

В.В. БРУЗ, А.В. СОЛОДИЛОВ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

История государственного управления: предмет и периодизация

Становление и развитие государственности, государственного управления на Руси (IX—XV вв.)

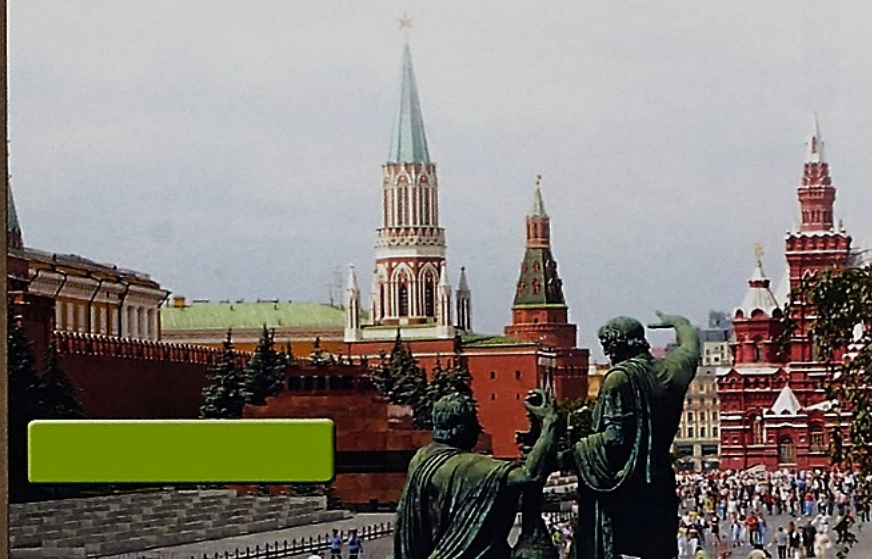
Развитие системы центральных органов власти и управления государства в XVI — первой половине XVIII в.

Государственное управление в России во второй половине XVIII — начале XX в.

Государственное управление в СССР в период социализма

Государственное управление в России на современном этапе

Муниципальное управление в России



УДК 340(075.8)
ББК 67.3я73
Б89

Авторы (Московский государственный областной университет):
В.В. Бруз, доц.; А.В. Солодилов, доц.

Бруз, Владимир Виленович.

Б89 История государственного и муниципального управления : учебное пособие / В.В. Бруз, А.В. Солодилов.

ISBN 978-5-406-03511-5

На основе проблемно-хронологического подхода рассмотрены основные проблемы становления и развития государственного и муниципального управления в России, показаны тенденции, проявившиеся в данном процессе. Особое внимание обращено на совершенствование системы высших и центральных органов государственного управления в период проведения реформ.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов всех форм обучения, а также тех, кто интересуется особенностями государственного и муниципального управления, характерными для советского и современного исторических периодов.

Ключевые слова: история государственного управления; развитие государственности; реформы государственного управления; государственный аппарат; муниципальное управление.

УДК 340(075.8)
ББК 67.3я73

Бруз Владимир Виленович
Солодилов Анатолий Васильевич
**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. История государственного управления: предмет и периодизация.....	8
1.1. Государство, его признаки, теории возникновения, формы и функции.....	8
1.2. Периодизация и определяющие факторы становления российской государственности.....	22
Глава 2. Становление и развитие государственности, государственного управления на Руси (IX—XV вв.).....	30
2.1. Формирование государственного управления на Руси (IX—X вв.).....	30
2.2. Государственное управление Киевской Руси в XI—XIII вв.....	36
2.3. Государственность на Руси в XIV—XV вв.....	45
Глава 3. Развитие системы центральных органов власти и управления государства в XVI — первой половине XVIII в.....	55
3.1. Высшие и центральные органы власти в России в XVI—XVII вв.....	55
3.2. Реформы государственного управления в первой половине XVIII в.....	70
Глава 4. Государственное управление в России во второй половине XVIII — начале XX в.....	75
4.1. Основные изменения в государственном управлении России во второй половине XVIII в.....	75
4.2. Особенности государственного управления в первой половине XIX в.....	77
4.3. Государственное управления и его особенности во второй половине XIX в.....	82
4.4. Государственное управление в России в начале XX в.....	84
Глава 5. Государственное управление в СССР в период социализма.....	93
5.1. Становление и развитие советской системы государственного управления.....	93
5.2. Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны.....	103
5.3. Преобразования государственного аппарата в послевоенный период.....	105

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. История государственного управления: предмет и периодизация.....	8
1.1. Государство, его признаки, теории возникновения, формы и функции.....	8
1.2. Периодизация и определяющие факторы становления российской государственности.....	22
Глава 2. Становление и развитие государственности, государственного управления на Руси (IX—XV вв.).....	30
2.1. Формирование государственного управления на Руси (IX—X вв.).....	30
2.2. Государственное управление Киевской Руси в XI—XIII вв.....	36
2.3. Государственность на Руси в XIV—XV вв.....	45
Глава 3. Развитие системы центральных органов власти и управления государства в XVI — первой половине XVIII в.....	55
3.1. Высшие и центральные органы власти в России в XVI—XVII вв.....	55
3.2. Реформы государственного управления в первой половине XVIII в.....	70
Глава 4. Государственное управление в России во второй половине XVIII — начале XX в.....	75
4.1. Основные изменения в государственном управлении России во второй половине XVIII в.....	75
4.2. Особенности государственного управления в первой половине XIX в.....	77
4.3. Государственное управления и его особенности во второй половине XIX в.....	82
4.4. Государственное управление в России в начале XX в.....	84
Глава 5. Государственное управление в СССР в период социализма.....	93
5.1. Становление и развитие советской системы государственного управления.....	93
5.2. Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны.....	103
5.3. Преобразования государственного аппарата в послевоенный период.....	105

Введение

Изучение дисциплины «История государственного управления» имеет целью привитие обучаемым управленческих навыков на основе формирования теоретических знаний и практических умений по анализу текущей ситуации в области государственного управления с учетом исторического опыта.

Данная дисциплина относится к социально-гуманитарным и специальным предметам и тесно связана с такими дисциплинами, как история, политология, теория государства и права, государственное регулирование экономики, геополитика.

Среди основных категорий, которыми оперирует «История государственного управления», в первую очередь следует отметить такие как *управление, государственное управление, государственный аппарат.*

Управление является функцией всех организованных систем и может быть определено как процесс целенаправленного воздействия субъекта управления (того, кто управляет) на объект управления. Управление обществом всегда носит социальный характер, являясь управлением совместной деятельностью людей, т.е. социальным управлением. Государственное управление является его разновидностью, наряду с муниципальным управлением и самоуправлением.

Различают государственное управление в широком и узком смысле слова. В *широком смысле* слова под *государственным управлением* понимается управление государственными делами, т.е. управление всей системой государственных органов в их совокупности. *Государственное управление в узком смысле* слова — это распорядительные функции аппарата управления, в том числе и по отраслям.

Сущностью управления является осуществляемое определенным образом сознательное целенаправленное воздействие органа управления на управляемый объект до полного достижения им поставленной цели.

Под *содержанием* управления понимается совокупность взаимосвязанных функций органа управления, реализация которых обеспечивает достижение цели управляемым объектом.

Государственное управление характеризуется определенными признаками и чертами.

Во-первых, государственное управление носит *сознательный характер*, что позволяет определять границы его сферы, формы и методы контроля, осуществлять функции коррекции и регулирования, снижать негативное воздействие стихийности.

Во-вторых, государственное управление предполагает *системный подход* и осуществляется специальными субъектами, носящими назва-

ние *органов государственного управления*. Ни один диктатор, вождь или царь не может осуществлять управление государством единолично.

В-третьих, органы государственного управления обладают собственной структурой, которая определяется *формой государства* (формой правления и формой государственного устройства), *политическим режимом* (демократическим, авторитарным), а также *историческими традициями и обычаями*, отразившимися в менталитете населения и его политической культуре. Так, демократический политический порядок предполагает разделение органов власти на законодательные, исполнительные и судебные. Авторитарный режим такого разделения не предполагает. Последнее важно именно для России, которая лишь с начала 90-х гг. XX в. живет в условиях разделения властей, и то достаточно несбалансированного. Однако в любом случае структуре органов государственного управления свойственна такая особенность, как вертикальный (субординационный, иерархический) характер построения. Эта особенность по-разному реализовывалась в зависимости от конкретных исторических условий, объективных и субъективных факторов.

Государственное управление осуществляется с помощью государственных органов, *аппарата государственных учреждений* (военных, судебных, полицейских административных).

Государственный аппарат представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов.

Государственные учреждения и органы в зависимости от места в системе государственного аппарата подразделяются на *высшие, центральные и местные*.

Высшие государственные органы — органы государственного управления, которые подчинены непосредственно носителю верховной власти (великому князю, царю, императору) или являющиеся, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская дума, Сенат, Государственный совет и т.д.).

Центральные государственные органы являются отраслевыми или многоотраслевыми учреждениями управления (приказы, коллегии, министерства и т.д.), исполняющими законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших государственных органов.

Местные государственные органы — территориальные органы государственного управления (в соответствии с административно-территориальным делением: губернские, уездные, городские и т.д.), в отдельных случаях *всероссийские*, но связанные особым территориальным делением.

Задачами изучения данной дисциплины является реализация требований, установленных Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки бакалавров — «Государственное и муниципальное управление».

В ходе изучения курса *«История государственного управления»* ставятся следующие задачи:

ознакомить студентов с историческим опытом, накопленным Россией в области государственного и муниципального управления;

- привить студентам навыки практического анализа конкретных решений, принимаемых в области государственного управления, как центрального, так и местного;
- научить студентов соотносить тип государственного управления и уровень экономического развития страны в определенные периоды времени;
- показать основные тенденции в развитии государственности в России.
- Учебная дисциплина дает возможность обучаемым ознакомиться с теоретическими вопросами возникновения государства, особенностями становления и развития государственности, государственного управления в России. Их изучение поможет расширить знания об истории, современном состоянии и перспективах развития российской государственности, государственного управления в нашей стране.

В процессе изучения дисциплины предусмотрен текущий и итоговый контроль.

Текущий контроль предназначен для определения качества усвоения изучаемого материала. Подобный контроль может проводиться в устной форме на семинарских занятиях либо в письменной форме (письменный опрос обучаемых, тестирование).

Итоговый контроль проводится в форме устного зачета.

Глава 1. История государственного управления: предмет и периодизация

Государственное управление — одна из форм деятельности государства, обеспечивающая реализацию государственной власти через соответствующие управленческие органы; важнейшая часть социального управления. В государственном управлении в той или иной степени участвуют все органы государства, осуществляющие его внутренние и внешние функции, обеспечивающие защиту его экономических, политических и социальных интересов. Государственное управление осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений (военных, судебных, полицейских административных).

1.1. Государство, его признаки, теории возникновения, формы и функции

Государство — это центральный институт политической системы общества, организующий, направляющий и контролирующей совместную деятельность и отношения людей, общественных групп, классов и ассоциаций. Оно определяет основное содержание политики и осуществляет управление.

Признаки государства

Государство характеризуется рядом признаков, выделяющих его среди других организаций в обществе. Основными признаками государства являются: *территория, население и государственный аппарат.*

Территория государства. Государство неразрывно связано с определенной территорией, на которую распространяется его власть, и его законы имеют силу обязательных. Атрибутом государства является территориальный признак. Территория определяется границами, разделяющими сферы суверенности отдельных государств, которые, как правило, подтверждаются на формально-договорной основе всеми граничащими друг с другом государствами. Таким образом, государство строится по территориальному принципу в отличие, к примеру, от родоплеменной организации, основанной на кровнородственных связях.

Население государства. Граждане, живущие на территории государства, на которых распространяется государственная власть, составляют население государства.

Государственный аппарат. Государство функционирует и развивается, осуществляя свою власть посредством системы органов: зако-

подательных и исполнительных, контрольных, правоохранительных и др. Эта система органов и составляет государственный аппарат.

При помощи этого аппарата государство осуществляет свою монополию на легальные (узаконенные) меры — применение силы, физического принуждения. *Государственное принуждение* включает широкий диапазон мер: от ограничения свободы до физического уничтожения человека. Государственная власть обладает такими полномочиями, как возможность лишить граждан свободы и жизни, т.е. высших ценностей. Для принуждения государство имеет специальные средства: оружие и органы (армию, милицию, полицию, службу безопасности, суд, прокуратуру и др.).

Кроме того, наряду с основными, признаками государства являются также *принуждение, суверенитет и всеобщность*.

Принуждение. Никто не может произвольно принимать решение о своем существовании вне государства и неподчинении государственной власти, поскольку принадлежность к нему является общественной необходимостью, вынужденной и регулируемой государственным и международным правом.

Безгосударственность (апатридизм) трактуется как аномальное явление, что было признано Гаагской конвенцией (1930) и Всеобщей декларацией прав человека (1948), поскольку она ведет к конфликтам и правовой незащищенности личности. Явления апатридизма могут происходить в случаях межгосударственных конфликтов или несогласованности правовых систем отдельных государств в вопросе о гражданстве.

Государство располагает специализированными органами принуждения, применяемого в ситуациях, определяемых законом. Государственное принуждение первично и приоритетно по отношению к праву использования принуждения и силы другими органами в пределах данного государства.

Суверенитет. Суверенность государства означает его верховную власть на определенной территории. В любом обществе действуют различные властные органы (ведомственные, производственные и др.), но, однако, высшей властью, решения которой обязательны для всех граждан, организаций и учреждений, обладает лишь государство. Государство всюду остается главным выразителем суверенитета общества, народа, этнического, конфессионального, профессионального и любого иного состава.

Суверенитет означает высшую и полную законную власть над всем, чем располагает данное общество (землями, водами, недрами и воздушным пространством). Суверенитет означает, что государство обладает неограниченной властью по отношению к субъектам, дей-

ствующим в пределах его границ. Другие государства должны уважать этот принцип. Сфера суверенности современных государств ограничивается международными экономическими, политическими и военными взаимозависимостями.

Суверенитет — основа независимости каждого общества. На современном этапе развития цивилизации независимость достигается не самоизоляцией и антаркией (от греч. *autarkeia* — «самоудовлетворение, создание замкнутого хозяйства в рамках отдельной страны»), а сотрудничеством на основе баланса интересов.

Всеобщность. Как важнейший политический институт государство отличается от всех других тем, что является организацией всего общества, а не какой-то отдельной его части. Государство выступает выразителем общих интересов и устремлений всех частей общества (социума), гарантом его единства и безопасности. Государство включает в сферу своего воздействия всех людей, находящихся на его территории, в том числе и иностранных граждан — дипломатических представителей и других лиц. Они не освобождаются от подчинения действующим в данном государстве законам.

Государство имеет исключительные права:

- на издание законов и норм, обязательных для всего его населения. Это право признается гражданами лишь за государством;
- взимание налогов и сборов с населения, которые необходимы для содержания государственных служащих и финансирования государственной экономической, социальной, оборонной и другой политики.

Таким образом, государство — это инструмент общества для обеспечения его единства и безопасности. Самое существенное его отличие от всех других организаций состоит в монополии на установление обязательных для всех и каждого законов и отдачу распоряжений, а также использовании насилия против их нарушителей.

Перечисленные характеристики свидетельствуют о том, что государство является необходимой формой существования и развития обществ современной цивилизации.

Теории возникновения государства

Государство как историческое явление возникает в результате процессов, происходящих в человеческом обществе. Государственный механизм подвержен изменениям в связи с преобразованиями в обществе и его потребностями. Это означает, что государственная динамика вторична по отношению к социальному развитию. Существуют различные теории возникновения и развития государства.

Теологическая теория. Возникновение государства объясняется волей сверхприродного существа (Бога). Так, немецкий философ Г. Гегель (1770—1831) связывал возникновение государства с «шестьем Богом в мире». Из божественного установления выводил генезис государства К.П. Победоносцев (1827—1907), политический деятель России, ученый-правовед.

Патриархальная теория. Ее автор — английский философ XVIII в. Р. Филмер. В соответствии с его взглядами государство возникло в процессе механического соединения родов в племена, племен — в большие целостности, вплоть до государственных образований. На всех этапах сохраняется принцип патриархальной опекунской власти, характерной для первичных форм.

Теория общественного договора (контрактная теория государства). Данная теория сформировалась в XVII—XVIII вв. в процессе развития европейского абсолютизма на основе получивших широкое распространение разнообразных теорий *общественного договора*.

Зародились подобные взгляды в Древней Греции. Основатель теории — Эпикур (341—270 до н.э.). В более поздние времена ее представителями были голландский юрист, социолог и государственный деятель Г. Гроций (1583—1645), французский писатель и философ Ж.-Ж. Руссо (1712—1778) и английский философ Т. Гоббс (1588—1679). Теория общественного договора исходит из того, что государство — результат своеобразного договора, заключенного между суверенным властителем и подданными. Причины заключения такого договора объяснялись различно. По мнению Т. Гоббса, сильнейшим мотивом, побуждающим людей к созданию государства, является страх перед агрессией со стороны других людей, опасение за свою жизнь, свободу и имущество. Поэтому люди сами пришли к необходимости облечь кого-то властью в целях обеспечения своей безопасности. Т. Гоббс первым выступил против теории божественного происхождения королевской власти. Свою теорию он изложил в главном произведении «Левинафан» (1651).

Английский философ, основатель либерализма Дж. Локк (1632—1704) на первый план поставил человеческий разум, пришедший к пониманию необходимости создания специального органа — государства, способного лучше обеспечить естественные права людей (такими он считал право на жизнь, свободу и собственность), чем их традиционные, догосударственные формы общежития.

Французский философ, мыслитель и писатель Ж.-Ж. Руссо признавал необходимыми коллективные формы жизни, потому что в одиночку человек не может противостоять внешним факторам —

стихийным бедствиям, нападению врагов, появлению частной собственности. Отсюда — «договор всех со всеми», провозгласивший народ коллективным сувереном власти. Главный труд Руссо, в котором изложена эта теория, «Общественный договор» (1762).

Теории общественного договора (контрактные теории государства) в определенной мере отражают исторические факты. Так, в Древнем Новгороде существовала договорная система княжения. Здесь с князем, который приглашался для правления, заключался договор с определением срока его действия. Невыполнение такого договора могло повлечь за собой изгнание князя.

Другим примером создания государства под прямым влиянием теории общественного договора являются США.

Однако ученые-политологи считают, что контрактные теории государства преувеличивают роль разума, договорных начал в его создании. Государство возникло, как показывает политическая антропология, не в результате добровольной передачи людьми части своих прав специально созданному для их защиты и общественного порядка органу, а в результате длительного естественно-исторического развития общества.

Теория насилия (покорения). Возникла в XIX в. на основе модной тогда теории социального дарвинизма. Наиболее известный представитель этого направления — польско-австрийский социолог и юрист Л. Гумплович (1838—1909). По его мнению, государство возникло после завоевания хуже организованных и более слабых групп лучше организованными и более сильными группами. Иными словами, государство в его первоначальной форме было организацией господства победителей над побежденными. Этим же взглядов придерживался немецкий философ Е. Дюринг (1833—1921).

Марксистская теория государства. Эта теория исходит из того, что государство возникает в результате деления общества на классы. Оно выражает интересы господствующего класса. Не отрицается и воздействие других факторов: наличие внешней угрозы данному обществу; влияние чужих образцов с уже сложившимися в них государственным структурами; этнические отношения в условиях разделения людей на свободных и рабов; географические факторы и т.д.

Марксизм признает государство основным элементом надстройки, концентрирующим в себе наибольшую совокупность свойств и средств, необходимых для реализации интересов экономически господствующих классов. Осуществляя власть этих классов, оно создает и поддерживает правовые, этические, идеологические, научные, эстетические и тому подобные системы, назначение которых обоснова-

вать и оправдывать интересы этих классов. Это означает, что любая динамика государственных институтов, их изменения в ходе эволюции и качественные преобразования объясняются динамикой общественно-экономических отношений. Поэтому в марксистской теории государства *типы государства* определяются базисом общества: *рабовладельческое, феодальное, буржуазное и социалистическое* государства (выделяется также и *азиатский* тип государства).

В марксистской теории государства поставлена проблема отмирания государства. Однако ни в одном из ныне существующих государственно-образованных обществ предпосылок отмирания государства не наблюдается.

Естественно-исторические концепции государства. Рассматривают государство как органически присущую человечеству на определенной стадии развития форму общежития. Без такой формы общежития общество обречено на деградацию и распад. Такие концепции разрабатываются на современном этапе, хотя подобные идеи высказывал еще древнегреческий философ Аристотель (384—322 до н.э.).

Современная теория генезиса государства. В соответствии с ней государство возникает в результате разложения родо-племенного строя, постепенного обособления от общества слоя вождей и их приближенных и сосредоточения у них управленческих функций, ресурсов власти и социальных привилегий под воздействием целого ряда факторов.

Помимо факторов, рассмотренных при характеристике различных теорий происхождения государства, называют также следующие:

- развитие общественного разделения труда, выделение управленческого труда, в целях повышения его эффективности, в специальную отрасль;
- возникновение в ходе развития общественного производства частной собственности, классов и эксплуатации;
- демографические факторы, изменения в воспроизводстве самого человека.

Рост численности и плотности населения, переход народов от кочевых образа жизни к оседлому, а также запрет кровосмешения и упорядочение брачных отношений между родами — все это повышало, по мнению политологов, потребности общества в регулировании взаимосвязей людей данной территории.

Некоторые исследователи выделяют также *антропологические* факторы, в соответствии с которыми государственная форма организации коренится в самой общественной природе человека. Так, еще Аристотель в своем труде «Политика» писал, что государство, подобно семье и селению, есть естественная форма общежития.

В научной литературе отмечаются и некоторые другие факторы, влияющие на образование государства и его особенности: географическое положение, наличие или отсутствие естественных границ, климатические условия, плодородные земли.

Многочисленные исследования государства показывают, что оно возникает и развивается под влиянием целого ряда факторов, среди которых выделить один в качестве определяющего невозможно.

В ходе общественного развития по мере стирания классовых противоположностей и демократизации общества государство все более становится надклассовой, общенациональной организацией.

Государство существует уже на протяжении тысячелетий (с IV тыс. до н.э.). Оно изменялось вместе с развитием всего общества.

Формы государства

Государства различаются по формам правления и устройства основных институтов власти. Для определения формы государства применяют три критерия:

форму правления, или отношения между центральными органами государственного аппарата (например, правительство — парламент, президент — правительство, верховный суд — парламент);

политический режим, совокупность элементов идеологического, институционального и социологического порядка, которые способствуют формированию политического управления данной страны на известный период (например, демократический, фашистский);

структуру государства, или отношение сфер компетенции между центральной властью и территориальными органами государственной власти (*унитарный строй, федерация, конфедерация*).

По способу организации высшей власти (форме правления) государства подразделяются на *монархии* и *республики*.

В *монархии* формальным источником власти является одно лицо. Глава государства получает пост по наследству, независимо от избирателей или представительных органов власти.

Разновидности монархии

Абсолютная монархия (Саудовская Аравия, Катар, Оман) — всевластие монарха, т.е. главы государства.

Конституционная монархия — полномочия монарха ограничены конституцией. Различают монархию *дуалистическую* (Иордания, Кувейт, Марокко) — монарх наделен преимущественно исполнительной властью и лишь частично законодательной; *парламентскую* — хотя главой государства считается монарх, он фактически обладает пред-

ставительскими функциями и лишь частично исполнительными, иногда он имеет право вето на решения парламента, которым практически не пользуется.

Монархия была господствующей формой правления на протяжении тысячелетий. В настоящее время монархий осталось немного, почти все они парламентские, и монархи в них царствуют, но не управляют. Правительство в них формируется парламентским большинством и подчинено парламенту, а не монарху. Монархия сохраняется в таких государствах, как Великобритания, Швеция, Дания, Испания, Япония и др. Фактически они мало отличаются от республик.

Республика — вторая основная форма правления государства. Источник власти — народное большинство. Ее высшие органы избираются гражданами.

Разновидности республик

Парламентская республика. Ее главная отличительная черта — образование правительства на парламентской основе (как правило, парламентским большинством) и его формальная ответственность перед парламентом.

Функции парламента: формирует и поддерживает правительство; издает законы, принимаемые правительством к исполнению; утверждает (вотирует) государственный бюджет; осуществляет контроль над правительством вплоть до выражения вотума недоверия (это ведет к отставке правительства или роспуску парламента).

Парламент критически оценивает политику правительства и представляет альтернативные варианты курса.

Функции правительства: обладает исполнительной властью, иногда и законодательной инициативой. Правительство может ходатайствовать перед президентом о роспуске парламента. Во многих странах членство в правительстве совместимо с сохранением депутатского мандата, что позволяет привлекать в правительство лидеров правящих партий и влиятельных депутатов парламентского большинства. Благодаря этому правительство может контролировать парламент и получать массовую партийную поддержку.

При такой организации власти *руководитель правительства* (премьер-министр, канцлер) — фактически первое лицо в политической иерархии, хотя главой государства официально не является. У президента более скромное место. Его избирает либо парламент, либо собрание выборщиков, либо народ. У него обычно представительские и церемониальные функции. К парламентским республикам относятся такие, как Германия, Италия, Греция, Израиль.

Президентская республика — достаточно распространенная форма республиканского правления. Ее отличительная черта — президент одновременно является и главой государства, и главой правительства. Он руководит внутренней и внешней политикой и является главнокомандующим вооруженными силами. Чаще всего при такой форме правления президент избирается непосредственно народом, но может быть избран и коллегией выборщиков. Примером такой республики являются США. *Президент* сам (а в США с одобрения сената) назначает членов кабинета министров. Кабинет министров ответствен перед президентом, а не перед парламентом. При такой организации высшей власти *правительство*, как правило, отличается стабильностью. Здесь четко разграничены законодательная и исполнительная ветви власти, они имеют значительную самостоятельность. У парламента нет права на вынесение вотума недоверия правительству, а у президента — права распустить парламент. Такое допускается только в случае антиконституционных действий или преступлений со стороны президента, тогда ему может быть выражен импичмент.

Ограничение действий президента возможно с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент имеет право отлагательного вето на решения парламента.

Президентская республика в Западной Европе не получила распространения.

Полупрезидентская (или смешанная) республика — третья основная разновидность республики. Австрия, Ирландия, Португалия, Польша, Финляндия, Франция — полупрезидентские республики. Сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. При такой форме правления президент как глава государства председательствует на заседаниях правительства, а также выступает арбитром между законодателями и правительством. Самая отличительная черта полупрезидентской республики — двойная ответственность правительства: перед президентом и перед парламентом.

Классический образец полупрезидентской республики — Франция, где президент и парламент избираются независимо друг от друга. В этой стране парламента не имеет права сместить президента. Президент обладает правом распустить парламента, но он обязательно должен назвать дату внеочередных парламентских выборов.

Функции президента: глава государства, верховный главнокомандующий, представитель страны в международных отношениях. Ему принадлежит право вето на решения парламента, единоличного введения чрезвычайного положения. Однако в период его действия пре-

зидент утрачивает право на роспуск парламента. Глава правительства в такой республике назначается президентом без согласия парламента, с учетом расклада политических сил. Правом законодательной инициативы обладает премьер-министр, он ответствен за работу правительства. Парламент контролирует правительство через утверждение ежегодного бюджета или вынесение вотума недоверия.

По распределению власти между центром и территориальными единицами государства подразделяются на *унитарные*, *федеративные* и *конфедеративные*. Территориальная организация государства характеризуется соотношением целого и частей, центральных и региональных органов власти.

Унитарное государство — это единая, политически однородная организация. Государство объединяет административно-территориальные единицы, которые собственной государственности не имеют. В нем лишь один субъект суверенитета — народ, единая конституция, единое гражданство. Все государственные органы, включая судебные, составляют одну систему. Они действуют на одних, т.е. единых правовых нормах. Как правило, унитарные государства сформировывались там, где в стране мононациональное население. Исключение составляет Испания, где имеются инациональные образования, пользующиеся автономией. Права и компетенции автономии определяет центральная власть.

Унитарные государства подразделяются на централизованные (Великобритания, Швеция, Дания и др.) и децентрализованные (Франция, Италия, Испания).

Централизованные государства — в которых местным, низовым органам управления может быть предоставлена достаточно широкая самостоятельность (самоуправление). Средние уровни управления не обладают существенной автономией и ориентированы на выполнение решений центра.

Децентрализованные государства — государства, в которых крупные регионы пользуются широкой автономией и даже располагают парламентами, правительствами и административно-управленческими структурами. Эти местные структуры самостоятельно решают вопросы, переданные им центром (как правило, это вопросы образования, коммунального хозяйства, охраны общественного порядка и др.). Однако местные органы власти ограничены в области собственного налогообложения, они сильно зависимы от центра в финансовом отношении.

Федеративное государство — государство, в котором субъектами государственного суверенитета выступают и крупные территориаль-

ные образования (республики, штаты, земли, кантоны и т.п.), и весь народ, состоящий из равноправных граждан.

Федерация представляет союз государств, которые являются самостоятельными в пределах распределенных между ними и центром компетенций. Они имеют собственную конституцию, законодательные, исполнительные и судебные органы, иногда даже двойное гражданство.

Федеративный принцип устройства государства обеспечивает свободное объединение и равноправное взаимодействие общностей, обладающих этническими, историко-экономическими, культурными, религиозными, лингвистическими и другими особенностями. В таком государстве должны создаваться оптимальные возможности для выражения региональных и других интересов меньшинств, а также приближение власти и управления к гражданам.

Федерация — государство, где распределение функций между субъектами и центром зафиксировано в конституции. Без согласия субъектов федерации конституция не может быть изменена. Вопросы распределяются по компетенции органов — союзных, субъектов федерации, совместных, остаточных, т.е. не зафиксированных в конституции. Права и полномочия союзного руководства и всех субъектов федерации контролирует особый независимый суд.

Контролирующий орган — двухпалатный парламент, верхняя палата которого формируется из представителей штатов, земель и т.п.

Члены федерации не имеют индивидуального суверенитета, не имеют права одностороннего выхода из союзного государства. По конституции союзное государство имеет право вмешательства во внутренние дела членов федерации (чрезвычайное положение, стихийные бедствия, массовые беспорядки).

Такая форма территориального государственного устройства показала свою жизнеспособность.

Конфедерация — постоянный союз самостоятельных государств, объединенных для осуществления конкретных совместных целей. Члены конфедерации полностью сохраняют государственный суверенитет. В компетенцию союза передается только ограниченное число вопросов, как правило, по обороне, внешней политике, транспорту и связи. Конфедерации были в США (1776—1787), Швейцарии (до 1848 г.), Германии (1815—1867). В 1958—1961 годах существовала Объединённая Арабская Республика, образованная Египтом и Сирией. Такая форма государственного образования недостаточно прочна, она эволюционирует в федерацию или распадается.

Политический режим государства

Политический режим определяется сочетанием политической культуры, соотношением государства и общества, соотношением властей, соотношением политических сил. Политический режим выражается в своеобразии осуществления государством его функций, в стиле политического руководства.

Древнегреческий философ Платон (427—347 гг. до н.э.) выделял следующие политические режимы:

- аристократию (государственная власть принадлежит знати);
- тимократию (государственная власть находится у привилегированного меньшинства, обладающего высоким имущественным цензом. Одна из форм олигархии);
- олигархию (власть сосредоточена в руках сравнительно малочисленной группы граждан);
- демократию (одна из форм правления, которая характеризуется непосредственным участием народа или через своих представителей в принятии решений по управлению государством) и тиранию (форма государственной власти, установленная насильственным путем и основанная на единоличном правлении).

Аристотель (384—322 гг. до н.э.) выделял правильные и неправильные политические режимы. К правильным он относил монархию, аристократию и полицию (форма общественного управления, в которой правит большинство в интересах общей пользы), а к неправильным: тиранию, олигархию и демократию.

Карл Маркс (1818—1883) рассматривал два политических режима: социалистический и капиталистический.

Существуют и другие классификации политических режимов.

Функции государства и его организационные структуры

Формы активности государства по отношению к обществу, зарубежным странам, окружающей среде и т.д. классифицируются в виде его функций. Функции государства подразделяются на *внутренние* и *внешние*.

Внутренние функции — это основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества. В соответствии со сферами деятельности государства внутренние функции подразделяются на следующие.

Экономическая функция выражается в выработке и координации государством стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме, формировании и исполнении бюджета, обеспечении равных условий для функционирования различных

форм собственности, стимулировании предпринимательской деятельности, организации производства, управлении внутренней торговлей и т.д. Часто эту функцию называют *хозяйственно-организаторской*.

Социальная функция государства призвана обеспечить социальную защищенность личности, нормальные условия жизни для всех членов общества вне зависимости от их непосредственного участия в производстве благ.

Финансово-контрольная функция государства выражается в выявлении и учете государством доходов производителей, сборе налогов и иных обязательных платежей в бюджет страны. Государство осуществляет контроль за правильностью расходования налогов.

Правоохранительная функция государства направлена на обеспечение точного и полного осуществления его законодательных предписаний всеми участниками общественных отношений, охрану правопорядка, общественной безопасности, прав и свобод граждан и соблюдение законности, наказание преступников и иных лиц, совершивших противоправные поступки.

Культурно-просветительская функция направлена на подъем культуры и образовательного уровня граждан, создание условий их участия в культурной жизни, науке, искусстве.

Идеологическая функция государства направлена на пропаганду и защиту господствующих идеологических ценностей и идеологическое воспитание общества.

Политико-охранительная функция направлена на защиту существующего социально-экономического, политического строя и господствующих форм собственности.

Экологическая (природоохранительная) функция направлена на создание наиболее рационального и чуткого отношения к природе, к среде совместного проживания людей. Государство принимает природоохранительное законодательство (законы об охране животного мира, атмосферного воздуха, природных ресурсов, вод, земли, лесов).

Внешние функции — это основные направления деятельности государства на международной арене. К их числу относятся:

- *оборонная* функция направлена на защиту государственного суверенитета, границ, территории страны от нападения извне, организацию таможни, решение иных вопросов обеспечения национальной безопасности;
- *дипломатическая* и *торгово-экономическая* функции направлены на установление и развитие взаимовыгодных равноправных политических, экономических, культурных и других отношений внешнеэкономического партнерства, гармонично сочета-

ющих интересы данного государства с конкретными и общими интересами всех государств мирового сообщества;

- *борьба за мир и мирное существование*, разоружение, неприменение силы в отношениях между государствами, обуздание агрессоров;
- *участие в деятельности международных и межгосударственных организаций* по урегулированию военных и политических конфликтов, контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан во всех странах мира;
- *культурный, научный и информационный обмен* с иными государствами, решение общечеловеческих проблем; взаимодействие с другими странами по вопросам охраны окружающей среды и созданию необходимых условий экологического выживания мирового сообщества, решение глобальных проблем современности (сырьевой, энергетической, демографической и т.д.).

Организационные структуры современных государств

В современных государствах, как правило, существуют следующие элементы организационной структуры государственного аппарата:

- представительные органы;
- законодательные органы;
- исполнительно-распорядительные органы;
- судебные органы;
- органы прокуратуры;
- органы государственного контроля.

Существуют две основные, альтернативные доктрины организации государственного аппарата.

Доктрина тройственного разделения властей. В соответствии с этой доктриной все виды власти (законодательная, исполнительная и судебная) должны взаимно дополнять, сдерживать и контролировать друг друга. Создатель этой доктрины — французский философ Шарль Монтескье (1689—1755). Он разделял взгляды Джона Локка (1632—1704), английского философа, который в работе «Два трактата о государственном правлении» в 1690 г. изложил теорию конституционно-парламентской монархии, обосновывая социально-политический строй, установившийся в Англии после переворота 1688—1689 гг. и осуществлявший разделение законодательной, исполнительной и судебной власти.

Доктрина единства власти. Мандат на осуществление государственных функций дает представительная власть. Это значит, что исполнительные и судебные органы действуют лишь от лица власти, не являясь ее субъектами.

1.2. Периодизация и определяющие факторы становления российской государственности

Основные периоды в истории Российского государства¹

В определении важнейших периодов государственно-политического развития России с древности до наших дней основополагающим является принцип эволюции государственных и политических институтов, системы власти и управления. В соответствии с этим в истории России можно выделить *пять* основных периодов развития государственности: *Древнерусское государство* (Киевская Русь), *Московское* (Российское) *государство*, *Российская империя*, *Советское государство* (Советский Союз) и, наконец, *Российская Федерация* (Россия).

Первый период включает историю Древнерусского государства и русских земель и охватывает временной отрезок с середины IX до середины XV в.

Это наиболее длительный период в истории нашего государства, он отмечен утверждением основных начал государственности на Руси, слиянием северного и южного ее центров, возрастанием военно-политического и международного влияния Древнерусского государства в X — первой половине XII столетия. Затем наступил закономерный для раннефеодальных монархий этап раздробления единого государства и утраты централизованного управления. К концу XII в. на территории некогда единой Руси формируется ряд самостоятельных государств (земель). В XIII веке русские земли подвергаются внешней экспансии как с Востока, так и с Запада. В результате в XIV столетии Древняя Русь как государственная и этнополитическая общность фактически прекращает свое существование.

Традиции древнерусской государственности были унаследованы княжествами Северо-Восточной Руси, где роль «собирателя земель» с середины XIV в. взяло на себя Московское княжество. В процессе освобождения от ордынского владычества Москва утвердилась как ведущий организующий и духовный центр формирующегося централизованного Российского государства.

