

**В.А. Заломов**

*Помощник нотариуса города Москва*

## **ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.**

Во второй половине XIX – начале XX вв. существовали все прежние министерства, Главным документом оставалось “Общее учреждение министерств” 1811 г. В 1905 г. появилось новое министерство торговли и промышленности.

Серьезное внимание в рамках буржуазных реформ Александра II было уделено органам местного управления и самоуправления.

1 января 1864 г. было утверждено положение о губернских и уездных земских учреждениях, предназначенных для заведования местными хозяйственными нуждами. Распорядительными органами были земские собрания, а исполнительными - земские управы. Выборы в уездные земские собрания проходили по 3-м куриям:

- 1) уездных землевладельцев;
- 2) городских обществ;
- 3) сельских обществ. Для последних выборы были 3-хстепенными.

Но с 1866 г. правительство начало урезать те права, которые даровало земствам. Земства были ограничены в праве обложения оборотов и доходов торгово-промышленных предприятий, что вызвало такое недовольство, что в начале ноября 1866 г. было закрыто петербургское губернское земское собрание. В декабре 1866 г. губернаторы получили право отказа в утверждении любого избранного земским собранием лица, если оно признавалось неблагонадежным. 13 июня 1867 г. появился закон “О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях”, согласно которому была усилена власть и ответственность председателей земских собраний, запрещено общение между земствами разных губерний, установлена предварительная цензура для всех видов земских изданий губернским начальством. 19 ноября 1869 г. был

издан новый закон об ограничении права бесплатной пересылки корреспонденции, что сильно стеснило земскую деятельность (восстановили в 1870 г.) [1. С. 106-107].

12 июня 1889 г. появился закон о земских участковых начальниках. В 40 губерниях вводилось 2200 земских участков, которые должны были заменить мировые суды, уездные по крестьянским делам присутствия и мировых посредников. Во главе участков ставились земские начальники, на которых возлагались: контроль над общинным самоуправлением крестьян, рассмотрение судебных дел, решение земельных вопросов. Земские начальники должны были иметь незаконченное домашнее образование.

12 июня 1890 г. появилось новое положение о губернских и уездных земских учреждениях. Для их выборов сохранилось три курии. Но землевладельческая курия теперь стала только дворянской, имущественный ценз для дворян упал, а число гласных было увеличено. Резко был увеличен имущественный ценз для городской курии. Сельские общества практически лишались самостоятельного представительства, т.к. теперь крестьяне на волостном сходе избирали кандидатов в гласные, а из них гласных назначал губернатор.

В 1870 г. император утвердил новое "Городовое положение", согласно которому появлялись городские избирательные собрания, собиравшиеся 1 раз в 4 года для выборов думы, городская дума и ее исполнительный орган - городская управа.

Выборы в городскую думу проводились на основе податного ценза и ценза оседлости. В результате, например, из 660 000 чел., проживающих в Петербурге, участие в выборах могли принять только 18590 чел.

Крайне неразработанной была избирательная система. Не оговаривалась процедура выдвижения кандидатов, а поэтому, например, в Петербурге их было зарегистрировано 1555 человек. Списки кандидатов составлялись не по алфавиту, а по степени уменьшения уплачиваемых налогов, поэтому ориентироваться в них было очень трудно. Выборы были назначены на будние дни, хотя участие в них требовало суток, т.к. за каждого кандидата нужно было бросить бюллетень, а количества ящиков не хватало. В результате избранными оказались те, чьи фамилии попали в начало списка.

Городские органы самоуправления занимались местными хозяйственными вопросами и действовали через полицию.

11 июня 1890 г. появилось новое «Городовое положение». Раньше избирательное право имели все владельцы недвижимой собственности, теперь - для них вводился имущественный ценз: в губернских городах - 1-1,5 тыс. руб., в остальных - 300 руб. Это уменьшило круг избирателей в 3-4 раза. Например, в Москве - с 23 671 чел. до 7 221. Было изъято положение о том, что городское самоуправление действует самостоятельно. Правительство получило право не утверждать избранных городских голов. Городские головы и члены управ теперь числились на государственной службе. Ограничивалось число заседаний думы.

