**Реформы государственного аппарата России (вторая половина ХVI-ХVII в.)**

Высшие органы власти. Ранняя форма абсолютизма с Боярской думой и боярской аристократией, сложившаяся во второй половине XVII в., оказалась неприспособленной к решению стоявших перед страной проблем. Радикальные реформы государственного аппарата были проведены в начале XVIII в. Петром 1 и завершены в царствование Екатерины II во второй половине XVIII в.

Император. Главой государства в России был монарх, носивший с 1547 г. титул “царь”. В 1721 г. Петру 1 Сенат преподнес титул “императора”. Этот титул в монархической номенклатуре занимал верхнюю ступеньку, он рассматривался выше королевского титула. Присвоение императорского титула имело международное значение, т.к. означало признание России великой европейской державой. Император обладал неограниченной властью: законодательной, исполнительной, военной, судебной. Он даже возглавлял Русскую православную церковь после того, как в 1700 г. запретил после смерти патриарха Адриана выборы нового патриарха. В руках императора находились все рычаги управления страной, направление как внутренней, так и внешней политики. Он координировал деятельность государственного аппарата.

Когда после смерти Петра 1 последовала полоса дворцовых переворотов и на императорском престоле подчас оказывались случайные люди, неспособные реально осуществлять императорские функции, то стали возникать органы по форме как бы совещательные при особе императора, но в действительности дублировавшие императорскую власть, реально исполнявшие ее функции. Это Верховный тайный совет (1725-1730 гг.) при неграмотной императрице Екатерине 1 (вдове Петра 1 - бывшей эстонской крестьянке Марте Скавронской) и 12-летнем императоре Петре II (внуке Петра 1). Это Кабинет министров (1730-1740 гг.) при малограмотной и неспособной реально управлять страной Анне Ивановне. В качестве такого же органа, дублирующего императорскую власть, в литературе нередко рассматривают и Верховную конференцию при Елизавете Петровне. Но это неточно, т.к. это был скорее совещательный орган при императрице, поскольку она сама также принимала участие в управлении страной. Следует также отметить, что при авторитарных режимах огромную роль в управлении страной играет институт фаворитов. Поскольку при авторитарном режиме носителем всей полноты власти является его глава (император, король, президент или иное высшее должностное лицо как бы оно ни именовалось), то всякое лицо, находящееся в близких отношениях с главой режима, независимо от характера отношений (любовники и любовницы, особо доверенные лица и т.д.) и назависимо от того, занимают ли они какие-либо государственные должности или нет, оказывают подчас огромное влияние на государственные дела, а нередко фактически управляют государством. Так управлял государством фаворит императрицы Анны Ивановны Э. Бирон, носивший скромный придворный чин обер-шталмейстера (управляющего царской конюшней). В последние годы царствования Елизаветы Петровны страной правил генерал-фельдцейхмейстер (начальник артиллерии) граф П.И. Шувалов благодаря близости к императрице своего младшего брата И.И. Шувалова, не занимавшего никаких государственных постов. Из фаворитов Екатерины II наиболее известен князь Г.А. Потемкин - один из крупнейших государственных деятелей XVIII в.

Петр 1 радикально перестроил всю систему центральных органов государства. В 1711 г. вместо консилии министров-наследнице боярской думы, был учрежден Сенат. Первоначально он должен был заменить царя на время его отсутствия в столице на время Прутского похода. Но затем Сенат получает функции высшего органа, координировавшего деятельность всех центральных органов управления и непосредственно рассматривавшего по поручению царя дела текущего управления. Вскоре Сенат становится и высшим судебным органом и “хранилищем законов”. Дело в том, что, исходя из принципа неограниченности власти царя, каждое его слово являлось законом. Но, чтобы отделить законы от текущих управленческих распоряжений, установился порядок, что законом являются лишь нормативные акты, утвержденные царем, зарегистрированные и опубликованные Сенатом в качестве законов. При Сенате учреждается ряд контор: рекетмейстерская по принятию прошений на имя царя и жалоб на действия чиновников; герольдмейстерская, контролировавшая службу дворян и регистрировавшая дворянские фамилии и ряд других, создававшихся по мере надобности. Канцелярию Сената возглавлял обер-секретарь, который контролировал исполнение сенатских решений.