Второй период охватывает время становления и развития Московского (Российского) государства с середины XV до конца XVII в. Этот период составил принципиально новый этап эволюции российской государственности. Русские земли окончательно освобождаются от вассальной подчиненности Орде, завершается процесс

¹ Приложение 1.

«собираания земель» вокруг Москвы, происходит оформление основных государственно-политических, социально-экономических и культурных начал российского самодержавия. Одновременно со становлением самодержавной монархии идет формирование единого централизованного государства, значительно расширяется его территория, образуется великорусская нация. В конце XVI — начале XVII в. Россия вступает в полосу глубокого государственно-политического и социально-экономического структурного кризиса, получившего название Смутного времени. Россия оказывается на грани распада своей государственности. Однако благодаря подлинно все-народному патриотическому подъему кризис удалось преодолеть. Начало правления новой династии Романовых на русском престоле ознаменовалось восстановлением территориальной целостности страны и укреплением ее международного престижа. На протяжении XVII в. формируются основные институты российского абсолютизма, создавшие предпосылки для превращения Московского царства в Российскую империю.

Третий период истории государственного развития России — имперский — охватывает эпоху с конца XVII до начала XX в.

Этот период включает становление, расцвет и крушение российской самодержавной монархии. Два столетия просуществовала созданная Петром Великим империя. За это время существенно увеличилась территория России. Были отвоеваны выходы к Балтийскому и Чёрному морям, присоединены Закавказье и Средняя Азия. Русские первопроходцы достигли берегов Тихого океана, образовали колонии на Аляске и западном побережье Северной Америки. Более чем в 10 раз возросло население страны. С интересами России вынуждены были считаться все великие державы мира. Однако недостатки в развитии политической системы общества не позволяли до конца реализовать творческий потенциал народов России. Все попытки ее трансформации в ограниченную монархию, предпринимаемые в рамках конституционных «исканий» дворянской бюрократической верхушки, не увенчались успехом. Ни либеральные начинания начала XIX столетия, ни «великие преобразования» Александра II во второй половине XIX в., ни попытки радикальных реформ в социально-экономической сфере, предпринятые С.Ю. Витте и П.А. Столыпиным в начале XX в., не смогли ликвидировать разрыв между самодержавной властью и развивающимися в обществе гражданскими началами. Это противостояние между монархом и его подданными в начале XX столетия разрешилось трагически: последовал революционный взрыв, который не только сокрушил самодержавный строй, но и разрушил существовавшие инсти-

туты государственной власти, свергнув страну в хаос кровопролитной Гражданской войны.

Четвертый период государственно-политического развития России включает отрезок времени с февраля 1917 г. по декабрь 1991 г.

Этот период связан с формированием и развитием советской государственности в эпоху революционного преобразования общества и государства, создания Союза Советских Социалистических Республик.

Гигантские государственные преобразования осуществленные в нашей стране в короткие по историческим меркам сроки создали основу для победы в самой кровопролитной за всю историю человечества войне — Второй мировой войне.

Эта победа превратила СССР во второй половине XX в. в одну из величайших держав в мировой истории. Однако партийно-бюрократическая верхушка не смогла стать истинным выразителем интересов страны и ее народа. Постепенная ее деградация в конечном итоге привела к крушению Советского Союза как единого государства и развалу иерархической партийно-советской государственной системы.

Новый, *современный период* в эволюции российской государственности начался в декабре 1991 г. с распадом Советского Союза.

Современный период характеризуется сложным процессом формирования Российской Федерации как суверенного демократического государства, проводящего глубинные преобразования в политической, экономической, социальной сферах, осуществляющего поиск новых путей геополитического взаимодействия на постсоветском пространстве, места и роли России в мировом сообществе.

Краткий анализ этапов становления российской государственности показывает, что судьба России — это судьба великой державы с тысячелетней историей, знание которой необходимо не только для того, чтобы разбираться в прошлом, но и чтобы на основе проявляющихся закономерностей исторического развития определять состояние, тенденции и перспективы государственного управления в нашей стране в XXI в.

Определяющие факторы становления российской государственности

Прошлое каждого народа уникально и неповторимо. Исторические судьбы народов и государств складываются под воздействием целого ряда объективных и субъективных факторов, определяющих специфику и особый тип их цивилизационного, общественного и государственного развития.

На протяжении более чем тысячелетней истории Российского государства и его многонационального народа, на различных этапах пройденного исторического пути решающее влияние оказывали самые разнообразные факторы. Они выступали то как определяющие компоненты развития государственности, то занимали лишь второстепенное место.

В числе важнейших *географических* факторов, оказавших определяющее влияние на особенности становления и развития российской государственности, надо в первую очередь назвать обширные и малозаселенные *пространства Великой Русской равнины*. Эта территория, не прерываемая ни морями, ни горными хребтами, с естественными границами (на севере — Ледовитый океан, на юге — Чёрное море и Кавказский хребет, на западе — Карпаты и их отроги, а на востоке — Уральские горы) стала ядром при формировании российской цивилизации. Сходные природно-климатические условия Русской равнины, особенно на ранних стадиях развития общества, сближали племена, принадлежащие к разным языковым группам и культурам, что обусловило формирование близкого по укладу хозяйства.

Другим фактором, повлиявшим на формирование древнерусской державы, являлась *геополитическая открытость границ*, что в древности делало территорию нашего Отечества местом, по которому проходили волны миграций. Это служило причиной постоянной угрозы военных вторжений, делавших русские земли легкой добычей завоевателей, как с Востока, так и с Запада. Одновременно обширные пространства давали населению возможность отступать в глубь территории, спасаясь от иноземных захватчиков.

Особенностью географического положения нашего Отечества являлось и то, что русские земли были *отрезаны от морей, от мировой морской торговли*. Это стало причиной их слабой связи с традиционными центрами мировой цивилизации. Отдаленность от выгодных торговых путей, пролежавших через Мировой океан, остро ставила задачу поиска выхода к морям как условия хозяйственного и культурного развития страны.

Наряду с неблагоприятными географическими факторами на историческую судьбу Руси благотворное влияние оказало наличие *развитой речной системы*. Реки являлись важнейшими путями сообщения, сближавшими и соединявшими между собой различные регионы на бескрайних российских просторах. Более того, именно великий водный путь «из варяг в греки» стал одним из важнейших факторов формирования основ российской государственности.

Огромное влияние на судьбы нашего Отечества оказало наличие колоссальных *незаселенных земельных резервов*, создавших благоприятные условия для оттока сельскохозяйственного населения из европейского ядра России на новые места. В связи с этим выдающиеся русские историки С.М. Соловьёв и В.О. Ключевский отмечали, что история России есть история страны, которая колонизируется, а сам процесс колонизации считали важнейшим фактором русской истории.

Нехватка пахотных земель в европейском центре страны и огромные слабозаселенные пространства в других регионах вынуждали государство проводить соответствующую политику: с одной стороны, прикреплять население к земле (что и обусловило значительно более длительный период крепостничества в России, чем в других странах), а с другой стороны, поощрять отток населения на новые земли, расширяя государственные пределы в процессе мирной колонизации, что подразумевало освоение и вовлечение в общий этнокультурный процесс и хозяйственное развитие ранее слабо заселенных и экономически неразвитых районов Сибири и Дальнего Востока.

В процессе эволюции российской государственности происходило становление уникального конгломерата народов и культур, чьи исторические судьбы оказались теснейшим образом переплетены с судьбой России в целом. Это позволяет видеть в России некую модель микромира, в которой воплотился удивительный феномен общерусской культуры, переплавивший в себе государственно-правовые, социально-экономические, бытовые, религиозные и иные традиции самых разных народов, цивилизаций и культур.

Важной особенностью исторического развития России является то, что ей присущи одновременно *европейские и азиатские культурно-исторические традиции*. В течение многих веков Россия остается крупнейшей евразийской державой, в которой причудливо переплетаются влияния Востока и Запада. Именно это определило стремление России выработать свой собственный, самобытный путь цивилизационного развития.

Огромное влияние на ход российской истории оказала *религия*. Этот фактор послужил катализатором процесса становления и развития государства. Особая роль в связи с этим принадлежит крещению Руси — принятию христианства в его греко-православном варианте в конце X в. Православие позволило воспринять культурные традиции цивилизаций Древнего Рима и Греции. В то же время новая религия вообрала самобытность дохристианской, языческой Руси. Впоследствии Русская земля впитала значительный компонент исламской культуры, привнесенный ордынским владычеством. С конца XV в. Российское

государство, развивая связи с Западной Европой, испытывало также определенное влияние католицизма и протестантизма.

Особое место в российской истории принадлежит *военному* фактору. Становление и развитие России — это во многом непрерывная борьба за свою независимость. Постоянная экспансия с запада, востока и юга обрекли ее народы на изнурительную борьбу за выживание. Только с 1228 по 1462 г., по подсчетам русского историка В.О. Ключевского, Русь вынесла 160 войн, а из 537 лет, прошедших после Куликовской битвы до момента окончания Первой мировой войны, Россия провела в боях 334 года. В XX веке на долю России выпали еще более грозные и жестокие, чем когда-либо испытания.

Вопросы вооруженной защиты, строительства и управления вооруженными силами оказывали самое непосредственное влияние на экономический и политический строй российского общества, форму и структуру его государственных институтов. Становление централизованного российского государства, как уже было сказано, по сути, являлось вынужденным ответом на военные угрозы извне и преследовало цель создания эффективной системы военной безопасности.

Пережив монголо-татарское нашествие, русское общество на себе испытало губительные последствия удельной системы, которая существенным образом ослабляла обороноспособность Руси. Ответной реакцией на сепаратизм удельных князей, который делал русское государство беззащитным по отношению к внешним угрозам, являлось стремление русского народа к жесткой централизованной власти. Это стремление создавало психологические предпосылки для возникновения самодержавной формы государственного управления.

Этот же фактор предопределил и возникновение соответствующей структуры русского общества: возникновение классов поместного дворянства и крепостного крестьянства. Первые обязаны были нести военную повинность, а вторые — содержать их. Вполне закономерно, что во все времена перед государственными деятелями стояла трудноразрешимая проблема согласования высокой боеспособности войска и возможностей государства по его содержанию. Зачастую сама жизнь заставляла решать эту проблему, не считаясь с жертвами и затратами. Это негативно сказывалось на темпах экономического и политического развития. «Если представить себе, — писал В.О. Ключевский, — сколько времени и сил материальных и духовных гибло в этой однообразной и грубой, мучительной борьбе, едва ли кто спросит, что делали люди Восточной Европы, когда Западная Европа достигала своих успехов в промышленности и торговле, в общежитии, науках и искусствах».

Вместе с тем именно эта борьба сделала Россию мировой державой, позволила совершать фантастические прорывы в развитии военного дела, в науке и технике, выковала знаменитый русский характер, способный переносить самые невероятные беды и лишения, решая при этом самые, казалось бы, невыполнимые исторические задачи.

Этот русский характер — *особенности национального самосознания* россиян — также является важнейшим самостоятельным фактором в истории России.

Все перечисленные факторы сыграли значительную роль в процессе формирования и развития Российской державы как неповторимой цивилизационной и этнокультурной общности в складывании национально-государственного устройства и эволюции исторических форм и типов российской государственности.

Основные понятия:

государство; государственное управление; государственный аппарат; монархия; республика; федерация; унитарное государство; конфедерация; демократия; автократия; тоталитаризм.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Каковы основные теории возникновения государства?
2. Назовите и раскройте формы государства.
3. Каковы функции государства?
4. Назовите основные этапы истории Российского государства.
5. Какие факторы оказали определяющее влияние на становление российской государственности?
6. Определите, каким было Российское государство на каждом из основных периодов его истории, с точки зрения распределения власти между центром и территориальными единицами государства.

Темы докладов и рефератов

1. Теории возникновения государства: сущность и содержание.
2. Основные факторы, определявшие становление государственности в России и их характеристика.

Литература

Основная

1. *Байнова М.С.* История государственного управления в России: учеб. пособие. М. : Директ-медиа, 2016.

2. *Мумладзе Р.Г.* История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. *Кузьбожев Э.Н.* История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. *Моисеев В.В.* История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с. —
5. *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

Дополнительная

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. *Золотарев В.А.* Военная безопасность России: Историко-правовое исследование. М., 1996.
3. История России с древности до наших дней / под ред. М.Н. Зуева. М., 1998.
4. Наше Отечество. Опыт политической истории. В 2 т. М., 1991.
5. *Цейтлин Р.С., Сергеев С.А.* История государственного управления и муниципального самоуправления в России: Учеб. пособие. М. : Омега-Л, 2006.
6. История государственного управления. Учеб. пособие. М. : МГОУ, 2014.

Глава 2. Становление и развитие государственности, государственного управления на Руси (IX—XV вв.)

Рассматриваемый период представляет собой историю Киевской Руси (Древнерусского государства). Киевская Русь включала огромную по тому времени территорию, превышавшую 1 млн кв. км с населением более 4,5 млн человек, и оказывала значительное влияние на судьбы мирового исторического процесса. Она стала колыбелью трех крупных славянских народов — русского, украинского и белорусского. Этот период несет в себе важные особенности исторического развития Руси, определившие своеобразие ее политического устройства и аппарата государственного управления. Его влияние продолжает ощущаться и сегодня.

2.1. Формирование государственного управления на Руси (IX—X вв.)

Становление государственности у восточных славян

Киевская Русь сформировалась в результате продолжительного, органического процесса эволюции славянского общества путем разложения первобытно-общинного хозяйства, имущественного неравенства, складывания в нем классов и классовых отношений, объединения племенных территорий в племенные союзы.

Необходимость возникновения государства обуславливалась потребностями ограничения родовой власти, выделившейся вследствие имущественного расслоения и зарождения племенной знати, появления славянских дружин, призванных поддерживать внутреннюю и внешнюю политику своих вождей. На рубеже VIII—IX вв. сложилось около полутора десятков племенных союзов — военных объединений. Определились условия для формирования государства как продукта внутреннего развития.

Один из первых русских историков, монах-летописец Киево-Печерского монастыря *Нестор* (конец XI — начало XII в.), в «Повести временных лет» повествует о создании в VI в. крупного союза славянских племен в среднем Поднепровье, принявшем название одного из племен «рос» или «рус». Уже в VIII—IX вв. этот союз объединял несколько десятков славянских племен с центром в Киеве и занимал значительную территорию, не уступающую по размеру Византийской империи.

Новгородская летопись сообщает о старейшине Гостомысле, возглавлявшем славянское объединение вокруг Новгорода. Согласно вос-

точным источникам, накануне образования Древнерусского государства на этой территории сформировались три крупных политических центра, которые могут считаться протогосударственными объединениями: *Куявия* (южная группа славянских племен с центром в Киеве), *Славия* (северная группа с центром в Новгороде) и *Артания* (юго-восточная группа, предположительно район Рязани). При этом южные славяне платили дань хазарам, северные — варягам. И хотя государственность у славян пока еще была примитивной, она стала основой, фундаментом для формирования Древнерусского государства.

Сложившиеся условия для создания государства потребовали соответствующего оформления. По мнению автора «Повести временных лет», враждовавшие между собой племена ильменских славян, кривичей и чудь пригласили варяжского князя для наведения порядка: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Да пойдете княжит и володеть нами».

Князь *Рюрик*¹ (?—879, 862—879) прибыл с братьями *Синеусом* и *Трувором*². Сам он правил в Новгороде, а братья — в Белоозере и Изборске. Варяги положили начало великокняжеской династии *Рюриковичей*, которая правила в России до конца XVI в.

Источниковедческие исследования показывают, что с приглашенным князем племенная знать заключила договор, по которому сбор государственных доходов с подвластных территорий оставался за представителями местных верхов. Этот договор и лег, видимо, в основу дальнейшего взаимоотношения Новгорода с князем, могущества и независимости новгородского боярства с его крупным корпоративным землевладением и торговлей. К тому же политическое преимущество новгородской аристократии подкреплялось институтом вечевого строя.

После смерти Рюрика при его малолетнем сыне *Игоре* опекуном становится князь *Олег* (?—912, 879—912), прозванный *Вещим*. В 882 году Олег предпринял поход на Киев, где в это время княжили *Аскольд* и *Дир* (некоторые историки считают этих князей последними представителями рода *Кия* — основатели Киева). Воины Олега с помощью обмана убили *Аскольда* и *Дира* и захватили город. Произошло объединение двух главных центров восточных славян — Новгородской и Киев-

¹ Некоторые историки отождествляют Рюрика с конунгом *Рёриком* из Ютландии. По мнению других, Рюрик был представителем княжеского рода *ободритов* (союз племен полабских славян), а его имя — это славянское родовое прозвище, связанное с соколом, который на славянских языках назывался также *рогом*.

² По мнению профессора Л.Н. Гумилёва, «синеус» и «травор» не имена, а неправильно истолкованные слова *sine hus* («родственники») и *thru voring* («дружинники»).

ской земель, а также территорий, лежащих вдоль пути «из варяг в греки» (от Балтийского, или Варяжского, моря до Чёрного, или Русского) и его ответвлений, освобождение земель северян и радимичей от хазарской дани. Киев, по определению князя, «мать городов русских», стал центром Древнерусского государства — *Киевской Руси* (882).

Древнерусское государство было признано в качестве равного Византийской империи. Предание повествует, что князь Олег, совершивший поход на Константинополь, в знак победы повесил свой щит на воротах Царьграда. Византийский император уплатил Олегу значительную дань и заключил с ним договор (911), предоставлявший русским купцам беспощинную торговлю и другие привилегии.

Государственное устройство Киевской Руси в период формирования феодализма (IX—X вв.)

На ранних этапах становления Древнерусского государства форма общественных отношений была представлена *военной демократией*, которая включала участие всех членов племенного союза (мужчин) в решении жизненно важных вопросов, всеобщее вооружение населения (народное ополчение), а также *народным вече* как высшим органом власти.

К IX—X векам сформировалась государственная и хозяйственная система Древнерусского государства переходного типа, феодального в своей основе. Складывались феодальные отношения — феодальная земельная собственность, подчинение мелких производителей господствующим классам, углубление классовой дифференциации и т.д. Господствующее, эксплуатирующее военно-руководящее меньшинство поначалу представляла старая родо-племенная аристократия: вожди, жрецы, старейшины и др. Другую, большую часть населения составляли крестьяне-общинники, постепенно попадающие к ним в зависимость с помощью внеэкономических (захват, насилие) и экономических (кабала, долг) мер. Захваченные в плен обращались в рабов (холопов) и использовались на вспомогательных работах. Социальная дифференциация в то же время заметно тормозилась устойчивостью соседской общины и наличием патриархального рабства, не получившего дальнейшего перерождения в классические рабовладельческие отношения.

Основную ячейку общественного устройства Руси составляла *соседская, территориальная община* — орган местного крестьянского самоуправления — «мир» или «вервь» (от слова «вервие» — веревка, которой измеряли участок земли).

Община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовать все виды жизнедеятельности челове-

ка: трудовую, обрядовую, культурную. Будучи многофункциональной, она опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, являлась коллективным собственником земли и угодий. Свою внутреннюю жизнь она организовывала на принципах прямой демократии — выборности, коллективном принятии решений и пр. Она перераспределяла земельные наделы, решала налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, судебные споры, расследовала преступления и осуществляла наказание за них.

Фактически государственное устройство держалось на договоре между князем и народным собранием, вечевым сходом — *вече* (от старослав. «вет» — «совет»), выросшим из традиций племенных сходов. Постепенно оно приобретало все более формализованные черты: заранее подготовленная «повестка дня», предварительный подбор кандидатов на выборные должности, организационные начала в руках *старейшин* («старцев градских») и пр.

Состав вече был довольно демократичным. Все взрослое (мужское) свободное (правоспособное) население города (посада) и прилегающих поселений (слобод) шумным одобрением или возражением принимало большинством голосов важнейшие решения при участии, а порою и под руководством, знати. На вече обсуждались такие вопросы, как война и мир, оборона, кандидатуры князей и посадников, земельные и финансовые ресурсы волости, санкционировались денежные сборы, смещались представители администрации и т.д. В Новгородской и Псковской республиках народное собрание обладало высшей законодательной и судебной властью. Здесь в распоряжении вече находились финансы и земельный фонд. Обязательные атрибуты были представлены вечевым колоколом, сзывавшим на народное собрание, и специальным возвышением над площадью — трибуной (степенью). Исполнительные функции возлагались на совет, куда входили «лучшие люди» (городской патриархат, старейшины). Однако уже в XI в. роль вече как практического демократического института начинает несколько ослабевать, сохраняя свою силу лишь в «старших» городах: Новгороде, Пскове, Киеве и некоторых других.

Управление государством, личные потребности княжеского двора и его дружины требовали значительных средств. Существенную лепту в эти поступления вносила *система дани, налогов*. Ключом к пониманию социально-экономического и общественного строя Древнерусского государства может служить «*полюдье*» — сбор дани со всего свободного населения («людей») — хронологически охватывающее конец VIII — первую половину X в., а на ряде территорий и до XII в.

Важную роль в становлении Древнерусского государства сыграла княгиня *Ольга*¹ (ок. 890—969, 945—962). В 945 году Ольга установила четкие размеры «полюдь» — податей в пользу Киева для земель, находившихся под его властью. Эти земли были поделены на административные единицы, в каждой из которых был поставлен княжеский администратор — «тиун». Были определены «уроки» и «уставы» — сроки и периодичность уплаты податей. Установлены были и места сбора податей — погосты, которые становились своеобразными центрами княжеской власти. Реформы княгини Ольги заключались в нормировании повинностей, централизации власти, ослаблении племенной власти, что сыграло важную роль в становлении русского государства. Теперь русское хозяйство имело административно-хозяйственную систему. Как отмечал Н.М. Карамзин, русские князья до времени Ольги воевали, она же государством правила.

«Призванные» князья теперь стали «володеть», т.е. управлять и собирать дань уже не в виде грабежа, а «по праву», по условию, не оставляя, однако, завоевания и грабежей других племен, расширяя тем самым ареал своих владений.

В дальнейшем внеэкономические формы эксплуатации (дань, полюдь) начали уступать место экономическим, основанным на праве собственности. Складывалась система разнообразных налогов, торговых, судебных и других пошлин. При этом налоги собирались в основном мехами. А мех куницы или белки соответствовал определенной денежной единице.

В целях укрепления центральной власти князь *Владимир Красное Солнышко* (960—1015, 980—1015) провел религиозные реформы. Вначале он попытался упорядочить языческий культ, установив систему шести богов во главе с богом грозы и войны — Перуном. Однако язычество к тому времени уже утратило былую естественность и привлекательность в восприятии человека, преодолевшего племенную узость и ограниченность. Кроме того, местные языческие культы и их служители — *волхвы* — носители вечевых традиций управления мешали укреплению верховной власти. Ознакомление с разными религиями показало, что православное христианство, а также определенное преобладание и господство государственного мышления над национальным самосознанием наиболее соответствовало потребностям Руси того периода. Великий князь, окре-

¹ Княгиня Ольга (в крещении Елена) — первая из русских правителей приняла христианство еще до крещения Руси, святая равноапостольная Русской православной церкви.

стившись в 988 г.¹, энергично, а порою и довольно жестко, проводил утверждение христианства в государственном масштабе. Принятие христианства, усилившее великокняжескую власть, способствовало развитию государственности, феодальной идеологии, культуры. Крещенная Русь становилась как бы под Божие заступничество. Княжеская власть обретала божественное происхождение. Христианская мораль семьи создавала условия для поддержания общественного мира, покорности трудящегося народа. Феодальная собственность и подчиненность властям освещалась церковью. Тесно связанная с государством церковь все более становилась важным элементом политической системы. Во главе православной церкви стоял митрополит, первоначально назначаемый из Византии.

Ярослав Мудрый (ок. 978—1054, 1016—1018, 1019—1054) продолжил укрепление Киевской Руси. Он основал города: Юрьев (ныне Тарту), который в 1061 г. был отвоеван эстами, Ярославль, Юрьев Русский, Ярослав и Новгород-Северский. При Ярославе Мудром Киев стал чрезвычайно большим и крепким городом, который, по словам современников, соперничал с Константинополем. В городе было около 400 церквей и 8 рынков.

При Ярославе возникли первые русские монастыри. В 1030 году Ярослав основал монастыри Святого Георгия: Юрьев монастырь в Новгороде и Киево-Печерский монастырь в Киеве; повелел по всей Руси «творити праздник» святого Георгия 26 ноября («Юрьев день»). Он издал Церковный устав и «Русскую правду» — свод законов древнерусского феодального права. В 1051 году, собрав епископов, он сам впервые без участия константинопольского патриарха, назначил киевским митрополитом государственного деятеля и писателя русского происхождения *Илариона*, установив традицию русских митрополитов. Все население страны было обязано платить в пользу церкви налог — *десятину* (десятую часть своих доходов).

¹ Согласно летописи, в 988 г. князь Владимир захватил Корсунь (Херсонес в Крыму) и потребовал в жены сестру византийских императоров Василия II и Константина VIII Анну, угрожая в противном случае пойти на Константинополь. Императоры согласились, потребовав в свою очередь крещения князя, чтобы сестра выходила за двоюродного племянника. Получив согласие Владимира, византийцы прислали в Корсунь Анну со священнослужителями. Там же в Корсунь Владимир принял крещение (в крещении Василий) от епископа Корсунского, после чего совершил церемонию бракосочетания и вернулся в Киев. Вместе с Владимиром приняли крещение и многие его дружинники. Русская православная церковь чтит память князя Владимира как святого равноапостольного «идола поправшаго и всю Российскую землю Святым Крещением просветившаго».

2.2. Государственное управление Киевской Руси в XI—XIII вв.

Сложившийся государственный строй в Древнерусском государстве представлял собой раннефеодальную монархию. Это была своеобразная федерация княжеств, во главе которой стоял князь киевский, сначала носивший восточный титул — каган (титул главы государства у древних авар, печенегов, хазар), а с XI в. — *великий князь*. Местные князья, возглавлявшие племенные союзы, участвовали во внешнеэкономических акциях великого князя.

Киевская Русь управлялась вначале выборным, а позднее наследственным князем. Сыновья князя размещались в качестве наместников в главных городах и платили отцу дань. Со смертью отца земли разделялись между сыновьями. Поначалу в Киевском государстве действовал *родовой принцип наследования*. Освободившийся престол передавался старшему в роде, т.е. следующему брату отца, а если его не имелось — старшему племяннику. Таким образом, сын мог рассчитывать на наследство только после смерти старших родственников. При этом новый великий князь переселялся в Киев из прежнего своего княжества вместе с дружиной и боярами, а другие князья в свою очередь перемещались по старшинству в княжества, ближайшие к Киеву. Нередко этот принцип нарушался, ситуация запутывалась, вызывая непримиримую вражду внутри семьи и жестокие распри между родственниками.

Постепенно традиция родового наследования стала заменяться *принципом отчинности*, т.е. передачи престола от отца к сыну. Это, в свою очередь, вело к определенной отчужденности, разобщенности, недостаточной политической устойчивости государства. К примеру, Ярослав Мудрый в целях единения страны, сохранения управления внутри одной княжеской семьи, помня о тяжести междоусобиц после смерти своего отца Владимира Красное Солнышко, разделил Русь на пять княжеств по числу своих сыновей. Так началось раздробление Руси, длившееся почти пять веков.

В то же время пространственная и геополитическая ситуация требовала сильной княжеской власти. Великому князю принадлежала верховная законодательная власть. В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредоточивалась также исполнительная власть и ряд судебных функций. Многие крупные законы были изданы великими князьями и носили их имена.

Великий князь, будучи военачальником, возглавлял войско и вел его в бой. Так, *Владимир Мономах* (1053—1125) в конце жизни

вспоминал о 83 своих крупных походах. Нередко князья были ранены или даже гибли в бою, как, например, воинственный князь *Святослав* (942—972).

В Киевской Руси получило развитие и городское хозяйство. Нестрашно иностранцы называли её *Гардарикой* — страной городов. Число городов быстро росло. Если в IX—X вв. их насчитывалось более 25, то в XI в. городов было уже более 80, а к 30-м гг. XII в. — около 300.

Наиболее привилегированную группу населения составляли купцы, особенно гости, которые вели иностранную торговлю. Широкой известностью пользовалось искусство ремесленников (строителей, гончаров, кузнецов, оружейников, ювелиров и др.). Это была довольно грамотная часть населения, о чем свидетельствуют авторские надписи на изделиях и многочисленные берестяные грамоты.

Таким образом, в Древней Руси уже тогда складывались сословия, скрепленные единством трудовой деятельности, социально-производственных интересов и правового статуса.

В процессе развития феодализма в Киевской Руси складывался аппарат управления, ведавший сбором пошлин и тарифов, судопроизводством, княжеским дворцовым хозяйством и т.д. Вначале имела место численная, десятичная система управления, возникавшая в военной организации, пока еще не отделявшая центральное управление от местного. Именно начальники воинских подразделений: десятские, сотские, тысяцкие стали теперь возглавлять соответствующие звенья государственного управления. К примеру, если за тысяцким сохранилась функция военачальника, то сотскому доверялись городские судебные-административные дела. Позднее десятичная система переросла в *дворцово-вотчинную*, соединив управление великокняжеским дворцом с государственным управлением. Так, отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты.

Влиятельную группу крупных феодалов составляли *бояре* (от древнерус. «бояръ» — «боец, дружинник»). Большинство историков разделяют бояр X—XI вв. на княжеских (княжих мужей) и земских (старцев градских, потомков родо-племенной знати). Они представляли высший слой общества и были обязаны служить в войске князя, оставаясь полными хозяевами на своей земле — система *сюзеренитета-вассалитета*.

Великий князь в своей деятельности опирался на дружину. В XI—XII веках *дружина* четко делится на два слоя: *дружину старейшую, лепшую* (лучшую), *переднюю*, и *дружину молодую* (младшую). Первую составляли княжеские мужи, бояре. Они занимали высшие военные и гражданские должности: посадника, тысяцкого, воеводу. Они же

были советниками князя и наиболее влиятельной составляющей неча. В младшую дружину входили детские, отроки, гриди, дети боярские (так именовалась дворовая прислуга — слуги князя). Князь по важным вопросам держал совет со старшей дружиной. Но в разрешении некоторых вопросов тактического характера мог советоваться с дружиной в целом.

На местах управление находилось в руках местных князей, в городах — *посадника* (представителя княжеской администрации), *бичарей* (представителей низшего звена княжеской администрации, объявлявших княжеские указы, собиравших подати, вызывавших ответчиков в суд и пр.), а в сельской местности — *волостеля*. За свою работу они получали «корм». Так складывалась *система кормлений* — содержания должностных лиц (наместников, волостелей и др.) за счёт местного населения. Эта система просуществовала до середины XVI в. и была ликвидирована при Иване IV Грозном в ходе земской реформы 1555—1556 гг.

Хотя судебные органы пока еще не сложились, их функции осуществлял либо сам князь или представитель администрации, либо специальное должностное лицо — *вирик* и многочисленные его помощники, проводившие сбор штрафов и т.д. Судебными полномочиями обладали также церковные органы и феодалы-вотчинники.

Формированию государственности в Киевской Руси сопутствовало становление и развитие законодательной системы. Исходным ее источником являлись обычаи, традиции, мнения, пришедшие из первобытнообщинного строя, так называемое обычное право.

Среди наиболее ранних известных памятников русского права — *Закон русский* (видимо, свод устных норм обычного права), *договоры Руси с Византией* 911, 944, 971 гг., относящиеся к международному, торговому, процессуальному и уголовному праву главным образом в дружинно-купеческой среде; *церковные уставы* X—XI вв., содержащие нормы брачно-семейных отношений, преступлений против нравственности и церкви и др.

Наиболее крупным памятником, подлинным сводом древнерусского права, широко отразившим особенности политического и социально-экономического строя Древнерусского государства, является *Русская Правда*. Поражая высоким уровнем законотворчества, развитой для своего времени правовой культурой, этот документ действовал до XV в. и состоял из Отдельных норм Закона русского; Древнейшей Правды или Правды Ярослава; Дополнения к Правде Ярослава (положения о сборщиках судебных штрафов) и др.; Правды Ярославичей (Правды Русской Земли, утвержденной сыновьями Ярослава Мудрого); Устава Владимира Мономаха, включавшего Устав о резах (процентах), Устав о закупах и т.д.; Пространной Русской Правды.

В основу эволюции Русской Правды легло постепенное расширение правовых норм от княжеского (доминиального) закона в среде дружины, определения штрафов за различные преступления против личности. Закон предусматривал неравноправие людей, относящихся к разным социальным группам (дружинники, феодалы, сельские общинники, челядь).

Определенные юридические привилегии предусматривали и для таких групп населения, как князья, бояре, княжьи мужи, княжеские тиуны, огнищане (управляющие вотчиной) и т.п. За убийство представителя привилегированного слоя устанавливалась более высокая уголовная ответственность и особый порядок наследования недвижимости (земли).

Вира (штраф) за убийство или нанесение увечий зависел от категории пострадавшего: 80 гривен за «лучших людей», 40 — за простого свободного человека, 20 — за нанесение тяжких увечий и т.д. При этом вира поступала в казну, а пострадавший получал денежное вознаграждение. Жизнь зависимых людей ценилась низко: 12 или даже 5 гривен, что и вирой не считалось.

Много занимался законодательством Ярослав Мудрый. В его «Церковный устав» введен законодательный акт, регулировавший взаимоотношения княжеской власти и церкви, а также права в области суда, сбора дани и т.д. В начале XI в. Ярославом Мудрым утверждается Русская Правда, составленная, видимо, в период его правления в Новгороде и осуществлявшая попытку урегулировать взаимоотношения между новгородцами и варягами, входившими в княжескую дружину.

В 1097 году по инициативе Владимира Мономаха — внука Ярослава Мудрого — в г. Любече прошел *съезд князей*, целью которого ставилось устранение усобиц и принятие мер к охране русской земли от половцев. Вводились новые правила организации власти на Руси. Каждый князь «держал отчину свою». Однако этот принцип не стал непреложным законом, усобицы возобновились.

Владимир Мономах остался в исторической памяти как талантливый правитель государства, все силы положивший на укрепление единой власти, сохранение единства страны и ее преобразование.

Сын Владимира Мономаха, *Мстислав Владимирович* (1076—1132), был последним князем единой Руси, с его смертью русская земля окончательно распалась, начался длительный период феодальной раздробленности.

В Правде Ярославичей нашло отражение устройство вотчины как формы земельной собственности и организации производства. Ее центр составляли хоромы князя или боярина, дома его приближенных.

Управлял вотчиной *огнищанин* (княжеский дворецкий). *Княжий подъездной* занимался сбором налогов. Работой крестьян руководили *нашенные* и *сельские старосты*. В вотчине, организованной по принципу самообеспеченности, применялся труд ремесленников. Есть упоминание и о торге (рынке), и о купеческой торговле.

Государственное устройство Руси в домонгольский период

Со второй трети XII в. на Руси начался период феодальной раздробленности, через который прошли все феодальные страны Европы и Азии. Это был закономерный этап в поступательном развитии феодального производства, обусловленный завершением становления феодальных отношений и вступлением феодализма в свою зрелую стадию, которая характеризуется завершением сложения и развития всех его экономических и социально-политических институтов.

Феодальная раздробленность как новая форма государственно-политической организации, сменившая раннефеодальную Киевскую монархию, соответствовала новому феодальному обществу как комплексу сравнительно небольших феодальных миров.

В пределах небольших княжеств-государств феодалы могли более эффективно защищать свои территориально-корпоративные интересы, с которыми мало считались в Киеве, где рассматривали подчиненные ему города и области только как источник поступления дани и как *столы-кормления* (стол в Древней Руси — княжеский престол). Превращение столов-кормлений в наследственные в одном из княжеских родов государства-княжения сопровождалось развитием новых форм поземельных и политических отношений между феодалами, оформившихся в сложную систему вассалитета и сюзеренитета.

Феодальная раздробленность более эффективно и гибко защищала интересы феодалов, разделенных территориально и политически границами государств-княжеств.

Вместе с тем утрата государственного единства Руси, сопровождавшаяся началом затяжных княжеских усобиц, ослабляла и разъединяла ее силы перед лицом возрастающей угрозы иноземной агрессии.

Политический строй русских земель и княжеств имел свои, местные особенности. В одних землях княжеская власть смогла подчинить себе местную знать и укрепиться. В Новгородской земле, наоборот, утвердилась феодальная республика, в которой княжеская власть утратила роль главы государства и стала играть подчиненную, преимущественно военно-служебную роль.

С укреплением феодальной раздробленности общерусское значение власти киевских великих князей постепенно свелось до номинального «старейшинства» среди других князей. Связанные друг с другом сложной системой сюзеренитета и вассалитета правители и феодальная знать княжеств при всей своей местной самостоятельности были вынуждены признавать старейшинство сильнейшего из своей среды (великого князя), объединявшего их усилия для разрешения вопросов, которые не могли быть решены силами одного княжества или же затрагивали интересы ряда княжеств.

До середины XII в. таким главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси был *киевский князь*. Со второй половины XII в. его роль перешла к *местным великим князьям*, которые в глазах современников были ответственны за исторические судьбы Руси.

В конце XII — начале XIII в. на Руси определились три основных политических центра, каждый из которых оказывал решающее влияние на политическую жизнь в соседних с ним землях и княжествах:

- для Северо-Восточной и Западной (и в немалой степени для Северо-Западной и Южной) Руси — *Владими́ро-Сузда́льское княжество*;
- для Южной и Юго-Западной Руси — *Галицко-Волы́нское княжество*;
- для Северо-западной Руси — *Новгородская феодальная республика*.

