

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В ПЕРИОД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация. В статье идет речь о реформах в период правления Петра I, во времена С. Ю. Витте и П. А. Столыпина.

Ключевые слова: административная реформа, государственное управление, государственная служба, Табель о рангах.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.039-047

S. A. STAROSTIN,

*Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and
Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

prof.starostin@gmail.com

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE PERIOD OF THE RUSSIAN EMPIRE

Abstract. The article deals with the reforms during the reign of Peter the Great, in the times of Witte and Stolypin.

Keywords: administrative reform, public administration, public service, table of ranks.



**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**

*доктор юридических
наук, профессор,
профессор кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

prof.starostin@gmail.com

*125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

Административные реформы в России имеют длительную и поучительную историю, и никак не стоит связывать их только с нашим временем и указами Президента РФ 2004 и 2012 гг. Реформы государственного управления, а это тоже административные реформы, проводились не только в Советском Союзе и современной России, но и значительно раньше — в Российской империи. К сожалению, мы, с одной стороны, забываем нашу историю, а с другой — часто неверно оцениваем то, что было сделано в России в те далекие годы и повторяем те оценки, которые нам преподносят либо политики, либо недобросовестные историки.

В статье будет раскрыто содержание наиболее существенных преобразований в XVII—XVIII вв., связанных с именами великих реформаторов Петра I, Сергея Юльевича Витте и Петра Аркадьевича Столыпина.

Реформы Петра I

В начале царствования Петра I существовало достаточно много предпосылок к преобразованиям: медлительность и нерешительность бюрократии — Боярской думы и приказов. Их деятельность была запутанной и малоэффективной. Такое положение дел в аппарате государственного управления совершенно не



© С. А. Старостин, 2018

устраивало государя, и он начинает задумываться о проведении широкой административной реформы.

Реформы, проводимые Петром I в течение всего периода правления, охватывали широкий спектр отношений в сфере государственного управления. Преобразования, как отмечено В. О. Ключевским, проводились на фоне «упорной и опасной внешней войны»¹, в поспешном и принудительном порядке при несовершенстве государственного аппарата, и основными направлениями являлись изменения положения приказного чиновничества, землевладельческого дворянства и духовенства. В ходе реформ была сформирована государственная служба и проведено огосударствление церкви по образцу протестантских стран.

Существовавшая ранее система управления, строившаяся по принципу: «царь с Боярской думой — приказы — уезды», не могла обеспечить потребности в эффективном государственном управлении и финансовом обеспечении военных потребностей страны. Имело место дублирование полномочий приказов, значительные отличия в размере уездов, что в совокупности способствовало снижению оперативности в принятии решений и результативности во взимании налогов.

В 1704 г. была фактически упразднена Боярская дума, прекращено принятие новых членов, государственные решения перешли к полномочиям Ближней канцелярии², впоследствии же аристократическое происхождение при назначении на руководящие государственные должности было заменено выслугой, квалификацией и личной преданностью (Табель о рангах, 1722 г.).

Областная реформа Петра I была, по сути, первой административной реформой (1708—1715, 1719), результат которой явился предвестником разделения судебной и административной ветвей власти, государственной службы на военную и гражданскую, что повлекло за собой увеличение расходов на возросший штат государственных служащих.

В 1711 г. Петром I была учреждена фискальная система. Фискалы представляли собой орудие надзора над местными учреждениями и снижения количества преступлений коррупционной направленности, что осуществлялось благодаря системе доносов. Фискалы должны были «тайно проведать, доносить и обличать». При Сенате в губерниях назначался провинциал-фискал с тремя помощниками, а в городах — один или два городских фискала. Сами фискалы пользовались отсутствием механизма привлечения к ответственности за ложный донос, а при его подтверждении получали половину имущества виновного.

Впоследствии фискалы приобрели ведомственную самостоятельность³. В 1714 г. деятельность была ограничена: «в случае ошибочно заведенного дела фискалы должны были платить штраф, а при злом умысле подлежали уголовному наказанию, какому подлежало бы обвиняемое ими лицо». По мнению историка М. Н. Покровского, фактически данное нововведение стало «началом конца буржуазной администрации вообще»⁴.

¹ Ключевский В. О. Курс русской истории : в 5 ч. СПб., 1904—1922. 1146 с.

² Реформы Петра I // Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969—1978.

³ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

⁴ Русская история с древнейших времен : в 5 т. / [Соч.] М. Н. Покровского, при участии Н. М. Никольского и В. Н. Сторожева. М. : Мир, 1910—1912. Т. 3. С. 160.