Вместо многочисленных приказов в 1719 г. были учреждены 12 государственных коллегий, в качестве органов отраслевого управления. Среди них “первейшими” были: военная, адмиралтейская и иностранных дел. Финансами должны были ведать три коллегии: камер-коллегия собирала доходы, штатс-контора следила за расходами и составляла роспись доходов и расходов и ревизион-коллегия проверяла счета и осуществляла финансовый контроль. Коммерц-коллегия и мануфактур-коллегия управляли торговлей и промышленностью, но за исключением горной и военной, которая относилась к ведению Берг-коллегии. Вотчинная коллегия ведала земельными вопросами, регистрировала земельные сделки и решала земельные споры. Юстиц-коллегия возглавляла судебную систему. В нее можно было обжаловать решения нижестоящих судов. Одновременно она была и органом судебного управления. Наконец, в ряду иных коллегий была учреждена и Духовная коллегия как орган церковного управления. Несколько позже она была переименована в Святейший правительствующий Синод и выведена из-под юрисдикции Сената с непосредственным подчинением царю. В результате учреждения Сената и коллегий возник четко организованный бюрократический управленческий аппарат, где функции каждой коллегии были определены, а власть (в пределах своей компетенции) распространялась на территорию всей империи. Каждая коллегия имела свои местные органы в регионах. Координировал и контролировал работу коллегий Сенат, хотя после того, как в его состав были включены президенты “первейших” коллегий, получалось, что сенаторы-президенты этих коллегий контролировали сами себя. В 1720 г. царь утвердил Генеральный регламент-документ, определивший структуру коллегий, порядок их деятельности, а также порядок прохождения службы чиновниками. Табель о рангах (1722 г.) все должности в гражданской, военной и придворной службе разделил на 14 классов и каждый чиновник или офицер должен был начинать службу с низшего 14 класса, постоянно продвигаясь по службе. Таким образом, в противовес принципу местничества, существовавшему в XVI - XVII вв. и формально отмененному в 1682 г., когда должности предоставлялись в соответствии со знатностью рода и службой предков, Табель о рангах определял чины и должности, исходя лишь из личных заслуг, способностей и преданности царю. Каждая коллегия состояла из президента, вице-президента, трех-четырех коллежских советников и четырех коллежских асессоров (заседателей), а также включала штат вспомогательного персонала (переписчиков, делопроизводителей, регистраторов и т.д.). Вопросы в коллегиях должны были решаться коллегиально, причем первым свое мнение должен был высказать младший по должности и чину. Поскольку он еще не знал мнение старших чиновников и руководителей коллегии, то невольно должен был высказывать свое мнение (“дабы дурость каждого явлена была” - писал в Регламенте Петр 1). Решения должны были приниматься голосованием. При равенстве голосов голос президента был решающим.

Одновременно с реформой центральных органов радикально было реорганизовано местное управление. В отличие от XVII в. с его дробным управлением, когда уезды, отдельные города, а иной раз волости и отдельные слободы непосредственно подчинялись центру, а уезды по территории и населению отличались друг от друга, петровская реформа установила более четкое административно-территориальное деление.

В 1708 г. вся территория страны была разделена на 8 губерний (чуть позже на II). В две из них (Петербургскую и Азовскую) были назначены генерал-губернаторы, а в остальные -губернаторы из числа виднейших государственных деятелей, облеченных большой властью и доверием царя (Меншиков, Апраксин, Стрешнев и т.д.). В помощь губернаторам назначались помощники, ведавшие отраслями управления (военной, финансами, юстицией и т.д.). Созданы были губернские канцелярии. Губернии делились на уезды позже названные долями во главе с комендантами. Смысл реформы состоял в том, чтобы перенести центр тяжести в управлении на места. При огромных расстояниях в нашей стране и тогдашних средствах сообщения невозможно было оперативно управлять столь огромной территорией непосредственно из центра, как это пытались делать в предшествующий период. Необходима была разумная децентрализация власти, однако на первом этапе реформа не удалась. Назначая губернаторами крупных государственных деятелей, Петр 1 хотел, чтобы эти люди на месте от имени царя могли оперативно принимать решения. Но ведь они по большей части были обремены многочисленными обязанностями (Меншиков и Апраксин - президенты “первейших” коллегий и сенаторы и т.д.) и практически не могли быть непрерывно в своих губерниях, а правившие вместо них вице-губернаторы не имели таких полномочий и доверия царя.

Поэтому в 1719 г. проводится второй этап реформы. Губернии делятся на провинции, сначала на 45, а потом на 50. В пограничные провинции назначаются также губернаторы, а во внутренние-воеводы. И хотя губернии продолжали существовать, но за губернаторами остается командование войсками, общий надзор за управлением, а основной единицей местного управлений становится провинция. В каждой из них создается аппарат управления и назначаются чиновники, отвечавшие за сбор налогов, набор рекрутов и т.д. Они помимо губернатора и воеводы подчинялись также соответствующей коллегии в центре. Провинции в свою очередь были разделены на дистрикты, управлявшиеся земскими комиссарами. Таким образом, на местах была создана трехзвенная система: губерния, провинция, дистрикт. Однако города имели свое городское управление: в губернских городах - магистраты, в уездных - ратуши. Общее руководство магистратами и ратушами осуществлял Главный магистрат, действовавший на правах государственной коллегии. Его деятельность регламентировалась Регламентом Главному магистрату.