В условиях феодальной раздробленности резко возросла роль *общерусских и земельных съездов* (снемов) князей и их вассалов, на которых рассматривались вопросы междукняжеских отношений и заключались соответствующие договоры, обсуждались вопросы организации борьбы с половцами и другие совместные действия. Но попытки князей созывом таких съездов сгладить наиболее отрицательные последствия подчинения киевскому князю, связать свои местные интересы и встававшие перед ними проблемы общерусского (или общеземельного) масштаба в конечном счете терпели неудачу из-за не прекращавшихся между ними усобиц.

Князья обладали всеми правами суверенных государей. Небольшие размеры княжеств позволяли им лично вникать во все дела по управлению, вершить суд на своем дворе или во время объездов своих владений. Наряду с продолжавшими действовать нормами Русской Правды в землях и княжествах начинают складываться свои правовые нормы, находившие отражение в *междукняжеских договорах* и *торговых договорах* русских городов с зарубежными городами. В сборниках церковного права содержались нормы, касающиеся семейно-брачных и других сторон жизни феодального общества, отнесенных к юрисдик-

ции церковного суда. В составе княжеской и вотчинной администрации, составлявшей в совокупности *аппарат управления в княжествах*, фигурируют военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие должности (воеводы, наместники, посадники, волостели, тысяцкие, дворские, казначеи, печатники, конюшие, вирники, тиуны и др.).

Материальное обеспечение их осуществлялось передачей им части доходов от управления («кормления») или же пожалованием земель в вотчину.

Одной из важнейших обязанностей вассалов было оказание своему сюзерену помощи советом, обязанность думать вместе с ним «о строе земельном и о ратех». Этот совещательный орган при князе старшая дружина (княжеская дума) не имел юридически оформленного статута, созыв его и состав, так же как и круг вопросов, ставившихся на обсуждение, зависели от князя. Рекомендации для князя считались не обязательными, но лишь немногие князья решались их игнорировать или поступить вопреки совету своих могущественных вассалов. При слабых князьях власть фактически сосредоточивалась в руках родовитых бояр, удельных князей из ближайшего окружения князя.

Помимо бояр и лиц из дворцового управления в княжеской думе принимали участие представители высшего духовенства. С ростом церковного землевладения духовенство превращалось в могущественную сословную корпорацию феодалов-землевладельцев. Опираясь на свой духовный авторитет, возраставшее экономическое могущество и преимущество, которое ей давало сохранение в условиях раздробленной Руси сословного и организационного единства, церковь начинает претендовать на роль верховного арбитра в междукняжеских отношениях, активно вмешиваться в политическую борьбу и княжеские усобицы.

Особый политический строй, отличавшийся от других княжеских земель, сложился в XII в. в Новгородской земле.

Здесь республиканские органы управления встали рядом и над княжеской властью. Новгород принимал к себе князей только по собственному выбору и на определенных условиях. Князь выполнял функцию связующего звена, с одной стороны, Новгорода с Русью и порядками в остальных ее землях, а с другой — отдельных частей Новгородской земли, ведал вопросами защиты Новгорода и его владений от нападений внешних врагов, был высшей судебной инстанцией. Но все эти судебные и административные действия он совершал не один и не по личному усмотрению, а в присутствии и с согласия выборного новгородского посадника: «без посадника ти, княже, суда не судити, ни волостей раздавати, ни грамот ти даяти».

По мере того как политический строй в Новгороде приобретал все более выраженный боярско-олигархический характер, права и сфера деятельности княжеской власти неуклонно сокращались.

Низшей ступенью организации и управления в Новгороде было объединение соседей — «уличан» — с выборными старостами во главе. Пять городских районов — «концов» — образовывали самоуправлявшиеся территориально-административные и политические единицы, имевшие также в коллективной феодальной собственности особые земли. В концах собирались свои вече, избиравшие старост.

Высшим органом власти, представлявшим все концы, считалось городское *вечевое собрание* свободных горожан, владельцев городских дворов и усадеб. Все важные вопросы жизни Новгородской земли до вынесения их на вече предварительно обсуждались в узком кругу небольшой группы наиболее влиятельных бояр (оспода — совет господ). Основная масса городского плебса, проживавшая на землях и в усадьбах феодалов на положении арендаторов или кабальных и феодально-зависимых людей, была неправомочна участвовать в вынесении вечевых приговоров.

Вече рассматривало важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, приглашало князя, заключало с ним *ряд* (договор), избирало главных правительственных лиц в Новгороде — *посадника* и *тысяцкого* — и имевший в Новгороде особое значение *суд* по торговым делам.

Посадник избирался из самых влиятельных бояр на неопределенное время. Будучи посредником между князем и народом, он вместе с князем имел право судить и управлять, руководил собраниями вече, от имени Новгорода вел переговоры с другими княжествами и зарубежными государствами и заменял князя в его отсутствие.

Тысяцкий возглавлял городское ополчение, суд по торговым делам и осуществлял контроль за налоговой системой.

За всю историю Новгородской республики должности посадника, тысяцкого, кончанских старост занимали только представители 30—40 боярских фамилий — элиты новгородской знати (300 «золотых поясов»).

Чтобы еще больше укрепить независимость Новгорода от Киева и превратить новгородскую епископию из союзника княжеской власти в одно из орудий своего политического господства, новгородской знати удалось добиться выборности (с 1156 г.) новгородского епископа (позднее архиепископа), который как глава могущественной церковной феодальной иерархии превратился вскоре в одного из первых сановников республики. Он принимал участие во всех важных гражданских делах, имел свой суд, собственный штат и даже собственный воинский полк.

Вечевой строй в Новгороде и Пскове был своеобразной феодальной демократией, одной из форм феодального государства, в котором демократические принципы представительства и выборности должностных лиц на вече создавали иллюзию народовластия, участия всего Новгорода в управлении, но где в действительности вся полнота власти была сосредоточена в руках бояр и привилегированной верхушки купечества. Считаясь с политической активностью городского плебса, бояре умело использовали демократические традиции самоуправления в качестве символа новгородской вольности, прикрывавшего их политическое господство и обеспечивавшего им поддержку городского плебса в борьбе с княжеской властью.

Феодальная раздробленность отмечена также экономическим и культурным подъемом русских земель. Укрупнились старые и росли новые города — их число в XIII в. достигло 300. В политическом отношении феодальная раздробленность в какой-то мере создала в последующем необходимые условия для объединения Руси на новом, более высоком уровне.

Государственность в период Золотой Орды

В XIII веке народам Руси пришлось вести тяжелую борьбу с иноземными захватчиками. С востока на Русь обрушились полчища монголо-татарских завоевателей. С запада русские земли подверглись агрессии немецких, шведских и датских рыцарей — крестоносцев. Исход борьбы с захватчиками надолго определил исторические судьбы народов нашей страны, оказал огромное влияние на их дальнейшее экономическое и государственно-политическое развитие, привел к значительным изменениям в этнической и политической карте Восточной Европы и Средней Азии. Особенно разрушительным для Руси было нашествие монголо-татарских завоевателей.

Зависимость Руси от ханов Золотой Орды выражалась, прежде всего, в тяжелой дани, которую русский народ вынужден был платить завоевателям. В отличие от завоеванных стран Средней Азии, Прикаспия, и Северного Причерноморья, ставших территорией монгольских государств, Русь сохранила свою государственность.

Оставив в руках князей власть в их княжествах, ханы ограничились контролем за их вассальной верностью и деятельностью посылаемых в русские земли своих специальных представителей — *баскаков*. По их доносам «провинившихся» в чем-либо князей вызывали в Орду или же посылали на Русские земли карательную рать.

Сбор дани был отдан ханами на откуп мусульманским купцам из Самарканда и Бухары («*бесерменам*»), которые облагали население до-

полнительными произвольными поборами, кабалили крестьян и горожан ростовщическими путами и продавали несостоятельных должников в рабство на восточных невольничьих рынках.

В конце XIII в. под давлением народных антиордынских выступлений сбор дани ордынцы передают русским князьям.

В целом система государственного управления на Руси в рассматриваемый период принципиально не изменилась. Во главе государства стоял великий князь, опиравшийся на дружину. Определенную роль играли княжеская дума (старшая дружина) и *сьезы* (общерусские, или общеземельные, съезды князей). Поскольку Русь оказалась в вассальной зависимости от Золотой Орды (западного улуса Монголо-татарской империи), ханы присвоили себе право выдавать князьям ярлыки на право княжения. Превратив выдачу ярлыков в объект соперничества и торга между князьями, ханы пользовались этим своеобразным инструментом политического давления, вмешивались в княжеские усобицы. На практике реализовывали известный принцип: разделяй и властвуй.

2.3. Государственность на Руси в XIV—XV вв.

Верховная власть над всеми землями в Северо-Восточной Руси формально принадлежала великому князю Владимирскому, что закреплялось выдаваемыми золотоордынскими ханами ярлыками на «великое княжение». По мере усиления других княжеств значение Владимира как стольного города всей Северо-Восточной Руси падает. После смерти *Александра Невского* (1220—1263), которому еще удавалось удерживать в повиновении удельных князей и Новгород, великокняжеский титул превращается в объект ожесточенного соперничества между князьями, чему способствовали, как уже отмечалось, своей политикой на Руси правители Золотой Орды. С конца XIII в. князья, получавшие *ярлыки* на великое княжение, оставались жить в столицах своих княжеств.

В XIV веке в отдельных землях Северо-Восточной Руси складываются свои «великие княжения», правители которых, оставаясь формально вассалами великого князя Владимирского, были, в свою очередь, верховными правителями для крупных и мелких феодалов из их собственных «великих княжений» — удельных князей, бояр, дворян, обязанных ему военной службой и другими вассальными обязательствами.

Междукняжеские договоры, носившие в основном характер двустороннего соглашения (докончания) великого князя со своим вассалом (или несколькими вассалами), постепенно вытесняли рас-

пространенную ранее практику созыва (*сменов*), князей и вассалов. В договорных грамотах князей определялись условия и объем вассальной службы, границы княжеских владений, условия разрешения земельных и иных споров, торговых отношений между княжествами и т.д. Значительное место в договорных грамотах отводилось вопросам, связанным с крестьянскими переходами из одного княжества в другое, с беглыми холопами, борьбе с разбойниками.

Вершину феодальной иерархии составляли *великие князья*, титул которых соответствовал понятию верховного сюзерена.

Вторую ступень составляли их вассалы — *удельные князья*, обладавшие правами суверенных государей в пределах своих княжеств.

Третью ступень занимали княжеские вассалы из числа крупнейших феодалов-землевладельцев княжества, *бояре* и *служилые князья*, потерявшие права удельных. Термин «боярин», прилагавшийся ко всякому знатному богатому землевладельцу, постепенно стал получать значение высшего придворного чина, участника совещательного при князе совета (боярской думы) — *бояре великие и введенные*.

Низший слой феодальной иерархии составляли слуги, мелкие служилые феодалы, владевшие землями на вотчинном и условном феодальном держании. Слуги составляли основной контингент княжеской и боярской администрации, несли военную службу. В XI—XV веках для обозначения таких слуг входят в обиход новые термины: *дворяне* и *дети боярские*.

Многоступенчатая, со сложными внутренними взаимосвязями феодальная иерархия представляла собой в период феодальной раздробленности форму организации, обеспечивавшей феодалам защиту их интересов, вовлечение в феодальную зависимость и удержание в подчинении масс крестьянства и горожан.

Сложившийся в XI—XIII вв. политический строй русских княжеств не претерпел в XIV—XV вв. каких-либо существенных изменений. Удельным князьям как верховным собственниками всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть над населением княжества. В делах управления князья опирались на поддержку своих вассалов, виднейшие представители которых входили в состав особого совещательного органа при князьях — *боярскую думу*. «Думцами» князя были также представители местной высшей церковной иерархии и должностные лица из системы дворцового управления. Влиятельнейшим среди «думцев» был *тысяцкий*, возглавлявший городское ополчение. Городами и волостями управляли на принципах «кормления» *наместники* и *волостители*, наделенные судебными и административными правами в отношении «черного» тяглого люда. Население

феодалных вотчин было подсудно землевладельцам, обладавшим иммунитетными правами, полнота которых зависела от положения землевладельцев в системе феодальной иерархии.

С XIV века на Руси начинается процесс объединения русских земель в единое государство, что было необходимо для освобождения от монголо-татарской зависимости и чему способствовала победа в *Куликовской битве* (1380). Общим в политике князей в период государственной централизации стало стремление к ограничению иммунитетных прав феодалов. Суд по делам о «душегубстве», разбое и «татьбе» (воровстве) из иммунитетных прав исключался и вершился самим князем или его ближайшим доверенным лицом. Обычно князь вершил и все дела, связанные с правами на владение землей.

Наиболее развитым было управление доменальными (дворцовыми) княжескими землями и хозяйством. Во главе дворцовой администрации стоял *дворский* (дворецкий), в ведении которого были дворцовые слуги (слуги под дворским), выполнявшие различные функции в системе дворцового управления, управлявшие *путями* — отдельными отраслями княжеского хозяйства (конюшние, стольники, чашничные, ловчие, сокольничие). Княжеской казной и архивом ведали *казначей* и *печатник*.

С возрастанием письменной документации в суде, дипломатии и т.д. при дворах князей начал складываться штат дьяков и подьячих, занимавшихся делопроизводством и составивших впоследствии основу приказной бюрократии. Характерной чертой управления в княжествах в XIII—XV вв. было соединение дворцового управления с государственным.

Дальнейшее развитие получил государственно-политический строй в Новгороде и Пскове. С конца XIII в. вся полнота власти в них перешла к республиканским органам. В XIV—XV веках в Новгороде и Пскове оформляется развитый административный и судебный бюрократический аппарат, создаются свои правовые кодексы — *Новгородская* и *Псковская судные грамоты*.

Определяющим в эволюции политического строя в Новгороде было усиление его боярско-олигархического характера. Новгородское родовитое боярство консолидируется в замкнутую правящую касту, не допускавшую в свою среду и к власти даже представителей меньших бояр — богатых, но не родовитых феодалов-землевладельцев (житых людей). Узурпация боярством республиканских органов власти выразилась, прежде всего, в происходившем на протяжении XIV—XV вв. резком увеличении числа посадников (с одного — в XII—XIII вв. до 34—36 — во второй половине XV в.), представлявших исключительно боярскую знать пяти городских концов и составивших вместе с други-

ми высшими должностными лицами (архиепископом, тысяцким, кончанскими старостами) новгородский сенат — *Осноту (Совет господ)*, боярское правительство республики.

Важную роль в управлении и политической жизни Новгорода играл *архиепископ*, крупнейший феодал-землевладелец. Архиепископ фактически возглавлял Совет господ, его наместники осуществляли управление рядом новгородских областей.

Помимо подведомственной ему обширной сферы церковного суда в его ведение перешли многие дела, подсудные ранее князю, среди которых важнейшее значение имели дела, связанные с поземельными отношениями, торговыми операциями.

Вместе с боярством новгородское духовенство выступало решительным противником объединительной политики московских князей и было готово во имя своих местных интересов пойти на стовор с литовскими феодалами, осуществлявшими в XIV—XV вв. агрессию против русских земель.

Процесс объединения русских земель возглавила Москва, которая до нашествия монголо-татар была небольшим пограничным пунктом Владимиро-Суздальского княжества. В XIV веке она превратилась в крупный феодальный центр.

В борьбе между княжествами за политическое преобладание Москва выдвигается как общерусский центр, возглавивший объединение разрозненных русских земель в единое государство и за освобождение от золотоордынской зависимости.

Со второй половины XIV в. русские земли во главе с Московским княжеством стали именоваться *Великой Русью*.

Дмитрий Донской в своей духовной грамоте-завещании передал право на великое княжение Владимирское своему старшему сыну *Василию* (1371—1425) без согласования с ханом. С тех пор независимый от Орды способ передачи верховной власти в Северо-Восточной Руси становится наследным правом московской княжеской семьи.

Именно с княжения *Дмитрия Донского* (1350—1389) Москва становится общепризнанным политическим и национальным центром формировавшегося Русского государства.

Управление государством во второй половине XV в.

Территорию Русского государства, сложившуюся в конце XV в., составили Владимиро-Суздальская, Новгородско-Киевская, Смоленская, Муромо-Рязанская земли и часть земель Черниговского княжества. Русь превратилась в крупнейшее государство Европы. С конца XV в. она стала называться *Россией*.

В истории России XV в. ознаменован окончательным освобождением от монголо-татарской зависимости.

Централизация московского государства обусловила создание централизованного аппарата управления и новой структуры власти.

Московское государство оставалось в XV в. раннефеодальной монархией. *Великий князь* являлся главой государства; имел широкий круг прав — законодательных (издавал законы), исполнительных (осуществлял государственное руководство), судебных. По мере централизации государства власть великого князя усиливалась и изменялась. Первоначально свои законодательные, административные и судебные полномочия великий князь осуществлял только в границах собственного *домена*. С падением значимости удельных князей великий князь на Руси стал подлинным властителем всей территории государства.

Власть великого князя усилилась после падения могущества Золотой Орды. С 1480 года московские князья стали и фактически, и юридически независимы, т.е. суверенными государями. В годы княжения *Ивана III* (1440—1505) московский великий князь стал именоваться государем всея Руси (с 1478 г.). В целях повышения международного авторитета он женился на племяннице византийского императора — Софье Палеолог. Притязал Иван III на самодержавие. Как известно, Русь приняла от Византии атрибуты православной державы, государственную и религиозную символику. Великокняжеским гербом стал византийский двуглавый орел.

Княжение *Ивана III* было временем не только объединения русских земель (в это время были присоединены к Московскому княжеству Ярославль, Ростов, Новгород, Пермь) и складывания централизованного государства, но и выдвижения православной церковью тезиса о том, что «Москва — третий Рим» (разработан старцем Филофеем). Согласно этой концепции, Иван III был провозглашен приемником державных прав византийского императора Константина XI (1403—1453), и оформилась идея союза княжеской власти с христианским миром. Княжеской власти придавался божественный статус, что положило начало оформлению на Руси *цезаризма*.

Однако власть монарха в России в этот период была ограничена органами управления раннефеодального государства.

Значительную роль в системе государственных органов играла *Боярская дума*. Она берет начало от совета при князе (старшая дружина, княжеская дума), который известен еще со времен Киевской Руси. Историки относят оформление Думы к XV в. По сравнению с княжеским советом Дума была значительно лучше организована с юридической и организационной точки зрения. Теперь она была постоян-

но действующим органом, ее состав был относительно стабильным. В Думу входило от 5 до 12 бояр и около 12 окольничих. Это был совещательный орган. При такой малочисленности состава советниками государя были только те аристократы, на которых он мог полагаться. Великий князь не обязан был считаться с мнением Думы, но фактически любое его решение должно было получить одобрение боярства, иначе в жизнь оно не проводилось. Поэтому боярство осуществляло через Думу политику, удобную ей. Таким образом, весомая роль Думы и господство в ней крупных феодалов были признаками раннефеодальной монархии.

Другая особенность раннефеодальной монархии — наличие в системе управления государством XV в. черт предыдущего периода, а также зарождения нового приказного управления.

Унаследованная от прошлого *дворцово-вотчинная система* включала две части: 1) управление дворца во главе с *дворским* (дворецким), имевшим многочисленных слуг, 2) *пути*, обеспечивавшие специальные нужды князя и его окружения (сокольничий, ловчий, конюшенный, стольничий, чашничий и т.д.). В ведение путей выделялись определенные княжеские села и целые местности (вотчины). Пути не только собирали с выделенных мест те или иные продукты, но и были административными и судебными органами. Руководили путями *путные бояре*.

Постепенно система дворцово-вотчинных органов превращалась из органов, обслуживавших личные нужды князя, в общегосударственные учреждения, т.е. выполняла важные задачи по управлению всем государством. Так, в XV в. в функции дворецкого уже входили вопросы, связанные с землевладением церковных и светских феодалов, а также общий контроль над местной администрацией. Кроме того, если прежде выполнение княжеского поручения носило временный характер, то теперь оно превращалось в постоянную службу.

Усложнение функций дворцовых органов потребовало создания большого и разветвленного аппарата — росло число дьяков (чин дворца), которые специализировались на выполнении дел определенного круга. Самостоятельным ведомством стала великокняжеская казна (она выделилась из состава дворцовой службы), была создана большая дворцовая канцелярия с архивом и другими подразделениями.

Таким образом, в XV в. началось перерастание *дворцово-вотчинной системы* в *приказную систему* управления, что также было одним из показателей централизации Российского государства.

С объединением земель и ростом великокняжеской власти отказались от деления страны на *уделы* и ввели деление на *уезды*. Это были

более крупные административно-территориальные единицы. Уезды делились на *станы*, а станы — на *волости*. Но поскольку границы государства расширялись и различные местности входили в его состав в разное время, то полного единообразия в административно-территориальном делении еще не было: наряду с уездами сохранились *земли*. Существовали *разряды* — военные округа, а также *губы* — судебные округа.

Возглавляли отдельные административные единицы представители центра — должностные лица. Уезды возглавляли *наместники*, волости — *волостели*. Содержание этих должностных лиц осуществлялось за счет местного населения, получения от него «корма». Говоря современным языком, в набор корзины «корм» входили натуральные и денежные поборы, судебные и другие пошлины. Кормленщики содержали свой аппарат управления. Они не были заинтересованы в делах управления вверенных им территориальных подразделений, поскольку сроки их назначения были непродолжительными (год — два). Наместники и волостели проявляли лишь заботу о личном обогащении за счет неконтролируемых законных и незаконных поборов с местного населения, что вызывало его недовольство. Системой кормлений были недовольны не только местные жители, но и поднимающееся дворянство, поскольку она не могла их оградить от сопротивления крестьянства и доходы от местного управления получали бояре.

С конца XV в. на местах стала формироваться *система полицейских служителей* — бирючей, тюремных сторожей, палачей и т.д.

В этот период самоуправления в городах еще не было. Наместники и волостели наряду с уездами и волостями управляли городами, находившимися на их территории. Позже появились специальные органы городского управления. В XV веке утвердилась должность *городчика*, по существу военного коменданта города, осуществлявшего надзор за состоянием городских укреплений, выполнением местным населением повинностей, связанных с обороной. Использовали городчиков и для земельных дел. К концу XV в. роль городчиков возросла: им были предоставлены широкие полномочия в земельной, финансовой и других сферах управления, причем не только в городе, но и прилегающем уезде. Они стали именоваться *городовыми приказчиками* и подчинялись великокняжеским казначеям. Иногда на один город назначалось два и более приказчиков. Должность городовых приказчиков замещалась местными землевладельцами, главным образом дворянами и детьми боярскими. Поэтому для дворян и детей боярских это был свой орган местного управления, а для великого князя — надежный проводник политики централизации.

Хотя во время монголо-татарского нашествия православные митрополиты получали от ханов ярлыки, закреплявшие привилегии церкви, по мере подъема движения за освобождение русского народа от гнета православная церковь становилась на путь борьбы с завоевателями. В то же время церковь была крупнейшим феодалом, обладавшим огромным имуществом. Помимо десятины, установленной в пользу церкви при крещении Руси, в Московском государстве она получила новые и значительные источники доходов. Церковь обладала своей юрисдикцией судебными органами, имела собственные военные формирования. Все это давало ей независимость от государства, и церковь даже стремилась к приоритету над ним. Однако к концу XV в. князьям удалось в обмен на сохранение в неприкосновенности земельных имуществ церкви добиться признания верховенства светской власти.

Организационная структура церкви была сложной. Органы церковного управления включали: *епископаты, епархии, приходы*. Во главе церкви стоял *митрополит*.

В качестве основного законодательного акта действовала Русская Правда, но с целью приспособления древнерусского права к изменившимся условиям была создана новая ее редакция.

В целях все большего подчинения на местах власти московского князя наместничьим управлением издавались такие правовые документы, как *уставные грамоты*, в которых регламентировалась деятельность кормленщиков (например, *Белозерская уставная грамота* 1488 г.). Памятником финансового права является *Белозерская таможенная грамота* 1497 г., в которой предусматривался порядок сбора внутренних таможенных пошлин путем сдачи их на откуп.

Выдающимся памятником права XV в. был *Судебник 1497 г.*, который внес единообразие в судебную практику российского государства, ограничения в судебную деятельность кормленщиков, положил начало закрепощению крестьян в общегосударственном масштабе.

В XV веке судебная система включала несколько инстанций: суд наместников (волостлей, воевод); суд Боярской думы, или великого князя; приказной суд. Боярская дума и приказной суд выделились в качестве самостоятельной судебной инстанции в конце XV в. Кроме того, действовали церковные и вотчинные суды, а также смешанные, состоявшие из представителей центра и мест. Судебный аппарат не был отделен от административного, управленческого.

Из русских городов были отозваны баскаки, что в дальнейшем уменьшило возможность Орды непосредственно вмешиваться во внутримитрополитическую жизнь Руси.

Кроме того, монголо-татары старались открыто не посягать на духовный образ жизни русских людей и прежде всего на их православную веру, хотя и разрушали церкви. В какой-то мере они были терпимы к любой вере, и у себя в Золотой Орде не мешали отправлению любых религиозных обрядов.

Основные понятия:

Военная демократия; вече; община; полюдье; Боярская дума; дружина; кормление; Русская правда; вотчина; приказы; местничество.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Что представляла собой форма общественных отношений на ранних этапах становления Древнерусского государства? В чем ее суть?
2. Какова роль и функции соседской (территориальной) общины в системе управления на Руси?
3. В чем состояло значение принятия Русью христианства с точки зрения государственного управления?
4. Каким образом строилось управление русскими княжествами в период монголо-татарского нашествия?
5. Проведите сравнительный анализ органов государственного управления и их функций в период формирования феодализма (IX—X вв.), в условиях раннефеодальной монархии (XI—XII вв.), в домонгольский период (вторая треть XII — первая треть XIII в.), в условиях Золотой Орды и в конце XV в. после освобождения от монголо-татарской зависимости.

Темы докладов и рефератов

1. Государственное и военное управление в Новгородской и Псковской феодальных республиках.
2. Дворцово-вотчинная система управления, ее сущность, структура и содержание.

Литература

Основная

1. *Байнова М.С.* История государственного управления в России: учеб. пособие. М. : Директ-медиа, 2016.
2. *Мумладзе Р.Г.* История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.

3. *Кузьбожев Э.Н.* История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. *Моисеев В.В.* История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с. —

Дополнительная

1. Военная история Отечества с древних времен и до наших дней. Т. 1—3. М., 1995.
2. Наше Отечество. Опыт политической истории. Ч. I. М. : Терра, 1991.
3. История государственного управления. Учеб. пособие. М. : МГОУ, 2014.
4. *Цейтлин Р.С., Сергеев С.А.* История государственного управления и муниципального самоуправления в России: Учеб. пособие. М. : Омега-Л, 2006.

Глава 3. Развитие системы центральных органов власти и управления государства в XVI — первой половине XVIII в.

Важнейшими социально-экономическими процессами, происходившими в России в рассматриваемый период, были: завершение объединения русских земель и складывания единого централизованного государства, существенно увеличившего свою территорию; изменение формы государственного устройства (трансформация раннефеодальной монархии через сословно-представительную в абсолютную); завершение перехода от дворцово-вотчинной к приказной системе управления; превращение поместной системы землевладения в ведущую форму.

В конце XVI в. численность населения России достигла 7 млн человек. Расширился национальный состав. В рамках этого государства, одного из самых крупных в Европе, была объединена русская народность.

3.1. Высшие и центральные органы власти в России в XVI—XVII вв.

Государственное управление в XVI—XVII вв.

Этот период характеризуется как период *сословно-представительной монархии*. Царю для осуществления своей власти приходилось обращаться к услугам Боярской думы, Земских соборов и других представительных органов управления.

После смерти в 1533 г. Василия III на великокняжеский престол вступил его трехлетний сын *Иван IV* (1530—1584). Государством фактически управляла его мать, Елена Глинская. В этот период активизировалась борьба за власть между боярскими группировками, что привело к ослаблению центральной власти.

Обострение внутривластной обстановки требовало поиска выхода из такого положения. По предложению различных групп бояр при Иване IV в 1547 г. была создана *Избранная рада*. В нее входили наиболее близкие к царю советники, занимавшиеся важнейшими делами государственного управления. Возглавлял раду *А.Ф. Адашев* (?—1561), происходивший из богатого, но не очень знатного рода. Участвовали в работе Избранной рады представители различных слоев господствующего класса (князья, священники, митрополит, дьяк). Рада просуществовала до 1560 г., она не была официальным государственным учреждением, но фактически в течение 13 лет управляла государством от

имени царя. Некоторые историки считают, что время правления рады было самым демократичным периодом царствования Ивана IV. Преобразования, которые проводила Избранная рада, получили название реформ середины XVI в.

Реформы Ивана IV затронули прежде всего аппарат государственного управления, как центральный, так и местный. Были изменены налоговая система, порядок сбора торговых пошлин.

Окончательный удар по феодальной вотчине Иван Грозный нанес в 1565 г., учредив *опричнину*. Из общего государственного земельного фонда были выделены обширные территории, составлявшие особый удел, доходы с которых должны были поступать в государеву казну. Вся остальная территория составляла *земщину*, оставшуюся в управлении старых учреждений.

Эта реформа была аграрным переворотом середины XVI в.; ее суть — перераспределение земель бояр в пользу дворянства; ликвидация независимости крупного феодально-вотчинного княжеского землевладения и укрепление центральной власти. Опричнина сыграла большую роль в усилении экономической мощи царя.

Однако опричный террор наносил беспощадные удары не только по боярской и княжеской знати, но и по всему населению. Будучи мощной военно-карательной силой царя, опричнина скоро вызвала озлобление против него во всех слоях населения. Царь вынужден был отказаться от опричнины. Это произошло в 1572 г.

В XVI веке, когда окончательно сложилось национальное великорусское государство, изменилась форма государственного устройства — от раннефеодальной монархии Россия перешла к *сословно-представительной монархии*, изменился также статус монарха. В 1547 году Иван Грозный венчался на царство. Теперь великий государь всея Руси стал именоваться *царем*. Титул царя по тогдашним понятиям резко возвышал его над всей титулованной русской знатью и приравнивал в положении с западноевропейскими императорами. Сам царь издавал указы, законы, уроки, судебники.

Боярская дума

В этот период сохраняется *Боярская дума* — законосовещательный орган, состоявший из представителей феодальной аристократии. Она явилась продолжением и развитием княжеской думы X—XI вв. в новых исторических условиях. Без Думы не обходился ни один государь, не исключая и Ивана Грозного.

Самостоятельной роли Боярская дума не играла. Являясь своеобразным эквивалентом государственного совета, она всегда действова-

ла вместе с царем, составляя совместно с государем единую верховную власть. Это единство особенно ярко проявлялось в делах законодательства и в международных отношениях. По всем делам выносилось решение в следующей форме: «Государь указал и бояре приговорили» или «По государеву указу бояре приговорили».

Словосово-представительная монархия сложилась в результате борьбы великих князей и царей за дальнейшее укрепление централизованного государства. Власть государя на этом этапе еще не достигла такой силы, чтобы стать абсолютной. В компетенцию Думы входило участие в формировании законодательства, в управлении и судебной деятельности. Боярская дума с течением времени пыталась приобрести всю полноту власти.

В состав Боярской думы изначально входили только *бояре* в древнем значении этого слова, т.е. крупные землевладельцы. Затем с превращением их в служилых людей возникло разделение на бояр вообще и бояр служилых. Высший класс служилых именуется *боярами введенными*, т.е. введенными во дворец для постоянной помощи великому князю в делах управления. Другой низший разряд таких же дворовых слуг именуется *путными боярами*, или путниками, получившими «путь» — особые поручения, и осуществлявшими наместническо-представительские функции князя. Они занимали отдельные хозяйственные и административные должности при княжеском дворе (постельничий, конюший, соколыничий, чашиничий и др.).

Советниками князя, членами Боярской думы могли быть только бояре введенные, именуемые иногда «большими». Это и было переходом к образованию из боярства чина, дававшего в дальнейшем право на заседание в Думе.

Второй элемент, вошедший в состав Боярской думы по мере уничтожения уделов, это *князья*, становившиеся советниками великого князя по своему званию князей, не нуждаясь вначале в особом назначении в чин боярина, так как считали свое звание выше боярского. Этот элемент преобладал в Думе до конца XVI в., а с этого времени уже далеко не всякий князь попадал в Думу. Многочисленность служилых князей принудила сделать между ними выбор и проводить в Думу лишь некоторых чрез чин боярина. Кроме этих двух элементов в состав Думы входили и некоторые должностные лица. Так, присутствовать в Думе мог *околыничий* — звание, которое затем было обращено в чин. При Иоанне III право суда и управления принадлежало боярам и околыничим.

В начале XVI в. великий князь начал вводить в Думу людей худородных, простых дворян, которые и получили титул *думных дворян*, что

также превратилось в чин. Этот элемент особенно усилился во время борьбы Ивана Грозного с родовитым боярством. К этому же времени относится появление в Думе и *думных дьяков*. Рост объема письменного делопроизводства привел к появлению канцелярии при Думе. Дела, которые Дума в полном объеме не могла вести, поручались думным дьякам, а именно: посольским, разрядным и некоторым другим. Эти отрасли вверялись дьякам как делегатам Думы. Думных дьяков в XVI в. было, как правило, четыре. Такое положение выводило их из разряда секретарей. Они становились, по сути, министрами, и каждый по своему ведомству, имели право голоса в заседаниях Думы, хотя членами Думы не считались. При Феодоре Алексеевиче число думных дьяков увеличилось до 14.

Число членов Думы только с XVI в. становится более определенным. Со времен великого князя Василия Иоанновича уже ведутся списки членов Думы. От Иоанна III к сыну его перешло три боярина, шесть окольных, один дворецкий и один казначей. Во время царствования Иоанна Грозного состав Думы был расширен втрое в целях ослабления в ней роли боярской аристократии. В этот период из Думы выделяется более узкий орган, в который входили приближенные к царю советники — *Избранная рада* и *Ближняя дума*.

После Феодора Иоанновича число думных людей возрастает с каждым царствованием (за исключением Михаила Фёдоровича). Так, при Борисе Годунове их было 30, в смутное время — 47; при Михаиле Фёдоровиче — 19, при Алексее Михайловиче — 59, при Фёodore Алексеевиче — 167. Не всегда все члены Думы собирались в заседания. Возможно, полные заседания Думы происходили в особо важных случаях, в частности, при созыве Земских соборов (непременную часть которых составляла Дума). Для обсуждения дел назначены были понедельник, среда и пятница, но в случае надобности бояре заседали и в другие дни. Заседания Боярской думы проходили, как правило, в Грановитой палате Московского Кремля.

Председательство в Думе принадлежало царю, но он не всегда присутствовал на заседаниях. В этом случае бояре решали дела и без него, окончательно или же их решения утверждались государем. Члены распределялись в Думе по порядку чинов, а каждый чин — по местнической лестнице породы. Соборное уложение предписывало Думе «всякие дела делати вместе». Этим косвенно утверждалось начало единогласия при решениях. В конце XVII в. возникает особое отделение Думы для судебных дел: «расправная палата», состоявшая из делегатов Думы (по несколько членов от каждого чина). Во время выезда бояр с царем из Москвы в поход на месте оставлялось несколько ее членов

«для ведания Москвы». В эту комиссию Думы шли все доклады из приказов, но окончательно решались ею только дела меньшей важности; прочие отсылались к царю и находившимся при нем боярам.

В начале XVII столетия Боярская дума продолжала играть большую роль в управлении государством. Считалось, что царь на Руси правит страной вместе с Думой. В Думу входили представители четырех думных чинов: бояре, окольничие, думные дворяне и думные дяки. Самым важным и престижным был первый чин — *боярин*. В этот чин царем назначались лица из двух десятков самых знатных фамилий, потомков правящих домов Древней Руси, а также старых московских боярских родов.

Окольничими были князья и потомки московских бояр. Все они были выходцами из 60 наиболее древних и знатных фамилий. Чин *думных дворян* получали дворяне, выбившиеся «в люди» благодаря личным заслугам, долгой и верной службе государю. В целом думными дворянами стали в XVII в. представители 85 фамилий мелкого российского дворянства.

Думные дяки выслужились из простых приказных дяков, а иногда и подьячих. Они, как правило, были дельщиками-бюрократами и играли большую роль в делах управления. В их функции входило докладывание дела в Думе и формирование ее решения.

Численный состав Боярской думы менялся. В конце 70-х гг. XVII в. в ней было 97 членов, из них: 42 боярина, 27 окольничих, 19 думных дворян и 9 думных дяков. Таким образом, аристократический характер Думы сохранялся, хотя в Думу все больше проникало дворян и дяков.

На заседаниях Думы обсуждались по указанию царя наиболее важные государственные дела: объявление войны, заключение мира, сбор чрезвычайных налогов, принятие новых законов, спорные вопросы по представлению приказов, по жалобам отдельных лиц. Решения Думы становились законом после их утверждения государем. Таким образом, Дума являлась законосовещательным, распорядительным и контролирующим органом.

Председателем Думы был царь, в его отсутствие знатный боярин по поручению царя. Когда царя не было, решение Думы признавалось проектом и требовалось его окончательное утверждение государем. Особое внимание в Думе уделялось дипломатическим и военным вопросам. Дума контролировала дипломатическую переписку. Для переговоров с иностранными послами Дума создавала временные «ответные» комиссии, а потом заслушивала отчеты о ходе этих переговоров. Обязанности секретаря Думы по внешним связям исполнял дяк, возглавлявший Посольский приказ.