С 1717 по 1802 г. существовала коллегияльная система, которая создавалась по шведскому образцу. В 1720 г. принят Генеральный регламент, обозначивший компетенцию и штат коллегии.

24 января (4 февраля) 1722 г. был принят Свод законов о порядке государственной службы — Табель о рангах, устанавливающая 14 рангов по видам государственной службы: военные (армейские и морские), штатские и придворные. Единственным способом получения чина являлась государственная служба, также впервые представлялась возможность продвижения по службе «подлого люда», причем, благодаря демократизации системы, достижение восьмого ранга позволяло присвоить дворянство. Система, введенная Петром I, стала прообразом современной системы государственной службы.

Таким образом, реформы Петра I изменили Россию, страна вышла на мировую арену. С мнением императора России стали считаться в странах Европы («прорубили окно»), был создан сильный морской флот и боеспособная армия. Была структурирована управленческая система, пополнен руководящий состав армейских подразделений и государственных учреждений. Появилось много образованных специалистов в военном, мореходном деле, промышленности и науке. Россия стала более образованной, сильной и современной.

Но результаты реформы государственного управления Петра I получили неоднозначные оценки историков. До советского периода среди историков преобладало мнение об отсутствии положительных черт или исключительно негативной роли преобразований.

Негативное мнение выражали и современники Петра I. К примеру, Иван Посошков, признававший необходимость реформ, полагал, что преобразования не принесли успеха. «Се бо колико новых статей издано, а немного в них действа, ибо всех их древностная неправда одолевает»⁵. Отрицательное отношение разделяла часть членов Верховного тайного совета, стремившихся после смерти Петра I вернуть допетровские порядки: Меншиков, Остерман, Макаров, Головкин, Апраксин, Голицын⁶; по мнению Н. П. Павлова-Сильванского, одной из причин отмены некоторых положений являлось обнищание крестьянства⁷.

Н. М. Карамзин полагал, что реформы являлись «блестящей ошибкой», Ф. М. Достоевский писал, что: «Петровская реформа, продолжавшаяся вплоть до нашего времени, дошла, наконец, до последних пределов. Дальше нельзя идти, да и некуда: нет дороги, она вся пройдена... Вся Россия стоит на какой-то окончательной точке, колеблясь над бездною». Константин Аксаков также придерживался негативного мнения о реформах Петра I⁸.

В. О. Ключевский разделял подобное мнение, полагая, что «внушительными законодательными фасадами прикрывалось общее безнарядье»⁹. По его мнению,

⁵ Павлов-Сильванский Н. П. Иван Тихонович Посошков // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. СПб., 1910. Т. 2. С. 59—60.

⁶ Павлов-Сильванский Н. П. Мнения верховников о реформах Петра Великого // Павлов-Сильванский Н. П. Указ. соч. С. 387, 391.

⁷ Указ. соч. С. 389.

⁸ См.: Рожков Н. Русская история в сравнительно-историческом освещении (основы социальной динамики). Л. — М., 1928. Т. 10. С. 337.

⁹ Ключевский В. О. Указ. соч. Лекция 67.



дизинтеграция системы управления являлась последствием областной реформы и учрежденные губернии были подобием «рекрутских и финансовых контор для комплектования и содержания полков», тогда как внутреннее управление на центральном уровне было ослаблено. По мнению Ключевского, постоянная внутренняя борьба являлась последствием реформы, которая использовала насильственные приемы, присущие революции. «Она была революцией не по своим целям и результатам, а только по своим приемам и по впечатлению, какое произвела на умы и нервы современников. Это было скорее потрясение, чем переворот».

С. М. Соловьев отмечал как несовершенство системы государственного управления, так и необходимость реформ при неготовности населения к подобным преобразованиям, он отмечал, что «болезнь русского общества... в варварском начале косности, в стремлении как можно меньше делать и жить на чужой счет...», деятельность Петра же знаменовала «начало труда», реформатор являлся «вечным работником на троне», с чем связаны нововведения в сфере особо строгого преследования преступлений в сфере государственной службы, «отсюда ожесточенное преследование праздности, тунеядства, отлынивания от службы».

Н. А. Бердяев признавал необходимость как реформ, так и используемых методов: «Без насильственной реформы Петра, столь во многом мучительной для народа, Россия не могла бы выполнить своей миссии в мировой истории и не могла бы сказать свое слово»¹⁰.

Начиная с 1930-х гг. в советской исторической науке, влечение влияния И. В. Сталина, взгляд на историю государства подлежал идеологизации. В историографии СССР поддерживалось мнение о Петре I как о великом реформаторе¹¹, укрепившем государственность и положившем начало становлению системы государственного управления — истока современной системы. Подобного мнения придерживались многие современники И. В. Сталина, впоследствии историки, например Е. В. Анисимов обосновывает данное обстоятельство сходством культа Сталина с культом Петра, ссылаясь на результат деятельности — государство тоталитарное, военно-полицейское¹².