Учреждение прокуратуры. Институт фискалов. В результате реформ центрального и местного аппарата управления образовалась огромная армия чиновников. И чем больше и многочисленней был этот аппарат, тем в большей мере он был подвержен болезни, которая свойственна любой бюрократии -коррупции (взяточничеству и казнокрадству), которая особенно разрастается в условиях бесконтрольности и безнаказанности. Поэтому Петр 1 был озабочен поисками форм контроля за деятельностью госаппарата. Эти формы были многообразны: ведомственный контроль коллегии за деятельностью их местных уполномоченных; контроль Сената за всем аппаратом, в том числе и коллегиями; ревизион-коллегия осуществляла финансовый контроль и проверку счетов. Но этого было недостаточно. Поэтому в 1711 г. учреждаются должности фискалов во главе с генерал-фискалом и его помощником обер-фискалом (от лат. fiscus - государственная казна). Фискалы призваны были оберегать казну путем вербовки агентуры в госучреждениях и выявления оперативным путем взяточников и казнокрадов. В 1715 г. специальным указом царь установил, что за донос на взяточника и казнокрада, а также на тех, кто злоумышляет против государства, доносчик в случае подтверждения его доноса получит половину имущества виновного, а холоп, донесший на своего господина, - вдобавок еще и волю. В стране поднялась такая волна доносов, что в 1718 г. царю пришлось издать указ о том, чтобы “подметные письма” (доносы) сжигали на том месте, где их обнаружили, не распечатывая и не читая. Дело в том, что доносчики, опасаясь нередких в таких случаях пыток, подбрасывали анонимки (“подметные письма”) к дверям государственных учреждений или церквей. Тогда в 1722 г. Петр 1 издал указ об учреждении должности генерал-прокурора (“ока государева”). Генерал-прокурору были под-чинены обер-прокуроры в Сенате и в Синоде, прокуроры в коллегиях и в губерниях. Они должны были присутствовать на заседаниях тех учреждений, при которых они были учреждены и осуществлять гласный общий надзор за законностью и исполнением указов и повелений императора и Сената. Однако, поскольку генерал-прокурору был подчинен институт фискалов, то прокуратура руководила и негласным агентурным надзором. А за всеми учреждениями, в том числе и Сенатом, и Синодом, и прокурорами, и фискалами наблюдало “недремлющее око” Тайной канцелярии.

Но ничто не помогало. Взяточничество и казнокрадство процветало. Так, уличен был во взятках и казнен сам обер-фискал Нестеров. Казнен сибирский губернатор князь Гагарин, умудрившийся украсть бриллианты, купленные в Китае для жены Петра 1, пока их везли через Сибирь. А на царского фаворита князя Меншикова был сделан начет (царь обязал вернуть украденное) в размере почти годового бюджета Российской империи.

Во второй половине XVIII века проводится второй этап реорганизации государственного аппарата. Екатерина II, несмотря на то, что ее права на престол после совершенного ею государственного переворота и захвата власти были весьма шатки, твердо держала бразды правления в своих руках. Сенат как орган государственного управления с 1763 г. утратил свои прежние широкие полномочия. Он лишен был права издавать законы, разделен на несколько департаментов, часть из которых была переведена в Москву, образовав там Московскую сенатскую контору. Сенат превратился в простое бюрократическое учреждение, осуществлявшее контроль за деятельностью органов управления как центральных, так и местных, и оставался высшей судебной инстанцией в стране.

При императрице образуется императорский совет (“Совет при высочайшем дворе”) из числа ближайших доверенных лиц. В отличие от существовавших ранее Верховного тайного совета (при Петре II) и Кабинета министров (при Анне Ивановне), Совет при высочайшем дворе заседал под председательством самой Екатерины II. Сначала он собирался эпизодически и обсуждал лишь вопросы внешней политики и войны с турками. А с 1769 г. стал постоянно действующим органом. Екатерина II стремилась заменить коллегиальные органы управления единоличными. Отсюда значительное усиление роли генерал-прокурора. Князь А.А. Вяземский, занимавший эту должность, ведал не только юстицией и Тайной экспедицией, но и финансами, так как контролировал Экспедицию о государственных доходах и Ассигнационный банк. Он же управлял почтовым ведомством. Полновластными министрами были Бецкой, ведавший просвещением, Миних-таможнями, Муравьев-путями сообщения. Основным докладчиком на заседаниях императорского совета был генерал-прокурор. Непосредственно готовили проекты документов для императрицы, нередко обсуждавшиеся на заседаниях императорского совета статс-секретари Олсуфьев, Храповицкий и Теплов. Статс-секретари были непосредственными помощниками Екатерины II, каждый по своему кругу вопросов и составляли ее личный кабинет.

Таким образом, Екатерина II осуществляла всю полноту самодержавной власти с помощью императорского совета, своих личных статс-секретарей, генерал-прокурора и руководителей трех главных коллегий: иностранных дел, военной и адмиралтейской. Что же касается остальных коллегий, то они частично замещаются новыми учреждениями: Экспедицией о государственных доходах, заменившей всю группу финансовых коллегий, а также промышленных коллегий (Берг-коллегии и Мануфактур-коллегии), - Почтовым департаментом; а частично упраздняются с передачей их функций в губернские органы.

В связи с реорганизацией местного управления упразднен был и Главный магистрат.

Одновременно с реформами центральных органов проводилась и реформа местного управления. Выше уже говорилось, что основная цель областной реформы Петра 1, а именно приближение управления к местам, т.е. к управляемым, не была достигнута. Губернии были чрезмерно велики, руководители губерний, а затем провинций не имели достаточных полномочий, да и достаточных сил для эффективного управления и подавления волнений крестьян и работных людей. Да и трехзвенная система местного управления, сложившаяся к концу царствования Петра 1, была чрезмерно громоздкой и дорогостоящей. В последующие царствования в целях упрощения и удешевления многие ее звенья были ликвидированы и перестроены, что привело к еще большей запутанности и хаотичности всей системы местного управления. Ее неэффективность наиболее ярко выявилась в годы “пугачевщины” (1773 - 1775 гг.).