XVII век был периодом существенного роста роли Боярской думы, поскольку царская власть в период Смутного времени была ослаблена и шла борьба за русский престол. Особенно повысилось значение Думы, когда в 1606—1610 гг. на престоле был *Василий Шуйский* (1552—1612). Он подчинился требованиям бояр и принял от них крестоцеловальную грамоту, что означало небывалое ограничение боярами власти царя. После его низложения на Руси даже был период, когда вся полнота власти временно перешла к Боярской думе. Она состояла тогда из семи влиятельных бояр, поэтому ее правление в период междоусобицы получило в истории название *семибоярщины*. В эти годы Русь оказалась на грани утраты своей государственности, т.е. государственной самостоятельности.

В середине XVII в. роль Боярской думы постепенно снижается, что было одним из признаков движения России к абсолютной монархии. Наряду с ней при царе существовала так называемая Ближняя, или Тайная, дума — узкий круг особо доверенных лиц, советников верховного правителя. Для управления текущими делами в случае отъезда царя из столицы Боярская дума создавала временные комиссии. Более важные дела посылались «в поход» царю. При Боярской думе с 1681 по 1694 г. существовала *Расправная палата*, в которую входило 11 и более членов. Это был особый судебный отдел для рассмотрения спорных гражданских дел.

Земский собор

В XVI веке в России возник принципиально новый орган государственного управления — *Земский собор*.

В состав Земского собора входили царь, Боярская дума, Освященный собор (высшее духовенство), представители «земли» т.е. служилые люди (дворяне), верхи посадских людей (торговые люди, крупное купечество), т.е. кандидаты трех сословий. Земский собор как представительный орган был двухпалатным. В верхнюю палату входили царь, Боярская дума и Освященный собор, которые не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением. Члены нижней палаты были выборными. Порядок выборов на Собор был следующим. Из Разрядного приказа воеводы получали предписание о выборах, которое зачитывалось жителям городов и крестьянам. После этого составлялись сословные выборные списки, хотя число представителей не фиксировалось. Избиратели давали своим выборным *наказы*. Выборы проводились не всегда. Бывали случаи, когда при срочном созыве собора представители приглашались царём или должностными лицами на местах. В Земском соборе значительную роль играли дворя-

не (главное служилое сословие, основа царского войска) и особенно торговые люди, так как от их участия в этом государственном органе зависело решение денежных проблем для обеспечения средствами государственных нужд, прежде всего оборонных и военных. Таким образом, в Земских соборах нашла проявление политика компромисса между различными слоями господствующего класса.

Регулярность и продолжительность заседаний Земских соборов не были заранее регламентированы и зависели от обстоятельств, важности и содержания обсуждавшихся вопросов. В ряде случаев Земские соборы функционировали непрерывно. Они решали основные вопросы внешней и внутренней политики, законодательства, финансов, государственного строительства. Вопросы обсуждались по сословиям (по палатам), каждое сословие подавало свое письменное мнение, а потом в результате их обобщения составлялся соборный приговор, принимаемый всем составом Собора. Таким образом, правительственная власть имела возможность выявить мнения отдельных сословий и групп населения. Но в целом Собор действовал в тесной связи с царской властью и Думой. Соборы собирались на Красной площади, в Патриарших палатах или Успенском соборе Кремля, позже — Золотой палате или Столовой избе.

Кроме названия «Земский собор», это представительное учреждение в Московском государстве имело и другие наименования: «Совет всея земли», «Собор», «Общий совет», «Великая земская дума».

Идея соборности начала развиваться в середине XVI в. Первый Земский собор был созван в России в 1549 г. и вошел в историю как Собор примирения. Причина его созыва — восстание горожан в Москве в 1547 г. Напуганные событием, царь и феодалы привлекли к участию в этом Соборе не только бояр и дворян, но и представителей других слоев населения, что создавало видимость привлечения к государственному управлению не только господ, но и третьего сословия, благодаря чему недовольных удалось несколько успокоить.

На основе имеющихся документов историки полагают, что Земских соборов состоялось около 50. Все Соборы условно делят на четыре группы: созданные царем по его собственной инициативе; созданные царем по требованию сословий; созданные сословиями по их инициативе; соборы, на которых избирались на царство.

Преобладала первая группа соборов. Собор 1549 г. относится ко второй группе, так как он был созван по требованию сословий. Созванный в 1598 г. Собор избрал на царство Бориса Годунова.

Наиболее сложную и представительную структуру имели Стоглавый собор 1551 г. и Собор 1566 г.

Стоглавый собор 1551 г. — собор русской церкви, созданный по инициативе царя и митрополита. В нем участвовали в полном составе Освященный собор, Боярская дума и Избранная рада. Такое название он получил потому, что его решения были сформулированы в 100 главах, отразивших перемены, связанные с централизацией государства. На основе местных святых, почитавшихся в отдельных русских землях, был составлен общерусский список святых. По всей территории страны унифицировалась обрядность. Собор одобрил принятие Судебника 1550 г. и реформы Ивана IV.

Собор 1566 г. был наиболее представительным с социальной точки зрения. На нем сформировались пять *курий*, объединявших разные слои населения (духовенство, боярство, приказные люди, дворянство и купечество). На этом Соборе решался вопрос о войне с Польшей.

В XVII веке Земские соборы оставались органами сословного представительства, но роль их существенно изменилась — возросло представительство дворян и посадских людей. В течение XVII в. динамика значимости Земских соборов была неравномерной.

Так, в начале столетия из-за социальных потрясений, иностранных вторжений, ослабления государственной власти роль земских соборов серьезно возросла.

Особая роль выпала на долю Земского совета (или Совета всей земли), созданного в период второго ополчения в 1612 г. В него входили представители боярства и духовенства, священного чина и посадских людей. Этот Совет учредил в Ярославле временные приказы (Поместный, Разрядный, Восточный, Монастырский и др.) и денежный двор. Из этого перечня видно, что руководство народной армии, помимо ратных дел, решало многие другие вопросы дипломатические, финансовые, церковные, земельные. По существу он превратился в верховный орган власти (и законодательной, и исполнительной), решающий вопросы внутренней и внешней политики. Это было время, когда соборы играли наиболее важную и прогрессивную роль в общественно-политической жизни России. Например, приговор, вынесенный Земским собором 30 июня 1611 г. в «безгосударное время», признается актом общен исторической значимости.

Исключительно важное значение имел Земский собор 1613 г., созданный с целью восстановления государственной власти в России, избрания на русский престол нового царя. Для его созыва по стране были разосланы грамоты.

По своему составу этот Собор был самым представительным за всю историю Земских соборов России. В нем участвовало примерно 700—800 человек. Это был единственный Собор, на котором при-

существовали, помимо высших сословий, представители стрельцов, казаков, дворцовых и черносошных крестьян. По оценке В.О. Ключевского, этот Собор можно признать первым достоверным опытом действительного представительства.

Как известно, царем был избран 16-летний *Михаил Романов* (1596—1645).

Новая царская династия Романовых утвердилась на русском престоле с 1613 г., ее представители правили страной 300 лет. За царями Романовыми утвердился пышный титул: «Божией милостью Великий государь, царь и Великий князь, Всея России самодержец».

После изгнания интервентов в первые годы правления Михаила Фёдоровича страна переживала разруху, испытывала огромные финансовые трудности. Царь нуждался в поддержке со стороны различных слоев населения, особенно торговых людей, владеющих денежными средствами. В этот период Земские соборы заседали почти непрерывно. Они превратились в органы распорядительной власти, где решающую роль играли представители дворянства и посадских людей и первое время по-своему выражали волю «всей земли». Однако после возвращения из польского плена в Москву в 1619 г. *митрополита Филарета* (1554/55—1633), отца царя Михаила Романова и образования постоянного правительства, роль Земских соборов и соборных депутатов снизилась, они стали собираться реже. Если в период 1613—1622 гг. Соборы действовали почти непрерывно, то с 1622 по 1632 г. они практически не собирались. В период 1632—1653 гг. Земские соборы собирались редко, но вопросы, которые они рассматривали, были очень важными: Соборное Уложение 1649 г., восстание в Пскове, русско-польские, русско-крымские отношения, воссоединение Украины с Россией, вопрос об Азове. Земские соборы этого периода характеризуются активным выступлением сословных групп, предъявляющих требования правительству. После 1653 г. деятельность соборов идет на спад и только в 1683—1684 гг. отмечается небольшой подъем активности, оказавшийся кануном окончательного прекращения их деятельности. Эта тенденция выражала перерастание сословно-представительной монархии в абсолютную.

Приказы

В середине XVI в. в России завершился переход от дворцово-вотчинной к *приказной системе управления* — сложилась разветвленная сеть *приказов*. Перерастание дворцово-вотчинной системы в приказную было показателем централизации Российского государства, так как дворцовые органы, ведавшие ранее лишь княжеским доменом,

теперь становились учреждениями, руководящими всем громадным Русским государством.

Приказы — это учреждения, ведавшие отраслями государственного управления или отдельными регионами страны. Первые приказы появились еще до реформы Ивана IV, когда функции управления теми или иными вопросами стали поручаться (приказываться) боярам. К середине XVI в. в стране существовало около 20 приказов.

Ведущая роль в период становления приказной системы принадлежала *военно-административным приказам*.

В это же время появились специальные территориальные приказы, в ведении которых находилось управление территориями, присоединенными к России или осваиваемыми (*Казанский приказ*).

В период сословно-представительной монархии возник в России зародыш центрального *полицейского органа*. Сначала это был *Разбойный приказ*, в компетенцию которого входила разработка для местных органов наказов по борьбе с общеуголовными преступлениями и назначение на места соответствующих должностных лиц. Этот приказ уже в середине XVI в. возглавил систему полицейско-сыскных органов. В этом приказе утверждались на должности губные старосты, целовальники и дьяки, приговоры губных изб (органы местного управления); во второй инстанции рассматривались разбойные и тяжёлые дела. В Москве полицейские функции выполнял *Земский приказ*.

Дворцовые приказы обслуживали личные потребности царя и его семьи. Их было несколько: приказ *Конюшенный* ведал царской конюшней, были *Ловчий*, *Сокольный*, *Постельничий* и другие приказы. Должности руководителей этих приказов считались особо почетными, и по принципу местничества их могли занимать наиболее родовитые феодалы.

Специально для рассмотрения обращений к самому царю дворян и детей боярских как особая их привилегия при Иване IV был создан *Челобитный приказ*. Для ведения дел о холопах создан *Холопий приказ*, тогда, как прежде, ими занимались местные органы управления и *Казённый приказ*. В Холопьем приказе в особых книгах регистрировались кабальные записи, рассматривались иски по делам о беглых холопах.

Особо важную роль выполнял *Посольский приказ*, ведавший многообразными внешнеполитическими вопросами, которыми до этого занимались многие органы, в том числе Боярская дума. Отсутствие единого центра посольского дела создавало значительные неудобства: прежде всего при большом числе лиц, участвовавших в регулировании межгосударственных отношений, трудно было сохранить государственную тайну.

Посольский приказ вел переговоры с представителями иностранных государств, вырабатывал важнейшие документы по внешнеполитическим вопросам с обоснованием позиции Российского государства, решал пограничные конфликты, занимался обменом пленных и пр. Роль Боярской думы в результате создания Посольского приказа в решении вопросов внешней политики снизилась.

Структура приказов была примерно следующей: во главе стоял начальник — *судья*, в основном из членов Боярской думы. Некоторые бояре управляли сразу несколькими приказами. Помощниками судьи были *дыаки*, набравшиеся, как правило, из рядового дворянства или из духовенства. Им подчинялись *подьячие* — канцелярские служащие из дворян и детей приказных людей. Большие приказы делились на *столы*, образованные в основном по территориальному принципу, а столы в свою очередь — на *повытья*. Так, в Посольском приказе (не делившемся на столы), три повытья ведали связями с Западной Европой, два — с азиатскими государствами.

Расцвет приказной системы пришелся на XVII в. В это время создается ряд новых приказов, управлявших патриаршим хозяйством, а также выполнявших временные и чрезвычайные функции. Всего к 1646 г. в России насчитывалось 26 приказов общегосударственной компетенции, 3 — временных, 5 — дворцовых, 3 — патриарших. В них служило 866 приказных людей.

Необходимость больших финансовых расходов на хозяйственные нужды привела к усилению фискальной деятельности приказов. Поэтому были оформлены *четвертные приказы*, создан ряд новых постоянных и временных центральных учреждений по сбору налогов (приказ *Большой казны*).

Выдвижение в ходе борьбы с польской интервенцией таких социальных групп, как дворянство и казачество, предопределили возрождение *Поместного приказа*, ведавшего массовой раздачей земель, и *Казачьего приказа*.

Новым для приказной системы было формирование *Патриаршего управления* в связи с возрастанием роли в управлении государством патриарха Филарета. С этого времени в стране установилось тройное деление приказной системы государственных учреждений (государственные приказы, дворцовые, патриаршие), тогда как в XVI в. деление было двухчастным.

Особенностью приказов первой половины XVII в. также было широкое распространение временных приказов, хотя они оформлялись законодательным актом о создании, определением их функций, штата, бюджета и назначением главы. Отличались они от постоянно

действующих функциональным и экстерриториальным характером, быстротой и оперативностью работы.

За XVII век число приказов увеличилось с 44 в 1626 г. до 55 в 1698 г. Важнейшие приказы (Посольский, Разрядный) возглавляли думные дяки. Допускалось совместительство, т.е. служба дяков одновременно в двух приказах. Боярин Б.И. Морозов, например, был одновременно судьей в пяти приказах.

Во многих приказах штат не превышал 10 человек. В таких приказах, как приказ Большого прихода, Новгородской четверти, Разбойный, штат состоял из 22—27 человек. Особую группу представляли четыре крупнейших приказа: Поместный (73 человека), Большого дворца (73 человека), Казанского дворца (46 человек), Разрядный (45 человек).

В 1637 году в системе приказов появился новый территориальный приказ — *Сибирский*, выделившийся из Казанского для управления вновь присоединенными землями.

Приказы издавали разнообразные документы: жалованные грамоты, указы от имени царя, памятки, наказы — инструкции должностным лицам, доклады и пыточные грамоты. Систематизировались грамоты путем издания сводных документов — *уставных грамот*.

После принятия *Соборного Уложения 1649 г.*, удовлетворившего основные требования дворянства и верхушки посада, их политическая активность ослабела. Дворянство было больше всего заинтересовано в подавлении сопротивления закрепощенных крестьян. Но так как старый государственный аппарат не справлялся с этими задачами, то потребовалось изменить формы правления путем усиления *абсолютистских начал и перестройки армии*.

Эти изменения коснулись всех ступеней системы государственных учреждений. Наблюдается бюрократизация верховного управления, падает значение соборов — сужается поле их деятельности. Уменьшается значение Боярской думы: в конце века она превращается в своеобразный совещательный орган приказных судей. Как отмечалось, в 1681—1694 гг. выделилась специальная *Расправная палата*, что было признаком бюрократизации Думы. Об изменении характера Думы говорит увеличение ее неродовитой части — думных дяков (от 2—3 до 11—12 человек).

Происходят существенные изменения в приказах как центральных учреждениях. Возникли новые территориальные приказы для управления освобожденными русскими землями и присоединенной частью Украины (*Литовский* и *Малороссийский*), а также два приказа, связанных с новыми явлениями в управлении: *Монастырский* и *Рей-*

тарский, созданный для организации управления войсками нового строя, постепенно сменявшимися дворянское ополчение.

Особое место в приказной системе занял *приказ Тайных дел*, возглавлявшийся самим царем, созданный в 1654 г. и просуществовавший до 1675 г. Он был учреждением нового типа, осуществлял контроль за деятельностью остальных приказов, но прежде всего он был личной канцелярией царя.

Для этого времени характерно развитие дворцовых учреждений, их количество возросло с 14 до 19, а в 1664 г. выделился специальный *Судный дворцовый приказ*. В конце 1650-х гг. создан *Счетный приказ*, контролировавший финансовую деятельность приказов. В 1680-е годы провели реформу по укрупнению приказов, что обусловило сокращение их числа до 37—38.

Во второй половине XVII в. по-прежнему практиковалось совмещение управления несколькими приказами, создавались временные приказы.

В 1682 году отменено *местничество*, т.е. принцип занятия должности в зависимости от знатности происхождения и служебного положения предков. «Разрядные книги», где фиксировались родословные и назначение на должности, сожгли. С этого времени утвердился принцип *служебного соответствия*.

Поскольку местные учреждения не справлялись с поиском беглых крестьян, то организовывались комиссии или приказы сыскных дел. Только за 1658—1663 гг. из Поместного приказа было отправлено на места 25 комиссий. С 1660-х годов создание комиссий приняло массовый характер.

Второй момент в развитии приказов этого периода — резкое возрастание количества занятых в них людей. Если число приказных людей в России составляло в 40-е гг. XVII в. 1611 человек, то в 1690-е гг. оно увеличилось почти в 3 раза и достигло 4567 человек. Из них большая часть была занята в московских приказах, а 1918 человек — в местных государственных учреждениях.

В связи с ростом численности бюрократического аппарата оплата их труда становилась существенной статьей государственных расходов. Правительство предпринимало попытки уменьшить оклады чиновников приостановить рост их численности.

Тенденция к увеличению штатов обусловила потребность в подготовке кадров, годных для работ в приказах. Такая подготовка была организована при самом многолюдном Поместном приказе.

Главными характеристиками государственных учреждений того времени можно считать прямое подчинение центральной власти, на-

личие постоянного штата и бюджета. Вместе с тем громоздкость, недостаточная определенность функций ряда учреждений, особенно приказов, отсутствие системы подготовки квалифицированных кадров снижали эффективность государственного управления, мешали развитию государства.

Реформы Ивана IV охватили не только центральный аппарат государственного управления России. Претерпело существенные изменения и местное управление. Система кормлений отменялась. Её заменила новая, в основу которой был положен принцип самоуправления.

Государство и церковь

В XVI веке церковь в России оставалась одним из крупнейших землевладельцев. На церковных землях работало большое количество крепостных крестьян, принадлежавших монастырям и другим церковным организациям.

В то же время политическая роль церкви возрастала. Поскольку византийская церковь под властью Турции пришла в упадок, то в православном мире значительно возрос авторитет русской церкви. Русская церковь стала богаче византийской, и в XVI в. восточные патриархи часто обращались в Москву за финансовой поддержкой. В 1588 году во время визита в Москву константинопольского патриарха Иеремию для получения субсидий правительство Годунова настояло на избрании Собором 26 января 1589 г. на патриарший престол московского *митрополита Иова* (ок. 1525—1607) с указанием о Москве как о «третьем Риме». Таким образом с 1589 г. в России учреждается *патриаршество* и русская церковь получает полную самостоятельность. Это усиливает ее притязания на политическую власть.

В XVII веке в России проведена церковная реформа, в которой была заинтересована центральная власть и феодалы, не одобрявшие увеличение земельных владений церкви. К этому вела и потребность унификации церквей, их богословской системы и обрядовой практики в России и на Украине в связи с воссоединением. Эту реформу с согласия царя *Алексея Михайловича* (1629—1676) провел *патриарх Никон* (1605—1681). Однако реформа встретила протест со стороны феодалов-церковников, боявшихся, что перемены подорвут авторитет церкви. В русской церкви произошел раскол. Реформу Никона отказывались признать приверженцы старых порядков (*старообрядцы*), среди которых выделялся *протопоп Аввакум* (1620 или 1621—1682). Никон полагал, что духовная власть выше светской власти, царской. Однако светская власть в этот период целенаправленно шла по пути централизации и бюрократизации, и царь не захотел мириться с претензиями

патриарха. Недовольный Никоном царь Алексей Михайлович перестал посещать службы, приглашать патриарха во дворец. Произошел разрыв патриарха с царем. В 1660 году церковный собор лишил Никона патриаршего сана.

Развитие права

Наиболее важным источником права во второй половине XVI в. является *Судебник 1550 г.*, получивший в истории название Царского Судебника. Он представлял собой новую редакцию Судебника 1497 г., в него были внесены изменения, связанные с усилением центральной власти. В Судебнике подтверждалось право перехода крестьян в Юрьев день, правительство не могло еще пойти на его отмену, хотя плата за «пожилое» увеличивалась.

В XVI веке право сбора торговых пошлин перешло в руки государства. Устанавливалась единая для всего государства единица взимания налогов — *большая соха*. В зависимости от плодородия почвы и социального положения владельца земли соха составляла 400—600 га земли.

Другой источник права XVI в. — *Стоглав 1551 г.*, в основном содержащий нормы церковного права и некоторые нормы гражданского, семейного и уголовного права.

Богатым и разнообразным источником права являлись также уставные книги приказов, которых насчитывалось более 20.

Крупнейший источник права XVII в. — *Соборное Уложение 1649 г.* — свод феодального права Российского государства, впервые изданный типографским способом и переведенный почти на все европейские языки. Это был значительный шаг вперед по сравнению с законодательством предыдущего периода. Отличительная особенность этого закона состояла в том, что в нем регулировались не отдельные группы общественных отношений, а все стороны общественно-политической жизни России того времени. В нем были отражены правовые нормы различных отраслей права — гражданского, уголовного и процессуального.

Судебная система

Государственные судебные органы представляли царь, Боярская дума, приказы, судебную власть на местах — наместники, волостели, а с середины XVI в. — воеводы, губные и земские органы.

Царь занимался судебными делами только в случае злоупотребления судей или пересуда (пересмотра) дела по апелляции. Боярская дума могла выступать в качестве суда первой и второй инстанций. Функции Боярской думы как суда первой инстанции заключались в рассмо-

трени дел своих членов, приказных чинов, местных судей, споров о местничестве. Как суд второй инстанции Боярская дума выступала при рассмотрении дел, поступавших из наместнических и приказных судов.

В XVII веке эволюция судебной системы включает создание системы *судебных приказов* (Московский, Владимирский, Дмитровский, Казанский и др.), выполнявших функции высших судебных органов. В дальнейшем эти приказы вместе с Челобитным приказом слились в единый *Судный приказ*.

В начале XVII в. Разбойный приказ, созданный в XVI в., был преобразован в Разбойный сыскной приказ, а к концу XVII в. в приказ *Сыскных дел* (*Сыскной приказ*). В его подчинении находились все губные старосты, целовальники, дыаки и тюремные сторожа. Он ведал делами о разбойниках и «лихих людях».

Судный приказ был высшей судебной инстанцией по гражданским делам. Выступал как суд второй инстанции по решениям, которые вынесли низовые суды наместников, воевод и губных старост. Его деятельность строилась по территориальному принципу.

3.2. Реформы государственного управления в первой половине XVIII в.

Крупнейшие реформы аппарата государственного управления были проведены Петром I в начале XVIII в. Идеологию петровских реформ небезосновательно связывают с теорией административно-государственного управления, распространенной в Западной Европе в XVI—XVII вв. и получившей название «*камерализм*». Исходная идея камералистской доктрины, принятая Петром I, это представление о государстве как о некоем механическом устройстве, которое должно действовать в соответствии с раз и навсегда заведенным рациональным порядком. Камерализм предусматривал создание системы бюрократических учреждений, действующих по строгим правилам, охватывающим все уровни и стороны жизни и проводящих единую политику. Камерализм часто называют также теорией полицейского или регулярного государства, т.е. государства, планомерно и рационально использующего природные и людские ресурсы в соответствии с заранее намеченной целью.

При Петре I происходит форсированное оформление основных институтов самодержавной монархии. Преобразования затронули практически все сферы государственной и социальной жизни, на дли-

тельную перспективу определив развитие страны по пути великодержавия. Реформы государственного аппарата были направлены, прежде всего, на максимальную централизацию управления.

Однако в течение первого десятилетия правления Петра I реформы центральных органов власти носили спонтанный характер и далеко не всегда достигали нужного результата. Пётр не сразу отказывается от приказной системы, но объединяет приказы, близкие по функциям, создавая в то же время органы, способствующие усилению личной власти царя: Ближняя канцелярия (1704—1708), Кабинет (1704—1727), Консилия министров (1708—1711). Создавались и новые приказы: Приказ военных дел, Преображенский приказ. Последний вначале обслуживал резиденцию царя и его матери, затем стал военно-административным органом, а позднее — органом следствия и суда по политическим преступлениям.

Первой попыткой кардинальной административной реформы была губернская реформа 1708—1710 гг. Страна была разделена на восемь *губерний* (Петербургская, Архангелогородская, Смоленская, Московская, Казанская, Киевская, Азовская и Сибирская). В 1713—1714 годах к ним добавилось еще три (Нижегородская, Астраханская и Рижская). Во главе губерний стояли *губернаторы* и *генерал-губернаторы*. Губернатор, сосредоточивший в своих руках основные военные и гражданские функции, имел помощника — вице-губернатора, обер-коменданта (ведая военными делами), обер-комиссара и обер-провиант-мейстера (ведая денежными и хлебными сборами) и ландрихтера (ведая судом). Первоначально губернии делились на уезды во главе с комендантом (по-старому воеводой). Но губернская канцелярия не справлялась с множеством уездов, поэтому с 1719 г. губернии делятся на 50 провинций во главе с воеводами, а провинции — уже не на уезды, а на дистрикты (округа) во главе с земским комиссаром.

Кардинальные реформы центральных органов власти начались с учреждения в 1711 г. Сената — высшего правительственного органа, пришедшего на смену Боярской думе. Полномочия Сената были весьма широки: попечение о правосудии, государственных доходах и расходах, общем управлении, торговле и хозяйстве. Вскоре Сенат стал высшим судебным и управленческим органом. Он состоял из девяти человек, назначаемых царем. При Сенате действовала канцелярия во главе с обер-секретарем. Связь Сената с губерниями осуществлялась через губернских комиссаров, состоявших при губернском столе сенатской канцелярии.

Практически одновременно с Сенатом Пётр организовал новый контрольно-ревизионный институт *фискалов*. Фискалами руководил

обер-фискал, поддерживавший связь с ними через Фискальный стол канцелярии Сената. У него в подчинении было четыре фискала; столько же было в губернских правлениях и один — два фискала — в городах. Фискалы были обязаны «проводывать и доносить про все то, что во пред государственному интересу быть может» (казнокрадство, взяточничество и т.п.). За ошибочные доносы их не наказывали, а за правильные награждали половиной конфискованного имущества (жалованье они не получали). Свои доносы фискалы отправляли в Расправную палату, существовавшую в 1712—1719 гг., откуда доклады поступали в Сенат.

В эти же годы появляются первые проекты реорганизации центральных органов государственной власти. После изучения зарубежного опыта в 1718—1720 гг. было создано 12 *коллегий* (Военная, Адмиралтейская, Иностранная, Вотчинная, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Ревизион-коллегия, Юстиц-коллегия и Главный магистрат). Коллегии приходят на смену приказов и канцелярий.

Каждое звено новой системы органов управления имело строго определенные функции на всей территории страны. Новым был и их коллегиальный характер. Коллегия возглавлялась *президентом*, назначавшимся царем; вице-президент, советчики и ассессоры назначались Сенатом и утверждались царем. Каждая коллегия подчинялась только царю и Сенату. Коллегии отличались от приказов более четкой организацией дела, совместным обсуждением вопросов, причем при обсуждении высказывались сначала младшие чины. Структура и функции коллегий вплоть до организации и делопроизводства и процедуры заседаний были описаны в *Генеральном регламенте* (1720) и регламентах коллегий, что способствовало дальнейшей унификации и бюрократизации государственного управления.

Изменилось и положение церкви. После смерти патриарха Адриана в 1700 г. Русская Православная Церковь возглавлялась местоблюстителем патриаршего престола. Церковные земли были переданы под управление Монастырского приказа. В 1721 году приближенный Петра псковский архиепископ Феофан Прокопович разрабатывает «Духовный регламент», вслед за этим создается Духовная коллегия — *Синод*, в ведение которого передаются церковные дела. Члены Синода приносили присягу на верность царю, как и все чиновники. За деятельностью Синода наблюдал *обер-прокурор*. Таким образом, церковь превратилась в одно из звеньев государственного аппарата.

В 1718—1722 годах проводится реформа Сената. Его членами становятся президенты всех коллегий. Однако вскоре Пётр счел это нецелесообразным и оставил в Сенате президентов лишь трех коллегий

(Иностранной, Военной и Адмиралтейской). Во главе Сената стоял *генерал-прокурор* («око и стряпчий в делах государственных»), которому подчинялись генерал-фискал и канцелярия Сената. С его появлением стала действовать армия прокуроров во всех центральных и местных учреждениях. Таким образом, Сенат превратился в орган контроля за государственным управлением.

Важнейшей реформой, оказавшей влияние на становление государственного аппарата, было введение *Табели о рангах*¹ (1722). Была создана четкая иерархическая система, закрепившая приоритет принципа выслуги и последовательного прохождения всех рангов над принципами знатности и родовитости, что означало определенную демократизацию правящего сословия, так как было узаконено приобретение титула дворянства выслугой и пожалованием государя. Согласно Табели о рангах, вся государственная служба была разделена на гражданскую, военную и придворную и вводила иерархическую лестницу должностей из 14 рангов или классов. Каждый чиновник, достигший чина низшего, 14-го класса по гражданскому ведомству получал личное дворянство, а 8-й класс давал право на получение потомственного дворянства.

Венцом масштабных и стремительных преобразований российской государственности явилось поднесение в 1721 г. решением Сената Петру I в ознаменование победы России в Северной войне титула «Великого, императора и отца Отечества».

Характерно, что Петром I был изменен порядок престолонаследия (от отца к старшему сыну). Теперь царь, независимо от старшинства рожденного наследника, своей волей назначал престолонаследника. Такой порядок наследования престола значительно повлиял на развитие российской государственности.

Система государственного управления, созданная Петром, начала изменяться вскоре после его смерти. Значение Сената в 1725—1735 гг. снизилось. Высшим органом власти стал Верховный тайный совет (1725—1730). Анна Иоанновна (1730—1740) упразднила Верховный тайный совет, учредив кабинет из трех министров. Она же учредила в 1731 г. одно из самых мрачных учреждений эпохи дворцовых переворотов — Канцелярию тайных розыскных дел (на правах коллегии).

При Елизавете Петровне Кабинет министров был упразднен, но создан Кабинет Ее Величества, а с 1756 г. — Конференция при Высочайшем дворе. Права Сената были частично восстановлены. Он был разделен на пять департаментов (духовный, военный, финансовый, судебный и торгово-промышленный).

¹ Приложение 2.

Основные понятия

Сословно-представительная монархия; Земский собор; опричнина; земщина; семибоярщина; Генеральный регламент; Табель о рангах; камерализм; фискал; патриаршество; Сенат; коллегия; Синод.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Что представляла собой опричнина? Какова ее роль?
2. Что такое приказы? На какие группы они подразделялись?
3. Почему Боярскую думу относят к представительным органам?
4. Каковы структура и функции Земских соборов?
5. Проведите сравнительный анализ структуры и функций центральных органов государственного управления при Иване Грозном и Петре I.

Темы докладов и рефератов

1. Сословно-представительная монархия, ее сущность и содержание.
2. Реформа военного управления Петра I.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Г.И. Пешеров [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с. —
5. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

Дополнительная

1. Военная история Отечества с древних времен и до наших дней. Т. 1—3. М., 1995.
2. История государственного управления. Учеб. пособие. М. : МГОУ, 2014.
3. Наше Отечество. Опыт политической истории. Ч. I. М. : Терра, 1991.
4. Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: Учеб. пособие. М. : Омега-Л, 2003.

Глава 4. Государственное управление в России во второй половине XVIII — начале XX в.

4.1. Основные изменения в государственном управлении России во второй половине XVIII в.

Сразу же по воцелении *Екатерины II* на престол участник переворота Н.И. Панин (1718—1783), известный дипломат, советник Коллегии иностранных дел, представил императрице проект изменений в центральном управлении. Он предлагал создать постоянный императорский совет, состоящий из четырех секретарей (иностранных и внутренних дел, военного и морского департаментов) и двух советников. Все важнейшие вопросы должны были рассматриваться Советом в присутствии императрицы, которая принимала окончательные решения. Кроме того, предлагалось разделить Сенат на шесть департаментов.

Проект Н.И. Панина как ограничивающий самодержавную власть императрицы был ею отклонен, однако для ускорения и упорядочения делопроизводства в 1763 г. Сенат был разделен на департаменты. Было создано шесть департаментов, четыре из которых находились в Петербурге: первый занимался важнейшими внутренними и политическими делами, второй — судебными, третий ведал делами западных окраин государства, путями сообщения, высшим образованием, полицией, четвертый — военными и морскими делами. Два московских департамента соответствовали первому и второму петербургским.

После реформы 1775 г. деятельность Сената ограничивается судебными функциями, дела большинства коллегий переходят к новым губернским учреждениям.

В 1785 году Екатерина II издает два важных законодательных акта: Жалованную грамоту дворянству и Жалованную грамоту городам.

Жалованная грамота дворянству, принятая 21 апреля 1785 г., представляла собой свод дворянских привилегий. В соответствии с ней дворянству предоставлялись особые существенные льготы в сравнении с другими сословиями: свобода от обязательной службы, уплаты податей, право на владение крепостными крестьянами и земельными недрами в пределах своих владений. Дворяне могли организовывать мануфактуры, заниматься промышленным производством и торговлей, освобождались от постоя войск. Впервые им предоставлялось право организации дворянских собраний в наместничествах, губерниях и уездах.

Жалованная грамота городам, изданная одновременно с Жалованной грамотой дворянству, представляла собой законодательный

акт, относившийся к городскому самоуправлению и определявший правовое положение различных разрядов городского населения, а также привилегии купечества. *Градское* общество, состоявшее из владельцев недвижимости в городах, купцов, именитых граждан и посадских, получило права юридического лица. Собрание членов *градского* общества избирало городского голову и сословные административные и судебные учреждения. Городское самоуправление давало купечеству некоторую долю участия в местном управлении. Наиболее богатое купечество получило ряд почетных отличий. Органы городского самоуправления находились под строгим контролем правительственной администрации.

Таким образом, в царствование Екатерины II роль центральных органов постепенно была сведена к общему руководству и наблюдению, основные вопросы управления стали решаться на местах.

После смерти Екатерины II в ноябре 1796 г. российским императором стал е 42-летний сын Павел Петрович (Павел I) — одна из самых загадочных и противоречивых фигур в русской истории.

Первым важным правительственным актом в царствование *Павла I* стал новый закон о престолонаследии, который был подготовлен Павлом задолго до начала своего царствования и обнародован в день коронации императора 5 апреля 1797 г. Был восстановлен допетровский порядок перехода власти по прямой линии от отца к старшему сыну. Именно таким образом, по мнению Павла I, можно было укрепить самодержавную власть, чему в основном и была посвящена вся деятельность императора. Считая, что самодержец может удержать власть в своих руках только опираясь на авторитарную силу, Павел I стремился к максимальной централизации, предельному усилению своей личной власти. Для укрепления центрального управления были восстановлены некоторые упраздненные при Екатерине II коллегии, в частности, в 1796 г. — Мануфактур-коллегия, в 1797 г. — Камер-и Берг-коллегии.

Большинство административных вопросов решал сам император. Возросло значение генерал-прокурора Сената, который надзирал за высшими государственными учреждениями. На местах возросло влияние губернских прокуроров, которые следили за губернаторами и другими высшими губернскими чиновниками. Административное деление России было несколько изменено: уменьшено число губерний, возвращены прежние формы управления некоторым окраинам государства.

Сословная политика Павла I развивается в общем русле его политики — усиление личной власти императора, центральных органов.

Действие Жалованных грамот 1785 г. было во многом ограничено. Дворяне вновь обязаны были поступать на службу, переход с военной службы на гражданскую был ограничен.

Таким образом, при Павле I местное и сословное управление было ограничено, власть центральных органов усилилась.

В системе государственного управления в России второй половины XVIII в. можно выделить два неравнозначных по времени и по принципам его переустройства периода: время царствования Екатерины II и годы правления Павла I.

4.2. Особенности государственного управления в первой половине XIX в.

В 1801 году на российский престол вступил *Александр I* (1771—1825) — старший сын Павла I. Александр I не хотел конфликтов с представителями высшего дворянства, но не разделял полностью их взглядов. Так, уже в 1801 г. он, высказывая свое мнение по поводу возможных реформ, заявил, что они должны быть «исключительно делом самого императора и никого другого» и что «реформа администрации предпочтительнее конституции».

Эти идеи Александра легли в основу всей политики реформ 1801—1811 гг. Подавляющее большинство проведенных в этот период мероприятий действительно носили либеральный характер. В выработке и практическом осуществлении этих преобразований Александру I помогали его единомышленники — П.А. Строганов, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей, А.Е. Чарторыйский, разделявшие его либеральные взгляды. Именно под их влиянием были проведены и важнейшие реформы государственного аппарата, которые во многом привели в порядок центральное управление в стране: учреждены министерства и создан Комитет министров.

Особенно важную роль в выработке проекта реформ, направленных на общую демократизацию государственного строя в России, сыграл М.М. Сперанский (1772—1839), выдающийся государственный деятель. Это был исключительно одаренный человек: после окончания Петербургской духовной академии он был оставлен в ней для преподавания математики, красноречия, философии, французского языка и других предметов. Его отличали необыкновенная четкость, логичность мышления и колоссальная работоспособность.

