



**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
ЯРОСЛАВСКИЙ ФИЛИАЛ**

А.В. Мильто

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие



**МОСКВА
2022**

УДК 94(47:470):352/354

ББК 63.3(2)

М 60

Рецензент:

Леонтьева Л.С., доктор экономических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Мильто А.В.

М 60 История государственного и муниципального управления: Учебное пособие / А.В. Мильто. — М.: Прометей, 2022. — 166 с.

ISBN

Настоящее учебное пособие посвящено истории государственного и муниципального управления в России, начиная с образования древнерусского государства в IX в. и заканчивая XXI столетием. Столь обширный период дает возможность в полном объеме ознакомиться с особенностями становления и развития системы государственного управления, государственной политикой и административными реформами в России.

Пособие содержит вопросы для повторения материала и практические задания, и предназначено для использования в учебном процессе студентами, обучающимися по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

© Мильто А.В., 2022

© Издательство «Прометей», 2022

ISBN

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
Раздел I. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РУСИ В IX—XVII ВВ.....	10
Глава 1. Создание древнерусского государства и особенности государственного управления в Киевской Руси (IX—XIII вв.).....	10
1.1. Предпосылки образования государства у восточных славян.....	10
1.2. Образование государства и государственное управление в Киевской Руси (IX—XI вв.).....	12
1.3. Политический строй и социально- экономическая структура Киевской Руси.....	18
1.4. Русские княжества в условиях политической и феодальной раздробленности.....	22
1.5. Система государственного и местного самоуправления в период татаро-монгольского ига и Золотой орды.....	26
<i>Контрольные вопросы к главе.....</i>	<i>29</i>
<i>Практические задания к главе.....</i>	<i>29</i>
Глава 2. Система государственного и местного управления на Руси в XIV—XVII вв.....	32
2.1. Становление единого Московского государства в XIV в. — начале XVI в.....	32
2.1. Специфика системы управления в эпоху правления Ивана IV.....	39
2.3. Кризис государственности в период Смутного времени и преодоление его последствий (конец XVI — начало XVII вв.).....	45
2.4. Государственное управление в России в XVII в.....	50
<i>Контрольные вопросы к главе.....</i>	<i>55</i>
<i>Практические задания к главе.....</i>	<i>56</i>
Раздел II. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРИОДА АБСОЛЮТИЗМА ...	58

Глава 1. Государственная политика российского самодержавия в XVIII в.	58
1.1. Становление абсолютной монархии в России в первой четверти XVIII в.	58
1.2. Государственное управление в период дворцовых переворотов	64
1.3. Система государственного управления в эпоху «просвещенного абсолютизма»	71
1.4. Преобразования в местном управлении в последней четверти XVIII в.	75
<i>Контрольные вопросы к главе</i>	79
<i>Практические задания к главе</i>	80
Глава 2. Государственное управление России в XIX в.	82
2.1. Реформы государственного управления Александра I	82
2.2. Усиление централизации в государственном управлении в годы царствования Николая I	89
2.3. Государственное управление Россией в эпоху реформ Александра II и контрреформ Александра III ..	95
<i>Контрольные вопросы к главе</i>	104
<i>Практические задания к главе</i>	105
Глава 3. Государственное управление в Российской Империи с конца XIX в. до 1917 г.	106
3.1. Трансформация системы высших и центральных государственных учреждений Российской империи на рубеже XIX—XX вв.	106
3.2. Изменения в государственном аппарате в годы Первой мировой войны	111
3.3. Крах монархической системы государственного управления	114
<i>Контрольные вопросы к главе</i>	121
<i>Практические задания к главе</i>	122

Раздел III. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД И НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ	124
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Глава 1. Особенности государственного управления в Советской России (1917—1991 гг.)	124
1.1. Становление советского государства и построение новой системы государственного управления	124
1.2. Установление тоталитарного режима в СССР	131
1.3. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны	134
1.4. Система государственного управления в СССР во второй половине XX в.: основные противоречия общественного развития	137
1.5. Перестройка и распад СССР	141
<i>Контрольные вопросы к главе</i>	146
<i>Практические задания к главе</i>	147
Глава 2. Государственное и муниципальное управление в России в конце XX — начале XXI вв.	149
2.1. Политические реформы и становление новой российской государственности	149
2.2. Особенности государственного управления в России на современном этапе	154
<i>Контрольные вопросы к главе</i>	160
<i>Практические задания к главе</i>	160
Литература	163

ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина «История государственного и муниципального управления» раскрывает процессы эволюции государства и его аппарата, функционирования системы управления на разных исторических этапах развития российского общества. Изучение истории государственного и муниципального управления строится на анализе предпосылок возникновения государства, его учреждений и органов, включает выявление специфики развития российской государственности, определения закономерностей преобразований в области государственного строительства.

В настоящем учебном пособии освещены коренные изменения в государственном и муниципальном управлении России с момента появления государственности у восточных славян в IX в. до начала XXI в. Особое внимание уделено демонстрации взаимосвязи и преемственности разных этапов развития государственного управления в России, в том числе до- и послеоктябрьского периодов истории.

Дисциплина носит синкретический характер, основанный на синтезе истории, государственного и муниципального управления, политологии, юриспруденции, менеджмента и др. Знание и понимание специфики эволюции российской государственности позволяет оценить принципы организации и функционирования административных учреждений, осознать современные тенденции развития и сделать прогнозы на будущее.

Опорой для всестороннего освещения и объективной оценки процессов государственного строительства в России стал синтез исторических источников: законодательных и статистических, художественных и публицистических, периодики и материалов личного характера. Научное освещение истории российской государственности началось в XVIII в. и продолжалось в рамках дворянского направления историографии. «История Российская с самых древнейших времен» в 5 томах В.Н. Татищева

содержала концепцию естественного права и договорного происхождения государства. Именно им впервые в отечественной историографии предложена периодизация истории российской государственности. Многолетний труд Н.М. Карамзина «История государства Российского» отразил идеалы просвещенного абсолютизма, получившие признание в российских образованных кругах в XVIII в. — начале XIX в. Н.М. Карамзин был убежден в органическом, эволюционном, непрерываемом революциями развитии России, рассматривал государство как определяющую силу истории и давал практические советы по поводу улучшения государственного управления.

