными с губернскими и с теми центральными учреждениями, которых реформа не коснулась. Чтобы разобраться в системе центральных учреждений России, целиком (кроме судебных) унаследованных нами от той эпохи и с того времени подвергшихся лишь несущественным изменениям, необходимо не упускать из виду того общего плана, которым определялось их взаимное отношение. Как уже указано выше, план этот сводился к следующему: органом законодательной власти являлась выборная государственная дума, судебной - судебный Сенат, исполнительной - министерства, объединяемые правительствующим Сенатом. Все части управления соединялись в государственном совете и через него восходили к Верховной власти. Комитет министров предполагалось упразднить. Приведен в исполнение этот план был только относительно Государственного совета и министерств, преобразованных, в виду дальнейших реформ, законодательными актами 25 июля 1810 г. и 25 июня 1811 г. Таким образом основная идея, которая определяла организацию государственного совета и его отношение к другим учреждениям, потеряла практическое значение, и Государственный совет оказался несогласованным с другими центральными установлениями, кроме министерств; известный modus vivendi выработался между ними лишь мало-помалу, путем прецедентов и обычаев. Первоначально Государственный совет был учреждением и законовещательным, и административным, и судебным. Это последняя функция сократилась, и весьма существенно, раньше других. В этом отношении большое значение имела судебная реформа императора, предоставившая судебную власть во всем ее пространстве Сенату и местам судебным. В настоящее время в Государственный совет вносятся некоторые дела административные и, главным образом, дела законодательные; последние составляют почти исключительную его компетенцию, так что, по мнению авторитетных исследователей русского государственного права (Н.М. Коркунов), предварительное обсуждение проекта в Государственном совете является у нас основным, отличительным признаком закона. Самостоятельной, решающей власти Государственный совет не имеет; его "мнения" нуждаются в Высочайшем учреждении, причем Государь Император не связан мнением большинства и может утвердить как это мнение, так и мнение меньшинства или отдельных членов, или даже постановить совершенно самостоятельное решение. Государственный совет функционирует в составе общего собрания и департаментов, причем дела административного характера обыкновенно восходят на Высочайшее утверждение из департаментов, а дела законодательные, будучи рассмотрены в департаменте (в случае особой важности или сложности - в соединенных департаментах), поступают в общее собрание, мнение которого подносится к Высочайшему утверждению. Государственный совет состоит из членов по особому Высочайшему назначению и из министров. Дела подготовляются к слушанию и журналы заседаний составляются Государственной канцелярией, на одно из отделений которого (с 1894 г.) возложено издание Свода Законов и Полного Собрания их. Учреждением, по компетенции своей отчасти конкурирующим с Государственным советом, является комитет министров. При реформе 1810 - 11 г. комитет предположено было упразднить и дела его передать в правительствующий Сенат; но так как реформа Сената не осуществилась, то комитет, de facto, остался не упраздненным, хотя в новом учреждении министерств (1811) о нем ничего не говорилось. В 1812 г., по случаю отъезда Государя на войну, комитет опять получил чрезвычайные полномочия (с 1816 по 1825 г. это повторялось почти ежегодно) и мало-помалу приобрел первенствующее значение: сюда стекались дела законодательные, важнейшие административные и судебные. Начиная с царствования Николая I значение комитета начинает падать. Судебные дела, в особенности после судебной реформы, туда более не поступают. Комитет министров приобретает характер высшего учреждения по административным делам, причем все большее число этих дел предоставлялось разрешению отдельных министерств или по взаимному их соглашению. Никакой определенной, последовательно проведенной идеи ни в организации комитета, ни в его компетенции, ни в его положении среди других государственных установлений сознательно положено не было; отношения его к Государственному совету, а отчасти и к Сенату, остались совершенно неопределенными. Дела вносятся в комитет или министрами, или по особенным Высочайшим повелениям. Дела эти - либо такие, для разрешения которых недостаточна власть министра, либо такие, по которым нужно совместное действие нескольких министров; сюда же относятся дела о частных изъятиях из закона, а также общие правила в изъятие от законов, издаваемые "временно" - но так как "временно" в действительности означает "впредь до отмены", то по действию своему временные постановления ничем не отличаются от общих законов, издаваемых, без такой оговорки, Государственным советом. Все "положения" комитета (кроме немногочисленных исключений) нуждаются в Высочайшем учреждении. Комитет состоит из министров и главноуправляющих отдельными частями, председателей департаментов Государственного совета (с 1812 г.), особых членов и председателя по Высочайшему назначению и функционирует лишь в составе (общего) собрания. При комитете состоит канцелярия. Реформа министерств, произведенная в 1810 - 11 годы, в том, что касается внутреннего устройства, представляет один из наиболее ясно задуманных и последовательно проведенных законодательных актов. "Через министерства верховная исполнительная власть действует на все части управления"; "министры непрерывным своим действием доставляют законам скорое и точное исполнение", для чего им предоставлена власть направлять деятельность подчиненных учреждений и понуждать их. Это право, в связи с получившим чрезвычайное развитие правом личных всеподданнейших докладов, сообщило в высшей степени властный характер вмешательству министерств во все дела учреждений, подчиненных их руководству. Из органов надзора за местными установлениями и руководства ими министерства обратились в органы, привлекшие к себе самое производство