В конце 1809 г. Сперанский представил Александру I план государственных преобразований. Он рекомендовал издать в стране конституцию при сохранении института самодержавия. Важнейшими

характеристиками российской политической системы должны были стать законность, выборность определенной части чиновников и их личная ответственность, практическое воплощение в жизнь принципа разделения властей, расширение политических прав купцов, мещан и государственных крестьян, которые наряду с дворянами должны были выбирать законодательную Государственную думу и распорядительные волостные, окружные и губерnsкие думы, а также судебные органы. Таким образом, главная идея Сперанского сводилась к тому, чтобы «правление, доселе самодержавное, учредить на неперменном законе» и четко разграничить функции между законодательными, исполнительными и судебными учреждениями.

Реализовать сколько-нибудь полно свои планы Сперанскому не удалось: он был отстранен от дел и направлен в ссылку, откуда был возвращен и вновь приближен ко двору лишь незадолго до смерти Александра I. Из всех предложений Сперанского были приняты лишь несколько: в 1809 г. издан указ о придворных званиях, согласно которому служба при дворе не давала никаких привилегий, а лица, имеющие придворные звания, были обязаны поступить на гражданскую или воинскую службу. Все чиновники должны были для получения чина иметь соответствующее образование: знать право, историю, географию, иностранный язык, статистику, математику и даже физику, а если образование было домашним, надо было сдать определенные экзамены. В 1810 году был создан Государственный совет, а с 1811 г. начал действовать важный законодательный акт, определяющий основные принципы организационного устройства министерств и порядок их деятельности, — общее учреждение министерств. Принятие этого документа завершило министерскую реформу, начатую в 1802 г.

Итак, государственный строй Российской империи в годы правления Александра I выглядел следующим образом: император, возглавлявший всю власть, опирался на разветвленный чиновничий аппарат, высшим совещательным органом при императоре с 1801 по 1810 г. был Непременный совет, в который входили 12 человек, назначаемых царем. В 1810 году Непременный совет был упразднен и высшим законосовещательным органом стал Государственный совет.

Председателем Государственного совета был император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80 человек. В его состав входили все министры и другие высшие чиновники. Часть членов Совета назначалась императором по его усмотрению.

На Государственный совет были возложены функции разработки законопроектов, утверждаемых императором, приведения всей правовой системы страны к единообразию.

Государственный совет включал следующие департаменты: военных, гражданских и духовных дел, государственной экономики. В 1831 году к ним был добавлен еще один — департамент дел царства Польского. Деятельность Государственного совета была организована в форме либо общих собраний, либо заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного совета, которой руководил государственный секретарь. Первым государственным секретарем стал М.М. Сперанский.

Высшим судебным органом Российской империи был Сенат. На него были возложены также функции конституционного суда, т.е. обязанность представлять императору сведения о несоответствии издаваемых указов другим, уже существующим правовым актам. Однако эта попытка оказалась неудачной, и постоянно шел процесс сужения компетенций Сената, который из высшего органа суда и надзора за правительственными учреждениями в 20-е гг. XIX в. превратился в высший судебный орган империи. Департаменты Сената являлись высшими апелляционными инстанциями для судов губерний.

В отличие от Сената система центральных органов отраслевого управления претерпела в этот период значительные изменения.

В 1802 году был издан указ об учреждении вместо коллегий министерств: военного, морского, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения.

Военное министерство ведало военными сухопутными силами, Морское — военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета.

Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями.

На Министерство внутренних дел были возложены функции по организации и поддержанию общественного порядка. Таким образом, оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством.

Министерство юстиции осуществляло судебное управление.

Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, а также доходы и расходы государства.

На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово-промышленному развитию страны.

Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии наук, би-

блиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей этого нового для России министерства было осуществление цензуры.

Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров. С 1802 по 1812 г. совещания проводились нерегулярно, по мере необходимости и не имели постоянного организационного статуса. С 1812 года совещания министров были организационно и законодательно оформлены как Комитет министров. В его состав входили министры, а также председатели департаментов Государственного Совета, государственный секретарь и некоторые лица по особому назначению императора. Председатель Комитета министров одновременно был председателем Государственного совета и назначался царем. Комитет министров обсуждал вопросы управления страной в целом, подбора кадров для высших должностей в государстве, рассматривал проекты новых указов, принимал решения по ним, изучал отчеты министерств и предложенные ими законопроекты, анализировал ситуацию в стране. Решения Комитета министров получали силу после утверждения их императором.

Итак, Комитет министров явился еще одним высшим законосовещательным органом Российской империи, так как не имел права принимать окончательные решения по каким бы то ни было вопросам без последующей санкции царя.

Таким образом, функции высших центральных учреждений — Комитета министров, Государственного совета и Сената — нередко переплетались: Комитет министров занимался делами высшей администрации, обсуждением законопроектов, но эти же законопроекты обсуждались и в Государственном совете, а Сенат был единственным органом межведомственного надзора. Ведущим был Комитет министров, воплотивший характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Особо важную роль в управлении государством играл *А.А. Аракчеев* (1769—1834). Он имел большой опыт работы в государственных структурах. Став в 1808 г. военным министром, он немало сделал для упорядочения деятельности министерства, усовершенствовал структуру министерства и улучшив качество его работы.

Главной заботой Аракчеева и тем новшеством, которое лично он внес в жизнь России начала XIX в., было устройство военных поселений. В основе лежала идея создать резерв обученных войск без увеличения расходов на армию. После смерти Александра I в 1825 г. Аракчев лишился всех своих должностей, за исключением поста начальника военных поселений, но методы управления армией и страной, установленные при Аракчеве и получившие название аракчеевщины, со-

хранились в значительной степени и в годы царствования преемника Александра — *Николая I* (1796—1855).

Важнейшим центральным органом государственного управления в России в первой половине XIX в. была Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, созданная еще в конце XVIII в. При вступлении на российский престол Николай I роль Канцелярии особенно усилилась. Фактически с середины 20-х гг. XIX в. она становится органом государственного управления. Структура Канцелярии соответствовала ее функциям и усложнялась параллельно с их расширением. В ее составе было шесть отделений.

Все шесть отделений Канцелярии, по сути, представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная и глубокая внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, была высшим правительственным органом с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

Количественный рост государственного аппарата при Николае I был очевидным и значительным: в середине века он насчитывал уже около 100 тыс. человек. Обширный государственный аппарат свидетельствовал о том, какую большую роль играет государство в жизни общества. Но он был и одной из существенных причин высокого уровня налогообложения и несбалансированности государственного бюджета. Определенную роль в этом процессе сыграло созданное в 1826 г. Министерство императорского двора.

Российская система государственного управления при Александре I становится более четкой и разветвленной, создается система органов вертикального отраслевого управления (на смену коллегиям приходят министерства), усиливаются элементы законности. В России создается новый высший совещательный орган — Государственный совет, которому была передана значительная часть функций Сената. Однако большинство грандиозных планов преобразований не было реализовано, а проведенные реформы не имели принципиального характера. Начав свой путь как либерал и реформатор, Александр I закончил его как сторонник аракчеевских военных поселений.

Император Николай I, вступив на трон, вынужден был для стабилизации положения в стране усилить карательные функции власти. Россия была разделена на жандармские округа, при Императорской канцелярии учреждено III отделение, усилен полицейский надзор за печатью, ужесточена сословность образования. Николай I оставался последовательным сторонником самодержавия, хотя и допускал либерализм в тех случаях, когда это не подрывало власть. При нем была осуществлена реформа государственных крестьян, посессионные ра-

бочие отпущены на волю, купечеству и духовенству предоставлены привилегии, ограничено дробление помещичьих имений. Он много и долго работал над вопросом отмены крепостного права, но провести ее не решился.

4.3. Государственное управления и его особенности во второй половине XIX в.

Необходимость реформ в России обсуждалась с начала XIX в. Однако только *Александру II* (1818—1881) хватило решимости их провести.

Главной реформой явилась отмена крепостного права, затронувшая 22 млн крестьян. 19 февраля 1861 г. Александр II подписал Манифест и Положения, получившие силу закона и возвещавшие отмену крепостного права в России. 5 марта 1861 г. помимо Манифеста были опубликованы Общие, Местные положения и Дополнительные правила, содержащие условия и порядок освобождения крестьян.

В ноябре 1861 г. для рассмотрения вопросов, касающихся наметаемых реформ, был учрежден новый правительственный совещательный орган — Совет министров. В начале своей деятельности Совет рассматривал государственные дела, материалы и отчеты о работе министерств и ведомств. Председателем Совета министров был сам император, ему принадлежало право внесения на рассмотрение любых вопросов. Созывался Совет также по его распоряжению. Членами Совета министров являлись председатель Комитета министров, председатель Государственного Совета, министры, руководители главных управлений. В начале 1880-х гг. Совет министров фактически прекратил работу.

Высшим законосовещательным органом был Государственный Совет, который в 1860—1870-х гг. провел большую работу по рассмотрению проектов законов и подготовке их для утверждения императором. Однако его значение в последующие годы ослабло. Функции Государственного Совета оставались прежними, но при нем были учреждены различные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об устройстве сельского населения) и комиссии (по охране государственного порядка, Особое совещание для охраны спокойствия). В 1880-х годах Государственный Совет был упразднен и его функции возложены на Комитет министров.

Для укрепления финансовой системы страны, осуществления выкупных операций в составе Министерства финансов было создано

Главное выкупное учреждение, на которое возлагался контроль за своевременной выплатой крестьянами кредитов. В составе Министерства финансов был также образован Департамент торговли и мануфактуры, руководивший государственными и принадлежащими царю предприятиями и оказывавший финансовую помощь частным предприятиям. Были упразднены дореформенные казенные кредитные учреждения, и вместо них в 1860 г. был создан Государственный банк. В 1864 году возник первый акционерный Санкт-Петербургский частный коммерческий банк, в последующие годы их число возросло.

В 1865 году Главное управление путей сообщения и публичных зданий было преобразовано в Министерство путей сообщения.

В условиях обострения классовой борьбы, активизации народнического движения в феврале 1880 г. правительство пошло на учреждение Верховной распорядительной комиссии во главе с генералом М.Т. Лорис-Меликовым (1825—1888), на которую возлагалась обязанность установления общественного спокойствия.

Верховным судом, а также высшим органом судебного надзора являлся Сенат, в составе которого в ходе судебной реформы было создано два кассационных департамента: гражданский и уголовный. Сенат мог также рассматривать некоторые дела по первой инстанции. В 1872 году в составе Сената было образовано Особое присутствие для суждения о государственных преступлениях и противозаконных сообществах — высший политический суд России.

Таким образом, реформы 60—70-х гг. XIX в. лишь незначительно коснулись высших органов государственной власти.

Вступивший на престол *Александр III* (1845—1894), отличавшийся консерватизмом мышления, недостаточным для государственного человека образованием, перешел к реакционному курсу во внутренней политике, усилил наступление на демократические принципы, приступил к проведению контрреформ.

8 марта 1881 г. были отклонены разработанные председателем Совета министров М.Т. Лорис-Меликовым проекты, принятие которых предполагало расширение социальной базы монархии за счет либеральной общественности. 14 августа 1881 г. было принято «Положение о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия», которое разрешало вводить в любой местности положение усиленной или чрезвычайной охраны; каждый подозреваемый житель этой местности мог быть арестован распоряжением местной власти на срок до трех месяцев, оштрафован, его дело могло быть передано на рассмотрение военного суда. Это положение давало право местным властям закрывать учебные заведения, промышленные

и торговые предприятия, органы печати и приостанавливать деятельность земских собраний и городских дум.

По новому Городовому положению от 11 июня 1892 г. значительно возрос имущественный ценз для избирателей, что привело к исключению из состава избирателей низших слоев населения. Так, в новой и старой столицах России право избирать Городскую думу имело 0,7% населения города.

Таким образом, самодержавие подвергло переустройству социальные и политические институты, возникшие в 1860—1870-х гг., наметившиеся реформаторские тенденции оказались подавленными в 1880—1890-х гг. Самодержавие сохранило за собой важнейшие управленческие позиции в стране.

В конце XIX в. капитализм вступил в качественно новую стадию развития: он стал мировой системой. Результатом великих реформ 1860—1870-х гг. и промышленного переворота в России явилось быстрое развитие капиталистических отношений. Проведенные Александром III контрреформы не могли остановить капиталистических преобразований. Россия одновременно с передовыми странами вступила в новую стадию. Она нуждалась в радикальных реформах государственного управления, аграрных преобразованиях, введении демократических свобод.

4.4. Государственное управление в России в начале XX в.

Начало XX в. в истории российской государственности связано с последним российским императором Николаем II.

Николай II (1868—1918) взошел на престол в 1894 г. В период его правления в России происходит три революции, начинается формирование парламентского строя, провозглашается ряд политических свобод. Убеждения Николая II явно не соответствовали настоятельным требованиям прогрессивного развития страны. Уверенный в незыблемости самодержавия, в первое десятилетие своего царствования он не внес никаких изменений в государственную систему, управляя страной с помощью армии чиновников, насчитывающей в конце XIX в. 455 тыс. человек. Продолжал функционировать Государственный Совет — законосовещательный орган. Кабинет министров, по сути, не являлся правительством, так как глава каждого ведомства подчинялся непосредственно императору. Деятельность государственных органов отличалась формализмом, полной бесконтрольностью чиновников.

Государственная Дума. Первый опыт парламентаризма

Правительство пришло к выводу о необходимости обновления монархии. 6 августа 1905 г. Николай II издал Манифест о созыве Государственной Думы, которая по имени разработчика проекта, министра внутренних дел А.Л. Булыгина (1851—1919) получила название булыгинской. Одновременно было опубликовано «Учреждение Государственной Думы», статья 1-я которого утверждала, что Дума является *совещательным* органом, и одновременно в нем говорилось, что Дума будет обсуждать законы, сметы министерств и главных управлений, государственные доходы и расходы, дела о постройке железных дорог и т.д.

Устанавливался порядок выборов в Думу: по губерниям, областям и крупным городам. Выборы на окраинах должны были осуществляться на основе особых правил. Политический маневр правительства был рассчитан на привлечение надежных монархических и консервативных сил и прежде всего крестьянства. Высокий избирательный ценз лишил права участия в выборах рабочих, значительную часть городского населения, безземельных крестьян и батраков. Однако надежды царского правительства не оправдались. Булыгинскую думу бойкотировало подавляющее большинство населения России.

Манифест от 17 октября 1905 г. положил начало парламентаризму в России. Это был новый шаг по пути превращения феодальной монархии в буржуазную. Согласно Манифесту, Государственная Дума должна была иметь некоторые черты парламента. Об этом свидетельствует возможность открытого обсуждения государственных вопросов, направления в Совет министров различных запросов, попыток объявления недоверия правительству и т.п.

Царизм вынужден был изменить закон о выборах. По новому закону от 11 декабря 1905 г. были утверждены четыре избирательные курии: от помещиков, городского населения, крестьян и рабочих. Были лишены права голоса женщины, солдаты, матросы, учащиеся, безземельные крестьяне и батраки. Была разработана следующая система представительства в Думе: земледельческая курия направляла одного выборщика от 2 тыс. человек, городская — от 7 тыс., крестьянская — от 30 тыс., рабочая — от 90 тыс. человек. Правительству, продолжавшее надеяться, что крестьянство будет опорой самодержавия, обеспечило ему 45% всех мест в Думе.

По Манифесту 17 октября, Государственная Дума учреждалась как *законодательный* орган, хотя царское правительство всячески стре-

милось ограничить ее законодательные права. В ведении Думы были вопросы, требующие решения законодательным путем: государственная роспись доходов и расходов; отчет государственного контроля по использованию государственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других, менее важных дел. Государственная дума имела право сделать запрос в правительство по поводу незаконных действий, допущенных министрами или главными управляющими.

Дума не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя. Сроки ежегодных сессий, их продолжительность определялись царскими указами.

19 октября 1905 г. был опубликован указ о мерах, направленных на укрепление единства в деятельности министерств и главных управлений. В соответствии с указом был реорганизован Совет министров, на который теперь возлагались руководство и объединение действий главных начальников ведомств по вопросам управления и законодательства.

Царское правительство, не полагаясь только на избирательную систему, накануне открытия первой Государственной Думы опубликовало новое положение о Государственном Совете. По положению от 20 февраля 1906 г. Государственный совет преобразовывался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной Думой. Это было нарушением Манифеста 17 октября.

На выборах в первую Государственную Думу победили кадеты (члены партии конституционных демократов), которые имели 179 мест, или 37,4% (на июль 1906 г.). Большинство крестьянских депутатов вошли в группу трудовиков, которая получила более 400 наказов от крестьян к началу заседаний Думы. Центральным вопросом работы первой Государственной Думы стал аграрный вопрос. На обсуждение Думы представили свои законопроекты кадеты, трудовики и эсеры (члены партии социал-революционеров).

Первая Государственная Дума, поставившая вопрос о принудительном отчуждении помещичьей земли, превращалась в революционную трибуну. И поэтому 9 июля Государственная Дума была разогнана. Было объявлено о созыве второй Думы. Председателем Совета министров был назначен *П.А. Столыпин* (1862—1911), поощрявший деятельность введенных военно-полевых судов и применение смертной казни.

Состоявшиеся в январе — феврале 1907 г. выборы во вторую Государственную Думу принесли успех левым партиям. Главным вопро-

сом в работе Думы вновь стал аграрный вопрос, обсуждение которого приняло острый и нежелательный для правительства характер. Была реальная угроза того, что Дума не утвердит указ от 9 ноября 1906 г., предполагавшего комплекс мер по разрушению коллективного землевладения сельского общества. 3 июля 1907 г. были опубликованы Манифест о роспуске второй Государственной Думы и новый избирательный закон. Сохранив антидемократические положения Закона от 11 декабря 1905 г., новый Закон ввел важные изменения, которые привели к перевесу в Думе помещиков и буржуазии.

Третьеиюньский политический акт обеспечивал сохранение за правительством подлинной власти в стране и Думе. В этой ситуации самодержавие, делая ставку на кулачество, осуществило экономический маневр — от поддержки крестьянской общины перешло к ее разрушению. Основными средствами разрушения общины стали сведение к одному месту (в отруб или хутор) чересполосных крестьянских наделов и массовое переселение крестьян за Урал. Разработанная П.А. Столыпиным программа преобразований помимо аграрной реформы содержала целый комплекс законопроектов, в том числе проекты преобразования системы местных органов. Однако эти законопроекты не были одобрены Государственной Думой.

Столыпинская программа преобразований стала последним шансом самодержавия не допустить революции в России, но эта программа была отодвинута, а основополагающей формулой управления страной явился принцип «сначала успокоение, а потом реформы». С этой целью правительство усилило роль карательных органов, особенно полиции и жандармерии. В соответствии с утвержденным в феврале 1907 г. положением в стране была создана широкая сеть специальных охранных отделений, которые подчинялись департаменту полиции.

Третья Государственная Дума была единственной из всех дум периода думской монархии, проработавшей полный срок своих полномочий — с ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.

Выборы в Государственную думу в 1912 г. обеспечило правооктябристское и октябристско-кадетское большинство. Большевицкая фракция, состоящая из шести депутатов, была обвинена в государственной измене, арестована и выслана на поселение.

С началом войны сессии Государственной Думы созывались нерегулярно и законодательство осуществлялось правительством. Неудачи на фронте и подъем революционного движения в стране разрушили союз царя и Государственной Думы. На четвертой сессии Думы в июле 1915 г. буржуазно-помещичьи фракции выступили с критикой правительства и потребовали создания кабинета, пользующегося до-

верием страны. Созданный фракциями Государственной Думы и Государственным Советом в августе 1915 г. прогрессивный блок пытался заставить самодержавие провести минимум либеральных реформ с целью предотвратить революцию. Это требование не было принято правительством, царизм не мог допустить, чтобы исполнительная власть зависела от законодательной. И все же царизм вынужден был по требованию Государственной Думы принять отставку председателя Совета министров *Б. В. Штюрмера* (1848—1917).

Чрезвычайные органы государственного управления

Неспособность царизма решать задачи военного времени, перестроить хозяйство на военный лад обусловили создание чрезвычайных органов в стране. В 1915 году были учреждены Особые совещания для координации работы отдельных министерств. Состав совещаний с правом совещательного голоса устанавливался Государственной Думой и утверждался императором. Согласно положению о совещаниях, эти органы становились высшим «государственным установлением» и наделялись широкими полномочиями: правом требовать содействия всех общественных и правительственных организаций, устанавливать цены, сроки и очередность выполнения военных заказов, собирать материалы о работе предприятий и т.д. Было образовано несколько Особых совещаний: по обороне; обеспечению топливом, путей сообщения (учреждений, предприятий, работающих на оборону); перевозке топлива, продовольствия и военных грузов; продовольствию; устройству беженцев. Важнейшим являлось Особое совещание по обороне, которое руководило военной экономикой и снабжением фронта. Особые совещания были нормой привлечения буржуазии в государственный аппарат.

В целях оказания помощи фронту буржуазией и помещиками были образованы Всероссийский земский союз и Всероссийский городской союз. Эти союзы создали объединенный комитет — Земгор. Были также учреждены губернские, уездные, фронтовые и областные комитеты, созданные для организации помощи больным, раненым и беженцам. Эти комитеты затем стали выполнять в кустарных и мелких предприятиях заказы военного ведомства на одежду, обувь, обмундирование. Однако из общей суммы заказов в 242 млн руб. организации Земгора выпустили продукцию лишь на 80 млн руб. В 1916 году Земгор прекратил свое существование.

В период войны были расширены права генерал-губернаторов и военных властей в местном управлении в районах, объявленных на военном положении. Компетенция властей определялась Положени-

ем о полевом управлении войск и Правилами о местностях, находящихся на военном положении. Генерал-губернатор получил широкие административные права, права в судебной и полицейской сферах. Он имел право по собственному усмотрению изымать подследные дела для вынесения в административном порядке приговоров — это определялось Военно-судебным уставом.

Расширение административной власти генерал-губернатора в области права означало запрещение всяких народных, общественных и частных собраний, закрытие торговых и промышленных заведений на определённый срок или на весь период военного положения.

Указом царя в первый же день войны было утверждено Временное положение о военной цензуре, в соответствии с которым создавались органы цензуры. На территориях военных действий цензуру осуществляли штабы главнокомандующих армиями, в местностях, находящихся вне военных действий, — главная военно-цензурная комиссия при Главном управлении генерального штаба, местные военно-цензурные комиссии и военные цензоры.

Февральская буржуазно-демократическая революция в России завершилась свержением самодержавия. Победа революции внесла существенные изменения в государственный строй, прежде всего, в форму правления страной.

Временное правительство и Петроградский Совет

27 февраля 1917 г. на заседании Думы был создан Временный комитет Государственной Думы «для восстановления порядка и для сношений с лицами и учреждениями», а 1 марта образовано *Временное правительство*, на которое до созыва Учредительного собрания были возложены *исполнительно-распорядительные* функции. Поскольку полномочия Временного правительства не были определены, оно фактически стало и *законодательным* органом страны.

2 марта 1917 г. Николай II подписал Манифест об отречении от престола в пользу своего брата Михаила, который не осмелился принять российскую императорскую корону. С самодержавием в России было покончено.

Уже в ходе всеобщей политической забастовки рабочие Петрограда по опыту революции 1905—1907 гг. приступили к созданию революционной власти в форме Советов рабочих депутатов. 27 февраля состоялись выборы в Петроградский Совет, который вскоре объединился с Советом солдатских депутатов. Под давлением широких масс Советы действовали как революционная власть. Петроградский совет издал Приказ № 1, который подчинил петроградский военный гарнизон

руководству Петроградского совета и лишил офицеров и Думский комитет возможности использовать армию для подавления революции.

Таким образом, в Петрограде установилось *двоевластие* — своеобразное переплетение диктатуры буржуазии в лице Временного правительства, у которого не было реальной власти, и Совета рабочих и солдатских депутатов, обладавшего реальной властью, — диктатуры пролетариата и крестьянства. Постепенно реальная власть стала переходить к Временному правительству, что во многом объяснялось поведением руководства советов.

3 марта был обнародован состав Временного правительства, председателем которого стал князь *Г.Е. Львов* (1861—1925). В Декларации от 3 марта Временное правительство определило свою программу: амнистия по всем политическим и религиозным делам, свобода печати, союзов, собраний и стачек, отмена всех сословных, религиозных и национальных ограничений, замена полиции народной милицией, подготовка созыва Учредительного собрания.

Продолжавшееся революционное движение масс не позволило Временному правительству, являвшемуся властью буржуазии, оставить в неприкосновенности государственные структуры. Был упразднен Департамент полиции, взамен которого в системе Министерства внутренних дел создан новый орган — Главное управление общественной полиции (переименованное затем в Главное управление по делам милиции). Были ликвидированы особое присутствие Правительствующего сената, Корпус жандармов, Министерство императорского двора и Канцелярия императора.

Были учреждены Министерство продовольствия, Министерство труда. При Министерстве юстиции учреждена Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц.

Временное правительство начало готовить выборы в Учредительное собрание, реформу местных органов, аграрную реформу (созданы земельные комитеты), утвердило права фабрично-заводских комитетов.

В августе был упразднен Святейший Синод и учреждено Министерство вероисповедания.

Были внесены изменения в местное самоуправление: отменены должности генерал-губернаторов, градоначальников, приставов, земских начальников. Их функции переданы губернским, городским и уездным комиссарам Временного правительства.

Судебная система, в целом сохранившая принципы судебных уставов 1864 г., Уголовного уложения, была дополнена революцион-

ными судами, возникшими по инициативе трудящихся масс. По положению «О судах по административным делам» (май 1917 г.) административный суд наделялся правом рассматривать дела по протестам комиссаров правительства на местные органы власти.

Февральская революция значительно расширила права граждан: российские подданные получили политические права — свободу слова, печати, собраний, демонстраций и др. Однако с ликвидацией двоявластия (4 июля 1917 г.) Временное правительство стремилось ограничить права граждан. Так, в июле 1917 г. военный министр и министр внутренних дел получили право не допускать всякие собрания и съезды в целях государственной безопасности. Правительство усилило репрессии в отношении военнослужащих, отказавшихся продолжать войну.

Для разработки законодательных актов было создано Юридическое совещание, которое, в свою очередь, образовало Комиссию по подготовке текста проекта Конституции России. Временное правительство не приступило к решению важнейших вопросов, касающихся народов России, — прекращению войны, решению аграрного вопроса, определению формы государственного устройства. Только 1 сентября 1917 г. Россия официально была объявлена республикой.

Основные понятия

Жалованная грамота дворянству, Жалованная грамота городам; министерства; Земская реформа; земское самоуправление; городская дума; городская управа; Совет министров; Государственный Совет; Манифест; Госсовет; Государственная Дума; Земгор; общественные исполнительные комитеты; Временное правительство; Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Раскройте сущность реформ первой четверти XIX в., основные тенденции развития системы высших и центральных органов управления.
2. Какое значение имели преобразования, проведенные Александром II?
3. Назовите причины кризиса государственного управления на рубеже XIX—XX вв.
4. В чем состоял опыт парламентаризма в России в начале XX в.?
5. Особые органы центрального управления в годы Первой мировой войны.

Темы докладов и рефератов

1. Земская реформа 1864 г.
2. Система государственного управления в условиях Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Г.И. Пешеров [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с. —
5. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

Дополнительная

1. Еремин В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX в.). М. : Новый юрист, 1998.
2. Сергеев С.А., Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: Учеб. пособие. М., 2003.
3. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1999.
4. Щепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX в.

Глава 5. Государственное управление в СССР в период социализма

5.1. Становление и развитие советской системы государственного управления

Становление советской системы управления

Начало формирования новой системы государственного устройства в России началось с 25 октября 1917 г., когда столица Российской империи — Петроград — находилась фактически под контролем восставших (захвачены Государственный банк, телефонная станция, Варшавский вокзал). Утром этого дня было опубликовано написанное *В.И. Лениным* (1870—1924) обращение «К гражданам России!»:

«Временное правительство низложено. Государственная власть перешла в руки органа Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов — Военно-революционного комитета, стоящего во главе петроградского пролетариата и гарнизона».

Вечером 25 октября открылся II Всероссийский съезд Советов. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика. В ходе работы съезда его состав изменился: собрание покинули представители бундовцев, правых эсеров и часть меньшевиков, а большевики получили дополнительно более 80 голосов за счет прибытия опоздавших).

Одним из первых актов II съезда было принятие написанного *В.И. Лениным* обращения «*Рабочим, солдатам и крестьянам!*», в котором фиксировалось изменение государственной власти:

«Опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона, съезд берет власть в свои руки...

Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов...».

В связи с этим встал вопрос о формировании новых органов власти. Она была определена в следующем виде. Верховным органом власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Из 101 его члена 62 были большевиками, 29 — левыми эсерами, 6 — меньшевиками-интернационалистами. Председателем ВЦИК был избран *Л.Б. Каменев*, которого 8 ноября заменил *Я.М. Свердлов*. Впоследствии ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава.

Съезд Советов образовал временное (т.е. до созыва Учредительного собрания) рабочее и крестьянское правительство — *Совет народных комиссаров (Совнарком)*, который получил право законодательной инициативы, оставаясь подотчетным и ответственным перед съездом Советов и ВЦИК. Основным звеном среди центральных органов государственного управления стал *Народный комиссариат*, призванный возглавить ту или иную сторону государственной деятельности. Совет народных комиссаров составлял правительство Российской республики. *Соединение законодательных и исполнительных функций было характерной отличительной чертой новой власти.*

Таким образом, на II Всероссийском съезде Советов были заложены основы нового государственного устройства — Советской Республики, — призванной выражать и защищать интересы трудящихся.

Говоря о решениях II съезда, нельзя не отметить важность принятых первых государственных актов новой власти — Декрета о мире и Декрета о земле.

В докладе о мире, с которым выступил В.И. Ленин, была обоснована необходимость в кратчайший срок начать мирные переговоры. В *Декрете о мире* Советское правительство обращалось ко всем правительствам воюющих стран и их народам начать немедленные переговоры о заключении справедливого, демократического мира без аннексий и контрибуций.

Существование Советской власти было невозможно без коренной ломки старых аграрных отношений. *Декрет о земле* стал основой преобразования деревни. Он утвердил главные принципы аграрной политики Советской власти: конфискацию помещичьих земель, передачу помещичьих имений, «равно как всех земель удельных, монастырских, церковных, со всем их живым и мертвым инвентарем» в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов.

Декрет декларировал отмену частной собственности на землю (ст. 1), превращение высококультурных хозяйств (питомников, садов, племенных хозяйств и т.д.) в показательные государственные или общественные имения (ст. 3, 4), остальные земли подлежали разделу; раздел конфискованной земли по трудовой или потребительской норме с периодическими переделами (ст. 7, 8).

Положения Декрета развил принятый ВЦИК 27 января (9 февраля) 1918 г. *закон о социализации земли*, определивший порядок раздела конфискованных земель и потребительско-трудовую норму, которая должна была рассчитываться так, чтобы обеспечить «возможность безбедного существования семьи землевладельца», но «не превышала бы трудоспособность наличных сил каждого отдельного хозяйства».

Первоначально большевики рассчитывали использовать в интересах социалистических преобразований прежние министерства и другие органы буржуазного государства. Но чиновники, работавшие в министерствах, банках и других учреждениях, объявили по призыву Комитета спасения родины и революции стачку. Большевики обратились к руководству партии левых эсеров с предложением заключить политический блок. В результате переговоров было достигнуто соглашение о вхождении представителей партии левых эсеров в состав правительства. Левые эсеры возглавили наркоматы почт и телеграфа, земледелия, юстиции, а также вновь созданные наркоматы государственных имуществ и местного самоуправления. В остальных наркоматах представители партии левых эсеров заняли посты заместителей наркомов и членов коллегии. Представители партии левых эсеров были введены также в состав других центральных учреждений Советского государства.

К началу 1918 г. наркоматы в основном были сформированы. Одновременно прекращалась деятельность министерств Временного правительства. Декретами Советской власти были распущены Экономический совет, Государственный комитет по народному образованию, Адмиралтейство, Государственный Совет и его канцелярия, канцелярия Государственной Думы и ее Временного комитета и другие учреждения. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован *Высший совет народного хозяйства (ВСНХ)*, на который возлагалось руководство хозяйственно-экономической жизнью Российской республики.

Ближайшей задачей ВСНХ была организация рабочего управления на национализированных предприятиях и налаживание там социалистического производства. ВСНХ координировал деятельность всех хозяйственных наркоматов; в его состав входили представители профсоюзов и фабрично-заводских комитетов.

Составным элементом любой государственной структуры являлись органы охраны общественного порядка. Первоначально охрану революционного порядка выполнял Петроградский Военно-революционный комитет (ВРК), который был упразднен в декабре 1917 г., а затем — *Народный комиссариат внутренних дел (НКВД)*. По его постановлению от 28 октября 1917 г. стала создаваться *Рабоче-крестьянская милиция*. Она находилась в ведении местных Советов и в то же время подчинялась НКВД, который в начале декабря 1917 г. распустил Главное управление милиции, существовавшее при Временном правительстве. При СНК была образована *Всероссийская Чрезвычайная Комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК)*. Ее возглавил Ф. Э. Дзержинский (1877—1926).

Были упразднены все прежние органы юстиции: окружные суды, судебные палаты, Правительствующий сенат, прокуратура, институты судебных следователей, присяжных поверенных и частных адвокатов. Была приостановлена деятельность мировых судов. Декретом СНК от 22 ноября 1917 г. были учреждены выборные *народные суды*, состоявшие из председателя и народных заседателей. Для рассмотрения особо опасных для Советской власти преступлений создавались *революционные трибуналы*. Новые судебные органы работали под контролем *Народного комиссариата юстиции* (Наркомюста).

Для Временного революционного правительства особенно важно было создать конституционную базу новой власти. Но высший законодательный орган — *Учредительное собрание* — не могло это обеспечить. Выборы в него были назначены еще буржуазным Временным правительством, но состоялись они в середине ноября 1917 г. Большинство голосов было подано за кандидатов партии социалистов-революционеров. Из 715 депутатов Учредительного собрания 412 представляли партию эсеров. Партия большевиков имела в нем 183 мандата. На долю остальных партий — от монархистов и кадетов до меньшевиков и анархистов — приходилось 120 мест. Лозунгу «Вся власть Советам!» был противопоставлен лозунг «Вся власть Учредительному собранию!».

Во исполнение решения ЦК РСДРП (б) председатель ВЦИК Я.М. Свердлов, открывший Учредительное собрание 5 января 1918 г., огласил утвержденную накануне ВЦИК *Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа* и предложил депутатам Учредительного собрания принять этот конституционный по своему характеру документ. Представители большинства отказались сделать это, и Я.М. Свердлов закрыл заседание. В ночь на 7 января 1918 г. ВЦИК принял постановление о роспуске Учредительного собрания.

10 января 1918 г. в Петрограде в Таврическом дворце открылся III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а 13 января открылся III Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов. Съезды приняли решение об объединении. В работе *объединенного III Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов* приняли участие 1647 депутатов с решающим голосом и 219 с совещательным. Более 860 делегатов представляли партию большевиков. Съезд заслушал доклады председателя ВЦИК Я.М. Свердлова и председателя СНК В.И. Ленина, содержавшие отчеты о работе высших органов Советского государства, и одобрил их. Съезд принял *Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа* — первый конституционный акт Советской Республики. Съезд

определил форму государственного строя России в пункте первом принятой Декларации: «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам». В Декларации и принятой резолюции о федеральных органах было завершено оформление Российской Федерации. ВЦИКу было поручено разработать и внести на очередной съезд Советов Конституцию РСФСР. Был одобрен роспуск Учредительного собрания и утверждено постановление «О новом обозначении существующей верховной государственной власти». Слово «временное» из наименования Советского правительства было исключено.

1 апреля 1918 г. ВЦИК принял постановление о создании Конституционной комиссии в составе 15 человек. От фракции большевиков в нее вошли: Я.М. Свердлов (председатель), М.Н. Покровский и И.В. Сталин, от левых эсеров — Д.А. Магеровский и А.А. Шрейдер и от эсеров-максималистов — А.И. Бердников. В комиссию вошли также представители ряда наркоматов: юстиции (в том числе известные профессора-юристы М.А. Рейснер, А.Г. Гойхбарг, Г.С. Гурвич), по делам национальностей, финансов, внутренних дел, ВСНХ, по военным делам.

Проект был опубликован 3 июля 1918 г. и в тот же день он был представлен на утверждение Центральному комитету партии, до обсуждения на V Всероссийском съезде Советов. Конституция начиналась с изложения общих принципов. Первые четыре главы повторяли Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятую на III Всероссийском съезде Советов. В главе пятой излагался ряд «общих положений», включая: федеративный характер республики; отделение церкви от государства и школы от церкви; свободу слова, мнений и собраний для рабочих, гарантируемую предоставлением в их распоряжение технических средств для издания газет, брошюр и книг, а также помещений для собраний; обязанность всех граждан работать в соответствии с принципом «Не трудящийся да не ест»; обязанность всех военнослужащих защищать республику; право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России, и право убежищ для иностранцев, преследуемых по политическим или религиозным мотивам; уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам.

Главы с шестой по восьмую касались организации центральной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных Комиссаров (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций».

В главе девятой были определены функции Всероссийского съезда Советов и ВЦИКа, а главы с де 10-й по 12-ю были посвящены организации областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов и образованию городских и сельских Советов.

В 13-й главе определялись избирательные права. Правом избирать и быть избранными признавались «все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», солдаты и нетрудоспособные. Однако исключение составляли лица, использующие наемный труд, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, монахи и священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции.