В освещении личности Петра I как великого реформатора немаловажное участие принял А. Толстой, опубликовавший в 1934 г. роман «Петр Первый», о котором М. Горький отзывался как о «первом подлинном историческом романе в советской литературе». Однако такие историки, как И. Л. Солоневич, полагали, что в романе изображается «сталинская Россия, петровскими методами реализующая лозунг “догнать и перегнать передовые капиталистические страны”»¹³.

Неоднократно в советской историографии использовались ссылки на учение Маркса, например на тезис о том, что признаком развития капитализма является мануфактура, следовательно, неверно утверждение о крепостных мануфактурах Петра I, создание которых невозможно, и, значит, существовали капиталистические мануфактуры. Таким образом С. Г. Струмилиным в 1960 г. были оспорены

¹⁰ Бердяев Н. А. Русская идея (Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века). Париж, 1946. 260 с.

¹¹ Солоневич И. Л. Народная монархия. М., 1991. С. 428.

¹² Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989. С. 51—52, 352.

¹³ Анисимов Е. В. Указ. соч.

ны результаты исследований А. Корсака, М. Туган-Барановского, П. Милюкова и иных, которые сделали вывод о невозможности эффективного производства и научно-технического развития из-за искусственности преобразований, в том числе в сфере экономики.

Несмотря на значительные различия во мнениях, исследователи во многом соглашались, что реформы были логичным следствием эпохи, а также приходят к единству в отношении того, в чьих интересах осуществлялись реформы, а именно правящего класса.

Деятельность С. Ю. Витте

Сергей Юльевич Витте (1849—1915 гг.) — граф, русский государственный деятель, министр путей сообщения (1892), министр финансов (1892—1903), председатель Комитета министров (1903—1906), председатель Совета министров (1905—1906).

С его именем связано множество реформ в Российской империи в конце XIX — начале XX в. В частности, Витте провел денежную реформу 1897 г. по введению золотого стандарта рубля, провел реформу налогообложения и промышленности, содействовал введению государственной «винной монополии» на алкоголь, подготовил Манифест от 17 октября 1905 г.

С. Ю. Витте представил императору Николаю II Меморандум о положении дел в стране и программе реформ, подписанный им 17 октября 1905 г., и Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка (это полное название акта, но больше он известен как Октябрьский манифест).

На должности министра финансов Витте добился немалых успехов в вопросах управления финансовыми, торговыми делами и промышленностью Российской империи. Витте был сторонником протекционизма, что способствовало в то время развитию промышленности в стране. Помимо этого, он вел переговоры с Германией по вопросам внешней торговли.

В конце XIX в. Германия обложила российские товары более высокими пошлинами, чем товары других стран. В 1893 г. Витте ответил значительным повышением пошлин на германский импорт в Россию. Эта ожесточенная таможенная война обострила русско-германские отношения, но не поколебала позиции русского правительства. Обе стороны несли немалые убытки. Германский ввоз в Россию почти прекратился. Русская внешняя торговля также страдала от сокращения рынка. Поняв, что таможенная война не приводит к желаемым результатам, германская дипломатия предложила в октябре 1893 г. русскому правительству возобновить переговоры.

Уже через год (в 1894 г. в Берлине) Витте заключил Русско-германский торговый договор сроком на 10 лет. Данный договор значительно снижал торговые пошлины, распространял на обе стороны принцип наибольшего благоприятствования. После заключения этого договора молодым министром С. Ю. Витте заинтересовался сам О. Бисмарк. «...Бисмарк... обратил на меня особое внимание, — писал тот впоследствии, — и несколько раз через знакомых высказывал самое высокое мнение о моей личности»¹⁴.

¹⁴ Bumme С. Ю. Воспоминания : в 3 т. М., 1960.



При Витте в управлении транспортным комплексом первостепенное значение имели железные дороги (Витте занимал должность министра путей сообщения в 1892 г.). К 1900 г. Россия вышла на первое место в мире по добыче нефти; облигации русских государственных займов благодаря финансовой реформе высоко котиrowались за границей. Благодаря этому авторитет С. Ю. Витте неизмеримо вырос.

Тем не менее печать резко критиковала Витте, обвиняя его в насаждении государственного социализма, использовании государственного вмешательства, русские либералы восприняли программу Витте как «грандиозную диверсию самодержавия», отвлекавшую внимание общества от социально-экономических и культурно-политических реформ.