массы дел. Таким образом, вопреки первоначальному смыслу закона, создавалась, с течением времени, все увеличивающаяся административная централизация. Что министерства должны поработить все местное управление, это сознавали и современники их учреждения, и прежде всего сам Сперанский; в план его входила, поэтому, организация местного выборного самоуправления, которое, конечно, противопоставило бы министерствам значительно большее сопротивление, чем губернские правления и казенные палаты. Но в той части, которая касалась местных учреждений, реформа Сперанского осуществлена не была. В царствование Александра I и Николая I министерства фактически вполне подчинили себе губернские правления, действующие, по закону, именем Его Величества, и обратили губернатора, представителя верховной власти в губернии, в своего чиновника. Власть министров сделалась, так сказать, снизу ничем неограниченной. Этот порядок вещей настолько укоренился, что законы о земском и городском самоуправлении фактически почти не могли его поколебать. Отношение власти министров к высшим государственным установлениям и к закону также приобрело характер, не свойственный первоначальным видам законодателя. Над министрами, объединяя и направляя их деятельность, должен был стоять реформированный правительством Сенат. Уже много лет после реформы министерств, когда у находившегося в ссылке Сперанского не могло быть и отдаленной надежды на осуществление его плана в целом, он писал императору о необходимости преобразовать Сенат. "Дай Бог, - говорил он, - чтобы время сие настало; я твердо уверен, что без устройства Сената, сообразного устройству министерств, без средоточия и твердой связи дел, министерства всегда будут наносить более вреда и Вам забот, нежели пользы и достоинства". Рядом с бюрократическими министерствами должен был, по плану Сперанского, стоять самостоятельный выборный орган - государственная дума. За ее отсутствием, министерствам не было противопоставлено реальной силы какого-либо другого государственного установления; даже отвлеченная сила закона их мало сдерживала, в виду возможности испрашивать личными всеподданнейшими докладами Высочайшие повеления и даже именные указы. Кроме посредства министров, верховная власть может действовать еще через два установления: Государственный совет и комитет министров. Но комитет состоит почти исключительно из тех же министров и лишь увеличивает их влияние, а Государственный совет, по закону, лишен инициативы и состоит в значительной степени из министров, настоящих и бывших. Таким образом тот слой общества, к которому или по происхождению, или в силу своей административной карьеры, принадлежат или принадлежали министры, является единственной крупной политической силой в государстве; явления общественной жизни, восходя до сведения Высочайшей власти не иначе, как через посредство представителей этого слоя общества, не могут не окрашиваться его взглядами; вместе с тем представители того же слоя являются и ближайшими исполнителями каждой Высочайшей воли, и руководителями и начальниками всех остальных ее исполнителей, вследствие чего значительно изменяется иногда первоначальный характер того или другого закона (примеры - освобождение крестьян, земская реформа). Число министерств и главных управлений, под тем или другим названием (канцелярия, управление и т. п.) пользующихся правами министерств, не постоянно: под влиянием тех или других практических, иногда личных, соображений, отдельные группы дел выделяются в новые министерства (так было образовано в 1837 г. министерство государственных имуществ), другие министерства сливаются в одно (в 1868 г. министерство почт и телеграфов слито с министерство внутренних дел, в 1880 г. отделено от него, в 1882 г. вновь соединено с ним). В настоящее время существует 15 министерств и равных им установлений (министерства Императорского двора, иностранных дел, военное, морское, земледелия и государственных имуществ, внутренних дел, народного просвещения, путей сообщения, юстиции, финансов, государственный контроль, главное управление государственного коннозаводства, духовное ведомство православного исповедания, государственная канцелярия, ведомство учреждений императрицы Марии). Во главе каждого министерства стоит министр, с одним или двумя товарищами (с военным министром их нет, в министерстве внутренних дел - 3), по общему правилу не имеющими самостоятельной власти. При каждом министре имеется совет, мнение которого должно быть запрошено по всем существующим делам, но мнение для министра не обязательно. Кроме такого общего совета, во многих ведомствах существуют специальные советы, (например, по делам печати); некоторые из них состоят из представителей или заинтересованных классов населения (совет торговли и мануфактур), или "заинтересованных" ведомств (статистический совет при министерстве внутренних дел, тарифный - при министерстве финансов); такого рода советы нередко обладают и известной решающей властью. Министерства состоят из департаментов (называемых также, без изменения существа представленной им власти, канцеляриями, управлениями, главными управлениями, отделами). Они подготовляют дела к докладу министру и разрешают собственной властью целый ряд текущих дел. Несмотря на то, что в 1811 г. проект Сперанского о реформе Сената был рассмотрен Государственным советом и одобрен им, реформа эта не состоялась; закон 8 сентября 1802 г., сохранивший неприкосновенными основные начала устройства екатерининского Сената, остается последним основным законом о Сенате. Учреждение министерств отняло у Сената функции активного управления; между тем закон 1802 г. стоит на той точке зрения, что Сенат - верховный орган управления. Учреждение министерств поручило Сенату надзор за администрацией и объединения ее действий, но в таких формах, которые требовали предварительной реорганизации Сената - а ее не состоялось. Таким образом основные законы о Сенате оказались в противоречии с его действительной ролью. По закону министры подчинены Сенату, но фактически значение министров, стоящих в