Конституция РСФСР была принята на *V Всероссийском съезде Советов* (4—10 июля 1918 г.). В ней закреплялась система государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации. Первая Советская Конституция носила ярко выраженный классовый характер. Это определялось, во-первых, порядком предоставления избирательного права. Во-вторых, Конституция предоставляла рабочему классу преимущества при выборах высших органов власти. Так, губернские (т.е. сельские) съезды Советов выбирали делегатов на всероссийские съезды от количества избирателей в 4 раза большего, нежели городские Советы.

Советам предоставлялись самые широкие права. На территории соответствующих административных единиц они признавались высшими органами государственной власти и подчинялись лишь вышестоящим Советам. При этом в основу функционирования всех органов Советской власти неуклонно внедрялся принцип демократического централизма, который, как считалось, создавал наиболее благоприятные условия как для развёртывания местной инициативы, так и для защиты общегосударственных интересов.

Важным звеном в государственной системе являлась армия. На *V Всероссийском съезде* был законодательно оформлен переход ко *всеобщей воинской повинности*, хотя еще в начале апреля 1918 г. были созданы волостные и уездные, губернские и окружные военные ко-

миссариаты, призванные организовать учет военнообязанного населения страны. 22 апреля 1918 г. декретом ВЦИК было введено *всеобщее обязательное военное обучение мужчин* (Всевобуч). 11 июня 1918 г. СНК объявил призыв в Красную Армию рабочих и трудящихся крестьян 1893—1897 гг. рождения в 51 уезде Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов, что означало практический отказ от добровольческого принципа формирования армии.

Позднее (сентябрь 1918 г.) был образован *Революционный Военный Совет Республики* (РВСР) для координации боевых действий Красной Армии на различных фронтах (председатель — Л.Д. Троцкий). В ноябре того же года был образован *Полевой штаб*, осуществлявший непосредственное руководство военными действиями. Образованием декретом от 30 ноября 1918 г. *Совета рабочей и Крестьянской Обороны* завершило меры по организации руководства Красной Армией.

Оформившаяся к лету 1918 г. система управления была готова в основном к проведению жесткой централизации. Оставалось лишь откорректировать некоторые стороны ее деятельности, для того чтобы довести централизацию управления до военной. Предприятия лишались самостоятельности в целях выявления и максимального использования наличных ресурсов.

Верховным органом стал учрежденный ВЦИКом 30 ноября 1918 г. Совет рабочей и крестьянской обороны под председательством В.И. Ленина, который был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств.

Высшим органом управления промышленностью оставался *ВСНХ*. В этот период его структура имела ярко выраженный военный характер. Центральный аппарат ВСНХ состоял из общих (функциональных) отделов, таких как отдел организации производства, отдел снабжения и нормирования, финансово-экономический и другие, и производственных отделов (металла, горный, текстильный и пр.). Производственные отделы решали общие вопросы распределения сырья, ведали учетом и распределением готовой продукции, финансированием отдельных отраслей. В ведении производственных отделов ВСНХ находилось по несколько родственных отраслей промышленности.

Оперативное повседневное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в основном в так называемых главных комитетах — *главках*, или *центрах*, подчинявшихся ВСНХ (Главнефть, Главсоль, Центромель и др.). До конца 1918 г. было создано 42 главка. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло ещё одно звено — *трест*, управлявший несколькими предприятиями.

В условиях Гражданской войны возросла роль общественных организаций в политической жизни страны.

Быстро росло число членов *Российского Коммунистического Союза Молодежи* (РКСМ). Если делегаты его первого съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то второго (октябрь 1919 г.) — уже 96 тыс., а третьего (октябрь 1920 г.) — 400 тыс.

Активное участие в жизни страны принимали и *профсоюзы*. Членство в них было обязательным для рабочих и служащих. Поэтому они представляли самую многочисленную организацию, в рядах которой в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн человек. Профсоюзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка и т.п.

В 1918 году была образована *Продовольственная инспекция*, сыгравшая большую роль в осуществлении контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Нередки были случаи, когда местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации в октябре 1920 г. Наркомата государственного контроля в *Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции*.

В условиях чрезвычайных обстоятельств (экономический кризис, Гражданская война и иностранная интервенция, обострение политических и внутрипартийных противоречий) разворачивается процесс *сращения партийных и государственных структур*. Одним из подтверждений этого процесса стало предложение В.И. Ленина объединить контрольные партийные учреждения — Центральная Контрольная Комиссия (ЦКК) с контрольными советскими органами — Рабоче-крестьянской инспекцией (РКИ). Так был создан новый орган — ЦКК РКИ.

Роль руководителя строительством нового общества отводилась *Коммунистической партии*, призванной направлять деятельность Советов, профсоюзов, комсомола и других массовых организаций. В декабре 1922 г. состоялся I съезд *Советов СССР*, на котором РСФСР, Белоруссия, Украина, Закавказская Федерация (ЗСФСР) объединились в *Союз Советских Социалистических республик (СССР)*. В сентябре 1924 г. в него вошли Хорезмская и Бухарская республики. Таким образом, возникла необходимость подготовки новой конституции.

Советская система государственного управления в межвоенный период

Основные положения Конституции СССР были утверждены на I съезде Советов Союза ССР. Первая сессия ЦИК СССР избрала

Президиум и поручила ему разработать Конституцию. Для этого в январе 1923 г. была образована Конституционная комиссия. Одновременно с Комиссией ЦИК СССР в подготовке проекта Конституции СССР участвовали специально созданные комиссии ЦИК союзных республик. Основные конституционные принципы обсуждались на XII съезде РКП(б), на пленумах ЦК, на съездах, конференциях республиканских и губернских партийных организаций. ЦК РКП(б) образовал специальную комиссию для общего партийного руководства разработкой проекта Конституции. В апреле Президиум ЦИК СССР создал новую, более широкую по составу *Конституционную комиссию*, которую дополнили представители ЦИК всех союзных республик. В июне проект был рассмотрен на Пленуме ЦК РКП(б), а затем на сессиях ЦИК всех союзных республик. Вторая сессия ЦИК СССР (первого созыва) 6 июля 1923 г. утвердила и ввела в действие *Основной Закон*, который подлежал окончательному утверждению на II съезде Советов СССР (январь 1924 г.).

Конституция определяла верховным органом власти нового государства *Съезд Советов*. Очередные съезды Советов должны были созываться ежегодно. Допускался также созыв чрезвычайных съездов Советов. В период между съездами Советов верховным органом власти СССР являлся *Центральный Исполнительный Комитет Союза*, состоявший из двух равноправных палат: *Союзного Совета* и *Совета Национальностей*. Президиум ЦИК СССР стал постоянно работающим учреждением, заседаниями которого поочередно руководили четыре председателя: *М.И. Калинин* (1875—1946), *Н.Н. Нариманов* (1870—1925), *Г.И. Петровский* (1878—1958) и *А.Г. Червяков* (1892—1937). ЦИК СССР образовал первое союзное правительство — *Совет Народных Комиссаров* во главе с В.И. Лениным.

Органами отраслевого управления в Союзе являлись общесоюзные и объединенные наркоматы.

Общесоюзные наркоматы создавались только в Союзе. Это Наркоматы иностранных дел, внешней торговли, военных и морских дел, путей сообщения, почт и телеграфа.

Объединенные наркоматы имелись в Союзе и в каждой союзной республике. Наркоматы Союза руководили соответствующими наркоматами республик.

Третью группу составили *республиканские наркоматы*, которые имелись только в союзных республиках.

Конституция подчеркивала добровольность объединения республик и сохраняла за ними право свободного выхода из Союза. Гарантировалось право союзных республик на постоянство территорий,

хотя и допускались территориальные изменения, но только с согласия каждой заинтересованной республики. Суверенным правом союзных республик было также право на собственное гражданство. Гражданин каждой республики считался одновременно и гражданином Союза.

Переход от восстановления народного хозяйства к периоду реконструкции поставил задачи перестройки аппарата управления экономикой. Была изменена структура ВСНХ, в составе которого были созданы управления по отраслям промышленности, а также плановое управление. Роль планирующих органов значительно повысилась в процессе разработки *первого пятилетнего плана (1928—1932)*. СНК СССР принял специальное постановление о работе *Госплана*.

Усилилось влияние органов ЦКК РКИ на работу государственного аппарата. Органам ЦКК РКИ большую помощь оказывал актив, общественные организации. При ЦКК РКИ было создано Центральное бюро жалоб трудящихся.

В это время интенсивно развивалась национальная государственность народов СССР. В 1920—1930-е годы шел непрерывный рост национально-государственных образований, перерастание менее развитых уже существующих форм национальной государственности в более развитые. Так, если в декабре 1922 г., когда образовался Союз ССР, в нем было 15 национальных государств (4 союзные и 11 автономных республик), то к декабрю 1936 г. союзных республик стало 11, а автономных — 22. Это объясняется национально-государственным размежеванием в Средней Азии, проходившем в 1925—1929 гг. III съезд Советов СССР (май 1925 г.) принял в состав союзного государства Узбекскую ССР и Туркменскую ССР на основании деклараций первых съездов Советов этих вновь образованных республик.

Происшедшие изменения в государственном устройстве были отражены в новой Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик.

Ее проект готовила Конституционная комиссия, состоявшая из 12 подкомиссий. Проект был одобрен Пленумом ЦК ВКП (б) и Президиумом ВЦИК и вынесен на обсуждение, после чего 5 декабря 1936 г. Конституция была утверждена на *VIII Чрезвычайном Всесоюзном съезде Советов*. В этой Конституции была фактически закреплена *руководящая роль ВКП(б)* в государстве. В статье 126 отмечалось, что партия представляет «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Поскольку была провозглашена победа социализма в стране (такой вывод был сделан на основе тезиса о ликвидации эксплуататорских классов и невозможности вследствие этого реставрации капита-

лизма), в Конституции были отражены новые отношения в обществе. Отменялись ограничения прав граждан по классовому признаку, провозглашались права граждан (неприкосновенность личности, тайна переписки). Была изменена избирательная система: провозглашалась система всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Изменялась и структура государственной власти. Право законодательной власти получил Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных и автономных республик.

5.2. Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны

С началом Великой Отечественной войны система управления страной кардинально перестраивается, создаются чрезвычайные органы власти и управления.

30 июня 1941 г. «ввиду создавшегося чрезвычайного положения и в целях быстрой мобилизации всех сил народов СССР для проведения отпора врагу» образован Государственный комитет обороны (ГКО), прообразом которого послужил Совет рабочей и крестьянской обороны периода Гражданской войны. ГКО, наделенный всей полнотой власти, стал высшим государственным органом СССР на период войны, его возглавил И.В. Сталин. В состав ГКО вошли также: *В.М. Малотов* (1890—1986), *К.Е. Ворошилов* (1881—1969), *Г.М. Маленков* (1902—1988), *Л.М. Каганович* (1893—1991), *Л.П. Берия* (1899—1953), *Н.А. Булганин* (1895—1975), *Н.А. Вознесенский* (1903—1950). Распоряжения ГКО обязаны были выполнять все организации и лица. В союзных и автономных республиках ГКО действовал через своих уполномоченных. ГКО действовал и через существовавшие государственные, партийные и общественные органы; кроме того, создавались комитеты и комиссии.

В 65 городах СССР в период 1941—1942 гг. были созданы городские комитеты обороны, в которые входили представители советских, партийных органов, руководящие работники органов НКВД и военного командования.

Сохраняли свои функции Совет народных комиссаров и Советы. Еще большую роль стали играть партийные органы всех уровней.

Для проведения эвакуации промышленных предприятий и населения из прифронтовых районов на Восток при ГКО был создан Совет по делам эвакуации. Кроме того, в октябре 1941 г. был образован Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров

и предприятий промышленности. В декабре 1941 г. оба эти органа реорганизовали в *Управление по делам эвакуации при СНК СССР*. В республиках и областных (краевых) советах созданы соответствующие отделы эвакуации, а на железных дорогах — эвакуационные пункты.

Военная обстановка обусловила преобразование структуры отраслевых наркоматов — были образованы Наркомат танковой промышленности и Наркомат минометной промышленности. Кроме того, была перестроена структура и работа Наркомата путей сообщения и Наркомата связи.

Проблема обеспечения народного хозяйства кадрами потребовала создания при СНК СССР *Комитета по учету и распределению рабочей силы* (июнь 1941 г.). Соответственно, при областных и краевых исполкомах создавались бюро по учету и мобилизации трудоспособного населения.

Оккупация Донбасса, выход фашистов к Северному Кавказу чрезвычайно осложнили проблему с топливом. В целях отыскания путей обеспечения потребностей фронта и тыла энергоресурсами в 1942 г. при СНК СССР было создано *Главное управление по снабжению углем*. В 1943 году — *Главное управление по снабжению нефтью, искусственным топливом и газом*.

В ноябре 1942 г. была образована Чрезвычайная государственная комиссия по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков. Такое решение вынес Президиум Верховного Совета. В республиках, краях, областях, городах образовывались местные комиссии, которые использовали в своей работе деятельность военных трибуналов.

Военно-стратегическое руководство вооруженной борьбой ГКО осуществлял через Ставку Верховного Главнокомандования (имевшую аналоги в Первой мировой войне), созданную 23 июня 1941 г. *Председателем ГКО, наркомом обороны (с 19 июля 1941 г.) и Верховным Главнокомандующим ВС СССР (8 августа 1941 г.) стал И.В. Сталин.*

Основным рабочим органом Ставки по стратегическому планированию и руководству армией и флотом стал Генеральный штаб. Им руководили талантливые военачальники — Б.М. Шапошников, Г.К. Жуков, А.М. Василевский, А.И. Антонов. На Генеральный штаб возлагались задачи по сбору и анализу данных об обстановке на фронтах, подготовке выводов и предложений Ставке ВГК, разработке планов кампаний и стратегических операций, организации стратегического взаимодействия видов Вооруженных Сил и фронтов, доведению до войск решений, приказов и директив Верховного Главнокомандующего, контролю их выполнения, руководству военной разведкой, ор-

ганизации оперативных перевозок войск, контролю за формированием и направлением на фронт резервов.

Для координации действий фронтов на начальном этапе войны были созданы главные командования стратегических направлений (Северо-Западного, Западного и Юго-Западного).

В войска для оказания помощи штабам объединений и соединений (до дивизии включительно) и обеспечения Центра объективной информацией направлялись офицеры — представители Генерального штаба. Для обобщения боевого опыта был создан отдел (с 1944 г. — управление) по использованию опыта войны.

Другими рабочими органами Ставки стали наркоматы обороны и Военно-морского флота. В условиях войны эти наркоматы осуществляли руководство тыловыми округами (флотами) и осуществляли подготовку резервов.

При Ставке ВГК в мае 1942 г. был создан Центральный штаб партизанского движения и местные штабы для организации и управления партизанской борьбой. Для тылового обеспечения создано Управление тыла Красной Армии. Развивалась и совершенствовалась структура управления родами войск, многократно возросли роль и значение штабов в достижении непрерывного управления войсками.

Таким образом, в годы Великой Отечественной войны система государственного управления отличалась высокой степенью централизации. Высшая государственная власть была сосредоточена в руках одного органа — ГКО. Сложилась жизнеспособная структура управления Вооруженными силами: Главнокомандующий — Ставка — Генеральный штаб — наркоматы обороны и ВМФ. В войсках действовала отлаженная годами система: командир — штаб во всех звеньях (до батальона включительно). Совершенство сложившейся организации, талант военачальников, самоотверженность и героизм командного корпуса во многом способствовали победе советского народа над врагом.

5.3. Преобразования государственного аппарата в послевоенный период

В период восстановления народного хозяйства (1945—1950) каких-либо значительных изменений в структуре и методах государственного управления не произошло, если не считать упразднения чрезвычайных государственных органов. В сентябре 1945 г. упраздняется ГКО, функции которого передаются Совету Народных Комиссаров СССР. Был ликвидирован также ряд отделов исполкомов местных Советов (отдел по учету и распределению рабочей силы, бюро продовольствен-

ных и промтоварных карточек и т.д.). В марте 1946 г. СНК СССР был переименован в *Совет Министров СССР*, СНК союзных и автономных республик — в *Советы Министров соответствующих уровней*, а наркоматы — в *министерства*.

За годы войны значительно усилилось влияние партийных органов на все стороны жизни. Широко практиковалось назначение на выборные должности, что приводило к фактическому отстранению Советов от выполнения их государственных функций. Поэтому в качестве важнейшей задачи выдвигалось улучшение деятельности Советов. В 1947 году были проведены выборы в Верховные Советы союзных и автономных республик, в конце 1947-го — начале 1948 г. — очередные выборы в местные Советы. В марте 1950 г. в связи с истечением установленного Конституцией СССР срока полномочий Верховного Совета СССР второго созыва состоялись очередные выборы в высший орган власти.

В феврале 1947 г. были созданы *постоянные Комиссии законодательных предложений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР второго созыва*. На эти комиссии возлагалась задача предварительного рассмотрения и подготовки законопроектов для сессий Верховного Совета.

Для придания системе управления более демократического вида и активизации деятельности местных Советов определенное значение имело создание при них постоянных комиссий. В них входили как депутаты, так и активисты местных Советов. Постоянные комиссии подготавливали вопросы, выносившиеся на обсуждение сессий Советов, организовывали проверку исполнения принятых Советами решений, следили за работой местной промышленности, состоянием торговли и коммунального обслуживания населения.

Изменение ситуации в стране привело к необходимости некоторой реорганизации государственного аппарата. В 1947 году Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР была преобразована в *Государственный плановый комитет Совета Министров СССР*, в задачи которого входило планирование, учет и контроль за выполнением народнохозяйственных планов.

Также были созданы *Государственный комитет по снабжению народного хозяйства Совета Министров СССР* и *Государственный комитет по внедрению новой техники в народное хозяйство Совета Министров СССР*.

На первой сессии Верховного Совета Союза второго созыва был избран состав *Верховного Суда СССР*. Были проведены выборы народных судей и народных судебных заседателей.

К началу 1950-х гг. в связи с окончанием восстановления народного хозяйства, расширением масштабов производства и усложнением хозяйственных связей, повышением квалификации и культуры народа командно-административная система, полностью соответствовавшая экстремальным ситуациям, начала входить в противоречие с реальными отношениями. Прежде всего неэффективность системы начала проявляться в управлении хозяйством.

Определенную роль сыграли и политические процессы, связанные со смертью Сталина 5 марта 1953 г.

На совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров и Президиума Верховного Совета СССР было принято решение об изменениях в руководстве страной. Совет Министров возглавил *Г.М. Маленков*, его заместителем был назначен *Л.П. Берия*. Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности объединялись, руководителем был назначен Берия. Министром вооруженных сил стал *Н.А. Булганин*, Министром иностранных дел оставался *В.М. Молотов*, Председателем Президиума Верховного Совета — *К.Е. Ворошилов*.

Новое руководство страны предприняло ряд шагов, направленных на устранение наиболее заметных проявлений репрессивной системы. 27 марта 1953 г. был принят Указ об амнистии (до конца года из заключения было освобождено около 1 тыс. человек), в июне ограничиваются права Особого совещания при МВД СССР.

Политика преодоления культа личности Сталина привела руководство страны к необходимости изменения системы хозяйственного управления — составной части существовавшей командно-административной системы, основанной на жесткой централизации.

Весной и летом 1957 г. на основе Закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» *отраслевой принцип управления народным хозяйством* был заменен *территориальным*. Таким путем рассчитывали избавиться от излишней централизации, преодолеть ведомственные барьеры, приблизить управление к производству. В связи с этим некоторые отраслевые общесоюзные и союзно-республиканские министерства, ведавшие промышленностью и строительством, упразднялись. Для обоснования перспективности указанных мер делалась ссылка на опыт ВСНХ первых лет Советской власти. Но при этом игнорировалась необходимость координации деятельности местных органов на общегосударственном уровне. Вся страна была разделена на 105 экономических административных районов. В каждом из них создавался *Совет народного хозяйства* (Соннархоз), который осуществлял комплексное

руководство всеми предприятиями и стройками на данной территории. Однако вскоре выявились серьезные недостатки территориального принципа. Руководство конкретной отраслью промышленности, представляющей собой в производственно-техническом отношении единое целое, оказалось раздробленным по экономическим районам.

Это привело к развитию местнических устремлений регионов и нарушению пропорций и внутренних связей народнохозяйственного комплекса. Поэтому в начале 1960-х гг. были образованы координирующие *республиканские совнархозы*, а затем Высший совет народного хозяйства СССР при Совете министров СССР (1963). Одновременно были созданы отраслевые государственные комитеты. Это привело к еще большим трудностям в управлении из-за многоступенчатости системы и пересечении функций ее отдельных звеньев. В итоге после смещения Н.С. Хрущева (1964) был осуществлен возврат к отраслевой структуре управления хозяйством (1965), т.е. произошла регенерация командно-административной системы. Хозяйственная реформа 1960-х гг., призванная повысить эффективность общественного производства за счет широкого внедрения хозяйственного расчета и предоставления экономической самостоятельности предприятиям, к началу 1970-х гг. была практически свернута, что объясняется неуклонным нарастанием централизованно-бюрократических методов управления.

Развитие и теоретическое обоснование тезиса о вступлении СССР в новую историческую стадию — период развитого социализма как закономерного этапа на пути к коммунизму, подвело политическое руководство страны к мысли о необходимости разработки новой Конституции, отражающей и закрепляющей законодательно происшедшие изменения в обществе. Новая Конституция была принята 7 октября 1977 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва. В вводной ее части была дана краткая характеристика основных этапов истории страны от Великой Октябрьской социалистической революции. Здесь же определялось понятие развитого социалистического общества и фиксировалось, что сложилась новая историческая общность людей — *советский народ*, который и «закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции».

Конституция состояла из девяти разделов, включающих 21 главу и 174 статьи.

В первом разделе представлены основные положения, характеризующие политическую и экономическую систему страны, соци-

ательные, культурные отношения, а также принципы внешней политики и защиты Отечества. Глава 1 Конституции определяла характер и содержание политической системы. В статьях 2 и 3 говорилось, что государственная власть в стране осуществляется народом через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР и действующие на принципах демократического централизма.

В этой главе определялась роль КПСС и общественных организаций (комсомола, профсоюзов, трудовых коллективов) в государственном управлении. В отличие от Конституции 1936 г. новая Конституция (ст. 6) более конкретно фиксировала руководящую роль КПСС в строительстве коммунизма.

Разделы V и VI описывали структуру и функции высших органов государственной власти и управления в СССР, союзных республиках и местных органов власти. Высшим органом государственной власти, правомочным решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР, провозглашался *Верховный Совет СССР*, состоявший из двух равноправных палат: *Совета Союза* и *Совета национальностей*. Постоянно действующим органом Верховного Совета являлся *Президиум Верховного Совета*, осуществлявший функции высшего органа государственной власти в период между его сессиями. Рабочими органами Совета Союза и Совета национальностей являлись избираемые из числа депутатов *постоянные комиссии*.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государства стал *Совет Министров — Правительство СССР*.

В классическом виде советская модель управления оформилась в 1930-е гг. под руководством И.В. Сталина. Советы стали универсальной формой управления от низового звена до высшего органа власти. Однако при монопольном положении партии большевиков, оказавшейся единственным носителем власти в стране, и культе вождя были недопустимо сужены демократические начала, что предопределило практически бесконтрольные действия узкой группы партийно-государственной элиты.

Перестройка была необходимостью, но политическое руководство страны оказалось неподготовленным ни теоретически, ни организационно к кардинальной смене курса и начатые им преобразования привели к катастрофическим для страны и народа последствиям.

Основные понятия

Советская власть, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), Совет народных комиссаров (Совнарком, СНК), Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем

(ВЧК), Революционный Совет Республики (РВСР), Совет рабочей и крестьянской обороны, Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ, Рабкрин), Верховный Совет СССР, Государственный Комитет Обороны (ГКО), Ставка Верховного Главнокомандования, Совет Министров СССР, Совет Союза и Совет Национальностей, Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Охарактеризуйте социально-экономические и политические условия возникновения и развития советской системы управления.
2. Каковы основные черты и особенности советской системы государственного управления в 1920—1930-е гг.?
3. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны.
4. Назовите исторические причины, которые обусловили господствующую роль КПСС в системе высших органов государственной власти и управления СССР.
5. Возможно ли сочетать номенклатурную систему управления и альтернативные выборы?

Темы докладов и рефератов

1. Становление советской системы государственного управления в 1917—1936 гг.
2. Чрезвычайные органы государственного управления в годы Великой Отечественной войны.
3. Кризис советской системы управления (конец 1970-х — 1980-е гг.) и его последствия.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Пешеров Г.И. [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с.

(ВЧК), Революционный Совет Республики (РВСР), Совет рабочей и крестьянской обороны, Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ, Рабкрин), Верховный Совет СССР, Государственный Комитет Обороны (ГКО), Ставка Верховного Главнокомандования, Совет Министров СССР, Совет Союза и Совет Национальностей, Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Охарактеризуйте социально-экономические и политические условия возникновения и развития советской системы управления.
2. Каковы основные черты и особенности советской системы государственного управления в 1920—1930-е гг.?
3. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны.
4. Назовите исторические причины, которые обусловили господствующую роль КПСС в системе высших органов государственной власти и управления СССР.
5. Возможно ли сочетать номенклатурную систему управления и альтернативные выборы?

Темы докладов и рефератов

1. Становление советской системы государственного управления в 1917—1936 гг.
2. Чрезвычайные органы государственного управления в годы Великой Отечественной войны.
3. Кризис советской системы управления (конец 1970-х — 1980-е гг.) и его последствия.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Пешеров Г.И. [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с.

Глава 6. Государственное управление в России на современном этапе

6.1. Развитие государственного управления в России в современный период

Реформирование политической системы СССР во время перестройки

Крушение Советского Союза. Короткий в историческом плане период преобразований системы государственного управления последних лет следует разделить на два относительно самостоятельных этапа — до осени 1991 г. и после.

Первые признаки изменения курса появились уже в период пребывания на посту Генерального секретаря ЦК КПСС Ю.В. Андропова (1983—1984), который пытался навести элементарный порядок и дисциплину с помощью административных и силовых мер.

Значительные изменения государственно-политического строя в СССР начались после 1988 г., когда новым руководством страны во главе с пришедшим к власти в марте 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачёвым в соответствии с резолюциями XIX Всесоюзной партконференции был провозглашен курс на построение в СССР «социалистического правового государства». Согласно принятым в конце 1988 г. изменениям в Конституции СССР, высшим органом государственной власти провозглашался Съезд народных депутатов СССР, который формировал из своего состава постоянно действующий Верховный Совет (парламент). Параллельно с этим было изменено и избирательное законодательство.

На основе новой избирательной системы весной 1989 г. в стране были проведены выборы народных депутатов СССР, а в ходе состоявшегося с 25 мая по 9 июня 1989 г. I съезда народных депутатов СССР был избран новый Верховный Совет, Председателем которого стал М.С. Горбачёв. Однако проведение относительно свободных выборов и создание независимой от воли КПСС части депутатского корпуса привели к тому, что именно к ним перешла инициатива по дальнейшему реформированию политической системы страны. Впервые в СССР начала создаваться парламентская оппозиция (в дальнейшем организационно оформленная в рамках Межрегиональной депутатской группы), официально претендовавшая на власть. Под ее влиянием концепция государственно-политической реформы в СССР подверглась серьезной корректировке. Главным направлением реформы стала ликвидация властной монополии КПСС под лозунгом отмены

6-й статьи Конституции СССР и построения демократического правового государства.

В рамках этого процесса на III внеочередном съезде народных депутатов в марте 1990 г. был учрежден пост Президента СССР и состоялись выборы на эту должность. М.С. Горбачёв стал первым (и последним) Президентом СССР. Одновременно была упразднена и 6-я статьи Конституции «о руководящей и направляющей» роли КПСС.

Политика перестройки и гласности, объявленная Горбачёвым с середины 1980-х гг., способствовала спонтанному формированию новых политических организаций, открыто оппозиционных КПСС. Уже в 1990 г. в РСФСР возник ряд независимых партий и движений (Демократическая партия России, Социал-демократическая партия России, Республиканская партия, «Демократическая Россия» и др.).

Эта же политика ослабила центральную власть, допустила бесконтрольное развитие многих негативных процессов в обществе, привела к подлинному взрыву национализма в союзных республиках. Поначалу национальные движения в них действовали в рамках возникших в этот период народных фронтов. Среди них наибольшей активностью и организованностью отличались литовский «Саюдис», украинский «Рух», народные фронты Латвии, Эстонии и Молдавии, а также национальные движения в Армении и Грузии, кандидаты в депутаты от которых пользовались значительно большим доверием и популярностью среди избирателей, нежели представители партийно-государственной бюрократии.

На этом политическом фоне альтернативные выборы в высшие органы власти СССР и соответствующие республиканские органы послужили толчком для развития сепаратистских течений. Уже в ходе выборов народных депутатов в республиканские и местные органы власти стабильное большинство в Верховных Советах Литвы, Латвии, Эстонии, Армении, Грузии и Молдавии получили национально-радикальные силы, оппозиционно настроенные по отношению к союзному центру. Они теперь открыто заявляли об антисоветском и антисоциалистическом характере своих программных установок.

В процессе нараставшего социально-экономического кризиса в СССР национал-радикалы выступали за осуществление полного государственного суверенитета и проведение кардинальных реформ в экономике уже вне рамок общесоюзного государства.

На рубеже 1980—1990-х гг. бывшие союзные республики не только прекратили функционировать как единый народнохозяйственный комплекс, но и зачастую, как по экономическим, так и по политическим мотивам, блокировали взаимные поставки, транспортное сообщение и т.п.

Последний год существования Советского Союза как единого федеративного государства ознаменовался трагическими событиями в Вильнюсе и Риге в январе 1991 г., что подтолкнуло М.С. Горбачёва и его соратников, во-первых, на организацию Всесоюзного референдума о сохранении СССР (референдум состоялся 17 марта 1991 г. в 9 республиках из 16) и, во-вторых, на основании положительных результатов всенародного голосования на проведение встречи с руководителями России, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Киргизии, Таджикистана, Азербайджана, которая завершилась подписанием «Заявления 9 + 1», декларировавшего принципы нового Союзного договора.

Однако процесс формирования обновленного Союза Суверенных Государств был прерван в августе 1991 г. трагическими событиями в Москве, связанными с попыткой части союзного руководства изменить направление политического развития страны, так называемым делом ГКЧП (Государственный Комитет по Чрезвычайному Положению). После ее провала судьба Союза ССР была фактически предрешена. Меры, принятые М.С. Горбачёвым в сентябре — ноябре с целью не допустить окончательного распада страны, оказались неэффективными, так как реальная власть к этому времени сконцентрировалась в руках руководства уже бывших союзных республик, провозгласивших полный суверенитет.

С крушением КПСС, запретом ее организаций, бывших в СССР реальными носителями государственной власти, исчез политический каркас самого государства в целом. Вакуум, образовавшийся с ослаблением влияния коммунистических идей в последние перестроечные годы, оказался заполнен идеями национального возрождения, облаченными сначала в форму экономического суверенитета, а затем переросшими в лозунги государственной независимости.

Последним актом политической драмы распада могучей многонациональной державы с тысячелетней историей стали события конца 1991 г.: 8 декабря руководители трех славянских республик — России, Белоруссии и Украины, — являвшихся государствами — учредителями СССР¹, во время встречи в резиденции белорусского руководства

¹ Государствами — учредителями Союза Советских Социалистических Республик (СССР) были Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР). В ЗСФСР входили Азербайджанская Социалистическая Советская Республика, Армянская Социалистическая Советская Республика и Грузинская Социалистическая Советская

в Беловежской пуще констатировали, что Союз ССР «как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Одновременно было объявлено об образовании Содружества Независимых Государств. 21 декабря была принята Алма-Атинская декларация, в соответствии с которой в состав СНГ вошли 11 бывших республик СССР. Таким образом, многовековая общность наций и народов бывшей Российской империи, связанная общей историей, языком и культурой, распалась. Правопреемником СССР на международной арене, согласно решению лидеров новых независимых государств, стала Россия — уже иное государство, строящее свои отношения с бывшими советскими республиками на межгосударственной основе. С 1992 года в судьбе нашего Отечества наступил новый исторический этап государственно-политического развития.

Так закончился более чем 70-летний период существования советской государственной системы, вместивший в себя и трагические, и героические события.

6.2. Государственно-политическое развитие и конституционные основы Российской Федерации на современном этапе

Процесс формирования обновленной российской государственности начался еще до распада Советского Союза. Принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете России на I съезде народных депутатов РСФСР стало первым этапом в становлении ее институтов власти и управления, независимых от союзных структур. Тогда же на пост Председателя Верховного Совета РСФСР был избран Б.Н. Ельцин. Согласно Декларации, суверенитет провозглашался во имя обеспечения каждому человеку необходимого права на достойную жизнь, свободное развитие, пользование родным языком, а каждому народу — права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

Ровно через год, 12 июня 1991 г., в рамках укрепления высшей исполнительной власти и в соответствии с утвержденным IV съездом народных депутатов РСФСР Законом о Президенте РСФСР Б.Н. Ельцин был избран на этот пост в результате всенародного голосования.

Республика. Делегации от съездов РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР подписали на конференции 29 декабря 1922 г. в Москве Договор об образовании СССР. На следующий день, 30 декабря, этот документ был утвержден I Всесоюзным съездом Советов.

В первом же туре выборов его кандидатура получила поддержку почти 60% избирателей, принявших участие в голосовании.

После событий августа 1991 г. фактически вся полнота государственно-политической власти перешла от союзного центра в республики. Осенью 1991 г. российское руководство поставило целью прежде всего разрушение структур КПСС, создание собственной системы исполнительной власти как в центре, так и на местах, а также борьбу за перераспределение рычагов управления страной от союзных к республиканским органам. В сфере государственного строительства важнейшей задачей перед руководством России встало решение вопроса о сохранении территориальной целостности страны. Уже с 1990 г. автономные республики в составе РСФСР повысили свой статус до уровня союзных, что значительно расширило их суверенные полномочия. В условиях структурного экономического кризиса между регионами России усилились центробежные тенденции, разрушение традиционно сложившихся хозяйственных связей. Это создавало для России реальную угрозу повторения судьбы Союза ССР.

Сохранение Российского государства как единой многонациональной державы, основанной на принципах федеративного устройства и действительного равноправия, зависело теперь от единства и взаимодействия федеральных и местных органов власти и решимости высших исполнительных структур России в отстаивании целостности всего государства. 31 марта 1992 г. после длительных переговоров и дискуссий большинство субъектов РФ подписали в Кремле Федеративный договор. Этот документ разграничивал предметы ведения и полномочия между федеральными органами власти и управления, а также органами власти субъектов Федерации.

К числу субъектов Федерации были отнесены республики в составе РФ, края, области, автономные образования, города Москва и Санкт-Петербург. От подписания Федеративного договора воздержались лишь лидеры Татарстана и Чеченской Республики. Они заявили о своем полном суверенитете и независимости от федеральных органов.

В 1992—1993 годах в высшем эшелоне власти российская государственность была представлена тремя ветвями власти: *законодательной* (Съезд народных депутатов России и избираемый из числа депутатов двухпалатный Верховный Совет), *исполнительной* (Президент РФ и назначаемое им Правительство, Председатель которого утверждался по представлению Президента Съездом народных депутатов), *судебной* (систему судебных органов венчал Конституционный Суд, состав которого избирался также Съездом народных депутатов).

В действовавшей в этот период Конституции России, с внесенными в нее поправками и изменениями, функции и пределы компетенции разных ветвей власти четко определены не были. Поэтому она объективно не могла играть роль общепризнанного гаранта политической стабильности в ситуации, когда развернулся процесс выбора конкретной формы государственности. На повестке дня был поставлен вопрос, быть ли России президентской республикой (сильный президент, формирующий правительство и имеющий право при определенных обстоятельствах распускать парламент и объявлять новые выборы), парламентской республикой (сильный парламент, назначающий подотчетное ему правительство; должность президента либо отсутствует вовсе, либо он наделен ограниченными полномочиями) или парламентско-президентской республикой (равно присутствуют признаки и парламентской, и президентской республик).

Конституционный кризис и его разрешение

В течение 1993 г. важнейшим фактором государственно-политического развития страны стало все более обостряющееся противостояние двух высших институтов государственной власти: *исполнительной* — в лице Президента РФ и его аппарата и *законодательной* — в лице руководства Верховного Совета РФ. Роль арбитра в разгорающемся конфликте взял на себя Конституционный Суд, которому в течение нескольких месяцев удавалось смягчать противоречия и находить компромиссные решения.

В основе соперничества этих главных политических группировок на высшем уровне федеральной власти лежало различие в подходах к развитию конституционного процесса, осуществлению стратегии и тактики переходного периода и реализации основных положений рыночных реформ в стране.

Президент и его аппарат вели настойчивую борьбу за усиление центральных органов исполнительной власти и ускорение начавшихся радикальных социально-экономических преобразований, и прежде всего за форсированную приватизацию.

Руководство Верховного Совета РФ, в свою очередь, опираясь на оппозиционно настроенное большинство депутатского корпуса, настаивало на более плавном и сбалансированном переходе страны к рынку при доминирующей роли государственного регулирования. Сложилось положение опасного состояния двоевластия как в центре, так и на местах.

В качестве выхода из сложившейся ситуации Президент РФ Ельцин в январе 1993 г. предложил заключить конституционное согла-

шение с руководством Верховного Совета РФ. В связи с возникшими по этому поводу дебатами он выдвинул идею вынести вопрос о путях разрешения конституционного кризиса на референдум. Лидеры парламента выступили против идеи всенародного голосования, их поддержал Конституционный Суд.