Во второй половине XIX в. история государственности в России анализировалась в рамках теории «официальной народности», призванной обосновать незыблемость самодержавия в России (М.Н. Погодин). С.М. Соловьев — автор «Истории России с древнейших времен» — подчеркивал принцип закономерности исторического процесса. Представители юридической школы в русской историографии К.Д. Кавелин и Б.Н. Чичерин акцентировали внимание на сильной государственной власти, характерной для России. Историк В.О. Ключевский в труде «Курс русской истории» подчеркивал ведущую роль государства в развитии России. Дореволюционная русская историография, обосновывая правомерность неограниченной власти государства, традиционно наделяла монархов высокими моральными качествами.

XX в. сформировал свое понимание государственного развития сквозь призму марксизма-ленинизма, адаптированного для существования советского социалистического общества. Однако и в этот период подчеркивалась выдающаяся роль государства в отечественной истории. Перелом в общественном развитии в конце XX в. освободил буржуазно-демократическую историографию, породив массу оценок направления развития страны. Несмотря на противоборствующие тенденции и идеологическую

непримиримость отечественных авторов по многим вопросам общественно-политического развития, ведущую роль государства в истории России редко оспаривают. Современная российская историография признает необходимость сильного государства, пронизывающего все сферы общественной жизни.

Настоящее учебное пособие основано на синтезе отечественных и зарубежных концепций истории российской государственности, масштабной источниковой базе и освобождено от какой-либо одной идеи, доминировавшей в тот или иной период развития страны. Все это позволило не только проследить эволюцию государственного и муниципального управления в России с его взаимосвязями и противоречиями, но и обозначить важные дискуссионные вопросы, от ответов на которые зависит оценка ключевых событий в истории страны.

Изучение государственного управления в России построено на применении разнообразных методологических подходов: институционального, структурно-функционального, сравнительного, позволяющих анализировать проблемы государственного строительства, функционирования органов власти, специфику правительственных программ и конкретных механизмов, обеспечивающих сохранение государственной системы. Особое внимание уделено соблюдению принципов объективности и историзма. Признавая право классового подхода на существование и его важность в освещении экономических вопросов, в изложении истории российской государственности акцент сделан на приоритете общечеловеческих ценностей при анализе исторических событий. В связи с этим многие государственные, политические, общественные преобразования рассмотрены с точки зрения влияния на них монархов, государственных деятелей, первых лиц страны.

В настоящем пособии применен новый подход к периодизации истории в соответствии с поэтапным развитием государственности в России. Становление и изменение

государственных политических институтов более определено, чем прежде, вписано в евразийскую систему политических и экономических связей. Российское государство на протяжении длительного периода своего существования прошло те же этапы, что и многие другие страны.

Материал пособия изложен на основе проблемно-хронологического принципа. Он снабжен вопросами для повторения и практическими заданиями после каждой главы. Многие вопросы носят дискуссионный характер и не предполагают единственного правильного ответа. Практические задания ориентированы на знакомство обучающихся с историческими источниками, их анализ и оценку. Компоновка материалов с различными и даже противоположными мнениями участников о событиях прошлого дает возможность альтернативного объяснения исторического процесса. Это содействует активизации творческой познавательной деятельности и самостоятельного мышления учащихся. Учебное пособие предназначено для студентов, изучающих «Историю государственного и муниципального управления» и всех интересующихся становлением и развитием российской государственности.

Раздел I СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РУСИ В IX—XVII ВВ.

Глава 1 СОЗДАНИЕ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КИЕВСКОЙ РУСИ (IX—XIII ВВ.)

1.1. Предпосылки образования государства у восточных славян

Предки славян известны с рубежа II—I тысячелетия до н.э. Приблизительно в VII—VIII вв. произошло деление единой славянской этнической общности на три большие группы: восточную, западную и южную. Они издавна жили по Днепру, Днестру, Висле, заселили Прикарпатье, постепенно расселяясь на север и восток. На основе восточной ветви образовался древнерусский народ (племена вятичей, полян, кривичей, радимичей, словен, северян и др.).

Из «Повести временных лет», созданной приблизительно в XII в. монахом Киево-Печерского монастыря Нестором, следует, что славяне — народ оседлый. Они занимались земледелием, скотоводством, охотой, бортничеством, лесными промыслами. В северных регионах расселения славян большое значение приобретали промыслы. Важной частью хозяйственной жизни славян была торговля воском, медом, зерном. Особую роль играл экспорт пушного зверя. В качестве дорог выступали речные пути. Территория, заселенная славянами, являлась про-

межуточным пространством между странами Западной Европы и Востока, и реки, протекающие в данном регионе, связывали их в единую систему обмена и торговли. Самыми известными были волжский путь от Каспия до Скандинавии и «путь из варяг в греки», связывающий европейский север с Черным морем.

Славяне жили родоплеменным строем. Совершенствование орудий производства, увеличение производительности общественного труда, рост прибавочного продукта с течением времени, привели к разложению родоплеменного строя в VII—IX вв., выделению отдельных семей. Перемены способствовали усилению роли и влияния племенных вождей, князей. Этому содействовали и многочисленные войны, которые славяне вели, отражая натиск кочевников, совершая военные походы на Балканы, Византию.

К IX в. у восточных славян сложился комплекс предпосылок для образования государства.

1. Духовные предпосылки. С ростом влияния князя его власть приобретала сакральный оттенок. В князе начинали видеть залог благополучия всего племени.

2. Внешнеполитические предпосылки. Тесное взаимодействие с развитыми цивилизациями, в первую очередь с Византией, приводило к заимствованию некоторых общественно-политических форм их жизни. Есть основания полагать, что славяне могли объединяться и заключать союзы со скандинавскими вождями против хазар, с которыми шла постоянная борьба.

3. Социально-экономические предпосылки. Изменения в хозяйстве восточных славян привели к эволюции родовой общины в соседскую. Появление избыточного продукта стало результатом развития обмена и внешней торговли. Такие перемены стимулировали возникновение имущественного неравенства и социального расслоения.