непосредственной близости к верховной власти, неизмеримо выше значения Сената, от нее отдаленного. Поэтому предоставленное законом Сенату право надзора за министрами, как и за всеми другими учреждениями (специальными законами от такого надзора не изъятыми), сводится к тому, что Сенат отменяет отдельные распоряжения министров, противоречащие закону, причем разъясняет смысл последнего. Потеряв характер общего руководителя внутреннего управления, Сенат сделался по преимуществу верховным органом административной юстиции, сохранив лишь немного функций активной администрации: публикацию законов, некоторые дела казенного управления (утверждение порядков и торгов), выдачу грамот на дворянство и т. п. Сенат действует не в виду единого учреждения, а в виде департаментов (всего 6, трех административных и трех судебных) и "общих собраний" и "соединенных присутствий" нескольких департаментов. Как департаменты, так и общие собрания действуют именем всего Сената. Дела административные ведаются в департаментах I, II и герольдии. Во второй департамент поступают крестьянские дела, по представлениям министра внутренних дел и губернаторов и по жалобам частных лиц; в департамент герольдии - дела о правах состояния дворянства и почетных граждан. Все остальные административные дела поступают в первый департамент.

Со времени Петра Великого у нас существуют три системы местного управления - бюрократическая, земская и сословная, переплетаясь друг с другом и нередко утрачивая свой первоначальный характер: органы чисто сословные выполняли обязанности по общему управлению; органы, по своему происхождению земские, по служебному положению и характеру деятельности иногда не отличались от бюрократических. Существующее административное деление империи остановилось в общих чертах с Петра I, в первый раз разделившего Россию на губернии. Единицами, аналогичными губерниям, являются (преимущественно на окраинах) области, округи, отделы, а также градоначальства. Более крупную единицу, объединяющую несколько губерний (обыкновенно - на окраинах), составляют генерал-губернаторства. Кроме общего деления, существуют еще особые, в целях специальных отраслей управления (округи судебные, военные, учебные, путей сообщения, почтово-телеграфные, таможенные, горные и др.). Некоторые из этих делений более или менее совпадают с обще-губернским, другие построены на совершенно иных началах (см. ниже, Административное деление России). Первой реформой местного управления при Петре Великом было учреждение 30 января 1699 г. Бурмистерской палаты в Москве и земских изб в городах. Состав их был выборный. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на "купецких и промышленных людях". Управление делами города как целого, на них возложено не было. В 1702 г. были отменены губные старосты и дела их переданы воеводам и выборным дворянским советам, без которых воевода ничего чинить не мог. В 1710 г. во главе губерний были поставлены губернаторы, а с 1713 г. - коллегии из губернатора и от 8 до 12 ландратов. В 1716 г. губернии были разделены на доли, и ландраты сделаны начальниками их, вследствие чего местная администрация опять стала единоличной. Для сбора налогов были учреждены земские камерины, комиссары, рентмейстеры. В 1719 г. губернии были разделены на провинции под управлением воевод, в руках которых сосредоточились все функции управления. Подчиненность воеводы губернатору была весьма незначительна; воевода мог даже непосредственно сноситься с органами центрального управления. Уездную администрацию составляли земские комиссары, писаря, надзиратели; все эти чины избирались дворянством. Бюрократический элемент совершенно упразднил деятельность земских изб и привел городское хозяйство в полный упадок. Петр, "дабы рассыпанную сию храмину паки собрать", учредил по городам выборные магистраты, а в Санкт-Петербурге - Главный магистрат (1721), заведовавшие "не только купецкими людьми, но, яко начальство всего города, полицейскими, хозяйственными его делами и судом". Суд вообще был изъят из рук губернаторов и воевод и вручен выборным ландрихтерам и надворным судам. Еще при жизни Петра наблюдается антагонизм между бюрократическим органами - губернаторами и воеводами, которых поддерживают коллегии, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде - с другой. При преемниках Петра уничтожается выборный суд и судебная власть передается губернаторам и воеводам (1727); упраздняются также и главный, и городовые магистраты. Губернаторы и воеводы делаются единственными носителями власти; в городах и уездах сохраняется, в виде лежащей на населении повинности, несколько выборных должностей, поставленных в полное подчинение воеводам. Такой порядок вещей продолжался до Екатерины II, которая сначала отдельными мерами, а потом широко задуманной реформой пересоздала все местное управление на началах децентрализации и самоуправления. Эта реформа была последовательно проведена Учреждением о губерниях 1775 г. (вторая его часть издана в 1780 г.), жалованной грамотой дворянству (1785) и грамотой на права и выгоды городов (1785). Общий строй местного управления, установленный этими законами и сохранившийся во многом до нашего времени, сводился к следующему. Во главе губернии был поставлен генерал-губернатор, наделенный, в качестве "государева наместника", весьма широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом. Действительное управление было возложено на губернаторов; высшим в губернии учреждением являлось губернское правление - по делам чисто административным, и казенная палата - по делам финансовым; чины их назначались правительством; значительная часть дел управления была передана "приказам общественного призрения", состав которых был выборный. Уездное управление, в лице исправников и "нижних земских судов" (чисто административное учреждение), было тоже выборным. Выборные судебные учреждения представляли весьма сложную организацию. Дворянство при Екатерине впервые получило корпоративное устройство. