

**ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ МИНИСТЕРСТВ В РОССИЙСКОЙ  
ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ**

S.E. Vorobyova

**CHANGES IN THE ORGANIZATION OF SERVICE OF THE MINISTRIES  
IN THE RUSSIAN EMPIRE AT A TURN OF XIX–XX CENTURIES**

В истории системы государственного аппарата Российской империи на рубеже XIX–XX веков произошли серьезные изменения. Хотя по форме государства Россия оставалась абсолютной монархией, но в начале XX века власть государя была ограничена, а в стране появился представительный орган власти – парламент.

Ограничение власти императора произошло в ходе событий первой российской революции 1905–1907 гг. Революция, вызванная множеством причин, среди которых наиболее значимыми были аграрный вопрос, тяжесть Русско-японской войны 1904–1905 гг. и разочарование в политической системе царизма, вызванное поражением в войне, абсолютное нежелание власти идти на уступки в пользу проведения либеральных реформ и преобразований, стала серьезным социальным потрясением для общества. Пораженный масштабом народных волнений, государь Николай II вынужден был пойти на уступки и 17 октября 1905 года подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Данный документ стал настоящим переворотом, существенно повлиявшим на ход революции и на изменения в целом устройства государственной службы.

В российской истории данным документом впервые учреждался парламент – Государственная дума Российской империи. Монархия из абсолютной становилась ограниченной. Граждане государства получали политические права и свободы, в стране стала формироваться легальная оппозиция власти [1, с. 118]. В целом, в гуманитарных науках – истории, философии, политологии, в системе государства и права человеку

стало уделяться гораздо больше внимания, чем прежде [2, с. 114].

Однако назвать Российскую империю начала XX века конституционной монархией нельзя, поскольку, соответственно, конституции не было, а нормативно-правовые акты исходили, в основном, от государя императора. Вот эту ситуацию и должна была исправить созданная Государственная дума.

Отдельные историки склонны считать утверждённые в апреле 1906 года «Основные законы Российской империи» [3, с. 10] конституцией государства. Однако, на наш взгляд, такая точка зрения не вполне оправданна. Проект документа готовили Государственная канцелярия и канцелярия Кабинета министров в самом начале 1906 года. Затем документ был рассмотрен в Совете министров, позже – в Царском Селе на совещании чиновников под председательством царя. Окончательно издание было утверждено Николаем II 23 апреля 1906 года. Данный документ хотя и разграничивал, в основном, полномочия органов государственной власти и тем самым определял функции государственной службы, прежде всего он подтверждал незыблемость самодержавия. Как говорила статья 5 «Основных законов...», «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам Бог повелевает». Другие статьи лишь подтверждали священность и неприкосновенность царской особы, его неограниченное право в издании законов, верховном руководстве внешними сношениями, армией, флотом, назначении высших чиновников, руководстве финансами страны и так далее. Таким образом, «Основные законы...» лишь утверждали порядок, который существовал де-факто и до по-

<sup>1</sup> Кандидат исторических наук, доцент НОУ ВПО «Российский новый университет».

© Воробьева С.Е., 2014.

явления документа. Сдвигом в сторону конституционного развития можно считать данный нормативный акт лишь в смысле законодательного определения функций государя. Однако, как показали последующие события российской революции, принцип подчиненности всех властных структур законам не срабатывал в отношении особы государя, который считал для себя вполне возможным переступить через им же подписанные распоряжения.

Статья 86 «Основных законов...», определяя функции Государственной думы, гласила: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения государя императора». Кажется бы, документ вводил принцип разграничения властных полномочий государственных структур. Однако уже следующая, 87, статья «Основных законов...» давала возможность императору обходиться без помощи Государственной думы и утверждать между сессиями Государственной думы и Государственного совета законы в форме «чрезвычайных указов» без согласия «законодательных палат», через Совет министров. Роспуск 3 июня 1907 года Государственной думы, по существу – поражение революции, и последующее издание нового, более реакционного избирательного закона показали как отношение государя к законодательству, так и в целом позиции правящей элиты по отношению к своему народу.