4. Социально-политические предпосылки. Вероятно, не позже VIII в. у полян, древлян, кривичей, словен и др. восточнославянских племен появились свои княжения. Борьба между племенами приводила к складыванию меж-

племенных союзов во главе с наиболее сильным племенем и его князем. Мощный союз славянских племен сложился вокруг Киева. Находящийся на пути днепровской магистрали, защищенный от степных набегов лесными пространствами, Киев стал центром процесса интеграции восточнославянских племен.

Взаимодействие как внутренних, так и внешних факторов при недостаточной социально-экономической зрелости общества привело к зарождению государства у восточных славян IX—X вв.

1.2. Образование государства и государственное управление в Киевской Руси (IX—XI вв.)

Восстанавливать канву исторических событий IX—XI вв. очень сложно из-за скудности и противоречивости сведений исторических источников. Опираясь на «Повесть временных лет» и иностранные хроники можно составить достаточно достоверную картину и выделить несколько этапов формирования древнерусской государственности.

Первый этап датируется с середины IX до конца X в. «Повесть временных лет» связывала создание древнерусского государства с призванием на Русь варягов (норманов), как называли в славянских землях скандинавских жителей. Согласно летописи, истощенные раздорами и междоусобицами славяне решили призвать варяжских князей для наведения у них порядка. Норманнский конунг Рюрик прибыл со своими братьями Синеусом и Трувором в 862 г. Рюрик стал княжить в Ладоге (по другим данным в Новгороде), Синеус — на Белом озере, Трувор — в Изборске. Вопрос о происхождении Рюрика и его братьев остается дискуссионным. Историчность всех троих вызывает серьезные сомнения. Исследователи в большинстве своем придерживаются мнения о том, что только Рюрик существовал в действительности, его братья являются мифологическим вымыслом. В 882 г. преемник Рюрика князь Олег захватил Киев. Слияние двух

крупнейших центров восточных славян — северного с Новгородом и южного с Киевом — положило начало древнерусскому государству.

Сведения о призвании на Русь варягов легли в основу норманнской теории происхождения русского государства в середине XVIII в. Сторонники данной концепции, по преимуществу немцы на русской службе, Г. Байер, А. Шлецер, Г. Миллер, считали, что государственность на Русь была принесена норманнами. В противовес норманнской теории возникла версия создания древнерусского государства на собственно славянской почве, самым ярким приверженцем которой М.В. Ломоносов.

В современной историографии принято считать, что в восточнославянском обществе в ходе перехода от первобытнообщинного строя к феодальному самостоятельно сложились предпосылки формирования государства. Норманнская теория не дает корректного объяснения данному процессу. Археологические памятники позволяют утверждать, что проникновение скандинавов в славянские земли было малочисленным. Более того, уровень развития варягов в то время был примерно таким же, как и у славян. Попадая в славянскую среду, они ассимилировались, перенимая язык, обычаи, законы и культуру, вступая в брачные связи с местным населением. Варяги могли ускорить процесс становления древнерусского государства, не играя в нем ключевой роли.

Во время правления князя Олега (882—912 гг.) территория Руси значительно увеличилась за счет присоединения к Киеву территории расселения племен древлян (883 г.), северян (884 г.), радимичей (885 г.) и др. Удачная внешнеполитическая деятельность князя, включающая объединение разрозненных племенных союзов в рамках единого славянского государства, заключение выгодных договоров с Византией, успехи в борьбе с кочевниками, привела к росту могущества древнерусского государства.

Наследником Олега стал Игорь (912—945 гг.), которого летопись именвала сыном Рюрика. Он предпри-

нял два военных похода на Константинополь. Потерпев неудачу в первом походе, князь Игорь собрал значительные силы для второго. Перед угрозой вторжения войска неприятеля, Византия пошла на заключение нового договора с Русью в 944 г., содержащего статьи экономического и политического характера. Уже на следующий год князь погиб от рук древлян, воспротивившихся повторному сбору дани.

В виду малолетства наследника, во главе государства встала вдова Игоря княгиня Ольга (945—957 гг.). Она прекратила внешние походы, поддерживала мирные отношения с Византией и стала первой представительницей высшей власти, принявшей христианство по византийскому образцу, провела ряд важных реформ. Сын Игоря и Ольги князь Святослав (957—972 гг.) прославился не столько искусством управления государством, сколько многочисленными походами. Ко времени княжения Святослава племенные князья, оказывающие какое-либо сопротивление крепнущему могуществу киевского князя, были или истреблены, или утверждены на позиции посадников великого князя. Он активно участвовал в расширении границ молодого государства. Ему покорились вятичи, волжские болгары, Хазарское государство. В 972 г. Святослав погиб в неравном бою с печенегами.

На **втором этапе** (конец X в. — первая половина XI в.) Русь достигла расцвета в своем развитии. После смерти князя Святослава его сыновья (Ярополк, Владимир и Олег) втянули государство в междоусобные распри, в которых победителем вышел Владимир Святославович. Став князем киевским (980—1015 гг.) он еще больше расширил территорию Руси. При нем в целом завершился процесс формирования древнерусского государства. Упрочнение экономических, торговых связей, необходимость объединения военных усилий в борьбе против кочевников и строительстве пограничных оборонительных сооружений способствовали укреплению единства Руси.

Важным фактором единства стало принятие православия в качестве основной религии. Пантеон языческих богов, соответствующий мировоззрению славян времен разобщенности, неизбежно должен был уступить место новым символам, которые способствовали бы прочному объединению вокруг Киева, осветили бы процессы феодализации и социального расслоения и укрепили русскую государственность¹.

Вопрос о государственной религии был вопросом большой политики. Важнейшую роль сыграли тесные политические, экономические и культурные связи, сложившиеся у Киевской Руси с Византией. Принятие православия превратило русскую христианскую церковь в институт, служивший укреплению древнерусского государства. Немало важен и тот факт, что церковь в Византии была, по сути, включена в общегосударственную систему и полностью зависела от императора, подкрепляя его власть.