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания, для выбора должностных лиц местной администрации и суда, для обсуждения вопросов, предлагаемых от правительства, и для заведования сословными нуждами. Для управления сословными делами учреждались предводители (губернские и уездные), дворянские депутатские собрания и дворянские опеки. Города также получили сословное корпоративное устройство. Все дела местного хозяйства и полиции были переданы "общей городской думе" и ее исполнительному органу, "шестигласной думе"; но в то же время были установлены городничие и полицеймейстеры, отношения которых к думе не были твердо выяснены. Судебным органом в городе являлся выборный магистрат. Основные начала екатерининской реформы: децентрализация, избрание должности, самостоятельность суда были отменены или совершенно искажены при Павле I. Происшедшие отсюда непорядки побудили Александра I, немедленно по восшествии на престол, вернуться к началам децентрализации и самоуправления и к екатерининским учреждениям. В течение XIX века учреждения эти подверглись массе частичных переделок, в общем значительно изменивших их характер. Надзор генерал-губернатора, в силу широты предоставленных ему полномочий и их неопределенности, принял в высшей степени личный и самовластный характер; после нескольких попыток реформировать эту должность, она была исключена в 1837 г. из сила общих губернских должностей и оставлена как исключение, ввиду тех или иных политических условий, лишь на окраинах (см. VIII, 314). Общий надзор за губернскими установлениями перешел к министрам. Полномочия губернаторов и губернских установлений были несколько изменены обширным наказом губернаторам 1837 г. и учреждений губернских правлений 1845 г. Дворянские выборы происходили под подавляющим влиянием губернаторов, и выборные должностные лица по своему положению ничем не отличались от назначенных. К концу царствования Николая Павловича дворянские выборы свелись к обязанности дворян поставлять для нужд администрации известное число служащих, наделенных иногда довольно важными полномочиями. Упадок городского самоуправления дошел до невероятных пределов. Министерства и местная администрация почти повсеместно упразднили думы, общие и шестигласные, приняв на себя их дела или передав их самовольно созданным учреждениям и доведя городское хозяйство и управление до полного расстройства. В первые дни царствования императора Александра II правительство было занято подготовкой величайшей из реформ нашего времени - освобождением крестьян. За ней последовала реформа местного управления, причем император Александр II остался верен принципам, которые пытались провести Петр Великий и Екатерина II: задачей его было "по возможности полное и последовательное развитие начала местного самоуправления", с совершенным отделением суда от администрации. На этих началах состоялись реформы: земская (1 января 1864 г.) и городская (16 июня 1870 г.). Общее заведование местными хозяйственными делами вверено выборному земскому (уездному или губернскому) собранию и городской думе, исполнительными органами которых являются избираемые соответственным собранием или думой управы (земские - уездные и губернские - и городские). Избирательное право обусловлено имущественным цензом. В земстве выборы построены на сословном начале; освобождение крестьян позволило сообщить земскому представительству не узко-дворянский, как это было при Екатерине, но всесословный характер. Земские и городские учреждения не были подчинены местной администрации, но деятельность их, с точки зрения ее законности, поставлена была под весьма властный контроль бюрократии, в лице министра внутренних дел и губернаторов. Несмотря на существенные недостатки организации городских и земских учреждений, они оказали весьма серьезные заслуги в деле упорядочения местного управления и удовлетворения таких нужд населения, которые, при всей их насущности, до тех пор находились в полном пренебрежении (народное образование, медицинская помощь). Между земскими и городскими учреждениями, с одной стороны, и бюрократией - с другой, вскоре возникли столкновения, обусловливаемые различием того духа, которым проникнуты те и другие. В значительной степени пищу для столкновений давала неопределенность земского и городового положений: пределы ведомства общественного управления были ими определены недостаточно ясно. Бюрократия прибегала к систематическому и не всегда согласному с духом земского и городового положений, все более и более ограничительному толкованию полномочий органов самоуправления, самостоятельность которых была, таким образом, существенно уменьшена. Крестьянские учреждения, организованные в 1861 г. (мировые посредники, их съезды и губернские по крестьянским делам присутствия), были поставлены в положение довольно независимое от губернаторов и состояли первоначально из лиц, сочувствовавших реформе. Крестьянскому самоуправлению также был дан довольно самостоятельный характер. Такой порядок вещей продержался недолго. В мировые посредники скоро стали назначать лиц совершенно другого направления; должность эта была дискредитирована и в 1874 г. отменена (в земских губерниях). Самое крестьянское дело получило направление, несогласное с духом Положения 19 февраля 1861 г. Основные начала крестьянского самоуправления оставались, однако, неприкосновенными. В царствование Александра III были пересмотрены и земское положение (12 июня 1890 г.) и городовое (11 июня 1892 г.). В земстве увеличено значение сословного начала: роль дворянства усилена, крестьяне лишены права избирать гласных (они назначаются губернатором из избранных крестьянами кандидатов). Самым существенным нововведением было подчинение действий органов самоуправления контролю бюрократии не только с точки зрения законности этих действий, но и с точки зрения их целесообразности. Коренным образом изменена постановка крестьянского дела: крестьянское самоуправление, по закону 12 июля 1889 г., поставлено под контроль земских участковых начальников и в значительной степени подчинено им. Крестьяне, а также лица других низших сословий, живущие в сельских местностях, поставлены