Поэтому после подавления пугачевского восстания правительство Екатерины II сразу же приступает к реформированию системы местного управления. Учреждение о губерниях 1775 г. разделило всю территорию Российской империи на 50 губерний с населением от 300 до 500 тыс. человек каждая. Губернии делились на уезды с численностью населения от 30 до 50 тыс. человек. Такая численность населения и, соответственно, размер территории уездов и губерний были признаны оптимальными при существовавших тогда средствах сообщения и с точки зрения административно-полицейского контроля за населением. Характерно, что ни национальный состав населения, ни особенности экономики, при определении границ губерний и уездов практически в расчет не принимались. Разукрупнение губерний вело к существенному увеличению численности чиновничества и расширению сети административно-полицейского контроля за населением, что укрепляло феодально-крепостнический строй в стране.

В реорганизации центрального управленческого аппарата в 60 - 80-е гг. XVIII в. явно прослеживалась тенденция к дальнейшей его централизации, замене коллегиального начала единоличным, что отражало дальнейшее укрепление абсолютизма. В местном самоуправлении в те же годы проявилась тенденция к разумной децентрализации. Губернскому управленческому звену передаются функции многих прежних общеимперских коллегий. Так, в губерниях учреждались губернские правления, казенные палаты. Им передавались функции прежних общегосударственных камер-коллегий. А также управление казенной промышленностью и надзор за частными предприятиями. Учреждались в губерниях также новые учреждения, как приказы общественного призрения под председательством самих губернаторов. Им вверялся контроль за образованием, здравоохранением, богоугодными заведениями (богадельнями-приютами для престарелых, главным образом отставных солдат, и приютами для младенцев-подкидышей), а также управление тюремными заведениями типа работных и смирительных домов.

Для управления уездами по Учреждению о губерниях создавались особые учреждения - нижние земские суды (административно-полицейские органы) во главе с капитан-исправниками и заседателями, избираемыми местным дворянством. Крупными городами управляли полицмейстеры, а небольшими - городничие.

Местные власти получили теперь в свое распоряжение вооруженную силу: гарнизонные команды (переименованные в дальнейшем в гарнизонные линейные батальоны) в губерниях и отряды стражников - в уездах.

Губернская реформа 1775 г. создала в губерниях сильную власть, обладавшую достаточными полномочиями, финансовой базой (учреждения казенных палат), вооруженной силой и полицией. Реформа законодательно закрепила открытую диктатуру дворянства на местах, отдав в руки местным дворянам полицейскую власть в уездах (выборы дворянами капитан-исправников и уездных заседателей) и усилив их контроль за всеми кадровыми назначениями в губерниях (на эти назначения требовалось согласие губернского предводителя дворянства). В руководстве губернии сложилась иерархия: первое лицо - губернатор. В его руках общее руководство, административно-полицейская и военная власть. Второе лицо - губернский предводитель дворянства - контроль за кадровыми назначениями, представительство в губернском управлении интересов местного дворянства. Третье лицо-архиерей, глава церковной епархии, границы которой, как правило, совпадали с губернией. Он контролировал идеологию, духовное воспитание населения, содержание обучения во всех учебных заведениях епархии.

Усиление самодержавия выражалось также в унификации местного управления, нивелировании его особенностей, еще сохранившихся в отдельных регионах. Так, губернская организация распространилась на Прибалтику. Соответственно было упразднено герцогство Курляндское, номинально сохранявшееся до середины XVIII в. Упразднено было гетманство и полковое административно-территориальное деление на Украине, хотя оно закреплялось особым договором между Россией и Украиной (“мартовскими статьями” 1654 г.). Упраздняется и Запорожская сечь. Часть запорожцев была переведена на Кубань для охраны новой южной границы и составила ядро Кубанского казачьего войска. Значительное число запорожцев бежало на территорию Турецкой империи.

Учреждение полиции явилось составным элементом реформы административно-управленческой системы. Начало созданию “регулярной” полиции положил Петр 1, издав в 1718 г. указ об учреждении в новой столице-Петербурге должности генерал-полицмейстера. Полицейские функции в Российском государстве осуществлялись и ранее приказами, губными и земскими старостами, воеводами наряду с другими функциями (судебными, военными, финансовыми). Однако до петровских реформ не было специализированных полицейских органов.

Главными задачами созданной Петром 1 полиции стали борьба с уголовной преступностью и охрана общественного порядка, а также обеспечение санитарной (в том числе соблюдение правил торговли съестными продуктами) и пожарной безопасности и т.д.

В обязанности полиции входили также борьба с нищенством, проституцией, пьянством, азартными играми, контроль за соблюдением паспортного режима и ловля беглых и беспаспортных.