Принятие христианства в 988 г. стало значительным шагом в развитии восточнославянской цивилизации. Оно ускорило сплочение древнерусских племен. Способствовало сближению с Византией и государствами Западной Европы, укрепился международный авторитет Руси. Крещение ускорило консолидацию феодальных отношений: церковь проповедовала справедливость расслоения общества, укрепляла авторитет князя, осеняя его власть божественным промыслом. В представлении церкви князь являлся помазанником божьим, призванным защищать страну от внешнего врага, устанавливать и поддерживать внутренний порядок, а также обеспечивать защиту правды, добра, справедливости. Огромную роль новая религия сыграла в развитии и формировании новой культуры, в распространении письменности и книжности на Руси. В целом процесс формирования древнерусского государства завершился.

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб.: Комплект, 1992. С. 202.

После смерти Владимира между его преемниками развернулась междоусобная борьба, в результате которой на великокняжеский престол в Киеве вступил его сын Ярослав, вошедший в историю как Ярослав Мудрый (1019—1054 гг.). Период его правления — время роста влияния и авторитета Руси. Князь Ярослав посылал в крупные города и земли своих сыновей и требовал их повиновения. Он сделал русскую церковь более независимой от Византии, назначив русского священника киевским митрополитом. Росло международное признание Руси. Путем династических браков князь Ярослав Мудрый вступил в родство с крупнейшими королевскими дворами Европы.

С именем Ярослава Мудрого связано создание в 1016 г. первого законодательного свода «Русской правды», нормы которого не ограничивались каким-либо одним регионом и действовали на всей территории Руси. «Русскую правду» можно сравнить с варварскими германскими правдами, характерными для ряда раннесредневековых европейских государств. Однако в отличие от большинства из них, «Русская Правда» продемонстрировала сохранение отдельных пережитков родоплеменного строя на Руси. Нормы кровной мести не исчезли, но подверглись законодательному ограничению. Появилась возможность выплатить штраф за совершенное преступление при наличии необходимой денежной суммы, прописанной в документе. Новое законодательно продемонстрировало черты развивающегося социального неравенства, усиление центральной власти, закрепило роль князя в разрешении споров. В 1072 г. свод законов был дополнен «Правдой Ярославичей», которая запрещала кровную родовую месть. Анализ «Русской правды» позволяет утверждать, что содержащиеся в ней юридические нормы носили ярко выраженный сословный характер. Закон строже наказывал за деяния, направленные против собственности, нежели за нарушение личной безопасности. Принятие первого на Руси свода законов

было большим шагом вперед на пути становления русской государственности.

Главная тенденция **третьего этапа** развития древнерусской государственности заключена в попытке предотвращения надвигающегося распада. Предпосылки феодальной раздробленности сложились после смерти Ярослава Мудрого в 1054 г. Несколько лет совместно правили его сыновья Изяслав, Святослав и Всеволод. Но вскоре их союз распался, начались новые феодальные усобицы, которые продолжались несколько десятилетий. В 1113 г. умер киевский князь Святополк Изяславич. Киевские бояре пригласили на княжение шестидесятилетнего Владимира Мономаха (внука Ярослава Мудрого) (1113—1125 гг.), правившего Переяславским княжеством на границе с половцами. Успешные походы Владимира Мономаха против половцев принесли ему славу выдающегося полководца и мудрого государственного деятеля.

Владимир Мономах правил киевским престолом 12 лет. За такой срок он сумел подчинить своей власти князей, положил конец кровопролитию, тем самым приостановив процесс дробления русского государства. Среди его деяний необходимо отметить издание дополнения к «Русской правде» в 1113 г., получившее название «Устав Владимира Всеволодича». Новая редакция законодательного свода регламентировала положение социальных групп в обществе, упорядочила долговые взаимоотношения. Обновление законодательства на время сняло нарастающее напряжение в обществе. Был достигнут социальный мир и упрочены основы государственного строя.

На склоне лет Владимир Мономах написал автобиографическое «Поучение детям», в котором поделился своими размышлениями о смысле жизни, об отношениях между людьми, дал практические советы о том, как вести вотчинное хозяйство. Владимира Мономаха в 1125 г. на киевском престоле сменил сын Мстислав Владимирович, занимав-

шийся государственными делами в последние годы жизни своего отца. Князь Мстислав продолжал политику Владимира Мономаха, проявил себя искусным полководцем и умелым государственным деятелем. Его авторитет был весом, а политика не вызывала протестов среди подвластного населения. Однако сразу после его смерти в 1132 г. центробежные тенденции возобладали и в древнерусском государстве наступил период раздробленности.

1.3. Политический строй и социально-экономическая структура Киевской Руси

Политический строй древнерусского государства сочетал в себе черты феодализма и пережитки родоплеменных общинных отношений. Характер политического уклада в Киевской Руси IX—XI вв. является дискуссионным в отечественной историографии.

В советское время авторитетной считалась концепция Б. Рыбакова и Б. Грекова, согласно которой **Киевская Русь была раннефеодальным государством**¹. Великий князь представлялся раннефеодальным монархом, осуществляющим волю господствующего класса феодалов. Он раздавал служившим ему князьям, боярам и т.д. земли — основной источник дохода — передававшиеся по наследству с XI в. Обрабатывали земельные участки крестьяне, находившиеся в разной степени зависимости от владельцев земли. Так в Киевской Руси складывалось феодальное землепользование².

Исследователи И. Фроянов, С. Юшков и др. склонялись к точке зрения о том, что **древнерусское государство представляло собой дофеодальное государство**. По мнению авторов, феодализм в ту пору лишь зарождался и общество находилось на стадии родоплеменного строя в последний период его существования. Власть князя

¹ Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества. XII—XIII вв. М.: Наука, 1993. 34 с.

² Греков Б.Д. Киевская Русь. М.: Госполитиздат, 1953. С. 14.

ограничивалась советом старейшин и народным собранием-вечем. Князь не был верховным собственником всей земли, а основным источником его доходов и его приближенных была военная добыча и дань с покоренных племен. Княжеские и боярские села носили не сельскохозяйственный характер, а были охотничьими, рыболовецкими или коневодческими. Преобладающее значение в землепользовании имели земледельческие общины и свободные крестьяне-общинники.