в личную зависимость от земского начальника, имеющего право безапелляционно подвергать их взысканиям без всякого судебного производства. Существенно увеличено, таким образом, различие между привилегированными и непривилегированными сословиями, вообще не только настойчиво проводимое администрацией, но нередко принимаемое за исходную точку и при законодательных работах. Земским начальникам, назначенным, по общему правилу, из местных дворян, дана обширная власть над окрестным населением. Право крестьян на распоряжение надельной землей подверглось ограничениям не только в силу административных и сенатских толкований Положения 19 февраля 1861 г., но и в силу новых законодательных актов (закон о переделах 8 июня 1893 г., закон о неотчуждаемости крестьянских наделов 14 декабря 1893 г.). Правительственные органы губернской администрации, учрежденные Екатериной, сохранились до сих пор; но при ней они составляли одно тесно сплоченное целое, а впоследствии, с учреждением министерств, связь между губернскими местами уничтожилась, и почти каждое министерство имеет совершенно обособленные, ему одному подчиненные местные органы. В видах установления большего единства, законом 22 июля 1866 г. надзору губернатора было подчинено большинство губернских установлений. И эта мера, однако, не привела к желанной цели. За последнюю четверть века почти по всем вопросам местного управления, подвергнутым сколько-нибудь серьезной законодательной переработке, создавались особые присутствия (губернские по крестьянским делам присутствия, теперь именуемые просто губернскими, губернские по воинским делам присутствия, губернские питейные присутствия, губернские по земским и городским делам присутствия, губернские фабричные присутствия, губернские присутствия о подъездных путях и тому подобное) и, кроме того, различные советы и комитеты, приблизительно с одним и тем же составом: губернатор, в качестве председателя, губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, председатель суда (или прокурор), председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и т. п. Постановления этих коллегиальных присутствий обыкновенно носят окончательный характер и, в общем, значительно расширяют пределы местной власти, главным образом губернатора, который, в виду того что большинство членов присутствий принадлежит к местной бюрократии, приобрел в присутствиях преобладающее влияние. Вместе с тем эти присутствия, в силу почти тождественного своего состава, вносят некоторое единство в нашу губернскую администрацию. Низшей общеадминистративной единицей является уезд. По мысли Екатерины II уездные учреждения представляли построенные по тому же плану подобия губернских; но мало-помалу все эти учреждения (кроме дворянских опек) были или закрыты, или реформированы, или отодвинуты на задний план вновь создававшимися. В настоящее время в уезде 4 системы учреждений, более или менее между собой согласованных: 1) земство, заведующее местным хозяйством и довольно крупной частью дел общего управления. 2) Уездная полиция, с исправником во главе; до реформы уездной полиции 1862 г. исправники (а также заседатели земского суда) служили по выбору от дворянства, теперь они назначаются губернатором. В полицейском отношении уезд делится на станы (становые пристава). В помощь становым приставам в 1878 г. учреждены урядники. Засим чинами полиции, но уже не уездной, а сельской, являются сотские и десятские. 3) В судебном отношении, а также и по надзору за крестьянским управлением уезд делится на участки земских начальников, инстанцией над которыми (и по судебным делам, и по административным) является уездный съезд. 4) Наконец, в уезде имеется около десяти присутствий (по воинской повинности, по питейным делам и т. п.), комиссий (оценочная и др.), комитетов (общественного здравия), всегда коллегиальных, но организованных без последовательно проведенного плана и ничем не объединенных, кроме личности председателя (уездный предводитель дворянства). Волость, единица крестьянского управления и суда, не является территориальным подразделением уезда, так как волости, обнимая лишь крестьянские земли, не покрывают всей площади уезда. Волостное управление составляют: волостной сход (из всех волостных и сельских должностных лиц и выборных, по одному от каждых десяти дворов); волостной старшина, волостное правление, состоящее из старшины, сельских старост и сборщиков податей, и волостной суд. Волость состоит обыкновенно из нескольких сельских обществ, органами которых являются сельский сход из домохозяев, составляющих данное общество, и сельский староста. Общая группировка подданных имеет следующий вид: характер высшего в государстве сословия, вполне обособленного от других по правам своим, представляют члены Императорского Дома. Разделение прочих сословий на привилегированные и податные, лежавшие в основе дореформенного строя, с освобождением крестьян и с отменой рекрутской повинности (1874) и подушной подати (1883 - 86) потеряло, отчасти, свое прежнее значение. Положение дворянства не было поколеблено тем, что с 1862 г. прекратилось замещение по выбору от дворянства низших уездных должностей и заместителей приказов общественного призрения; напротив, значение дворянства в губернии было значительно повышено благодаря той роли, которая была ему предоставлена в земстве, и еще больше благодаря увеличившемуся значению должностей предводителя, в особенности уездного, сделавшегося, в силу председательства, в значительном большинстве уездных присутствий, центром уездной администрации. Организация городских сословий - купцов, мещан, цеховых и рабочих людей, - в общем, осталась неизменной со времен Екатерины, но мало-помалу пришла в совершенный упадок, так что значение этой организации в строе государственного управления крайне ничтожно. С 1832 г. создано сословие почетных граждан (потомственных и личных); пользуясь правами привилегированных сословий, они не имеют никакой сословной организации. С передачей в 1866 г. государственных крестьян из ведомства Министерства государственных имуществ в ведение Министерства внутренних дел, все сельское население получило в общем одинаковую организацию, со значительными, однако, отступлениями на окраинах. С точки зрения поземельного устройства различаются следующие категории крестьян: 1) крестьяне бывшие владельческие, получившие различное поземельное устройство в губерниях малороссийских, юго-западных, северо-западных, в Закавказском крае и в Бессарабии; 2) крестьяне бывшие государственные; 3) бывшие удельные; 4) крестьяне горнозаводские и посессионные; 5) башкиры, с их припущенниками; 6) государственные поселяне в Закавказье; 7) поселяне-собственники (бывшие колонисты), водворенные на казенных землях; 8) половники Вологодской губернии; 9) единоверцы и старообрядцы, водворенные на владельческих землях в губерниях северо-западных и белорусских; 10) бывшие вольные люди; 11) сельские вечные чиншевики.