Однако роль полиции этим не ограничивалась. Она явилась для Петра 1 одним из важнейших инструментов преобразований, ломки старых порядков и организации новой жизни. Недаром полиция впервые была создана именно в Санкт-Петербурге. Основанная Петром 1 новая столица должна была стать образцом нововведений для всей России. Руководствуясь получившими распространение в Европе идеями “просвещенного абсолютизма”, российские императоры стремились во имя “общей пользы” поставить под контроль власти каждый шаг подданных, подчинить регламентам и инструкциям все стороны их бытия, даже самые мелочные проявления общественной и личной жизни. Инструментом такого “тоталитарного” контроля в руках абсолютистского государства стала полиция. Отсюда чрезвычайно широкий круг ее задач. Полиция должна была даже контролировать домашние расходы (не допуская чрезмерной роскоши и расточительства) и воспитание детей.

Наиболее полно задачи полиции определялись в Регламенте Главному магистрату 1721 г., в котором говорилось, что “полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности”.

Учитывая сословную структуру феодального общества, где каждое сословие обладало наследственным правовым статусом, отличавшим его от иных сословий, полиция должна была следить, чтобы подданные вели предписанный каждому сословию образ жизни и носили присвоенную каждому сословию одежду, прически и т.д. Не случайно абсолютизм получил в истории название “полицейского государства”.

Характерной чертой возникновения русской полиции являлся ее военизированный характер. На службу в полицию, как правило, переводились армейские офицеры. Низшие полицейские чины комплектовались из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, исполнявших рекрутскую повинность, но уже по возрасту и состоянию здоровья непригодных к службе в полевых войсках. В помощь полиции (например, для поимки беглых солдат и крестьян, разбойных шаек и т.д.) нередко направлялись воинские команды. Учитывая сравнительную малочисленность полиции, к несению службы по охране общественного порядка привлекалось в порядке повинности местное население по одному человеку с каждых десяти дворов (“десятские”) и в качестве старшего над ними один человек с каждых ста дворов (“сотский”). В городах этих привлеченных к несению охранной службы из местного населения людей в некоторых документах XVIII в. именовали квартальными поручиками.

При рассмотрении развития организационных форм полиции в XVIII в. обращает на себя внимание то, что первоначально специальные полицейские органы были учреждены в столицах: Петербурге (1718 г.) и Москве (1721 г.), а затем в 1733 г. и в ряде других городов. В провинции специальные полицейские органы выделялись не сразу, а полицейские функции по-прежнему исполнялись органами местного управления. Это объяснялось тем, что подавляющее большинство крестьян находилось в крепостной зависимости и подчинялось полицейской власти и суду помещиков. Однако после подавления крестьянского восстания под руководством Е.И. Пугачева при Екатерине II проводится губернская реформа 1775 г., в ходе которой создается и специальный полицейский аппарат в уездах (нижний земский суд), о котором уже шла речь выше.

Вслед за тем в 1782 г. была реформирована городская полиция: в городах учреждаются управы благочиния, принимается специальный Устав благочиния. Управу благочиния возглавлял генерал-полицмейстер в Санкт-Петербурге и обер-полицмейстер в Москве, полицмейстер в губернском городе или городничий в уездном городе. Поскольку управа благочиния (так же, как и нижний земский суд в уезде) являлась не только полицейским, но и судебным органом по мелким уголовным и гражданским делам, то в ее состав входили два пристава (по уголовным и гражданским делам). Учитывая, что суд в феодальном обществе носил сословный характер, в состав управы благочиния включались также два ратмана, т.е. выборных представителя городского сословия.

Компетенция управ благочиния была расширена по сравнению с ранее существовавшими полицейскими органами. Им теперь вменялось в обязанность знать занятия и источники доходов всех жителей, не только постоянных, но и временно приезжающих, а также контроль за общественными организациями, а также религиозными сектами и масонскими ложами, которые могли образоваться только с разрешения полиции. Активизация в середине 80-х гг. масонских лож, связанных с зарубежными организациями, привела к преследованиям и даже арестам наиболее активных их членов. Когда императорским Указом о вольных типографиях в 1783 г. частным лицам была разрешена издательская деятельность, то цензура в отношении книг и журналов также была возложена на Управы благочиния, т.е. на полицию. Характерно, что общая полиция была децентрализована, полицейские органы в губерниях всецело подчинялись губернаторам, а Генерал-полицмейстер фактически руководил лишь столичной петербургской полицией. Правда, в XVIII в. делались попытки превратить Генерал-полицмейстера в руководителя всей полиции империи, но они не имели успеха.

Политическая полиция, наоборот, была строго централизована и подчинялась непосредственно царю.

Впервые в качестве специального органа политической полиции выступают при Петре 1 Преображенский приказ, расположенный в Москве, и Тайная канцелярия в Петербурге.

После смерти Петра 1 при его преемниках наиболее важные политические дела расследовал и решал Верховный Тайный совет. Императрица Анна Ивановна учредила для расследования политических дел особую Канцелярию тайных розыскных дел во главе с бывшим “министром” петровской Тайной канцелярии генералом А.И. Ушаковым.