Состоявшийся 10—13 марта 1993 г. VIII (внеочередной) съезд народных депутатов отклонил вопрос о проведении референдума. Тогда президент Б.Н. Ельцин пошел на решительные меры: 20 марта он обратился по телевидению к гражданам России, заявив, что подписывает Указ «Об особом порядке управления страной» вплоть до преодоления кризиса власти. Этот шаг вызвал бурный протест большей части российских депутатов, а Председатель Конституционного Суда опротестовал законность президентского решения. Вслед за этим в конце марта вновь собрался Съезд народных депутатов. На нем был поставлен вопрос об отстранении президента от должности в связи с превышением полномочий.

В итоге все-таки удалось найти компромиссное решение: большинство депутатов согласилось на проведение всероссийского референдума о доверии президенту, поддержке курса проводимых им реформ, доверии Председателю Верховного Совета РФ, а также о доверии депутатскому корпусу.

Референдум, состоявшийся 25 апреля 1993 г., в ходе которого большинство граждан, принявших участие в голосовании, высказалось за доверие высшей исполнительной власти, тем не менее не смог преодолеть сложившееся противостояние и разрешить конституционный кризис.

Вечером 21 сентября 1993 г. президент в своем обращении к народу по телевидению объявил о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, а также заявил о формировании двухпалатного Федерального Собрания на основе проведения выборов в Государственную Думу и наделения функциями верхней палаты Совета Федерации (образованного летом 1993 г. как консультативный орган при Президенте РФ).

Одновременно был подписан Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» № 1400. Он содержал положения о роспуске прежних государственных органов советской власти, назначении выборов нового органа законодательной власти — Федерального Собрания и проведении очередного референдума, на этот раз по проекту новой Конституции РФ.

Председатель Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатов охарактеризовал Указ Президента РФ как антиконституционный государственный переворот. Его поддержало большинство членов Конституционного

Суда. В ночь на 22 сентября, опираясь на уже отмененную Президентом РФ Конституцию, о возложении на себя президентских обязанностей заявил вице-президент А.В. Руцкой. Собравшиеся 23 сентября на X (внеочередной) съезд народные депутаты решили не покидать здание Верховного Совета РСФСР и организовать его оборону. К этому времени здание Верховного Совета было уже фактически блокировано силами правопорядка, подчиненными президенту. На требование Правительства РФ сдать оружие защитники власти Советов ответили отказом.

Апогеем противостояния между народными депутатами и силами, поддерживающими Президента РФ, стали трагические события, развернувшиеся в Москве 3—4 октября 1993 г. и вылившиеся в форму открытого вооруженного противоборства.

Сторонники Верховного Совета захватили здание московской мэрии на Новом Арбате, а затем их нападению подвергся телецентр в Останкино. В ответ президент объявил в столице чрезвычайное положение и ввел войска.

Утром 4 октября начался обстрел здания Верховного Совета РСФСР из танковых орудий, а спустя несколько часов оно было взято штурмом отрядами спецподразделений. Главные политические оппоненты президента были арестованы. В ходе трагических октябрьских событий 1993 г. в Москве погибло и было ранено несколько сот человек.

В это же время Б.Н. Ельцин возложил на себя полномочия по обеспечению прямого президентского правления в стране вплоть до проведения выборов в Федеральное Собрание. Таким образом, конституционный кризис в России был разрешен силовыми методами.

Вслед за этим начался процесс упразднения местных органов советской власти. Их полномочия переходили к представителям Президента РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ выборы в Государственную Думу должны были пройти как на основе традиционной мажоритарной системы — по одномандатным округам, так и по партийным спискам. 12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Федеральное Собрание. Одновременно был проведен Всероссийский референдум по проекту новой Конституции РФ. Конституция получила одобрение большинства принявших участие в голосовании граждан (около 55% от общего числа внесенных в списки избирателей).

Конституционные основы Российской Федерации

Пятая Конституция РФ подвела черту под советским периодом развития государственности нашего Отечества. Конституция РФ носит в себе элементы переходного периода, когда в обществе еще не

сложилась основные социальные механизмы, не завершился процесс формирования общественно-политических групп и партий. Новый Основной Закон выразил определенный компромисс между организацией исполнительной и законодательной власти и неструктурированным обществом.

Вся полнота государственной власти в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ совместно с органами *законодательной* (двухпалатный парламент — Федеральное Собрание), *исполнительной* (Правительство РФ) и *судебной* (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ¹) власти, действующих самостоятельно. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя.

Согласно Конституции РФ, количество субъектов в Российской Федерации (по состоянию на март 2018 г.) составляет 85. В состав Российской Федерации входит: 22 республики, 46 областей, 9 краев, 1 автономная область, 4 автономных округа, а также 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь).

Президент как глава государства является одновременно Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Он назначает выборы, распускает Государственную Думу, вносит в нее законопроекты, подписывает указы и распоряжения. Президент назначает с согласия нижней палаты парламента Председателя Правительства РФ, а также его заместителей и федеральных министров. В полномочия президента входит также формирование Совета безопасности, Администрации Президента РФ и Совета обороны, назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ, высшего командования Вооружённых Сил, дипломатических представителей России за рубежом.

Президент РФ в соответствии с изменением Конституции, вступившим в силу 31 декабря 2008 г., начиная с выборов 2012 г., избирается на шестилетний срок. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Отрешение от должности Президента РФ хотя и предусмотрено Конституцией, но весьма сложно.

¹ Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд в соответствии с изменениями Федеральных Конституционных законов объединены в 2014 г. в Объединенный Верховный Суд.

Вместе с тем само наличие такого механизма уже не позволяет считать власть президента в России неограниченной.

В соответствии с Указом Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» были созданы федеральные округа РФ. В момент их учреждения в 2000 г. было создано 7 федеральных округов: Центральный (Москва), Южный (Ростов-на-Дону), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Дальневосточный (Хабаровск), Сибирский (Новосибирск), Уральский (Екатеринбург) и Приволжский (Нижний Новгород). 19 января 2010 г. Указом Президента РФ из состава Южного федерального округа выделен Северо-Кавказский федеральный округ (Пятигорск), ставший восьмым федеральным округом. Указом Президента РФ от 21 марта 2014 г. образован девятый федеральный округ — Крымский (Симферополь). Указом Президента РФ № 375 от 28 июля 2016 г. «О южном Федеральном округе» В.В. Путин объединил Южный федеральный и Крымский округа. Таким образом, последний прекратил существование.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ. Он является должностным лицом, назначаемым президентом России, и представляет президента в пределах федерального округа, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства на территории округа.

Совет Федерации — верхняя палата российского парламента. Ее называют также Палатой регионов, поскольку она представляет интересы регионов на федеральном уровне и отражает федеративный принцип российского государства. Совет Федерации формируется по непартийному принципу, из представителей субъектов Федерации. По состоянию на март 2018 г. в Совете Федерации 170 членов, по два представителя от субъекта РФ. (Один от представительного и один от исполнительного органов их государственной власти.) Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших.

Кроме того, Президент РФ имеет право дополнительно назначать в Совет Федерации по федеральной квоте, составляющей 10% от численности сенаторов. В настоящее время это право президентом не реализовано.

Совет Федерации образует комитеты и комиссии, проводит парламентские слушания по вопросам своего ведения; утверждает указы Президента РФ о введении военного (чрезвычайного) положения; решает вопросы об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами

страны; назначает выборы президента и отрешает его от должности; по представлению президента назначает судей Конституционного Суда, Объединенного Верховного Суда; назначает и освобождает от должности Генерального прокурора РФ, заместителей Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов. К ее ведению относится утверждение изменения границ между субъектами РФ.

Нижняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума избирается в составе 450 депутатов на пятилетний срок на постоянной основе. Государственная Дума образует комитеты и комиссии, проводит по вопросам своего ведения парламентские слушания, принимает федеральные законы (о федеральном бюджете, финансовом, валютном и таможенном регулировании, войне и мире и др.), высказывается о доверии Правительству РФ, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ и Председателя Счетной палаты.

Правительство РФ — это высший федеральный орган государственного управления, осуществляющий исполнительную власть в России.

Статус Правительства РФ и порядок его деятельности определены главой 6 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов и нормативных Указов Президента РФ.

Правительство осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- обеспечивает проведение в государстве единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, Федеральными законами, Указами Президента РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, Федеральных законов, нормативных Указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Подзаконные постановления и распоряжения правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения правительства в случае их противоречия Конституции РФ, Федеральным законам и Указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

На структуру системы государственного управления существенное влияние оказала административная реформа.

Начало современной административной реформе было положено в 2003 г. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 гг.» (далее — Указ Президента РФ № 824). Созданная для исполнения этого Указа Правительственная комиссия должна была разработать меры по созданию такой системы управления, которая бы обеспечивала единство власти, эффективное исполнение государственных функций, высокие темпы экономического роста и общественного развития, информационную открытость власти, закрепляла стандарты качества оказания государственных услуг.

С этой целью следовало пересмотреть функции исполнительной власти, устанавливая процедуры их исполнения, исключить избыточные и дублирующие полномочия, создать адекватную структуру и систему исполнительной власти. В то же время необходимо было обеспечить простоту и эффективность работы государственных органов, совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами, демократизацию управления, открытость и доступность последнего для граждан. Перед Комиссией стояла довольно сложная задача по решению функциональных проблем, и главное, как подчеркивают отдельные ученые, заключалось не в том, чтобы составить реестр управленческих функций, а в том, чтобы наиболее эффективно распределить их между государственным и корпоративным секторами, федеральным и региональным уровнями управления и, наконец, между конкретными звеньями системы федеральных органов государственной власти. Необходимо было также учесть ресурсное и информационное обеспечение единой системы органов исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и в пределах совместного ведения России и ее субъектов. Нельзя было игнорировать и еще одну проблему — взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, выстроилась логическая цепочка действий, совершаемых в целях проведения административной реформы:

а) реорганизовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;

б) разграничить предметы ведения и полномочия между различными уровнями публичной власти (государственным, региональным, муниципальным) таким образом, чтобы решение публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялось на том уровне власти, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего с точки зрения доступности гражданам социальных услуг;

в) четко определить ответственность каждого уровня власти и конкретных органов за осуществление полномочий, в первую очередь связанных с реализацией прав граждан. Недопустима ситуация, когда право есть, а кто несет обязанность по обеспечению реализации этого права — неясно. Поэтому должны быть закреплены не только сами полномочия, но и порядок, объемы их осуществления, обязанности по их финансовому и иному ресурсному наполнению, а также санкции за неосуществление или ненадлежащее осуществление полномочий. Конституционному праву гражданина должны корреспондировать подкрепленные механизмом реализации и ответственностью обязанности конкретного органа публичной власти;

г) определить формы взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении исполнительно-распорядительных полномочий по предметам совместного ведения;

д) выработать механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и соответствующего контроля со стороны государственных органов в целях надлежащего исполнения переданных полномочий;

е) решить проблему кадрового обеспечения государственного аппарата;

ж) выработать проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов по указанным выше вопросам.

Следующий шаг административной реформы — разграничение компетенции государственных и муниципальных органов власти — стал предметом особого внимания высших федеральных органов власти. Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 была образована комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которая представила

предложения по совершенствованию федерального законодательства в этой сфере.

В решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Проводимые в России мероприятия по совершенствованию структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти являются попыткой реализации разрабатываемой в стране программы государственного строительства как системы мер по модернизации институтов власти.

Согласно Указу Президента РФ № 824, приоритетными направлениями административной реформы стали:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся: регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом, предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти.

В рамках реализации указанных направлений осуществлены реформы:

- федеральных органов исполнительной власти;
- органов власти в субъектах Федерации;
- органов законодательной власти.

Прежде всего требовалось четко разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг. Последними, как правило, должны заниматься не органы власти, а государственные предприятия и учреждения, работающие на основе самоокупаемости.

Преобразования системы органов исполнительной власти проведены в стране в 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов

исполнительной власти», в результате реализации которого кардинально обновлена структура кабинета. Ограничились тремя видами федеральных органов исполнительной власти: министерством, федеральной службой (управлением) и федеральным надзором. Количество министерств сократилось с 30 до 16, зато увеличилось количество служб и агентств. Но суть дела не в механическом слиянии, а в том, чтобы уйти от дублирования, логически соединить ранее разбросанные и разрозненные функции, освободить государственные функции от тех, для исполнения которых не требуются усилия государственных органов власти или если их функции могут быть более эффективно выполнены бизнес-структурами.

Реорганизация проведена и для того, чтобы повысить персональную, личную ответственность каждого министра, руководителя служб и агентств, их подразделений. В целом количество структур федеральной исполнительной власти выросло с 59 до 79.

Президент непосредственно курирует деятельность 5 министерств и 12 служб: МВД, МЧС, МИДа, Минобороны и Минюста (в их составе семь служб и одно агентство); Государственной фельдъегерской службы РФ, Службы внешней разведки РФ, ФСБ России, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ и Федеральной службы охраны. В ведении Президента РФ находятся также два агентства — Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ. Премьер-министр курирует 11 министерств, 22 службы и 28 агентств.

После избрания Президентом РФ Д.А. Медведева и утверждения в должности премьер-министра В.В. Путина в мае 2008 г. произведена существенная реорганизация Правительства РФ: число вице-премьеров выросло с пяти до семи, впервые появился Президиум Правительства РФ. Реформирование Правительства РФ должно привести к повышению эффективности работы, оптимизации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Административная реформа продолжается и сегодня. Она сопровождается изменением подходов и к ресурсному обеспечению органов управления.

Система государственного управления в современной России изложена в Конституции РФ.

Впервые в истории нашей страны Основной Закон содержит гарантии прав и свобод человека, а также механизм их защиты, соответствующие общепринятым мировым правовым нормам. В Конституции РФ провозглашается право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать сферу деятельности и профессию,

вступать в трудовые споры, включая такую форму, как забастовка. Впервые права частной собственности охраняются законом: никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а соблюдение его прав и свобод и их защита — главной обязанностью государства.

Таким образом, в Конституции РФ были заложены основы современной системы российской государственности.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает населению самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. При этом оно осуществляется на городских, сельских и других территориях с учетом исторических и местных традиций.

В настоящее время осуществляется реализация мероприятий, направленных на развитие политической системы страны (поддержка развития институтов гражданского общества, усиление их взаимодействия с государственными структурами, обеспечение граждан объективной информацией о деятельности государственных органов, укрепление и развитие местного самоуправления, усиление влияния партий на формирование органов власти, укрепление взаимодействия партийных структур с регионами, органами самоуправления, общественными организациями, обеспечение реальной конкуренции между партиями).

Основные понятия

Съезд народных депутатов СССР, съезд народных депутатов РСФСР, Президент СССР, Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП), Содружество Независимых Государств (СНГ), Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума).

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Каковы причины создания парламентской системы в СССР, появления института Президента СССР?
2. Причины политического кризиса 1993 г. и его последствия.
3. Каковы конституционные основы Российской Федерации?

Темы докладов и рефератов

1. Становление российской государственности в 90-х гг. XX в.
2. Реформы государственного управления и мероприятия по укреплению федерации в России в начале XXI в.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Г.И. Пешеров [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с. —
5. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

Дополнительная

1. Горбачёв М.С. Жизнь и реформы. М., 1999.
2. Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. Ростов н/Д, 1996.
3. Зенькович Н.А. Путинская энциклопедия. Семья. Команда. Оппоненты. Преемники. М., 2006.
4. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
5. Сергеев С.А., Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. Учеб. пособие. М., 2003.
6. Эффективность государственного управления и качество жизни населения. Монография. М. : ИИУ МГОУ, 2018.

Глава 7. Муниципальное управление в России

7.1. История становления и развития институтов местного самоуправления в дореволюционной России

На протяжении тысячелетней истории российского государства, в силу особенностей развития общества, система управления на местах отличалась чрезмерной централизацией государственной власти, постоянным господством исполнительных структур, отсутствием развитой системы самоуправления. При этом сложившиеся структуры местного самоуправления практически не отражали интересы населения, часто являясь тормозом для общего развития. При этом сложившиеся структуры местного самоуправления практически не отражали интересы населения, часто являясь тормозом для общего развития.

В настоящее время много внимания уделяется отечественному опыту организации местной власти и, в частности, становлению институтов местного самоуправления.

Возникновение *общинного самоуправления* в России было обусловлено рядом предпосылок, связанных с развитием земледелия, скотоводства, промыслового дела, ремесла, производства. В свою очередь, властные полномочия общины получали при получении ими в свое распоряжение определенной собственности.

Развитие производственных общин (например, ремесленных цехов, купеческих гильдий) как форм самоуправления постепенно приводило к их объединению на определенной территории. Таким образом, общественное самоуправление, непосредственно предшествовавшее возникновению государственности, формировалось на уровне производственных и территориальных общин.

Причем в процессе управления общинами предпочтение отдавалось формам непосредственной и представительной демократии, что позволяет говорить об истинной форме самоуправления. Вечевое построение земель, вытекающее из их административного деления, неоднократно отмечалось историками: «Новгородское вече, вече концов города, вече улиц, на которые делились концы. К концам Новгорода присоединялись административные пригороды, к пригородам — села... Оформлялась своеобразная иерархическая система, при которой вече более мелких единиц подчинялось вече более крупных единиц».

Следует отметить, что на данном этапе исторического развития производственно-территориальные общины обладали большими властными полномочиями и возможностями, чем представители государственной власти. В частности, Н.В. Постовой обратил внимание на то, что князь в то время не имел права принимать решения по во-

просам земщины вообще, такие решения могло принять только общегородское вече, т.е. вече старшего города. *Земщина* вполне могла воздействовать на князя и заставить его выполнять определенные задачи (например, киевская земщина заставила князя Святослава отказаться от похода в Дунайскую Болгарию, когда в его отсутствие на Киев напали печенеги).

Если рассматривать отечественную историю как смену и борьбу тенденций централизации и децентрализации управления, то период общинного самоуправления будет характеризоваться как время возникновения и становления самоуправленческих форм и систем.

Еще большее развитие децентрализованные формы управления получили с *принятием христианства на Руси* (988), когда расширился круг субъектов местного самоуправления и наряду с производственными и территориальными формами самоуправления появилось монастырское и церковное самоуправление. Местное самоуправление данного периода играет роль института управления, с генезисом которого было связано укрупнение административных единиц и создание крупных политических центров.

Высшей формой проявления политической власти городов стало *городское вече*. Характерно, что участие в вечевых собраниях принимали только те члены общин, которые обладали какой-либо собственностью.

Дореволюционными юристами отмечался вполне оформившийся характер компетенции органов местного самоуправления данного периода: вече частей города, пригородов, малых городов, волостей, сел обладали различными правами и обязанностями, разнообразны были и полномочия избранных на вече должностных лиц. Например, к компетенции города Пскова были отнесены вопросы вооружения установленного количества войск, строительства городских стен, участия при заключении договоров с соседними государствами, а также управление пригородами, сбор налогов, строительство мостовых, организация производства по различным направлениям. Соответственно, полномочия вече пригорода были меньше по своему объему, чем полномочия вече города.

Значительные изменения в сложившуюся систему соотношения местного самоуправления и центральной власти внесло *монголо-татарское нашествие*, разрушившее представительную власть — саму основу, объединявшую славянские общины, что привело в итоге к усилению централизации управления.

Участие земщины в государственных делах значительно уменьшилось. Причиной ослабления роли земщины, по мнению дореволю-

ционных юристов, стало сосредоточение в руках князей с помощью завоевателей огромных земельных владений. К концу татарского владычества земщина настолько лишилась своего значения, что за нею оставалось только право раскладки податей (налогов) между своими членами. При установлении податей и определении их размера князья уже не советовались с земщиной, не спрашивали ее мнения. Они действовали по примеру татарских ханов, определяя все единолично.

Таким образом, общины потеряли роль самоуправленческих единиц, так как были разорены монголо-татарами экономически и нейтрализованы политически. В итоге местное самоуправление к завершению монголо-татарского ига утратило свое бывшее значение и не играло, как прежде, важной роли в решении государственных задач. Отдельные элементы системы местного самоуправления сохранились лишь в северных землях: в Новгороде и Пскове, где влияние ига было значительно слабее. Даже после свержения режима монголо-татар территориальное местное самоуправление уже не выступало в роли базисной единицы в государстве. А в условиях формирования и укрепления централизованной русской государственности местное самоуправление попало под полное влияние центральной власти.

Со временем центральная власть осознала негативные последствия созданного ею *института наместничества*, который породил систему кормления в стране, и предприняла попытку реанимации местного самоуправления. Первая реформа 1549 г. по отмене системы кормления и создания губных учреждений на местах относится ко времени правления Глинских. Дальнейшие шаги по пути развития местного самоуправления и создания земских учреждений были сделаны *Иваном IV*.

Вместе с тем им же были предприняты попытки установления зависимости местных органов от центральной власти, введена опричнина, которая подавила самоуправление на данных территориях. В целом же мероприятия Ивана Грозного не привели к формированию целостной системы местного самоуправления.

В XVII веке в системе государственного управления произошли функциональные изменения, вследствие чего изменился и статус местного самоуправления. Существенное сужение компетенции органов местного самоуправления было вызвано проводимой унификацией управленческих структур, которая была необходима в связи с расширением территории страны. В это время начался процесс формирования местных государственных учреждений, которые существовали в городах одновременно с местными учреждениями другого типа (таможнями, губными и земскими избами).

В этом отношении весьма интересен период царствования *Федора Алексеевича* (1676—1682), непродолжительный по времени, но весьма значительный по результатам проводимых реформ. В частности, был положен предел развитию служебной активности городов (Указ 1678 г.), упразднена ключевая должность дворянского самоуправления в уездах — губного старосты, а его функции переданы воеводам (Указ 1679 г.).

Расцвет абсолютизма в эпоху правления *Петра I* по идее должен был усилить тенденцию к централизации управления. Однако в это время тенденция к децентрализации не пресекалась, в результате чего процесс государственного строительства претерпел некоторые метаморфозы. Петром I были проведены мероприятия, как способствующие развитию местного самоуправления (например, за каждым городом закреплялось право самостоятельно распоряжаться городской землей, управление общинами было передано самим общинам), так и ограничивающие компетенцию местных органов (установление опеки приказной администрации над общинами, ликвидация губного самоуправления в уездах и т.д.). Подобные «зигзаги» в отношении к институтам местного самоуправления во многом объясняются целью реформ Петра I: создание целостного государства с достаточно эффективной системой управления, отвечающей требованиям политической элиты того времени.

Крупной вехой в развитии отечественного самоуправления справедливо считается время царствования *Екатерины II*. В этот период были усовершенствованы сословный, административно-территориальный, отраслевой принципы управления государством. Именно в это время были сконструированы основы самоуправления, получившие свое закрепление в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775), Жалованная грамота дворянства (1785), Грамота на права и выгоды городов (1785), которые реформировали местные учреждения на началах самоуправления по сословному принципу.

Следует отметить целенаправленную деятельность Екатерины II по совершенствованию административно-территориального устройства России и созданию 50 примерно равных по территории губерний, состоящих из 10—12 уездов. В целях повышения эффективности государственного управления, удовлетворяя многочисленные предложения дворянского сословия, часть государственных функций передавалась местным органам власти. Одновременно обеспечивалось централизованное государственное управление на местах, представленное институтом губернаторства.

Период царствования *Александра I* вошел в историю как эпоха реформ центральной администрации, в частности, были ликвидированы

коллегии и учреждены министерства по отраслевому принципу, созданы Комитет министров и Государственный Совет. Данные нововведения в итоге вызвали расширение штата чиновников, рост бюрократического аппарата и ограничение местной инициативы.

Начало XIX в. не было отмечено качественными изменениями в статусе институтов местного самоуправления. В целом продолжала усугубляться тенденция к усилению государственного контроля над органами местного самоуправления и ограничению их компетенции.

В 1838 году была проведена *реформа местного самоуправления в среде государственных крестьян*: сельские общества учреждались в каждом большом казенном селении, его органами являлись сельский сход, сельское начальство (старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей) и сельская расправа. В задачу органов крестьянского общественного самоуправления входило: «народоисчисление», контроль за делами веры, охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль, а также обеспечение мер по врачебному делу, благоустройству, народному продовольствию, противопожарной безопасности, управлению хозяйством сельских сообществ, сбор податей и выполнение повинностей, прежде всего рекрутской. Необходимо отметить, что на помещичьих крестьян данный закон не оказывал никакого влияния, а в среде обществ государственных крестьян осуществлялся с нарушениями (например, нарушение принципа выборности или продление сроков волостного главы, который формально избирался на три года, а реально оставался на должности неограниченное время).

Структура городского самоуправления продолжала развиваться на основе «Жалованной грамоты городам», однако ее положения на практике часто реализовывались с нарушениями (так, практически повсеместно отсутствовала общая дума, т.е. собрание городских представителей).

К середине XIX в. в России интенсивнее пошел процесс капитализации: в промышленности и торговле обозначились признаки свободного рынка, возникла потребность в модернизации производства и сферы управления. В отличие от предшествующих реформ и преобразований *земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II* более способствовали децентрализации управления и развитию местного несословного самоуправления.

Согласно Положению «О губернских и уездных земских учреждениях», земские учреждения в кругу вверенных им дел действовали самостоятельно, независимо от органов государственной власти в пределах, установленных законом. Земские органы получили широкие

полномочия при решении местных проблем. Например, заведование имуществом и финансовыми средствами земства, устройство и содержание зданий и путей сообщения, социальная помощь, поддержка церквей, содействие развитию местной торговли, развитие местной промышленности, развитие почтовой службы, управление делами взаимного земского страхования, обеспечение правопорядка, участие в попечении народного образования и здравоохранения, ветеринарной и агрономической службы и т.п. Особенно известны достижения земств в сфере образования, здравоохранения, страхования, агрономического и ветеринарного дела.

Вместе с тем *следующий период* вошел в историю как период *кон-трerreформ* и был связан с усилением центральной власти. Введенное в 1890 г. Новое положение о губернских и уездных земских учреждениях существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земских органов, изменило порядок выборов в них, в результате чего не стало выборных людей от населения (введены имущественный ценз и многоступенчатые выборы для крестьян). В 1900 году были приняты Примерные правила предельного земского обложения, в результате которых был нанесен удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше чем на 3% по сравнению с предыдущим годом.

Для третьего периода развития земской системы была характерна консолидация земского движения в ответ на действия центральной власти. Катализатором этого процесса послужили крупные поражения в Русско-японской войне, нарастание политического кризиса и революционной ситуации. В 1904, 1905, 1906 годах проходили постоянные съезды земского и городского самоуправления, на которых выдвигались требования созыва народного представительства с законодательными функциями, предоставления гражданских свобод, равноправия сословий и расширения полномочий органов местного самоуправления.

В манифесте от 17 октября 1905 г. Николай II принял требования земств о созыве представительного собрания. Указом от 15 марта 1917 г. князь Львов представителей губернских и уездных управ назначил комиссарами временного правительства, его полномочными представителями на местах. Впервые за свою историю земства официальным путем получили политическую власть. Этот период считается временем наивысшего расцвета земской модели.

Система местного самоуправления этого времени представляла собой разветвленный и достаточно эффективный аппарат управления местным хозяйством. *В систему земских учреждений* входили следующие *органы*:

- 1) избирательные съезды, которые собирались раз в три года и принимали правила поведения на данной территории;
- 2) земские собрания, которые собирались ежегодно и выполняли функции распорядительного органа;
- 3) земские управы, которые действовали на постоянной основе и являлись исполнительными органами. Все земские органы пользовались правами юридического лица, но именно управы как единственный постоянно действующий орган реализовывали это право. Именно управы приобретали и отчуждали имущество, заключали договоры, вступали в переговоры с агентами, предъявляли гражданские иски, выступали ответчиками в суде.

Последний период в истории земств связан с их ликвидацией. К осени 1917 г. возросло влияние параллельных органов местной власти — Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Возникший кризис власти — двоевластие, Советы и Временное правительство, комиссарами которого были в основном земские деятели, закончился победой Советов.

Сразу после победы вооруженного восстания в Петрограде начался процесс ликвидации земских учреждений, который в целом завершился только летом 1918 г.

7.2. История становления институтов местного самоуправления в советской России

Победа Октябрьской революции (1917) привела к необходимости реформирования всей структуры управления в стране. В этой связи В.И. Ленин провозгласил переход от управления народом к самоуправлению народных масс и была поставлена цель создания системы Советов сверху донизу. Например, в обращении Народного комиссариата внутренних дел «Ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов» (январь 1918 г.) указывалось, что Советы «должны немедленно и самым энергичным образом приступить к завершению работы по организации Советов во всех уголках своей территории, связывая их воедино через посредство областных, губернских и уездных Советов».

Система Советов представлялась как ассоциация депутатов с мест, выбранных на всероссийский форум. По убеждению большевиков, все нужды и запросы трудящихся страны должны были пронизывать все Советы и доходить в период съездов до самого верха государственно-политической пирамиды. Историками неоднократно

подчеркивались утопичность и опасность идеи формирования органов власти подобным образом, которая в случае ее буквальной реализации могла привести к анархии в стране. В этой связи следует отметить, что низестоящие Советы часто издавали законы и декреты, противоречащие законам центральной власти, внося хаос и путаницу в общую законодательную работу Советской республики.

Кроме того, отрицание принципа разделения властей, слияние государственного и партийного аппарата, частые нарушения принципа коллегиальности на низовом уровне Советов, упрощение процесса управления местными делами (в целях недопущения различного рода недоразумений и конфликтов) ставят под сомнение целесообразность и эффективность подобной системы управления.

Вместе с тем советской модели местного управления были присущи и положительные черты, например введение всеобщего избирательного права. Согласно первой Советской Конституции, принятой в июле 1918 г., правом избирать и быть избранными в Советы пользовались независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и других цензов граждане РСФСР обоего пола, достигшие 18-летнего возраста.

Естественно, были и ограничения — избирательным правом пользовались только граждане, которые: а) добывали средства к жизни промышленным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним трудом, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) солдаты Красной Армии и флота; в) граждане, входящие в ту или иную категорию, утратившие в какой-нибудь мере трудоспособность. Не избирали и не могли быть избранными лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церкви и религиозных культов; бывшие служащие и агенты полиции, особых корпусов жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в установленном порядке умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный судебным приговором.

Таким образом, участие в местной власти открыто ограничивалось для определенных слоев населения. В то же время значительно расширялись избирательные возможности участия в управлении государственными делами тех социальных групп, которые до революции ущемлялись в политических правах. В этой связи возникала новая проблема — необходимость обучения новых управленческих кадров.

Советская модель местного управления не была раз и навсегда застывшим явлением, она развивалась, претерпевая различные метаморфозы, и в ее эволюции возможно выделить следующие периоды.

Первый период был связан с созданием новой системы органов местного самоуправления. Большевики, взяв власть в 1917 г., стали строить новое государство, опираясь на марксистско-ленинский тезис о необходимости первоначального слома старой государственной машины. Процесс ликвидации губернских, уездных и волостных собраний и управ практически начался, как только победило вооруженное восстание в Петрограде, а после III Всероссийского съезда Советов он развернулся в массовом масштабе.

Следует отметить, что смена системы земского самоуправления на советскую модель управления представляла собой не разовый акт, а продолжалась достаточно длительное время. Земские органы городского самоуправления какое-то время функционировали параллельно Советам, причем они не всегда противопоставляли себя последним. В свою очередь, Советы немедленно ликвидировали земства и городские думы, выступающие против них или саботирующие их решения, а органы земского самоуправления, лояльно относящиеся к произошедшей смене власти, сохраняли и даже поручали им некоторые функции местного управления.

Интересно, что меньшевики и эсеры, выступая за сохранение земских органов, предлагали разделить функции местного управления между ними и Советами. В частности, по их мнению, Советы должны были выполнять функции политические и культурно-воспитательные, а все вопросы экономической жизни оставались бы в земствах и городских думах. Однако подобного сосуществования на практике не получилось, так как Советы с самого начала стремились к политическому и экономическому монополизму.

В данный период своего развития Советы находились в системе органов государственной власти и являлись структурными элементами государственного механизма. Например, в инструкции Народного комиссариата внутренних дел, опубликованной 24 декабря 1917 г. (это первый документ, содержащий принципиально новый подход к организации власти на местах), Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов определялись как органы местной власти, которые должны действовать сообразно декретам и постановлениям центральной власти.

С одной стороны, на Советы как органы власти возлагались задачи по управлению и обслуживанию местного хозяйства (административные, хозяйственные, финансовые, культурно-просветительные

и иные функции). С другой стороны, Советы должны были проводить в жизнь все декреты и постановления центральной власти, проводить ревизии и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы, производить аресты и распускать общественные организации, призывающие к свержению Советской власти. Тем самым Советы по статусу приравнивались к органам государственной власти, и их доходы и расходы ставились под контроль центра.

Второй этап развития Советов вошел в историю как период нэпа. Новая экономическая политика допускала элементы частной собственности, что привело к усложнению форм хозяйственной деятельности и, в свою очередь, вызвало изменения в местных органах власти. Декрет ВЦИК «О замене разверстки натуральным налогом» (1921) и «Наказ об СТО (Советах труда и обороны) местным советским учреждениям» отмечали особую важность максимального развития творческой самостоятельности и инициативы местных государственных органов, учета опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов.

Мощный толчок развитию городского самоуправления дало Положение «О городских Советах», принятое в 1925 г., которое определяло Советы как «высший орган власти на территории города в пределах своей компетенции» и предоставляло им относительную самостоятельность. В целом на данном этапе была проведена частичная децентрализация единой иерархической советской системы и осуществлено некоторое перераспределение полномочий в сторону ее низовых звеньев. Кроме того, местные Советы получили право формировать самостоятельную финансово-материальную базу, была восстановлена система местного налогообложения. А также была создана некоторая нормативно-правовая база, обеспечивающая определенную самостоятельность местных Советов. Но при этом за деятельностью местных Советов сохранялся жесткий политический контроль со стороны правящей партии.

Для третьего периода развития Советов была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тоталитарного партийно-государственного руководства. В 1933 году было принято новое Положение «О городском Совете», которое окончательно «огосударстило» органы местной власти. Согласно данному Положению и Конституции 1936 г., Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры», призванные проводить политику центра на местах. Вопросы нормативного регулирования от Советов переходили преимущественно к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии. Местные Советы превратились в простых исполнителей воли центра.

С приходом к власти Н.С. Хрущёва был поставлен вопрос о повышении роли Советов, которые к этому времени «все более выступали как общественные организации». Очередная программа КПСС развитие местного самоуправления напрямую связывала с расширением прав местных Советов, в частности, в ней говорилось, что «права местных Советов, депутатов трудящихся (местного самоуправления) будут расширяться, и они окончательно будут решать все вопросы местного значения». Однако на практике попытки передать местным Советам некоторые управленческие вопросы для окончательного решения закончились провалом и быстро были преданы забвению. Вместо расширения прав местных Советов были предприняты попытки упразднения сельских Советов и замены их общественными старостами.

Кроме того, резко ослабляли роль Советов в общем руководстве подведомственными территориями следующие мероприятия: передача местной промышленности Совнархозам, разделение областных и краевых Советов на промышленные и сельские, вывод из системы районных Советов органов сельскохозяйственного управления, усиление на местах органов, не подчиненных Советам, и т.п.

После смещения Н.С. Хрущёва с поста Первого секретаря ЦК КПСС были приняты многочисленные законодательные акты союзного и республиканского уровней с целью закрепления статуса каждого звена местных Советов. Однако на практике законодательно закрепленные «широкие» полномочия местных Советов не повлияли на их подчиненность партийному и государственному аппарату. Данную ситуацию справедливо описывают авторы известного учебника по советскому строительству Г.В. Барабашев и К.Ф. Шеремет: «Сложилась и углубилась разрыв между нормативным, законодательным регулированием организации и деятельности Советов, разработкой вопросов советского строительства и реальной практикой функционирования этих органов».

Конституция 1977 г., закрепив стагнирующее состояние общества, государства и его важнейших институтов, определила местные Советы как звенья единой системы органов государственной власти, решающих и вопросы местного значения, и участвующих в реализации общегосударственных задач. Советы представляли собой единую систему представительных органов государственной власти, в которой главным образующим фактором стало руководство вышестоящих органов власти нижестоящими.

В это время в советской системе управления явное выражение получает принцип патернализма. Патернализм (лат. *pater* — «отец») — это принцип попечительства, опеки государственных органов над на-

селением и органами местной власти; тип отношений между правителями и населением, предусматривающий «отеческую заботу» первых и «сыновью благодарность» вторых за улучшение условий жизнедеятельности. Считается, что принцип патернализма берет свое начало в конфуцианстве, которое рассматривает государство как «большую семью». Согласно этому принципу (в советском варианте), за все происходящее в стране в целом и в каждом регионе, в каждом населенном пункте в частности ответственность несло государство. Негативными последствиями принципа патернализма являются в том числе и психологические барьеры в сознании жителей при восприятии местного самоуправления.

Характерно, что инициатива жителей, которая ранее реализовывалась в местном самоуправлении, была направлена в русло общественных (не обладающих властными полномочиями) форм самоуправления, таких как уличкомы, домкомы, школьное, студенческое, производственное и прочее самоуправление.

Последний период существования советской модели был связан с реформами государственно-политического устройства России. Важную роль в становлении местного самоуправления в этот период сыграли Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991). По этим законам Советы получили значительные полномочия, собственный бюджет и собственность, что не соответствовало ленинскому пониманию советского типа власти и, по сути, означало ликвидацию советской модели.