При Петре I сделаны были первые шаги к отделению суда от администрации: созданы были должности и учреждения, которые должны были ведать только суд, но судебные органы поставлены были под контроль административных. Указом 24 апреля 1713 г. в губерниях были ландрихтеры, подчиненные губернаторам и ландратским коллегиям. В 1718 г. учреждена была должность обер-ландрихтера (одного на всю губернию), с подчинением ему ландрихтеров. Юрисдикция последних не была, однако, определена с точностью, а в 1719 г. они были заменены надворными судами, подчиненными юстиц-коллегии. Надзор за их деятельностью (а в некоторых надворных судах - и председательствование), равно как приведение в исполнение их решений, было возложено на губернаторов. Надворные суды предполагалось учредить в каждой губернии, но в действительности они были учреждены только в восьми главных городах. Одновременно с ними были учреждены в некоторых местах городовые судьи, также подчиненные юстиц-коллегии, но уже в 1722 г. они были уничтожены, функции же их переданы воеводам. В городах судебными учреждениями были магистраты. Второй инстанцией являлись коллегии (в особенности юстиц-коллегия), высшим же судом, решения которого были безапелляционны - Сенат. После смерти Петра суд и администрация снова соединены в одних руках. В 1727 г. надворные суды были уничтожены, а судебные функции перешли к губернаторам и воеводам. Как гражданский, так и уголовный суд сосредоточился в губернской, провинциальной и воеводской канцеляриях, а в городах - в магистратах и ратушах, подчиненных губернаторам и воеводам. По наказу 1728 г. воеводы решали гражданские и уголовные дела без всякого ограничения; в состав их юрисдикции входили и государственные преступления, за которые они могли приговорить к каторге и смертной казне. Впрочем, приговоры воевод, присуждавшие к таким наказаниям, подлежали утверждению губернаторов. В инстанционном отношении воеводская и провинциальная канцелярии, в качестве суда первой инстанции, подчинялись губернской канцелярии, а эта последняя - Юстиц-коллегии. Такой порядок вещей вызывал нарекания, ярко отразившиеся в дворянских наказах, представленных в комиссию для составления нового уложения 1767 г. и проектировавших устройство судебных мест на началах сословном и выборном. Екатерина II осуществила эту идею. Учреждением о губерниях 1775 г. для дворян были учреждены суды уездный и верхний земский, для городских обывателей - городовой и губернский магистраты, для свободных крестьян - расправа верхняя и нижняя. Высшими в губернии апелляционными инстанциями были палаты гражданского и уголовного суда. Сверх того были учреждены еще совестный суд, управа благочиния и в столицах, надворные суды - нижний и верхний. Учреждением о губерниях 1775 г. сделан был большой шаг вперед в том отношении, что установлена была система специально-судебных учреждений; но дальше этого начало отделения суда от администрации не шло. Деятельность судебных мест Учреждение 1775 г. ставит под контроль губернатора, предписывая последнему устранять волокиту и "принуждать судебные места решать дело, но отнюдь не мешаться в производство оного". Генерал-губернатор имел право и на последнее: ему предоставлялось приостанавливать исполнение решений судебных мест и доносить о том Сенату, а в случаях, не терпящих отлагательства - Верховной власти. Все судебные приговоры, которыми обвиненные приговаривались к смертной казни или лишению прав, прежде приведения их в исполнение обязательно представлялись на усмотрение генерал-губернатора. Другими существенными чертами судоустройства Екатерины II являются: отделение в апелляционных инстанциях гражданского суда от уголовного; однообразная организация судебных мест; проведение во всех судебных местах начал коллегиальности и (в двух низших инстанциях) сословности; отделение от судебной части следственной, которая возложена была в городах на управы благочиния, а в уездах - на нижний земский суд, с исправником во главе. В 1797 г. упразднены были нижняя расправа и все места второй инстанции (верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа). Преобразование судебной части завершено было указом 9 сентября 1801 г., введшим выборный элемент, в лице заседателей от дворянства и купечества в палаты уголовного и гражданского суда (с 1831 г. и председатели палат назначались по выборам). Таким образом остались три судебные инстанции: первую составляли суды уездные, магистраты и в столицах, сверх того, суды надворные; вторую - палаты уголовного и гражданского суда; третью - правительствующий Сенат, из которого некоторые дела могли восходить и на Высочайшее усмотрение через Государственный совет. В первых двух инстанциях заседали преимущественно лица выборные от сословий, что приводило к преобладанию канцелярии, роняющему авторитет судей и являвшемуся одним из главных источников волокиты. Первым шагом к преобразованию было учреждение в 1860 г. судебных следователей, благодаря которому следственная часть из ведения полиции перешла к судебному ведомству. Великая судебная реформа, осуществившаяся изданием Судебных Уставов Императора Александра II, Высочайше утвержденных 20 ноября 1864 г., вводила суд