Абсолютистскому государству нужен был политический сыск для подавления народных масс, недовольных непомерными податями и поборами, диким произволом помещиков. Следует учитывать также, что после смерти Петра 1 шла ожесточенная борьба придворных группировок за власть. Императорский престол, как правило, замещался в результате дворцовых переворотов. Императрица Анна Ивановна, затем Елизавета Петровна не чувствовали себя прочно на престоле и нуждались в политическом сыске как орудии в борьбе за власть. Полномочия Канцелярии тайных розыскных дел были значительно расширены. Все центральные и местные органы управления должны были беспрекословно исполнять указания Канцелярии, пересылать всех лиц заявивших “слово и дело государево” вместе со свидетелями в ее распоряжение. Основной способ получения Канцелярией информации о политических преступлениях - донос.

Печальная известность Канцелярии тайных розыскных дел вынудила правительство провести ее реорганизацию, либеральной фразеологией замаскировать истинную суть политики абсолютизма. В манифесте, изданном Петром III 21 февраля 1762 г., говорилось об упразднении Канцелярии тайных розыскных дел и передаче ее материалов Сенату. В действительности орган политического сыска вовсе не был ликвидирован. Просто вместо Канцелярии была учреждена при Сенате Тайная экспедиция, которой передавались функции политического сыска. Характерно, что во главе этой экспедиции становится один из руководителей бывшей Канцелярии - С.И. Шешковский.

Екатерина II при своем воцарении после дворцового переворота и убийства Петра III подтвердила указанный выше манифест, но подчинила Тайную экспедицию генерал-прокурору, а Московскую контору этой экспедиции - московскому главнокомандующему (т.е. генерал-губернатору) П.С. Салтыкову. Эти меры обеспечили централизацию и полную секретность политического сыска, его независимость от каких-либо иных учреждений и непосредственный контроль за его деятельностью со стороны императрицы. По-прежнему процветали доносы и широко применялась пытка, формально отмененная лишь в 1801 г. Александром 1.

В конце XVIII в. по мере нарастания кризиса феодально-крепостного строя, проявляется тенденция к централизации полиции и подчинению ее военным властям. Указами императора Павла 1 в столицы Петербург и Москву были назначены военные губернаторы, а в важнейшие губернские города - военные коменданты, которым и подчинена была полиция.

Судебная реформа также явилась составным элементом реформы центральных и местных органов государственного аппарата. Судебную реформу Петр 1 начал проводить в 1719 г., когда были учреждены Юстиц-коллегия, надворные суды в губерниях и нижние суды в провинциях. Смысл реформы состоял в отделении суда от администрации, чтобы дать правовые гарантии купцам и промышленникам от притеснений дворянской администрации. Однако идея отделения суда от администрации и вообще идея разделения властей, заимствованная с Запада, не соответствовала российским условиям начала XVIII в. Идея разделения властей свойственна феодализму в условиях нарастающего его кризиса, разлагающемуся под натиском буржуазии. В России буржуазные элементы были еще слишком слабы, чтобы “освоить” сделанную им уступку в виде суда, независимого от администрации. На практике подданные видели власть в лице губернаторов и иных администраторов, им и обжаловали решения надворных судов. Губернаторы вмешивались в судебные дела. Хаос во взаимоотношениях судов и местных властей привел к тому, что в 1722 г. вместо нижних судов были созданы провинциальные суды в составе воеводы и асессоров (заседателей), а в 1727 г. упраздняются и надворные суды. Их функции передавались губернаторам. Дела по политическим обвинениям (как уже говорилось выше) решались в органах политической полиции (Тайной канцелярии, Тайной экспедиции) и в Сенате, а нередко и лично императорами. Таким образом попытка судебной реформы в начале XVIII в. потерпела неудачу.

Вновь к вопросу о судебной реформе правительство возвращается в 1775 г., когда в ходе губернской реформы были учреждены в губерниях и уездах новые судебные учреждения для каждого сословия отдельные. В уездах образованы были уездные суды для дворян и при них дворянская опека. Судом первой инстанции для государственных крестьян в уезде стала нижняя расправа, а для городского населения судом - городовой магистрат. Судами второй инстанции в губернии являлись три сословных судебных учреждения: верхний земский суд (для дворян); губернский магистрат (для городского населения) и верхняя расправа (для государственных крестьян). Все судебные дела, по замыслу законодателя, должны были завершаться на уровне губернии. Поэтому в каждой губернии создавались еще палаты уголовного и гражданского суда. Они являлись высшей апелляционной инстанцией для всех нижестоящих сословных судов. Высшей кассационной инстанцией для всех судов империи стал Сенат, в котором были образованы уголовно-кассационный и гражданско-кассационные департаменты. Юстиц-коллегия стала органом судебного управления (подбор кадров, материальное обеспечение), хотя иногда она рассматривала в порядке надзора отдельные дела.

Таким образом, судебные органы были отделены от администрации, хотя и не полностью. Так, мелкие уголовные и гражданские дела рассматривались в управах благочиния и нижних земских судах - полицейских учреждениях. Сенат тоже являлся не только высшей судебной инстанцией, но и органом управления, контролировавшим административные органы. Судебная система, созданная при Екатерине II, просуществовала до судебной реформы 1864 года. Она была чрезмерно громоздка и отличалась множеством инстанций, исключительной волокитой и взяточничеством.

