

## ДОКЛАДНАЯ ЗАПИСКА Б.Н. ЕЛЬЦИНУ В 1991г. (фрагмент)\*

**Предварительное пояснение:** МВД дореволюционной России, *прежде всего*, было хозяйственным органом, задачей которого была организация и поддержка функционирования местного хозяйства. Неслучайно в дореволюционной России Министр МВД одновременно мог быть и Премьер-министром (ведь «*внутренние дела*» и *есть организация жизни на местах* – от здравоохранения до вывоза мусора). Миф о «полицейском государстве», активно распространявшийся большевиками, имел чисто политическую задачу.

НКВД Советской России 20-х гг. также выполнял хозяйственные функции. Лишь с 1930-х гг. сложилась система, которую мы знаем сегодня, когда органы внутренних дел стали исключительно силовыми (карательными).

### 1. Самоуправление в дореволюционный период

Впервые самоуправление появляется во времена Екатерины Великой. В 1785 г. ею была введена, как основа гражданства, частная собственность и одновременно объявлены городские самоуправления. С тех пор самоуправление пережило периоды спадов (при Павле, Александре I и Николае I), подъема Великих реформ 60-х (отмена крепостного права), снова спада в начале 1890-х гг., вновь вырвалось вперед в феврале 1917 г. Конечно, самоуправление и частная собственность были слишком слабы, чтобы обеспечить равномерное и поступательное движение вперед, но в целом процесс шел успешно и набирал силу. Первый

этап длился в России примерно 150 лет, и к его завершению российское самоуправление заняло почетное место в ряду европейских форм гражданского общества.

#### Дореволюционные реформы обладали сходными чертами.

Они проводились постепенно и включали в себя по три крупных подреформы:

- полицейскую, обеспечивающую контроль за самоуправлениями на местах (в 1782 г. и 1862 г. соответственно);
- территориальную, которая упорядочивала территориальные администрации и расширяла их права и компетенцию (1782–1785 гг. и 1862–1864 гг. соответственно);
- городскую реформу, вводящую самоуправление в городах (1785 и 1870 гг. соответственно).

Полицейская реформа всегда предшествовала образованию самоуправлений в городах и появлению представительных органов земств (1782–1785 гг. и 1862–1864 гг.).

Перед проведением реформ всегда создавались специальные комиссии:

- Комиссия для составления нового Уложения Екатерины II;
- Комиссия А. Кохановского при Александре II.

В обоих случаях (в 1785 г. и в 1870 г., пересмотренное в 1892 г.) специально для городов было разработано публичное право в виде Городовых Положений (по-современному – законов об основах городского самоуправления).

Наконец, обе цепочки реформ были насильственно прерваны:

- первая цепочка – контрреформами преемника Екатерины;
- вторая цепочка имела длительный период трансформаций

вплоть до 1917 – начала 1918 года, когда предполагалось создание самоуправлений сельских волостей, изменение территориальных администраций и превращение России в федеративное государство из 21 области (образованных путем укрупнения исторически сложившихся губерний и уездов). Но и она была прервана октябрьским переворотом, насильственным разгоном Учредительного собрания и переходом к «военному коммунизму».

Интригуют **две особенности**, не встречающиеся больше нигде в мировой практике: эволюционность преобразований и осознанная (целеположенная) работа центра по формированию структуры российской власти. Названные черты были проявлением глубинных закономерностей существования российского государства. *Реформы власти следовали за ходом политической и экономической эволюции России* и в этом смысле не имели конечных целей и конечных сроков совершенствования: власть мягко приспосабливалась к происходящим изменениям в обществе, многообразным и бесконечным, как многообразна и бесконечна сама жизнь, а не ломала ее под свой шаблон. Однако «приспособление» не имело ничего общего с безвольным следованием за событиями: *центр играл активную роль, создавая условия для эволюционного развития общества*. Это была «*эволюция сверху*», тщательно продуманная и привязанная к местным особенностям.

При анализе столетней эволюции системы разделения властей Империи (1802–1914 гг.) чувствуется некий ритм реформирования, гарантировавший центру ведущую роль в осуществлении эволюционного характера ре-

---

\* Редакция журнала благодарит Сергея Владимировича Вобленко за предоставленный материал.