В действительности же вся политика С. Ю. Витте была подчинена единственной цели — осуществить индустриализацию, добиться успешного развития экономики России, не затрагивая политической системы, ничего не меняя коренным образом в государственном управлении. Витте был ярым сторонник самодержавия, считал неограниченную монархию «наилучшей формой правления». С этой целью Витте начинает разработку крестьянского вопроса, пытаясь добиться пересмотра аграрной политики. Он сознавал, что расширить покупательную способность внутреннего рынка можно только за счет капитализации крестьянского хозяйства, за счет перехода от общинного землевладения к частному.

С. Ю. Витте был убежденным сторонником частной крестьянской собственности на землю и усиленно добивался перехода правительства к буржуазной аграрной политике. Правительством при его участии были разработаны и приняты законы об отмене круговой поруки в крестьянской общине. В программе аграрных требований Витте намечены положения, использованные впоследствии П. А. Столыпиным.

После смерти Витте его политическая деятельность была оценена крайне противоречиво. Одни искренне считали, что Витте оказал Родине «великую услугу». Например, Анатолий Федорович Кони в своих воспоминаниях утверждал, что «граф Витте далеко не оправдал возлагавшихся на него надежды»¹⁵. Кони так отзывался о Витте: «...Душевная драма (Витте) состоит в том, что, имея громадное влияние на ход внутренней жизни России, вызвав в ней сильное развитие промышленности, введя и упрочив переход железнодорожного дела в руки государства, учредив ряд высших технических училищ, — коренным образом повлияв на экономический строй страны и поставив на твердую почву наш бюджет и денежное обращение, он не нашел в себе решимости воспользоваться случаем остаться в истории личностью с определенными и вызывающими уважение — даже со стороны противников — очертаниями. Будучи в то время, по приемам и горизонтам, единственным действительно государственным человеком, в бесцветное и роковое царствование он дал возможность многим недругам указывать на него как на простого чиновника-карьериста, готового на уступки для сохранения сомнительного блеска фиктивной власти».

Денежная реформа 1897 г. позволила накопить достаточный золотой запас для сбережения размена государственных кредитных билетов. Введение винной монополии увеличило государственные доходы и сократило дефицит бюджета. Строительство крупной сети железных дорог, начатое с 1891 г., помогло развитию крупной фабрично-заводской промышленности.

¹⁵ Кони А. Ф. Сергей Юльевич Витте. Отрывочные воспоминания. М., 1925. С. 43.

Однако данные реформы не нравились почти всем слоям общества. Значительная часть купечества была недовольна конкуренцией со стороны иностранного капитала. Владельцы-агрии утверждали, что введение золотого рубля понизило цены на зерно. Деятели правого толка обвиняли Витте в том, что он продает Россию иностранцам. Не менее резко отзывалась и левая пресса.

Достаточно характерна, например, оценка В. И. Ленина, данная в «Искре» 1902 г.: Витте ведет «хищническое хозяйство» при помощи «увеличения займов и повышения налогов». Низкая покупательная способность основной массы населения выступала лимитирующим фактором критики проводимых Витте реформ.

Реформы П. А. Столыпина

Петр Аркадьевич Столыпин (1862—1911) в российской истории начала XX в. известен в первую очередь как реформатор и государственный деятель, сыгравший значительную роль в подавлении революции 1905—1907 гг. В апреле 1906 г. император Николай II предложил Столыпину пост министра внутренних дел России. Вскоре после этого правительство было распущено вместе с Государственной думой I созыва, а Столыпин был назначен новым премьер-министром.

На новой должности, которую он занимал вплоть до своей гибели, Столыпин провел целый ряд преобразований. Так, главным содержанием столыпинской аграрной реформы было введение частной крестьянской земельной собственности. Принятый правительством закон о военно-полевых судах ужесточал наказание за совершение тяжких преступлений. Впоследствии Столыпина резко критиковали за жесткость проводимых реформ. Среди других мероприятий Столыпина на посту премьер-министра особое значение имеют введение земства в западных губерниях, ограничение автономии Великого княжества Финляндского, изменение избирательного законодательства и роспуск II Думы, положившие конец революции 1905—1907 гг.

Во время выступлений перед депутатами Государственной думы проявились ораторские способности Столыпина. Его фразы «Не запугаете!», «Сначала успокоение, потом реформы» и «Им нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия» стали крылатыми.

Из личных черт характера современниками особенно выделялось его бесстрашие. На Столыпина планировалось и было совершено 11 покушений. Во время последнего, совершенного в Киеве, Столыпин получил смертельное ранение, от которого через несколько дней умер.