Финансовые реформы имели важнейшее значение в становлении и развитии абсолютизма. Именно появление доходов, независимых от сословно-представительных органов, и достаточно крупных, чтобы содержать многочисленный бюрократический чиновничий аппарат, регулярную армию и полицию стало важнейшим условием становления абсолютизма.

Уже во второй половине XVII в. древнее поземельное “посошное” обложение было заменено на подворное, при котором прямые налоги взимались с крестьянских и посадских дворов, многочисленные натуральные повинности переведены в денежную форму и сведены в единый сбор. Упрощена была и система таможенных сборов -5 % от стоимости товара. Упрощение системы налогообложения увеличило доходную часть бюджета, которая состояла из прямых налогов (стрелецкая подать и ямские деньги), косвенных налогов (таможенные и кабацкие сборы, соляной налог) и доходов от перечеканки денег. Общая сумма доходов в 1680 г. составляла 2 млн. рублей, расходная часть - 1,5 млн. рублей.

Формирование регулярной армии, строительство флота, расходы на ведение войн и строительство Петербурга, казенных заводов и т.д. резко увеличили расходы и потребовали новых источников доходов. Было введено множество новых сборов: с бань, лавок, дубовых гробов, рыбной ловли, пасек, мельниц, лошадей и со свадеб, русского платья, извозчичьих хомутов, речных судов (привальная и отвальная), с бород (с крестьян 1 коп. при въезде в город и выезде, с купцов по 100 руб. в год, дворян - 60 руб. в год и т.д.).

Все эти сборы получили название канцелярских сборов, т.к. ими ведали многочисленные канцелярии. Введен был гербовый сбор с заключения договоров в письменной форме-“купчих крепостей”. Ряд товаров был взят в казенные монополии: деготь, смола, щетина, ворванное сало, поташ, икра, ревень, рыбий клей, рыбий жир. Государственной монополией стал экспорт хлеба, а затем - и металла. Введена была табачная монополия и, наконец, монополией стала продажа водки. Правда, правительство иногда продавало эту монополию откупщикам, так что формы торговли водкой на протяжении XVIII в. менялись.

В 1718 г. проведена денежная реформа, выпущены новые серебряные монеты с пониженным содержанием серебра и медные монеты, что привело со временем к инфляции, но дало значительный доход государству. В целом доходы казны выросли к 1711 г. почти до 3 млн. руб., причем косвенные налоги давали до 40 % дохода. В 1718 г. была проведена перепись мужского податного населения и введена подушная подать. Ее размер был исчислен просто. Содержание армии и флота стоило 4 млн. руб. Эта сумма была разделена на количество мужских ревизских душ: с крестьянской пришлось 74 коп., посадской - 1 руб., государственных крестьян- 1 руб. 14 коп. в год. Введение подушной подати увеличило доходы бюджета до 8.5 млн. руб. (в 1724 г.), причем 55 % давали прямые налоги, а косвенные - 24,9 %. Такая система налогов существовала на протяжении всего XVIII в. В целом доходы увеличивались в связи с развитием рынка, ростом промышленности и численности населения.

Крупным нововведением при Екатерине II стало введение в оборот наряду с металлическими монетами бумажных ассигнаций. Они ценились дешевле (в среднем 1 руб. ассигнациями стоил 66 1/3 коп. серебром).

Вторым компонентом денежной реформы явилась реорганизация системы финансового управления. При системе приказного управления в стране не было единого органа, в котором бы концентрировались все бюджетные средства. Это затрудняло учет и способствовало хищениям. В числе государственных коллегий, Петр 1 создал финансовые, ведавшие финансами в общегосударственном масштабе. Таким образом, все финансовое управление было строго централизировано.

Губернская реформа 1775 г. учредила в губерниях казенные палаты и передала в их ведение функции камер-коллегий и штатс-конторы, децентрализовав в определенной степени финансовое управление и создав финансовую базу губернским властям. Однако централизм финансового управления не был утрачен: в центре была учреждена Экспедиция о государственных доходах, которая вместе с Ассигнационным банком работала под контролем Генерал-прокурора.

Военная реформа. Начало реформирования вооруженных сил относится ко второй половине XVII в. Уже тогда создаются первые рейтарские и солдатские полки нового строя из даточных и “охочих” людей (т.е. добровольцев). Но их было еще сравнительно немного, и основу вооруженных сил все еще составляло дворянское конное ополчение и стрелецкие полки. Хотя стрельцы и носили единообразную форму и вооружение, но денежное жалование, получаемое ими, было ничтожно. В основном они служили за предоставлявшиеся им льготы по торговле и на занятие ремеслом, поэтому были привязаны к постоянным местам жительства. Стрелецкие полки ни по своему социальному составу, ни по своей организации не могли явиться надежной опорой дворянскому правительству. Не могли они также и всерьез противостоять регулярным войскам западных стран, а, следовательно, быть достаточно надежным орудием решения внешнеполитических задач.