Таким образом, даже в начале прошлого столетия, несмотря на все очевидные завоевания революции – появление парламента, аграрную реформу – государственная служба Российской империи была структурой, подчинявшейся одному центру – императору, выполняла его распоряжения и менялась в зависимости от смены лиц на престоле. Если государь желал проведения реформ и преобразований (как государь Александр II Освободитель), то и государственный аппарат реформировался в этом направлении. Появлялись новые структуры, перераспределялись властные функции, создавались проекты новых преобразований.

Если государство, особенно в годы разгута терроризма и крайне левых революционных настроений, нуждалось в усилении контроля и полицейского надзора (как в годы правления Александра III Миротворца, вступившего на престол после убийства народовольцами государя Александра II), то и государственный аппарат перестраивался в сторону усиления контрольно-надзорных функций. Если же, в свою очередь, у власти не было четких представлений о буду-

щем, достоинства соблюсти свои же обещания, понимания ситуации, то даже самые прогрессивные законодательные акты не могли помочь государственной службе и обеспечить ей доверие народа. В последнем случае никакие структуры государственной службы не могли обеспечить как благополучие государства, так и безопасность отдельных чиновников империи.

В этой абсолютной зависимости всей системы государственного аппарата от личности императора прослеживается негативная особенность развития системы государственной службы.

Значительное влияние на общую государственную политику на рубеже XIX–XX веков оказывали кроме государя министерства, управлявшие государственными делами. Среди влиятельных чиновников, возглавлявших министерства в обозначенный период, были люди, которые внесли огромный вклад в развитие государства, в проведение реформ и преобразований, в модернизацию страны.

К сожалению, имена некоторых из них незаслуженно обойдены как в обыденном сознании, так и в учебниках по истории государства и права. Так, например, если имя управляющего Верховной распорядительной комиссией, министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова упоминается в трудах по истории России, то имя Николая Павловича Игнатъева, как правило, известно узкому кругу специалистов. Между тем, этот государственный деятель был не только министром внутренних дел, но и был организатором подписания Пекинского договора с Китаем 1860 года, по которому к Российской империи были присоединены земли по правому берегу Амура от устья р. Уссури до берега Тихого океана и границы с Кореей. Данный договор предоставил Российской империи значительные возможности для развития в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона (что и делал впоследствии министр финансов С.Ю. Витте) и с точки зрения географической сделал Россию мировой державой. Чтят память Н.П. Игнатъева в Болгарии как защитника интересов болгар от гнета Османской империи. (Зато имя П.А. Столыпина, убитого революционерами, в последнее время активно упоминается в средствах массовой информации. При этом много говорится о его «заслугах», будто не революционные события подстегнули проведение аграрной реформы, а сама реформа не была детально разработана его предшественником Сергеем Юльевичем Витте, и неожиданно замалчивается выражение современников премьер-министра – «стольпинские галстуки», означавшее виселицы, на кото-

рых казнили сторонников революции. Между тем, народное отношение к чиновнику как раз и выражается в этих прозвищах, а не в искусственных поисках национальных героев спустя век после событий.)

В отечественной истории есть множество людей, которыми мы по праву можем гордиться, надо только внимательнее относиться к своему прошлому, объективно оценивать историческую ситуацию.

Ни в коем случае не оправдывая тактику и методы эсеров, все же осторожно можно отметить, что целью террористов, как правило, были те представители государственной службы, которые как раз вызывали народное недовольство и гнев. Как показывает анализ исторических событий, усиление террора пришлось именно на конец XIX – начало XX веков. Целью террора, народного возмездия на рубеже XIX–XX столетий чаще оказывались именно чиновники ведомства Министерства внутренних дел. В этом смысле для членов партии социалистов-революционеров именно полицейские представляли реакционную политику государства, а министр внутренних дел был своеобразным «олицетворением» реакции [4, с. 68]. Безусловно, террор как метод борьбы совершенно неприемлем, и никакие благие цели не могут служить основанием для применения таких методов. Сами террористы, среди которых значительную часть составляли члены партии социалистов-революционеров, достаточно легко соглашались с «попутными» жертвами, с тем обстоятельством, что в ходе террористических актов гибнут люди, случайно попавшие в орбиту трагедии. Между тем, сама намеченная жертва зачастую уходила от возмездия [5, с. 150–178].