Окончательную точку в процессе ликвидации советской модели поставил Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ» от 26 октября 1993 г., который провозгласил прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передал соответствующим органам местной власти.

В истории России не произошло постепенного эволюционного развития институтов муниципального управления, закономерного для большинства современных развитых государств. Система общественного самоуправления, сложившаяся в результате реформ XIX в., сменилась жесткой централизацией и полным отсутствием самостоятельности на местном уровне в советский период.

7.3. Муниципальная реформа в современной России

В числе проводимых в настоящее время в Российской Федерации реформ и преобразований одно из значимых мест занимает реформа местного самоуправления. Россия в который раз стремится найти оп-

тимальную форму управления на местах. В становлении и развитии нормативно-правовой базы местного самоуправления в современной России можно выделить три основных этапа:

- период с 1987 по 1993 г. характеризуется попытками центральной власти (сначала союзной, а впоследствии российской) провести децентрализацию низового звена системы Советов. Конец советского этапа развития местного самоуправления наступил в октябре 1993 г., когда система Советов была ликвидирована Президентом РФ;
- начало второго этапа следует отсчитывать от декабря 1993 г., с момента принятия новой Конституции РФ, ознаменовавшей радикальный разрыв с советской традицией и содержавшей в себе абсолютно новую концепцию местного самоуправления;
- с лета 2000 г. проявилась новая тенденция к построению более жесткой вертикали власти и усилению ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, что позволяет говорить о начале следующего этапа в становлении и развитии современной системы местного самоуправления.

Начало децентрализации управленческой системы пришлось на реформу государственно-политического устройства страны — перестройку. Политическим контекстом этого периода является процесс демократизации всей системы Советов сверху донизу, сопровождавшийся интенсивным высвобождением их из-под контроля партии.

В декабре 1988 г. Верховный Совет СССР принял поправки в Конституцию СССР и Закон «О выборах народных депутатов СССР». Этими нормативными актами устанавливался принцип состязательности выборов и вводился запрет на совмещение должности депутата с должностями в исполкомах, судах и некоторых партийных органах.

После продолжительной борьбы ряда политических течений как в самой коммунистической партии, так и в зарождающихся новых политических движениях в апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный Закон ввел понятие «местное самоуправление» в юридический оборот, закреплял право граждан на местное самоуправление, определил в качестве первичного территориального уровня местного самоуправления сельсовет, поселок (район), город (район в городе), гарантировал права, полномочия, ответственность, финансовую и материальную основы органов местного самоуправления. Однако признание местного самоуправления все еще несло на себе «родимые пятна» тоталитарного государства, во многом формально определявшего принципы местного самоуправления.

Тем не менее данный Закон обеспечил необходимую основу для появления новых нормативных актов. В начале 1990-х гг. активен пошел процесс формирования правовой базы местного самоуправления на уровне союзных республик. Особенно интенсивно он проходил в Российской Федерации. Отчасти причина этого процесса была в борьбе между российским и союзным руководством за право управлять территорией.

6 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который сделал шаг в сторону реализации на местном уровне принципа разделения властей, подкрепленного требованием выборности не только самих Советов, но и глав администраций. Данный Закон упразднил исполкомы, привел подробное описание компетенции Советов и местных администраций, подробно детализировал структуру и организационные основы деятельности местных органов власти, ввел понятие «муниципальная собственность», закрепил полномочия органов территориального общественного самоуправления.

Понятие местного самоуправления как непосредственной власти народа официально вошло в нашу жизнь в начале 1990-х гг. До того времени термин «местное самоуправление» отсутствовал даже в законодательстве, государства. Официально институт самоуправления был признан 9 апреля 1990 г. Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», о чем говорилось ранее.

Данный закон четко определил роль, место и полномочия органов местной народной власти. Правовая основа на уровне государства была заложена в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г., в которой говорится об организации народной власти местного уровня. Законность института власти самоуправления закреплена и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Становление местного самоуправления в Российской Федерации происходит медленно и сопровождается рядом трудностей. Хотя этот процесс еще далек от завершения, но уже представляется возможным выделить основные черты и особенности организации местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет следующие черты муниципальной системы: двухуровневый характер модели, унификация организационных форм, ориентация на эффективное жизнеобеспечение населения, самостоятельность местных органов власти в решении вопросов мест-

ного значения, усиление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, гарантированная государством минимальная материально-финансовая база.

Российская Федерация признает приоритет международного права, в том числе Европейскую Хартию местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления была создана для подписания в октябре 1985 г. и вступила в силу в сентябре 1988 г. К началу 1996 г. Хартию подписали 25 государств. В связи с принятием в начале 1996 г. Российскую Федерацию в качестве полноправного члена Совета Европы, она подписала 27 февраля данную Хартию и обязалась в течение года ее ратифицировать и соблюдать. Подписавшие Хартию страны — члены Совета Европы — исходили из того, что построение Европы должно базироваться на принципах демократии и децентрализации власти. Одним из важнейших условий для этого является защита и укрепление местного самоуправления, которое может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление.

На данном этапе в Российской Федерации одним из главных приоритетных направлений развития местного самоуправления считается ориентирование на формирование бюджетной системы доходов, которые могли бы обеспечивать органы местного самоуправления возможностью реализовывать свои прямые функции и полномочия. Распространено мнение о том, что системе местного налогообложения необходимо ориентироваться на поимущественные и подоходные виды налогов в местный бюджет.

В процессе развития системы местного самоуправления в Российской Федерации следует выделить несколько приоритетных задач. К приоритетным задачам относятся разделение и распределение полномочий между государством и новообразованными органами местного самоуправления в субъектах РФ.

В условиях углубляющихся реформ в современной России возрастает роль местного самоуправления как фактора демократизации всей общественной жизни, необходимой предпосылки становления гражданского общества. В нем наиболее полно реализуется идея приближения власти к ее источнику — народу.

Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию, импортозамещению в условиях санкций со стороны западных стран, повышению конкурентноспособности страны, именно местное сообщество должно стать одним из приоритетов развития страны, локомотивом роста экономики.

Основные понятия

Система публичного управления; местное управление; макросистема местного управления.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Роль местного управления в системе государственного управления.
2. История развития местного самоуправления в дореволюционной России.
3. Становление институтов местного самоуправления в советской России.
4. Реформа органов местного управления в современной России.

Темы докладов и рефератов

1. Реформы органов местного самоуправления в период правления Екатерины II.
2. Земская реформа 1864 г. и ее последствия.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Г.И. Пешеров [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с.
5. Местное самоуправление : учебник для академического бакалавриата / под ред. Н.С. Бондаря. М. : Издательство Юрайт, 2018.

Дополнительная

1. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М. : Наука, 1990.
2. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX в.). М. : Новый юрист, 1998.

Основные понятия

Система публичного управления; местное управление; макросистема местного управления.

Вопросы для размышления и самопроверки, учебные задания

1. Роль местного управления в системе государственного управления.
2. История развития местного самоуправления в дореволюционной России.
3. Становление институтов местного самоуправления в советской России.
4. Реформа органов местного управления в современной России.

Темы докладов и рефератов

1. Реформы органов местного самоуправления в период правления Екатерины II.
2. Земская реформа 1864 г. и ее последствия.

Литература

Основная

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Г.И. Пешеров [и др.]. М. : МГОУ, 2014.
2. Мумладзе Р.Г. История государственного управления : учебник / Р.Г. Мумладзе, А.И. Афонин, В.А. Смирнов ; под ред. Р.Г. Мумладзе. — Москва : Издательство «Русайнс», 2017. — 326 с.
3. Кузьбожев Э.Н. История государственного управления в России : учебное пособие / Э.Н. Кузьбожев. — М. : КНОРУС, 2016. — 352 с.
4. Моисеев В.В. История государственного управления России : учебное пособие / В.В. Моисеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : КНОРУС, 2018. — 438 с.
5. Местное самоуправление : учебник для академического бакалавриата / под ред. Н.С. Бондаря. М. : Издательство Юрайт, 2018.

Дополнительная

1. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М. : Наука, 1990.
2. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX в.). М. : Новый юрист, 1998.

Абсолютизм (абсолютная монархия) — форма феодального государства, при которой монарху принадлежит неограниченная верховная власть. При абсолютизме государство достигает наивысшей степени централизации, создаются разветвлённый бюрократический аппарат, регулярная армия, полиция. Деятельность органов сословного представительства, как правило, прекращается. Расцвет абсолютизма в странах Западной Европы в XVII—XVIII вв. В России абсолютизм существовал в XVIII — начале XX в.

Боярская дума — в Киевской Руси совет при князе членов старшей дружины и других приближенных к нему лиц. В период феодальной раздробленности совет знатных вассалов при князе в великих и удельных княжествах. В Русском централизованном государстве конца XV — начала XVIII в. постоянный сословно-представительный орган аристократии при великом князе (царе) законосовещательного характера, обсуждавший вопросы внешней и внутренней политики.

Бюрократия — власть и влияние руководителей и чиновников госаппарата. Обозначение слоя служащих в крупных организациях, возникших в различных сферах общества. Как необходимый элемент управления администрации бюрократия превращается в особый социальный слой, которому присущи: иерархичность, строгая регламентация, разделение труда и ответственности в осуществлении формализованных функций, требующих специального образования. Бюрократии свойственны тенденции к превращению в привилегированный слой, независимый от большинства членов организации, что сопровождается нарастанием формализма и произвола, авторитаризма и конформизма, подчинением правил и задач деятельности организации, главным образом, целям ее укрепления и сохранения.

Введённый боярин — высшее сословие служилых людей, введённых во дворец для постоянной помощи великому князю в делах управления. Это были особо доверенные князя. Звание введённого боярина считалось высшей должностью. Это наибольшая честь, какой только мог достигнуть служилый человек. По общему правилу государи возводили в звание введённых бояр именитейших людей. Были «большие роды», члены которых прямо жаловались боярством с обходом посредствующей ступени окольничего. Из именитых людей государи жаловали только тех, кого хотели; а вместе с тем они могли возвести в звание боярина введённого и человека неименитого.

Великий боярин — титул, совмещавший в себе знатность происхождения и соответствующее этой знатности должностное положение. Например во Владимирской Руси, а впоследствии Великом княжестве

Московском, право на звание и титул Великого боярина имел только самый близкий круг правителя, лица, занимавшие самые важные государственные должности. Соответственно, данные лица имели обширные земельные владения, порой превышавшие размеры государств многих европейских герцогов и даже королей.

Великий князь — глава великого княжества на Руси в X—XV вв. (старший из князей). В Российской империи член императорской фамилии, близкий родственник императора или императрицы.

Вече — народное собрание в Древней и Средневековой Руси в X—XIV вв. Решало вопросы войны и мира, призывало и изгоняло князей, принимало законы, заключало договоры с другими землями. В Новгороде, Пскове и Вятской земле сохранилось до конца XV — начала XVI в.

Вирник — в Древней Руси представитель княжеской администрации, занятый сбором судебных пошлин и штрафов, во время которого он и кормился, находясь на довольствии населения «градов и весей», обязанного князю этими платежами.

Внешние функции государства классифицируют с учетом характера политических интересов, которые проявляются в структуре международной деятельности государства.

Функция обеспечения национальной безопасности — поддержание достаточного уровня обороноспособности общества, защита территориальной целостности, суверенитета государства.

Функция поддержания мирового порядка — участие в развитии системы международных отношений, деятельность по предотвращению войн, сокращению вооружений, участие в решении глобальных проблем человечества.

Функция взаимовыгодного сотрудничества в экономической, политической, культурной и других сферах с другими государствами.

Внутренние функции государства реализуются в таких сферах, как:

- экономическая (государство как предприниматель, плановик и координатор хозяйственной деятельности и экономических процессов);
- социальная (организация общественного обеспечения, т.е. страхования, опеки, компенсаций, системы здравоохранения и т.д.);
- обеспечение правопорядка (гарантирование элементарного порядка — борьба с преступностью, административным произволом и т.д.);
- защита существующего общественного строя от внутренних деструктивных сил;
- культурная; воспитательная; образовательная; научная; пропагандистская.

Воевода — предводитель войска, военачальник, управляющий городом или административным округом в Российском государстве XV—XVIII вв.

Военная демократия — власть военных вождей при сохранении остатков первобытного коллективизма и демократии на стадии разложения первобытно-общинного строя.

Волость — должностное лицо в России XI—XVI вв., управлявшее волостью от имени великого или удельного князей. В его функции входили административные и судебные дела. Жалования волостель не получал, а кормился за счет тяглого населения, т.е. населения, обязанного платить налоги. Для увеличения доходов казны и централизации управления правительство регламентировало доходы волостей, выдавая им доходные списки, а населению — кормлённые грамоты. Власть волостей ограничивалась жалованными грамотами. По земской реформе 1555 г. должность волостей была ликвидирована и заменена выборными органами.

Вотчина — древнейший вид земельной собственности в России, переходившей по наследству. Возникла в X—XI вв. (княжеская, боярская, монастырская). В XIII—XV веках была господствующей формой землевладения. С конца XV в. противостояла поместью, с которым сближалась в XVI—XVII вв. и в начале XVIII в. слилась в один вид — имение.

Высшие государственные органы — органы государственного управления, которые подчинены непосредственно носителю верховной власти (великому князю, царю, императору) и являются, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская дума, Сенат, Государственный Совет, Верховный Совет и т.д.).

Государственное управление — одна из форм деятельности государства, обеспечивающая реализацию государственной власти через соответствующие управленческие органы; важнейшая часть социального управления. В государственном управлении в той или иной степени участвуют все органы государства, осуществляющие его внутренние и внешние функции, обеспечивающие защиту его экономических, политических и социальных интересов. Государственное управление осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений (военных, судебных, полицейских, административных).

Государственный аппарат — система тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов.

Государство — это центральный институт политической системы общества, организующий, направляющий и контролирующий совместную деятельность и отношения людей, общественных групп, классов и ассоциаций. Государство определяет основное содержание политики и осуществляет управление.

Гривна — единица денежного счета в Древней Руси. Количество серебра в гривне менялось. Так, в XII в. в Новгороде гривна составляла 204 г серебра.

Дворский — относящийся ко двору, придворный, управляющий дворным хозяйством.

Дворяне — первоначально служилые люди князей и бояр, заменившие дружинников. Появились в XII—XIII вв. как низшая часть военно-служилого сословия. Начиная с XIV в. они стали получать за свою службу поместья, которые, в отличие от вотчинных земель высшего боярского слоя, не наследовались. В период создания единого государства дворяне все больше становились опорой великих князей. Их значение с XV в. возросло в экономическом и политическом отношениях. Постепенно дворяне слились с боярами. Понятие «дворяне» стало обозначать высший класс населения России. Окончательные различия между дворянством и боярством исчезли в начале XVIII в., когда поместья и вотчины были приравнены друг к другу.

Дети боярские — служилые люди (мелкие феодалы), появившиеся на Руси в XV в. Они несли обязательную службу, получая за это от князей, бояр, церкви — поместья; не имели права отъезда. Дети боярские были потомками младших членов княжеских дружин («отроков») или же измельчавших боярских родов. В XV — первой половине XVI в. наименование «дети боярские» считалось выше звания дворян, часто происходивших от несвободных княжеских слуг удельного времени. Термин «дети боярские» исчез в ходе реформ в начале XVIII в. в связи со слиянием служилых людей в один класс — дворянство.

Дружина — вооруженные отряды при князе в Древней Руси, участвовавшие в войнах, управлении княжеством и личным хозяйством князя. Делилась на старшую, состоявшую из богатых и знатных людей (бояре, княжие мужи), и младшую (гриди и отроки).

Дуалистическая монархия — государство, в котором монарх наделен преимущественно исполнительной властью и лишь частично законодательной.

Земский собор — высшее сословно-представительное учреждение в России в середине XVI — конце XVII в. Включала членов Освященного собора (архиепископы, епископы и другие представители высшего духовенства во главе с митрополитом, с 1589 г. — с патриархом),

Боярской думы, «государева двора», выборных от провинциального дворянства, и верхушки горожан. Рассматривали важнейшие общегосударственные вопросы.

Иммунитет — право феодала осуществлять в своих владениях некоторые государственные функции (суд, сбор налогов, полицейский надзор и др.) без вмешательства властей, что способствовало закреплению крестьян.

Коллегии — в XVIII—XIX вв. центральные учреждения, ведавшие отдельными отраслями государственного управления. Учреждены Петром I в 1717—1721 гг. вместо приказов.

Конституционная монархия — государство, в котором полномочия монарха ограничены конституцией.

Конюший — придворный чин в Русском государстве XV—XVII вв., ведет свое происхождение от княжеского тиуна — конюшего XI—XII вв. С конца XV в. конюшие возглавляли Конюшенный приказ. В XVI в. должность эта была связана с организацией конных дворцовых войск и поэтому считалась высшим «думным» чином.

Кормление — система содержания должностных лиц (наместников, волостелей и др.) за счет местного населения на Руси. Ликвидировано Земской реформой (1555—1556).

Местничество — 1) система распределения служебных мест в Русском государстве в XV—XVI вв. при назначении на военную, административную и придворную службу с учетом происхождения, служебного положения предков человека. Отменено в 1682 г.; 2) деятельность, направленная на обеспечение целиком или по преимуществу локальных, местных интересов в ущерб более широким (региональным, общегосударственным, общегражданским и пр.).

Местное самоуправление — одна из возможных форм самоорганизации населения на локальном уровне для самостоятельного (т.е. относительно независимого от государства) и под свою ответственность решения местных вопросов. Местное самоуправление предполагает децентрализацию управления, обеспечивающую автономию нижестоящих административных единиц по отношению к центру, выборность высших должностных лиц (а также право их отзыва избирателями), широкое непосредственное участие граждан в управлении с помощью общественных советов, комиссий, референдумов, опросов и других форм прямого волеизъявления.

Местное сообщество — население муниципального образования, объединенное коллективными интересами по решению вопросов местного значения. Местные налоги и сборы — налоги и сборы, уста-

навливаемые органами местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с действующим законодательством.

Местные государственные органы — территориальные органы государственного управления (губернские, уездные, городские, областные, республиканские и т.д.).

Монархия — государство, в котором формальным источником власти является одно лицо. Глава государства получает пост по наследству, независимо от избирателей или представительных органов власти.

Муниципальная деятельность — деятельность населения муниципального образования и (или) органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Муниципальное образование — городское, сельское поселение или несколько поселений, объединенных в муниципальный район, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и органы местного самоуправления. Муниципальное предприятие — предприятие, собственником имущества и учредителем которого является муниципальное образование.

Муниципальное управление — управление муниципальной деятельностью.

Наместник — должностное лицо в Древней Руси, возглавлявшее вместе с волостелями местное управление. Наместники назначались в города великими и удельными князьями. Ведали вопросами местного управления, судом, сбором пошлин. Имели административный персонал и военные отряды для местной обороны. Вознаграждались за службу путем кормлений. С XVI века власть наместника ограничивалась (введением выборных представителей от населения в суд наместников и т.д.). В 1555—1556 годах управление наместников было заменено выборными земскими учреждениями. В конце XVIII—XIX вв. наместник — глава местного управления в России. В 1775 году правительство Екатерины II ввело должность наместников, возглавлявших управление в двух — трех губерниях, которые составляли наместничество. Наместники назначались из числа высших сановников, наделялись чрезвычайными полномочиями и правом общего надзора над всем местным аппаратом управления и суда, были ответственны лишь перед императрицей. В ведении наместников находились войска, расположенные на территории наместничества. Исполнительным органом наместников являлось наместническое правление из двух — трех сановников. В 1796 году Павел I упразднил должность наместника. В XIX веке наместниче-

ства существовали на национальных окраинах — в Царстве Польском (1815—1874) и на Кавказе (1844/45—1883).

Олигархия — от гр. «олигос» — «богатый, избыточный» и «архее» — «начало, власть»; буквально — «власть богатых») — способ организации власти, характеризующийся тесным взаимодействием и взаимопроникновением государственных органов и относительно небольшой группы лиц, контролирующей экономику.

Опричнина — название удела Ивана Грозного в 1565—1572 гг. с особой территорией, войском и государственным аппаратом. Система внутривластных мер Ивана Грозного в 1565—1572 гг. для борьбы с предполагаемой изменой среди знати (репрессии, казни, конфискации земли и т.п.).

Органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы публичной власти — совокупность органов, посредством которых народ выражает свою власть. В Российской Федерации включает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Парламентская монархия — государство, в котором формально главой государства считается монарх, однако фактически он обладает представительскими функциями и лишь частично исполнительными, иногда он имеет право вето на решения парламента, которым практически не пользуется.

Печатник — должностное лицо при дворе русских князей и царей — хранитель государственной печати (XIII—XVII вв.).

Полки «нового строя» (полки «иноземного строя») — воинские части, сформированные в XVII в. В России из «охочих» вольных людей, казаков, иностранцев и др. по образцу (организации, обучению) западно-европейских армий. В конце XVII — начале XVIII в. использовались для формирования регулярной армии.

Полномочия органов государственной власти — права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

Помещики — дворяне-земледельцы. Изначально — служилые люди, получившие в пользование землю (поместье) за выполнение

государственной службы. Постепенно поместья стали наследственными, а с 1714 г. — собственностью.

Посадник — наместник князя в подвластных ему землях в X—XI вв. В Новгородской и Псковской республиках (XII—XV вв.) посадник — высшая государственная должность из знатных бояр, избиравшихся на вече.

Правительствующий сенат — высший государственный орган в России в 1711—1917 гг., подчиненный императору. Учрежден Петром I как высший орган по делам законодательства и государственного управления. С первой половины XIX в. как высший судебный орган осуществлял надзор за деятельностью государственных учреждений и чиновников. По судебным уставам 1864 г. — высшая кассационная инстанция.

Предмет ведения Российской Федерации (субъекта РФ) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции Российской Федерации (субъектов РФ).

Предмет совместного ведения — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов РФ.

Приказы — органы центрального управления в России в XVI — начале XVIII в., заведовавшие особым родом государственных дел или отдельными областями государства. Приказы назывались иначе палатами, избами, дворами, дворцами, третями или четвертями.

Пути — отдельные отрасли княжеского хозяйства (конюшие, стольники, чашничие, ловчие, соколыничие, волостеля и др.).

Путный боярин — особое сословие служилых феодалов, бояр, служивших непосредственно при князях и составляющих основу княжеских дворов. Они, как правило, выполняли особые поручения, связанные с дипломатией, с семейной или имущественно-хозяйственной жизнью своих сюзеренов. Это сословие иногда играло весьма заметную роль в организации династической преемственности княжеской власти, осуществляло наместническо-представительские функции князей, активно участвовало в организации их ближайшего окружения и влияло на внешнюю и внутреннюю политику. Путные бояре занимали отдельные хозяйственные и административные должности при княжеском дворе, такие, например, как постельничий. В более позднее время это могли быть должности (или чины) конюшего, соколыничего, чашничего.

Республика — форма правления, при которой глава государства избирается населением или специальной избирательной коллегией. Законодательная власть принадлежит выборному представительному

органу (парламенту). Источником власти выступает народное большинство.

Смутное время (смута) — термин, обозначающий события конца XVI — начала XVII в. в России. Эпоха кризиса государственности в России. Сопровождалась народными выступлениями и мятежами, правлением самозванцев, польской и шведской интервенциями, разрушением государственной власти и разорением страны.

Сословно-представительная монархия — форма государства, при которой власть монарха сочеталась с органами сословного представительства дворян, духовенства и горожан. Существовала в виде Земских соборов, в России в XVI—XVII вв.

Сюзеренитет-вассалитет — система отношений личной зависимости одних феодалов от других, получившая широкое распространение в Европе в Средние века. Вассал обычно получал от сеньора феодал (поместье) и был обязан нести за это определенные повинности (прежде всего военную службу). Крупные феодалы, становясь вассалами верховного сеньора (сюзерена), в свою очередь имели своих вассалов. В Русском государстве вассальные отношения существовали, как правило, между великими и удельными князьями. Вассальная зависимость устанавливалась на договорных условиях. Неполное выполнение обязанностей со стороны вассала или сеньора (сюзерена) влекло за собой расторжение договора и нередко войну.

Тиун — должностное лицо у князя, боярина, управляющий имением, феодальным хозяйством в XI—XVII вв.

Тысяцкий — военный предводитель городского ополчения (тысячи) на Руси до середины XV в. В Новгороде *тысяцкий* избирался из бояр на вече, был ближайшим помощником посадника.

Тягло — денежные и натуральные повинности крестьян и посадских людей.

Управление — это воздействие органа управления на управляемый объект для достижения им заданной цели.

Устав муниципального образования — правовая основа всей жизни муниципального образования (мини-Конституция на территории).

Федерация — форма государственного устройства; образуется путем объединения государственных образований (республик, штатов и т.п.), обладающих юридической и политической самостоятельностью, в единое государство. Территории государственных образований составляют территорию федерации. Субъект федерации имеет свою конституцию, органы власти. Полномочия между субъектами федерации и центром разграничиваются на основе федеративной конституции. На территории федерации устанавливается единое граждан-

ство, денежная единица, экономическое пространство. Народы имеют право на самоопределение в составе федерации.

Формы государственного правления — это отношения между центральными органами государственного аппарата (правительство — парламент, президент — правительство, верховный суд — парламент). По способу организации высшей власти (форме правления) государства подразделяются на монархии и республики.

Функции государства — это формы деятельности государства по отношению к окружающей среде, обществу, зарубежным странам и т.д. Они подразделяются на внутренние и внешние.

Центральные государственные органы — отраслевые или многоотраслевые учреждения управления (приказы, коллегии, министерства и т.д.), исполняющие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших государственных органов.

Чёрные люди — в XII—XVII вв. общее название тяглого городского и сельского населения, платившего все виды государственных налогов.

Элита политическая — группа (или совокупность групп), выделяющаяся привилегированным положением и престижем, непосредственно и систематически участвующая в принятии решений, связанных с использованием государственной власти или воздействием на нее.

Электорат — круг лиц, обладающих правом голоса при выборах в органы государственной власти. Решения и настроения Электорат определяет состав выборных органов власти, влияет на политику государства, позиции политических сил.

Этатизм — учение, обосновывающее необходимость активного участия государства в жизни общества; политика государственного капитализма.

Эффективное управление — это всегда управление по обстоятельствам, ситуационное управление, предполагающее профессиональное управление в условиях нарастания неопределенности внешней среды и доминирующего влияния ситуации на взаимодействие субъекта и объекта управления.

Юрисдикция — правовая сфера, на которую распространяются полномочия данного государственного органа.

Ярлык — льготные грамоты ханов Золотой Орды, подвластной светской и духовной знати. В период монголо-татарского нашествия русские князья утверждались на престолах ханами через вручение им ярлыков на право княжения.

ОСНОВНЫЕ ПЕРИОДЫ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В определении важнейших этапов развития государственности России основополагающим является принцип эволюции государственных институтов, системы власти и управления.

Периодизация истории российской государственности обусловлена рядом объективных и субъективных факторов.

В соответствии с этим в истории России можно выделить основные периоды развития государственности:

- Древнерусское государство (Киевская Русь);
- Московское (Российское) царство;
- Российская империя;
- Советское государство (Советский Союз);
- Российская Федерация (Россия).

ДРЕВНЕРУССКОЕ ГОСУДАРСТВО (КИЕВСКАЯ РУСЬ) (середина IX — середина XV в.)

Характеризуется утверждением основных начал государственности на Руси, образованием в 882 г. Древнерусского государства, возрастанием (в X — первой половине XII в.) его военно-политического и международного влияния. К концу XII в. на территории некогда единой Руси формируется ряд самостоятельных государств. В XIII веке русские земли подвергаются с Востока и Запада внешней экспансии. В XIV веке Древняя Русь как государственная и этнополитическая общность фактически прекращает существование.

Традиции древнерусской государственности унаследовали княжества Северо-Восточной Руси. Центром объединения русских земель с середины XIV в. стало Московское княжество. В процессе освобождения от монголо-татар, Москва утвердилась как организующий и духовный центр формирующегося централизованного Российского государства.



Стяг с двузубцем
966—988 гг.



«Червлёный
стяг» русской
дружины XII в.



РЮРИК (40-е гг. IX в. — 879 г.). Согласно летописи Нестора, начальник варяжского военного отряда, призванный ильменскими славянами княжить в Новгород (862—879). Основатель династии Рюриковичей. Во время правления Рюрика к землям славян были присоединены земли племен меря, весь и муром.



ОЛЕГ (60-е гг. IX в. — 912 г.). Княжил с 882 по 912 г. Первый князь Киевский с 882 г. Объединил Новгородские и Киевские земли, основав Древнерусское государство (Киевскую Русь).



ВЛАДИМИР I Святославович (60-е гг. X в. — 1015 г.). Князь Новгородский, Великий князь Киевский (980—1015). Расширил и укрепил Древнерусское государство. В 988 году ввел в качестве государственной религии христианство. При нем Древнерусское государство вступило в период своего расцвета. Канонизирован Русской православной церковью.

МОСКОВСКОЕ (РОССИЙСКОЕ) ЦАРСТВО (середина XV — конец XVII в.)

Русские земли окончательно освобождаются от подчиненности Золотой Орде, завершается процесс объединения земель вокруг Москвы, происходит оформление основных государственно-политических, социально-экономических и культурных начал российского самодержавия. Одновременно со становлением самодержавной монархии идет формирование единого централизованного государства, значительно расширяется его территория, образуется великорусская нация. Россия становится официальной правопреемницей Византийской. В конце XVI — начале XVII в. Россия вступает в полосу государственно-политического и социально-экономического структурного кризиса. Начало правления династии Романовых ознаменовалось восстановлением территориальной целостности страны и укреплением ее международного престижа. В XVII веке формируются основы российского абсолютизма, создавшие предпосылки для превращения Московского царства в Российскую империю.



Стяг «Всемирнолюбивейшего Спаса» XII—XVI вв.



Герб Российского царства



ЮРИЙ ДОЛГОРУКИЙ (90-е гг. XI в. — 1157 г.), князь Суздальский и Великий князь Киевский (1125—1157). Начал процесс объединения княжеств. Основатель новых городов: Переяславль-Залесский, Юрьев-Польский, Дмитров, Звенигород, Городец. С ним связано первое летописное упоминание о Москве в 1147 г.



ИВАН III (1440—1505). Великий князь Московский в 1462—1505 гг. В правление Ивана III сложилось территориальное ядро единого Российского государства, началось складывание центрального государственного аппарата. При нем Россия окончательно освободилась от монголо-татарской зависимости, был составлен Судебник (1497), вырос международный авторитет Российского государства.



ИВАН IV ГРОЗНЫЙ (1530—1584). Правил с 1533 по 1584 г. В 1547 году принял титул царя. Провел реформы государственного и военного управления, а также суда. Боярская дума становится постоянным сословно-представительным законосовещательным органом при царе. Возникает Земский собор — сословно-представительный орган государственного управления. Формируются приказы как органы центрального государственного управления. Значительно расширил территорию государства.

РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ

(конец XVII — начало XX в.)

Период становления, расцвета и крушения российской самодержавной монархии. Значительно увеличилась территория России. Возрос международный авторитет российского государства. Россия вошла в число великих мировых держав. Вместе с тем попытки трансформации политической системы в ограниченную монархию не увенчались успехом. В конечном счете противостояние между самодержавием и гражданскими началами в обществе привело к разрушению государственных институтов власти.

Острый общенациональный кризис в начале XX в. привел к революции, положившей конец Российской империи.



Государственный флаг Российской империи 1858 г.



Государственный герб Российской империи



ПЁТР I ВЕЛИКИЙ (1672—1725). Правил с 1682 по 1725 г. Первый российский император (с 1721 г.). Провел реформы государственного управления (созданы Сенат, Синод, коллегии, органы высшего государственного контроля и политического сыска; проведено деление страны на губернии, построена новая столица — Санкт-Петербург). Создал флот и регулярную армию.



ЕКАТЕРИНА II ВЕЛИКАЯ (1729—1796), российская императрица с 1762 г. Реформировала систему государственного управления, провела реорганизацию Сената (1763), секуляризацию земель (1763—1764). Значительно расширила территорию Российского государства. Укрепился международный авторитет России.



НИКОЛАЙ II (1868—1918). Последний российский император. Правил с 1894 по 1917 г. При Николае II появилась Государственная дума, Россия получила первый опыт парламентаризма. Революция 1917 г. положила конец правлению династии Романовых. В 2000 году канонизирован Русской православной церковью.

СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО (СОВЕТСКИЙ СОЮЗ)

(октябрь 1917 — декабрь 1991 г.)

Этот период связан с формированием и развитием советской государственности в эпоху революционного преобразования императорской России в государство с новой коммунистической идеологией — Союз Советских Социалистических Республик.

Проведенные государственные преобразования создали основу для победы в самой кровопролитной за всю историю человечества войне — Второй мировой войне.

Эта победа превратила СССР во второй половине XX в. в одну из величайших держав в мировой истории. Однако партийно-государственная верхушка не смогла стать истинным выразителем интересов страны и ее народа. Постепенная ее деградация, в конечном счете привела к крушению Советского Союза как единого государства и развалу иерархической партийно-советской государственной системы.



Флаг Союза Советских Социалистических Республик



Герб Союза Советских Социалистических Республик



ЛЕНИН (Ульянов) Владимир Ильич (1870—1924) — российский политический и государственный деятель; основатель коммунистической партии и советского государства; один из лидеров международного коммунистического движения. Являясь политиком мирового масштаба, во многом определил вектор развития всемирной истории XX в.



СТАЛИН (Джугашвили) Иосиф Виссарионович (1879—1953), российский государственный и политический деятель, генералиссимус Советского Союза. Создал советскую систему государственного и военного управления. В годы Великой Отечественной войны — председатель Государственного Комитета обороны, нарком обороны, Верховный главнокомандующий. Оказал существенное влияние на судьбы мира в XX в.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ (РОССИЯ)

(декабрь 1991 г — настоящее время)

С распадом Советского Союза в истории российской государственности начался новый период. Он характеризуется сложными процессами формирования России как суверенного демократического государства, проводящего глубинные социально-экономические преобразования, осуществляющего поиск новых путей геополитического взаимодействия на постсоветском пространстве, места и роли России в мировом сообществе.



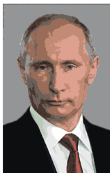
Государственный флаг Российской Федерации



Государственный герб Российской Федерации



ЕЛЬЦИН Борис Николаевич (1931—2007) — советский партийный и российский политический и государственный деятель. Первый избранный Президент РФ, радикальный реформатор общественно-политического и экономического устройства России.



ПУТИН Владимир Владимирович (род. 7 октября 1952) — российский государственный и политический деятель, Президент РФ (2000—2008, 2012—2018, 18 марта 2018 вновь избран Президентом РФ), Председатель Правительства РФ (1999—2000; 2008—2012).

Табель о рангах 1722 г.

Класс	Гражданские чины (статские)	Военные чины	Придворные чины
I	Канцлер (Штатс-секретарь), Действительный тайный советник I-го класса	Генерал-фельдмаршал, Генерал-адмирал во флоте	Нет
II	Действительный тайный советник, Вице-Канцлер	Генерал от инфантерии, Генерал от кавалерии, Генерал-фельдцейхмейстер, Генерал-пленипотенциар-кригс-комиссар, Адмирал	Обер-камергер, Обер-гофмаршал, Обер-шталмейстер, Обер-егермейстер, Обер-шенк
III	Тайный советник	Генерал-лейтенант, Генерал-кригскомиссар по снабжению, Вице-адмирал, Генерал-кригскомиссар флота	Гофмаршал, Гофмейстер, Шталмейстер, Егермейстер, Обер-форшнейдер
IV	Действительный статский советник	Генерал майор, Шаутбенахт (во флоте), Обер-штер-кригскомиссар по снабжению	Камергер (с 1737 г.)
V	Статский советник	Бригадир, Капитан-командор, Штер-кригскомиссар по снабжению, Генерал-провиантмейстер по продовольственному снабжению	Церемониймейстер, Камер-юнкер
VI	Коллежский советник, Военный советник	Полковник, Капитан I-го ранга во флоте, Обер-кригскомиссар по снабжению	Камер-фурьер, Камергер
VII	Надворный советник	Подполковник, Капитан 2-го ранга во флоте, Кригскомиссар по снабжению	Нет

Класс	Гражданские чины (статские)	Военные чины	Придворные чины
VIII	Коллежский ассессор	Майор, Капитан 3-го ранга	Титулярный камергер
IX	Титулярный советник	Капитан	Камер-юнкер, Гоф-фурьер
X	Коллежский секретарь	Секунд-ротмистр в кавалерии, Цейхвартер в артиллерии, Подесаул у казаков, Лейтенант во флоте	Нет
XI	Корабельный секретарь	Корабельный секретарь во флоте	Нет
XII	Губернский секретарь	Поручик, Сотник (у казаков), Унтер-лейтенант во флоте	Камердинер, Мундшеник, Табельдекер, Кондитер
XIII	Кабинетный регистратор, Провинциальный секретарь,	Подпоручик, Секунд-поручик в артиллерии,	Нет
XIV	Коллежский регистратор, Коллежский юнкер	Фендрик, Штык-юнкер, Хорунжий у казаков	Нет

Обращения соответственно классу

Уставное обращение соответственно классу				
I—II	III—IV	V	VI—VIII	IX—XIV
Ваше высокопревосходительство	Ваше превосходительство	Ваше высочородие	Ваше высоко-благо-родие	Ваше благородие