скорый, правый, милостивый, т. е. справедливый и равный для всех. Для достижения этой цели прежде всего необходима высоко стоящая самостоятельная судебная власть, повсюду утверждающая уважение к закону. В видах создания такой власти Судебные Уставы проводят начало отделения суда от администрации, а для упрочения нравственного ее авторитета устанавливают для занятия должностей по судебному ведомству известный ценз, преимущественно образовательный и служебный. Той же цели служит и предоставление общим судебным местам права представления кандидатов на открывшиеся судейские должности. Самостоятельность судей ограждается началом несменяемости их, с которым связано и запрещение переводов судей из оного места в другое без их согласия. Наконец, с судебными должностями признаны несовместными другие должности по службе правительственной и общественной (практика признает, кроме того, несовместимость с судейскими должностями занятий промышленностью и торговлей, а также службы у частных лиц и компаний). В основание системы судебных мест Судебными Уставами были положены следующие общие начала: 1) различие юстиции общей и мировой. Общими судебными местами являются окружной суд, ведомство которого распространяется на несколько уездов, и судебная палата, служащая высшей инстанцией для нескольких окружных судов. Общие судебные места действуют лишь в составе коллегий из лиц, назначенных правительством. Мировые судебные установления состояли из единоличных, выборных от земства мировых судей и их съездов. Связью между мировыми и общими судебными установлениями служил единый для всего государства кассационный суд, в лице Сената. 2) Установление по важнейшим уголовным делам суда присяжных, являющегося лучшей гарантией независимости уголовного суда от посторонних влияний и сохранения равновесия между обвинением и защитой. Присяжные заседатели, привлекаемые окружным судом к участию в разрешении уголовных дел в известные периоды заседаний (сессий), образуют особую коллегию, самостоятельно и окончательно решающую вопрос о виновности. К ведомству суда присяжных отнесены дела о преступных деяниях, за которые в законе положены наказания, соединенные с лишением или ограничением прав. Из этого общего правила Судебные Уставы в первоначальной своей редакции допускали некоторые изъятия: важнейшие дела о преступлениях должности оставались в ведомстве судов присяжных, но образуемых не при окружном суде, а при судебной палате или Сенате; дела о преступления государственных подлежали ведомству или судебных палат, с сословными представителями, или Верховного уголовного суда, учреждаемого каждый раз по особому Высочайшему указу. Сословные представители не образуют особой самостоятельно действующей коллегии, но лишь усиливают собой состав присутствия судебной палаты. 3) Начало двух инстанций или установление однократного пересмотра по существу в апелляционном порядке дел, решенных окончательно мировыми судьями и окружными судами; для первых апелляционных инстанций служат мировые съезды, для вторых - судебные палаты. 4) Различение апелляционной поверки от кассационного надзора за правильностью судебных решений. Решения и приговоры второй инстанции считаются окончательными; но так как они могут содержать в себе неправильное применение закона или существенное нарушение обрядов и форм судопроизводства, при наличности которых судебные решения подлежат отмене, то для рассмотрения просьб о такой отмене установлен кассационный суд в виде двух кассационных департаментов, гражданского и уголовного. В составе Сената, для разрешения дел по надзору за судебными установлениями, образованы: общее собрание первого и кассационных департаментов Сената, соединенные присутствия департаментов первого и уголовного кассационного, а равно первого и гражданского кассационного, соединенное присутствие первого и кассационных департаментов (позже к ним присоединилось высшее дисциплинарное присутствие). 5) В составе судебного ведомства Судебные Уставы образовали прокурорскую власть, построенную на новых основаниях. В дореформенное время губернские прокуроры имели надзор за правильным применением законов всеми присутственными местами, как судебными, так и административными. Судебные Уставы ограничили деятельность прокуратуры делами юстиции, вверив лицам прокурорского надзора, состоящим при общих судебных местах и при Сенате, как поддержание обвинения в уголовном процессе, так и наблюдение за правильным применением закона судебными местами. Во главе прокуратуры стоит генерал-прокурор, который вместе с тем, как министр юстиции, является и органом высшего судебного управления. 6) Наконец, Судебными Уставами создан вновь ряд весьма важных вспомогательных органов. Главнейшие из них - судебные пристава, нотариусы, присяжные поверенные. В лице судебных приставов (и позднее учрежденных судебных рассыльных) судебные места располагают самостоятельными исполнительными органами, чем завершается система отделения суда от администрации. Нотариат, действуя под наблюдением судебных мест, имеет своей задачей предупреждение тяжб путем содействия правильному заключению гражданских сделок. Введенный Уставами состязательный процесс был бы немыслим без независимой адвокатуры, пользующейся достаточным нравственным авторитетом. Такая адвокатура и была создана в виде состоящих при судебных палатах корпораций присяжных поверенных. Вступление в эти корпорации обусловлено известным цензом; организация их основана на началах широкого самоуправления, под высшим контролем судебной власти. Введение Судебных Уставов началось в 1866 г. образованием округов санкт-петербургских и московских судебных палат. Дальнейшее распространение Судебных Уставов подвигалось вперед медленно, с большими перерывами, что привело к необходимости частичных преобразований в сохранявшихся еще судебных местах прежнего устройства. Судебная реформа скоро вызвала реакцию, прежде всего отразившуюся на организации следственной части; большинство судебных следователей не было утверждаемо в должности, лишаясь, таким образом, несменяемости. Формально изменены Судебные Уставы распоряжением 5 декабря 1874 г., которым приостановлено открытие советов присяжных поверенных, существовавших до сих пор только в Санкт-Петербурге, Москве и Харькове. 