На рубеже XIX–XX столетий в отношении государственной службы Российской империи сложилась ситуация, когда вторым человеком в государстве по полномочиям, после государя императора, стал именно министр внутренних дел. Министерство приобрело огромную значимость в конце XIX столетия, когда под его контроль было передано III Отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии и Отдельный корпус жандармов. Усиление МВД данной структурой государственной службы сделало ведомство внутренних дел главным звеном государственного аппарата, а соответственно министра – главным после государя.

Как показывает история Российской империи рубежа XIX–XX веков, основным соперником министра внутренних дел, как правило, оказывался министр финансов. Данный период

также характеризуется усилением Министерства финансов, достаточно лишь перечислить государственных деятелей, в разное время возглавлявших эту структуру (среди них А.А. Абаза – министр финансов с 1880 по 1881 г., автор программы социальных преобразований в области налогообложения, сторонник проекта Лорис-Меликова, Н.Х. Бунге – министр финансов с 1881 по 1886 г., инициатор понижения выкупных платежей с крестьян, отмены подушной подати и соляного акциза, автор множества других преобразований в финансовой сфере, И.А. Вышнеградский – министр финансов с 1886 по 1892 г., предпринявший меры по борьбе с дефицитом и укреплению национальной валюты, что позволило его преемнику перейти на золотой стандарт рубля). Наконец, следующим министром был Сергей Юльевич Витте – министр финансов с 1892 по 1903 г. Перечень его преобразований огромен. По инициативе Витте была построена Транссибирская магистраль, соединившая Европейскую часть Российской империи и Дальний Восток, был введен золотой стандарт рубля, что способствовало унификации мировой денежной системы и стабилизации национальной валюты в целом, в Империи была введена монополия на продажу винно-водочных изделий, что существенно повысило доходы государственного бюджета. Это далеко не полный перечень реформ великого министра финансов, а его планы и замыслы были куда грандиознее.

Однако, как показывает история Российского государства и права, в спорах и столкновениях министра финансов и министра внутренних дел, как правило, одерживал победу последний. Силовые структуры оказывались главенствующими в определении структуры и функций государственной власти. Не случайно министра финансов, реформатора С.Ю. Витте сменил на посту Председателя Совета министров министр внутренних дел П.А. Столыпин. Столыпин занимал этот пост с 8 июля 1906 года до своей гибели в сентябре 1911 года.

Таким образом, на рубеже XIX–XX веков в системе государственной службы усилились Министерство внутренних дел и Министерство финансов. Но в соперничестве этих ведомств Министерство внутренних дел оказывалось на более прочных позициях, а министр внутренних дел – самым влиятельным после государя политиком в стране.

## Литература

1. Воробьева С.Е. Существование легальной оппозиционной партии как признак демократиче-

ского политического режима (исторический экскурс на примере истории России XX–XXI вв.) // *Цивилизация знаний: проблемы модернизации России : труды Одиннадцатой Международной конференции.* – М. : РосНОУ, 2010. – С. 118–120.

2. Шлыков В.М. Проблема человека в философии XX – начала XXI вв. // *Цивилизация знаний: проблемы модернизации России : труды Одиннадцатой Международной конференции.* – М. : РосНОУ, 2010. – С. 114–117.

3. Основные законы Российской империи. 1906. – 23 апреля.

4. Николаевский Б.Н. История одного предателя. – М., 1991.

5. Воробьева С.Е. Политика царской власти накануне Февральской революции // *Цивилизация знаний: российские реалии : труды Восьмой Всероссийской научной конференции.* – М. : РосНОУ, 2007. – С. 67–69.