В период Первой мировой войны городские и земские органы активизировались. В 1914 г. образовали Городской и Земский союзы, которые в июле 1915 г. объединились в Земгор. Сначала они занимались организацией санитарных поездов, помощью раненым, а затем стали выполнять государственные заказы по изготовлению одежды и обуви для армии.

Достаточно важную роль в государственном аппарате Российской империи в начале XX в. играл Совет министров. Этот орган действовал официально с 12 ноября 1861 г., а фактически его заседания начались с осени 1857 г. Этот правительственный орган под председательством императора рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения. Но достаточно быстро роль Совета министров начала падать. В 70-е годы он собирался на заседания очень редко, а с 1882 г. вообще практически прекратил свое существование.

Возобновил свою деятельность Совет министров только после начала первой русской революции. 19 октября 1905 г. был утвержден закон «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». По этому закону Совет министров превращался в постоянное высшее правительственное учреждение. В его состав входили все министры, обер-прокурор Синода, государственный контролер, главноуправляющий землеустройства и земледелия. Ни один министр не мог предпринять

осуществление мероприятия общегосударственного характера без обсуждения его Советом министров.

Совет министров имел и некоторые законосовещательные функции, обсуждая проекты указов и постановлений, принимавшихся в соответствии со ст. 11 и 87 Основных законов Российской империи. В период между I и II Государственными Думами через Совет министров было проведено 60 законопроектов, принятых в виде чрезвычайных указов, в том числе «Об учреждении военно-полевых судов», «Об установлении уголовной ответственности за восхваление преступных деяний» и т.д. Большую роль играл Совет министров в области государственного бюджета, составляя его сметы и открывая кредиты министерствам.

23 апреля 1906 г. был упразднен Комитет министров и его основные функции перешли к Совету министров. Всего компетенция последнего стала насчитывать 42 вопроса, начиная от назначения местностей для «водворения» ссыльных и заканчивая заботами о пенсиях и пособиях чиновникам.

Совет министров собирался на заседания 2–3 раза в неделю, протоколы заседаний направлялись на утверждение императора. Председатель Совета министров и его члены назначались только царем и несли ответственность только перед ним.

Государственная власть с начала XX в. предпринимала отдельные попытки улучшить выборное законодательство по формированию городских дум и земских учреждений. Примером крупного нововведения стало вступление в действие 8-го июня 1903 г. Положения об общественном управлении города Санкт-Петербурга. Данное положение незначительно изменило состав избирателей, дополнив его лишь нанимателями дорогих квартир, которые вносили ежегодно плату за квартиры в сумме не менее 1080 рублей. Сами избиратели, согласно статье 27 закона, разделялись для производства выборов гласных в думу на два разряда по имущественному признаку: в первый входили избиратели, которые уплачивали наибольшее количество городских сборов, все остальные причислялись ко второму разряду. Первая группа избирателей выбирала одну треть гласных, вторая – остальные две трети гласных. Подобным способом

возрождалась в определенной степени куриальная избирательная система, существовавшая в России в период действия Городового положения 1870 г. [2. С. 132]

Еще одним заметным изменением в законодательстве об организации местного самоуправления стал Именной Высочайший Указ Николая II от 5 октября 1906 г. Данный Указ предоставил крестьянам, соответствующим установленному земельному цензу, право на участие в земских избирательных съездах мелких землевладельцев, вне зависимости от их участия в выборах гласных от сельских обществ. Кроме этого Указ отменил правило об утверждении гласных от сельских обществ губернатором, зафиксированное в ст. 51 Положения о губернских и уездных земских учреждениях, передав данное право самим избранным кандидатам. Кандидаты, согласно Указу от 5 октября 1906 г., получили возможность самостоятельно избирать из своего состава положенное число земских гласных, а также определять очередность заступления данных гласных на выборные посты. Таким образом, были несколько расширены избирательные права сельских жителей при выборах гласных в уездные земские учреждения.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Дорская А.А., Семашко А.Г. История отечественного государства и права. М.: Лика, 2010.
- [2] Пашенцев Д.А. История государства и права России. М.: Эксмо, 2010.