Отличную позицию заняли исследователи А. Пьянков, И. Смирнов, Л. Семенникова, полагавшие что **древняя Русь — рабовладельческое государство**. Во главе государства стоял князь, с которым заключался договор, где прописывались его обязательства. Значительную роль в управлении государством играло вече. Оно ведало вопросами войны и мира, распоряжалось земельными и финансовыми ресурсами, обсуждало законы, организовывало народное ополчение. Эксплуатация труда рабов, обрабатывающих земельные участки, обеспечивала доходы князей и бояр.

В целом следует признать, что государственность в славянских землях складывалась постепенно: от объединения разрозненных славянских племен до создания сильного единого государства. До начала XII в. древнерусское государство было единым и управлялось **великим князем киевским**. В его руках сосредоточились административные, законодательные, военные, дипломатические и судебные функции. На политике древнерусских князей сказались не изжившие себя пережитки родоплеменных отношений, что прослеживалось в сочетании традиций демократизма с новыми, постепенно углубляющимися классовыми тенденциями.

При управлении государством князь опирался на **дружину**, представлявшую собой воинство, находящееся при князе на положении его соратников и помощников. Дружина служила князю по договору и формально могла его покинуть. Однако материальная зависимость дру-

жины от князя обусловила их тесную связь и на долгое время превратила дружинников в ближайшее княжеское окружение. Со временем наметилось разложение дружины на старшую и младшую. Приобретаемая привилегированными дружинниками самостоятельность способствовала эволюции дружинных отношений в новые, построенные на вассальной или служебной зависимости.

Постепенно складывалась иерархия феодальных сословий. Из среды приближенных князя выделились **бояре**, составлявшие старшую дружину. Бояре наделялись управленческими функциями, за исполнение которых получали кормления и собирали подати с местного населения в свою пользу. Из них формировалась Боярская дума с совещательными, но юридически не закрепленными в «Русской правде», правами. Младшая дружина (отроки, детские, милостники и др.) по мере разложения к концу XII в. была поглощена княжеским двором. Вероятно, дворовые слуги князя и оседавшие в княжеском дворе представители младшей дружины сформировали слой дворян.

Власть князя ограничивалась народным собранием горожан разного социального статуса — **вечем**. Вече было высшим органом городского управления в эпоху древнерусского государства. Оно ведало вопросами войны и мира, санкционировало сборы средств для военных походов, обсуждало законодательство, смещало неудобную администрацию. Вопрос о его составе среди историков не получил однозначного решения. По мнению одних исследователей (Б.Д. Греков, М.Н. Тихомиров, Л.В. Черепнин), ведущую роль на вече играли купцы и ремесленники¹, по мнению других (С.В. Юшков, П.П. Толочко и др.), — крупные бояре. В разный период времени состав вечевого собрания мог трансформироваться. Князь заключал ряд (договор) с вечем, признавая тем самым общинную власть. Роль народного собрания отличалась в разных землях. В одних городах вече пред-

ставляло орган верховной власти и действовало постоянно, в других проявлялось лишь в чрезвычайных случаях. В тех землях, где вече играло первостепенную роль, власть князя была ограничена военной деятельностью.

В древнерусских источниках, упоминающих разные слои населения, встречается термин «люди». О его значении существует множество точек зрения. Наиболее общепринятой является позиция, понимающая под «людьми» народ в целом: бояр, княжеский двор, свободных горожан и крестьян. **Люди** платили князю дань, образуя тем самым податное население. К зависимому населению такое понятие применялось крайне редко. Вероятно, постепенно с углублением социального расслоения на Руси, термин «люди» стал употребляться в отношении рядового свободного населения, как городского, так и сельского. Письменные памятники X—XI вв., характеризовали рядовое население как деятельную социально-политическую силу, способную ограничить княжескую власть.

Значительную часть населения составляли **смерды**. У разных исследователей их статус варьируется от лично свободных производителей, владевших имуществом и плативших подати, до полузависимых или зависимых земледельцев, несущих повинности в пользу государства (князя) или феодалов. Есть точка зрения о том, что смерды представляли собой особую группу древнерусского населения, близко стоявшую к князю и находившуюся под княжеской защитой и опекой. Возможно, данная категория населения была образована из пленников, превращенных в рабов, а затем посаженных на землю и получивших имущество. Скучность источников не позволяет достоверно судить об их социальном статусе.

Во временную зависимость от господина попадали взявшие займы ссуду («купа») деньгами, скотом или зерном. Такой должник назывался **закупом** пока не выплачивал долг. Заключивший с феодалом договор («ряд») на определенные работы становился **«рядовичем»** на время действия договора.

¹ Греков Б.Д. Киевская Русь. М.: Госполитиздат, 1953. С. 148.

Лично зависимое население — **холопы и челядь** были бесправны. Челядь (бывшие пленники) преимущественно обслуживала княжеские и боярские дворы. Источниками холопства были различные обстоятельства: военные походы, рождение от холопов, продажа в рабство, некоторые преступления, долговая несостоятельность и т.д. Господин мог распоряжаться холопом по своему усмотрению: покупать, продавать, передавать по наследству, отдавать в качестве приданого и даже убить безнаказанно.

С развитием феодальных отношений совершенствовалось управление налоговой системой. На смену полюдью (сбор дани князем с подвластных земель в течение зимы) княгиней Ольгой была введена систематическая фиксированного уплата дани (урок) в постоянных центрах (погостах). В XI в. на смену дани пришла примитивная отработочная рента и рента продуктами (натуральный оброк). Постепенно развивался денежный вариант взимания налогов.

Процесс утверждения и распространения феодальных отношений сопровождался возрастанием роли местного боярства. В отдельных княжествах стала укрепляться феодальная собственность на землю. Боярские земли, полученные за службу, постепенно превращались в вотчины, передававшиеся по наследству. Господствовало натуральное хозяйство, что ослабляло связи между крупными вотчинами. Бояре сами судили население своих вотчин и собирали с него подати, что не способствовало укреплению внутреннего единства древнерусского государства. Власть местного князя усиливалась на фоне ослабления позиций великого киевского князя. Сепаратизм феодалов поддерживали и окрепшие города. Так появились первые признаки распада Киевской Руси.