Направления реформ П. А. Столыпина:

1. Налаживание полноценного диалога между властью и обществом — одна из наиболее болевых точек в истории России XIX столетия. Игнорирование этого вопроса приводило к дестабилизации общественно-политической жизни, в условиях которой проведение прочих насущных реформ было невозможно. Диалог между властью и обществом можно было осуществить лишь посредством институтов правового государства, устанавливавших определенные правила игры, конституционные рамки.



Опыт взаимодействия представительной и исполнительной властей в период премьерства П. А. Столыпина уникален в истории России. По сути дела, впервые был реализован правовой механизм широкой общественной экспертизы правительственных инициатив. Реформы же были не плодом традиционного бюрократического волюнтаризма, а результатом поиска компромиссов между властью и обществом.

2. Развитие форм местного самоуправления. В Российской империи начиная с 1864 г. существовало земство, которое после 1890 г. имело многие черты сословного учреждения, и сфера компетенции земств была весьма ограничена.

Наиболее ожесточенное сопротивление помещиков встретила предложенная Столыпиным реформа уездного управления. П. А. Столыпин решал двудединую задачу. С одной стороны, он добивался большей эффективности власти, устраняя все противоречивое и архаичное, накопившееся за два столетия. С другой — эта власть должна была находиться в тесной связи с широкими кругами общественности, доверяя им многие права и полномочия. Именно такая власть должна была стать «своей» для общества.

3. Реформа полиции. В 1906 г. была создана межведомственная Комиссия по разработке полицейской реформы. Основной задачей Комиссии была подготовка законопроектов, регламентирующих условия службы и порядок деятельности полицейских чинов. Были приняты меры по поддержке членов семей сотрудников правопорядка, погибших на боевом посту, принят закон о денежной компенсации детям полицейских и жандармов, погибших при исполнении служебных обязанностей или убитых за принадлежность к правоохранительным органам.

Программа реформ П. А. Столыпина затрагивала все отрасли государственно-го управления и была рассчитана на 20 лет. Эти реформы, по мысли Столыпина, делали империю более современной, вели к укреплению монархии. Однако все эти проекты встретили ожесточенное сопротивление господствующих классов. Вокруг курса правительства разгорелась острая борьба. Гибель Столыпина означала, что власть, сделав шаг на пути преобразования монархии в буржуазию, отказалась от предыдущих реформ.

В период конца XIX — начала XX в. Россия достигла значительных успехов. По размеру территории Россия занимала 2-е место после Британской империи (22,2 млн кв. км). Численность населения составляла 185,2 млн чел. (для сравнения: в Британской империи — 434 млн чел., в Китае (полуколонии мировых держав) — 400 млн чел.). По ВВП Россия занимала 4-е место после США, Германии, Британской империи. Длина железных дорог России составляла 79 тыс. км (в США — в 2 раза больше). Нобелевские премии в это время получили И. П. Павлов (1904 г., физиология и медицина) и И. И. Мечников (1908 г., медицина). Можно к ним добавить две премии Марии Складовской-Кюри в 1903 и 1911 гг. (физика), премии Г. Сенкевича (1905 г., литература), В. Освальда (1909 г., химия), поскольку все они являлись поданными Российской империи, хотя и жили в Варшаве и Риге.

Заканчивая статью, хотелось бы привести слова известного ученого-административиста Н. П. Каражде-Искрова: «Следует постоянно помнить, что у нас лич-

ность не является чем-то самоценным. Она есть лишь винтик огромной машины, поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором плане»¹⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бердяев Н. А.* Русская идея (Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века). — Париж, 1946. — 260 с.
2. *Витте С. Ю.* Воспоминания : в 3 т. — М., 1960.
3. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1968.
4. *Ключевский В. О.* Курс русской истории : в 5 ч. — СПб., 1904—1922. — 1146 с.
5. *Кони А. Ф.* Сергей Юльевич Витте. Отрывочные воспоминания. — М., 1925.
6. *Павлов-Сильванский Н. П.* Иван Тихонович Посошков // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. — СПб., 1910. — Т. 2.
7. *Павлов-Сильванский Н. П.* Мнения верховников о реформах Петра Великого // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. — СПб., 1910. — Т. 2.
8. Реформы Петра I // Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1969—1978.
9. Русская история с древнейших времен : в 5 т. / [Соч.] М. Н. Покровского, при участии Н. М. Никольского и В. Н. Сторожева. — М. : Мир, 1910—1912. — Т. 3.

¹⁶ *Карадже-Искров Н. П.* Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927. С. 29—30.