Поэтому Петр 1, придя к власти в 1689 г., столкнулся с необходимостью проведения радикальной военной реформы и формирования массовой регулярной армии. Ее ядром стали два гвардейских (бывших “потешных”) полка: Преображенский и Семеновский. Эти полки, укомплектованные в основном молодыми дворянами, стали одновременно школой офицерских кадров для новой армии. Первоначально была сделана ставка на приглашение на русскую службу иностранных офицеров. Однако поведение иностранцев в сражении под Нарвой в 1700 г., когда они во главе с главнокомандующим фон Круи перешли на сторону шведов, заставило отказаться от этой практики. Офицерские должности стали замещаться преимущественно русскими дворянами. Помимо подготовки офицерских кадров из солдат и сержантов гвардейских полков, кадры готовились также в бомбардирской школе (1698 г.), артиллерийских школах (1701 и 1712 гг.), навигацких (1698 г.) классах и инженерных школах (1709 г.) и Морской академии (1715 г.). Практиковалась также посылка молодых дворян для обучения за границу. Рядовой состав первоначально комплектовался из числа “охотников” (добровольцев) и даточных людей (крепостных, которых отбирали у помещиков). К 1705 г. окончательно оформился порядок набора рекрутов. Их набирали по одному от каждых 20 крестьянских и посадских дворов раз в 5 лет или каждый год - по одному от 100 дворов. Таким образом установилась новая повинность-рекрутская для крестьянства и посадских людей. Хотя верхи посада-купцы, заводчики, фабриканты, а также дети духовенства освобождались от рекрутской повинности. После введения подушной подати и переписи мужского населения податных сословий в 1723 г. порядок рекрутского набора был изменен. Рекрутов стали набирать не от количества дворов, а от численности мужских податных душ. Вооруженные силы делились на полевую армию, которая состояла из 52 пехотных (из них 5 гренадерских) и 33 кавалерийских полков, и гарнизонные войска. В состав пехотных и кавалерийских полков включалась артиллерия.

Регулярная армия содержалась полностью за счет государства, одета была в единообразную казенную форму, вооружена стандартным казенным оружием (до Петра 1 оружие и лошади у дворян-ополченцев, да и у стрельцов были свои). Артиллерийские орудия были единых стандартных калибров, что существенно облегчало снабжение боеприпасами. Ведь ранее, в XVI - XVII веках, пушки отливались индивидуально пушечными мастерами, которые их и обслуживали. Армия обучалась по единым Воинским уставам и инструкциям.

Общая численность полевой армии к 1725 г. составляла 130 тыс. человек, в гарнизонных войсках, призванных обеспечить порядок внутри страны, насчитывалось 68 тыс. человек. Кроме того, для охраны южных границ были образованы ландмилиция в составе нескольких конных иррегулярных полков общей численностью в 30 тыс. человек. Наконец, имелись еще иррегулярные казачьи украинские и донские полки и национальные формирования (башкирские и татарские) общей численностью 105-107 тыс. чел.

Одновременно при Петре 1 был создан военно-морской флот. С завоеванием Прибалтики флот получил удобные незамерзающие порты. Для обороны новой столицы - Петербурга на острове Котлин строится мощная крепость - Крондштадт. В 1724 г. Балтийский флот России был самым мощным на Балтике. Он имел 32 линейных корабля, 16 фрегатов, 8 шняв и 85 галер, а также части морской пехоты.

Радикально изменилась система военного управления. Вместо многочисленных приказов, между которыми ранее было раздроблено военное управление, Петр 1 учредил военную коллегию и адмиралтейств-коллегию для руководства армией и военно-морским флотом. Таким образом, военное управление было строго централизировано. Во время русско-турецкой войны 1768-1774 гг. при императрице Екатерине II был создан Военный совет, осуществлявший общее руководство войной. В 1763 г. образован Генеральный штаб как орган планирования военных операций. Непосредственное управление войсками в мирное время осуществляли командиры дивизий. Во второй половине XVIII в. в русской армии было 8 дивизий и 2 пограничных округа. Общая численность войск к концу XVIII в. возросла до полумиллиона человек и они полностью обеспечивались вооружением, снаряжением и боеприпасами за счет отечественной промышленности (она производила в месяц 25-30 тыс. ружей и несколько сот артиллерийских орудий).

Во второй половине XVIII в. армия переходила на казарменное содержание, т.е. стали в массовом масштабе строиться казармы, в которые поселялись войска. Ведь в начале этого века казармы были только у гвардейских полков, а основная масса войск располагалась в домах обывателей. Постойная повинность была для податных сословий одной из наиболее тяжелых. Армия, которая комплектовалась путем рекрутского набора, отражала социальную структуру общества. Солдаты, выходя из крепостной зависимости от помещика, становились крепостными государства, обязанные пожизненной службой, сокращенной позже до 25 лет. Офицерский корпус был дворянский. Хотя русская армия и носила крепостнический характер, она была все же национальной армией, чем резко отличалась от армий ряда западных государств (Пруссии, Франции, Австрии), где армии комплектовались из наемников, заинтересованных лишь в получении платы и грабеже. Не случайно в Полтавском сражении шведский король Карл XII, обращаясь к солдатам, говорил, что впереди их ждут слава, грабеж, вино и женщины. Петр 1 перед этой же битвой сказал своим воинам, что они сражаются “не за Петра, но за Отечество, Петру врученное”.

Во второй половине XVIII в. была значительно усилена артиллерия в русской армии, перевооруженная шуваловскими длинными гаубицами.