1.4. Русские княжества в условиях политической и феодальной раздробленности

С конца XI в. начался процесс децентрализации древнерусского государства, появления новых политических

образований. Наступивший этап русской истории в дореволюционной литературе называли «удельным». Большинство советских ученых именовали его периодом «феодальной раздробленности».

В основу данных определений легло разное понимание главной причины распада Киевской Руси. Дореволюционные историки на первый план выдвигали политический фактор — введение Ярославом Мудрым «лествичного» порядка престолонаследия, предписывавшего передавать власть не младшим, а старшим членам княжеского рода. Новый закон породил междоусобные войны и раздел Руси на уделы. При этом дореволюционная историография оценивала «удельный период» как регресс в русской истории, как тяжелое испытание для народа, видела в нем причину ослабления Руси и поражения ее в столкновении с татаро-монгольскими завоевателями¹.

Советские историки утверждали, что в основе раздробленности лежали экономические причины. Речь шла о дальнейшем развитии феодализма, оседании княжеской дружины на земле, формировании вотчинного землевладения, расширении слоя земского боярства, закреплении натурального типа хозяйства. Феодальная раздробленность рассматривалась как закономерный и прогрессивный этап развития русского общества².

Толчком к обособлению от Киева послужили решения **Любечского съезда князей 1097 г.**, который закрепил за каждой ветвью правящей династии свою территорию и единовластное правление в ней местного князя. Старшинство Киева становилось условным.

После съезда началась борьба за независимость от Киева, и к 1132 г. все князья вышли из его подчинения. Начался период раздробленности, под которым

¹ Соловьев С.М. Сочинения: В 18 кн. Кн.1: История России с древнейших времен. Т.1. М.: Голос, 1993. С. 679.

² Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л.: ЛГУ, 1980. С. 87.

понимают форму организации общества, характеризующуюся экономическим усилением вотчинных владений и политической децентрализацией государства.

Можно выделить наиболее важные причины раздробленности:

1. Выделение различных частей когда-то единого государства в наделы княжеским наследникам.

2. Господство натурального хозяйства. Феодалное хозяйство носило натуральный характер, было замкнутым, что позволяло вести собственную обособленную политику.

3. Укрепление феодалной собственности на землю. Многие города представляли собой феодалные усадьбы князей. В них создавались местные аппараты власти для поддержания авторитета власти своего князя.

4. Ослабление внешней угрозы. Интенсивность набегов кочевников упала в результате успешных военных действий Владимира Мономаха и его сына Мстислава, что позволило князьям самостоятельно вести внешнеполитическую деятельность.

5. Падение престижа Киева. Киев утратил значение торгового центра по причине освоения новых торговых путей, в частности через Средиземное море. После 1169 г., когда князь Андрей Боголюбский разорил его и перенес Великое княжение во Владимир, Киев окончательно утратил роль центра русских земель. Кроме того, он был практически разрушен в 1240 г. во время татаро-монгольского нашествия.

Период раздробленности на Руси охватывал время со второй половины XII в. до начала XIV в. Для наступившей новой эпохи были характерны длительные кровопролитные междоусобные войны. На месте Киевской Руси к середине XII в. сформировалось 15, началу XIII в. — 50, а в XIV в. — 250 новых центров государственности.

В развитии государственного управления на Руси в удельный период можно выделить несколько основных моделей: южную, юго-западную, северо-восточную

и северо-западную. Близость к европейскому типу развития продемонстрировала северо-западная Русь (Ростово-Суздальское княжество, позднее Владимиро-Суздальское княжество). Одним из самых сильных центров государственности в этом регионе была Новгородская земля. Ее территория превосходила размеры многих европейских государств, а население в конце XIII — начале XIV вв. доходило до 400 тыс. человек.

Нельзя однозначно судить об **итогах раздробленности.**

Среди **положительных последствий** можно назвать:

- развитие хозяйственной жизни;
- расцвет старых городов, появление новых (Москва, Тверь, Дмитров и др.);
- расцвет культуры.

Для русской культуры в период раздробленности характерно появление в разных регионах Руси самобытных культурных центров. Сформировались местные архитектурные, художественные и летописные школы. Были созданы выдающиеся произведения средневековой литературы: «Слово о полку Игореве», «Слово Даниила Заточника», «Слово о погибели Русской земли». Развивалось каменное строительство и церковная живопись (церковь Покрова на Нерли, Золотые Ворота во Владимире, Георгиевский собор в Юрьеве-Польском и др.).

Однако **отрицательные последствия** раздробленности были не менее существенны. Среди них можно отметить:

- многочисленные кровавые усобицы;
- дробление княжеств между наследниками на еще более мелкие уделы;
- ослабление обороноспособности и политического единства страны;
- экономическая замкнутость русских земель.

Политическое дробление Киевской Руси не повлекло за собой культурной разобщенности. Единый язык, общее религиозное сознание и единство церковной организации замедляли процессы обособления и создавали предпосылки для будущего воссоединения русских княжеств.

1.5. Система государственного и местного самоуправления в период татаро-монгольского ига и Золотой орды

Татаро-монгольское нашествие внесло существенные коррективы в развитие Руси. Татаро-монголы — кочевники-скотоводы, обитавшие в степях Центральной Азии южнее Байкала. В начале XIII в. на съезде монгольской знати (курултае) монгольские племена объединились под властью одного хана Темуджина. Он был провозглашен великим ханом под именем Чингисхана и начал походы на Запад. Завоевав земли бурят, якутов, киргизов, разгромив Китай и Корею, Среднюю Азию, Кавказ и Черноморскую степь, монголы совсем близко подошли к русской земле.

В южнорусских степях монгольские рати встретились с половцами, которые осознав масштаб бедствия, обратились за помощью к русским князьям. Совместные русско-половецкие войска встретились с отрядами Чингисхана **31 мая 1223 г. на реке Калке** и потерпели сокрушительное поражение. Главными причинами разгрома были отсутствие должного представления о монголах и тактике ведения ими боя, а также несогласованность действий разобщенных русских отрядов. В конце 1230-х гг. татаро-монголы совершили два похода в русские земли. В 1238 г. разгрому подверглись северо-восточные княжества. Пострадали Рязань, Москва, Владимир, Козельск и другие города. Новое поражение объединенным силам северо-восточной Руси было нанесено в **сражении на реке Сить 4 марта 1238 г.** В 1239—1240 гг. был совершен поход на южную и юго-западную Русь. Монголами были захвачены практически все города южной Руси (Глухов, Чернигов, Киев, Переяславль Южный). В первой половине XIII в. у границ Руси сформировалось татаро-монгольское государство — Золотая Орда. Под его влиянием оказались часть Средней Азии, Казахстана, Поволжье, Крым, Поднепровье и вся северо-восточная Русь.