25 мая 1874 г. введен институт частных поверенных, непосредственно подчиненных судебным местам, при которых они состоят, и поставленных также под дискреционную власть министра юстиции. Законом 20 мая 1885 г. существенно ограничен принцип несменяемости судей. Законами 9 мая 1878 г. и 7 июля 1889 г. значительно сужена компетенция суда присяжных, который по целому ряду дел заменен судом с сословными представителями. Наконец, положением 12 июля 1889 г. судебная власть по так называемым маловажным делам, наиболее, однако, затрагивающих интересы народных масс, опять соединена с административной и притом в большей даже степени, нежели в дореформенное время. В уездах мировые судьи заменены земскими начальниками, являющимися преимущественно местными органами министерства внутренних дел, от которого зависит назначение и увольнение их, а в городских поселениях - городскими судьями, имеющими одни лишь судебные функции и назначаемые министерством юстиции. Выборный мировой суд уцелел лишь в столицах и 6 наиболее крупных городах. Апелляционной инстанцией для земских начальников и городских судей сделан уездный съезд, в судебном присутствии которого преобладают административные элементы, а главным представителем судебного элемента является вновь учрежденный уездный член окружного суда. Кассационный надзор за деятельностью уездных съездов раздроблен между 36 губернскими присутствиями, в которых единственным представителем судебного элемента (при 5 административных членах) является председатель или член местного окружного суда. Обширные отступления от коренных начал Судебных Уставов допущены при распространении их действия, особенно на окраинах. Начало таким отступлениям положено было еще в 1867 г., при образовании округа тифлисской судебной палаты. Главные из них: определение мировых судей министром юстиции, по соглашению с высшим в крае представителем административной власти; расширение пределов компетенции мировых судей и возложение на них, помимо судебных, обязанностей судебных следователей (в виду чего в Закавказье образована особая должность помощника мирового судьи); отсутствие суда присяжных. В 1872 г. мировые судьи по назначению от правительства введены в 9 западных губерниях, а в 1877 г. открыты в этих губерниях и общие суды, не исключая суда присяжных. В 1875 г. Судебные Уставы введены в губерниях Царства Польского, где суд присяжных не учрежден; в городах действуют мировые судьи по назначению от правительства, а в уездах они заменены коллегиальными гминными судами, апелляционной инстанцией для которых является мировой съезд. В 1889 г. Судебные Уставы, без суда присяжных и с мировыми судьями по назначению от правительства, введены в губерниях прибалтийских. В губерниях Уфимской, Оренбургской и Астраханской мировые судьи по назначению правительства введены в 1878 г., общие же судебные места, но на первое время без суда присяжных, открыты в этих губерниях, равно как и в губернии Олонецкой, лишь в 1894 г., а в 1898 г. введен в этих четырех губерниях суд присяжных. В Архангельской губернии мировые судьи введены в 1888 г., причем обязанности мирового съезда возложены были на местную палату гражданского и уголовного суда; в 1896 г. в Архангельске учрежден окружной суд, причем в судоустройство внесены те изменения, которые осуществлены в Закавказье. С теми же изменениями судебные уставы введены в 1897 г. в Сибири (в некоторых отдаленных местностях Сибири - Туруханском крае Енисейской губернии, Верхоянском и Колымском округах Якутской области и пяти северных округах Приморской области, отличающихся полным безлюдьем, - постоянные органы правосудия не учреждены, а судейские и следовательские обязанности, в известных пределах, возложены на старшего представителя правительственной власти, в лице местного исправника), а законами 2 июня 1898 г. и 15 февраля 1899 г. распространены на Туркестанский край, степные области, северо-восточные уезды Вологодской губернии и Закаспийскую область, после чего Судебные Уставы императора Александра II стали достоянием России на всем ее пространстве. Ввиду разновременных и разнородных изменений, внесенных в судебные уставы, Высочайше образована в 1894 г. комиссия для пересмотра законоположений по судебной части; в области судоустройства комиссия поставила себе задачей объединение разнородных судебных учреждений. Наряду с судебными местами, образованными по судебным уставами, действуют в России еще особые суды, имеющие обыкновенно характер частью сословный, частью специальный, зависящий от особого рода дел, предоставленных их ведомству. Кроме военных судов, сюда относятся: 1) духовные суды, сосредоточенные в духовных консисториях, подчиненных епархиальному архиерею, и в Святейшем Синоде, как высшей инстанции, и являющиеся с одной стороны судами духовного сословия, поддерживающими в нем порядок и благочиние, с другой - специальными судами, которым в особом круге дел (дела брачные и о нарушении правил и уставов церкви) подведомственны и светские лица. По отношению к лицам инославных исповеданий духовными судами являются соответствующие учреждения их церкви. 2) Коммерческие суды, существующие в столицах, Одессе, Таганроге, Керчи, Кишиневе и Архангельске, ведают торговые дела, возникающие из торговых операций, возводимых в виде промысла; члены их назначаются правительством, но старшие чины - из кандидатов, избранных местным купечеством. 3) Крестьянские (волостные) и инородческие суды, призванные применять обычное право. В местностях, где введено положение 12 июля 1889 г., волостные судьи, в числе 4-х, назначаются земским начальником из кандидатов, избранных сельскими обществами; один из волостных судей назначается уездным съездом к председательствованию в волостном суде. Апелляционной инстанцией для волостных судов служит уездный съезд. В прибалтийских губерниях над волостными судами поставлены верхние крестьянские суды.