Раздробленность и разобщенность русских княжеств, отсутствие единого военного командования, численное превосходство монголов и традиции их боевого искусства, чуждые русским воинам, обусловили успехи татаро-монголов и способствовали установлению на Руси татаро-монгольского ига.

Иго включало ряд мер:

- в 1257—1259 гг. была проведена перепись русского населения монголами для наложения дани;
- в 1250—60-х гг. оформилась баскаческая система, просуществовавшая до начала XIV в. В русские земли назначались наместники — баскаки — с военными отрядами, в функции которых входил сбор дани с населения (ордынский выход). Они брали десятую долю имущества и налажали дополнительные поборы.

После восстаний в Ростове, Владимире, Твери во второй половине XIII в. — начале XIV в. сбор дани был передан в руки русских князей. Ордынский хан выдавал им грамоту (ярлык) на великое княжение Владимирское. При этом ханы использовали соперничество князей, разжигая между ними вражду.

В исторической науке существуют **разные точки зрения на монгольское иго**. Согласно традиционной точки зрения (Н. Карамзин, Н. Костомаров и др.), Золотая Орда установила над Русью гнет, который вызвал отставание в общественно-политическом и культурном развитии Руси¹. Русские князья потеряли свою самостоятельность и стали подвластны ордынскому хану. Пришли в упадок русские города, уровень развития которых ко времени избавления от ига был ниже, чем западноевропейских городов в тот же период.

Сторонники традиционной точки зрения, в большинстве своем, негативно оценивали воздействие ига на Русь:

¹ Карамзин Н.М. О древней и новой России: избранная проза и публицистика. М.: Жизнь и мысль, 2002. С. 132.

1) нанесен урон сельскому хозяйству, произошло массовое перемещение населения, а вместе с ним и земледельческой культуры, на менее удобные территории;

2) снизилась политическая и социальная роль городов;

3) изменился общественный строй русских княжеств;

4) наблюдался длительный упадок культурной и хозяйственной жизни, эволюция нравов в сторону установления деспотизма;

5) прервались внешнеэкономические связи с Византией и странами Европы.

В то же время именно Н.М. Карамзин пришел к выводу о том, татаро-монгольское иго принесло Руси не только зло, но и благо, спровоцировав развитие монархических тенденций и единодержавия, что способствовало, в конечном итоге, становлению централизованного московского государства.

Другая точка зрения наиболее полно представлена в работах Л.Н. Гумилева. Он рассматривал вторжение монголов как «великий кавалерийский рейд», целью которого было не завоевание Руси, а война с половцами. Он акцентировал внимание на следующие факты: разрушались только те города, которые стояли на пути войска; гарнизонов монголы не оставляли; постоянной власти не установили; с окончанием похода покидали русские земли. Л.Н. Гумилев выдвинул версию союза Золотой Орды и Руси, приводя в пример обоюдовыгодные договорные отношения между Александром Невским и ханом Батыем. Подчеркивалось и создание объединенных монголо-русских дружин, организация совместных военных походов, помощь ханам в борьбе за власть, династические браки и т.д.¹

Несомненно одно, за два с половиной столетия Русь подверглась влиянию Золотой Орды. Влияние татарского ига проявилось в усилении княжеской власти над насе-

¹ Гумилев Л.Н. От Руси до России: очерки этнической истории. М.: Айрис-пресс, 2007. С. 197.

лением и в дальнейшем ослаблении вечевых элементов. Находясь рядом с Золотой Ордой, Русь невольно перенимала ее традиции и нравы. Был позаимствован денежный счет, организация почтой службы («ямы», «ямщики») и др. Церковная жизнь приобрела черты фанатизма, расцвел культ жертвенности, общественным идеалом стало религиозное подвижничество, подвиг во имя Христа и общества, а интересы личности были забыты.

Контрольные вопросы к главе

1. Каковы предпосылки появления государства у восточных славян?

2. Сколько этапов можно выделить в формировании древнерусской государственности?

3. Какова компетенция великого князя киевского?

4. Какую роль играла дружина князя в управлении государством?

5. В чем заключались причины феодальной раздробленности?

6. Определите характер политического уклада в Киевской Руси IX—XI вв.

7. В чем отличие государственного управления в Новгороде?

8. Кто такие баскаки и какую роль они играли на Руси?

9. Как князья получали право великого княжения?

10. В чем заключалось воздействие татаро-монгольского ига на систему управления на Руси?

Практические задания к главе

Задание 1. Прочтите отрывки из «Русской Правды» и ответьте на вопросы:

1. Что из себя представляет «Русская Правда»?

Какие социальные категории упоминаются в «Русской Правде»? Назовите их в порядке подчинения и определите их социальные функции.

2. Какие денежные единицы упоминаются в тексте? Назовите их в порядке уменьшения их стоимости.

3. Какие виды преступлений рассматриваются в этих статьях?

4. Что такое «вира» и «вервь»?

5. В чем историческое значение этого документа и ценность его как исторического источника?

Об убийстве

1. Если убьет мужмужа, то мстить брату брата, или отцу, или сыну, или брату чадо, или сыну брата; если не будет кто мстить за него, то положить за голову 80 гривен, если будет княжмужили тиун княжа; если будет русин, или гридь, или купец, либо тиун боярский, или мечник, или изгой, или Словении, то 40 гривен положить и за него.

2. По Ярославле же паки объединившись сыновья его: Изяслав, Святослав, Всеволод и мужи их; и отменили убийство за голову, но кунами выкупать; а ино все якоже Ярослав судил, такоже и сыновья его установили.

3. Если кто убьет княжа мужа в разбои, а головника не ищут, то виревную платить, в чьей же верви голова лежит, то 80 гривен; паки ли людин, то 40 гривен.

О княжи муже

9. Если в княжи отроке, или в конюшем, или в поваре, то 40 гривен.

10. А за тиуна, за огнищанина, и за конюший, то 80 гривен.

11. А в сельском тиуне княже или в ратаинем, то 12 гривен. А за рядовича 5 гривен. Тако же и за боярского.

О татьбе же

38. Если крадет скот на поле, или овец, или коз, или свиней, 60 кун.

39. Если крадет гумно или жито в яме, то колико их будет крало, то всем по 3 гривны и по 30 кун.

А се уроки скоту

41. Если за кобылу 7 кун, а за вола гривна, а за корову 40 кун ... аза пороса ногата, за овцу 5 кун, за барана ногата... за жеребенка 6 ногат...

О холопстве

106. Если холоп бежит, а заповесть господин, если слышав кто или зная и ведая, что есть холоп, а даст ему хлеба или укажет ему путь, то платить ему за холопа 5 гривен, а за робу 6 гривен.

113. Если холоп, бегая будет (т.е. находясь в бегах), добудет товара, то господину долг, господину же и товар, а не лишаться его.

115. Если холоп крадет кого-либо, то господину выкупать и либо выдать, с кем будет крал, а жене и детям не надо, но если с ним крали и хоронили, то всех выдать...».

Задание 2. Прочтите документ и ответьте на вопросы:

1. Какие особенности социально-политического устройства Новгорода передают фрагменты летописей?

2. Что входило в обязанности князя, посадника, тысяцкого, владыки?

3. Какую роль играло вече в жизни новгородцев?

4. Каковы причины восстаний в Новгороде? Какие формы протеста использовали новгородцы?

«А. Целуй, князь, крест всему Новгороду на том, на чем целовали дед и отец твой Ярослав. Новгород тебе держать по старине, по тому, как пошло искони. Все волости новгородские не держать тебе, князь, своими мужами, а держать мужами новгородскими, а дар тебе, князь, получать с тех волостей. Без посадника тебе, князь, суда не судить, волостей не раздавать, грамот не давать. Кому раздал волости Дмитрий вместе с новгородцами и брат твой Александр, тех волостей тебе без вины не отнимать... Без вины тебе, князь, не лишать мужа волости и грамот не отменять... В Немецком дворе торговать тебе через нашу братию...

Б. В 1136 году новгородцы призвали псковичей и ладожан и порешили изгнать князя своего Всеволода; посадили его на епископский двор, с женой, детьми и тещей, месяца мая 28, и стража с оружием сторожила его день и ночь, 30 мужей ежедневно. Сидел он 2 месяца, и отпустили его из города июля 15, а приняли его сына Владимира. А вот в чем его обвиняли: 1) не 40 бережет смердов; 2) зачем хотел сесть в Переяславле; 3) бежал с поля

битвы впереди всех; а больше и, прежде всего — велел нам к Всеволоду присоединиться, а потом велит отступить...

В. Когда новгородцы вернулись в Новгород, они собрали вече против посадника Дмитра и братьи его, потому что они велели с новгородцев брать серебро, по волостям куны брать, с купцов виру дикую и повозы возить и всяческое зло делали. Пошли грабить их дворы...

Г. Возмутился весь город и пошли с оружием с вече против тысяцкого Вячеслава, разграбили его двор, его брата Богуслава, Андрея — стольника владыки, Давыдка Софийского и Судимира. Также послали грабить Душильца Липенского старосту, а его самого хотели повесить... Большой был мятеж в городе».

Глава 2

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РУСИ В XIV—XVII ВВ.

2.1. Становление единого Московского государства в XIV в. — начале XVI в.

Закономерным этапом в развитии русской государственности было преодоление раздробленности и образование централизованного государства. В сформировании единого государства первостепенными причинами были политические факторы: необходимость прекратить княжеские междоусобицы, стремление сбросить ярмо татаро-монгольского гнета, намерение вернуть утраченные в борьбе с многочисленными неприятелями земли (в частности, с Литовским княжеством).

Процесс объединения русских земель начался на рубеже XIII—XIV вв. и в основном завершился к концу XV в. Наиболее сильный централизаторский импульс исходил из северо-восточной Руси, где на роль собирателя русских земель претендовали два княжества: Тверское и Московское. В конечном итоге победу одержала Москва.

Вопрос о роли Москвы и Московского княжества в создании единого государства привлекает исследовате-

лей в течение многих десятилетий и даже веков и не имеет однозначного ответа. Проанализировав многочисленные точки зрения дореволюционных, советских и современных историков, можно обозначить несколько основных факторов, способствовавших выдвижению Москвы в качестве государственного центра. Одной из основных причин называется выгодное положение Москвы, окруженной другими русскими княжествами, что давало ей экономические и политические преимущества. Такой позиции придерживался, например, В.О. Ключевский. Данная причина не нашла поддержку у отдельных исследователей (в частности, ее опровергал А. Зимин), подчеркивавших отсутствие удобного географического расположения Москвы, обладавшей скудными природными ресурсами и не раз подвергавшейся нападениям со стороны татаро-монголов, разорявших ее¹. На первый план выдвигались другие факторы, возвысившие Москву. Отмечались тесные взаимоотношения московских князей с православной церковью и тот факт, что княжество стало местопребыванием русских митрополитов. Весомой причиной политического могущества Московского княжества можно считать проордынскую политику московских князей, которая обеспечила им поддержку со стороны монгольских ханов, возможность самостоятельного сбора дани, часть которой шла на нужды Москвы. Из небольшого города она превратилась в крупный купеческий и ремесленный центр с широкими торговыми связями. Стратегия московских князей, нацеленная на расширение границ, сопровождавшаяся насильственным захватом территорий соседних княжеств, вкупе с долговременным отсутствием в нем конфликтов за право наследования престолом также способствовали укреплению Москвы и усиливали ее роль в качестве центра русских земель.

¹ Зимин А.А. Россия на рубеже XV—XVI столетий (Очерки социально-политической истории). М.: Мысль, 1982. С. 39.

В процессе образования новой русской государственности выделялись два основных этапа.

1. Начальный период (XIV в. — середина XV в.): объединение почти всех земель северо-восточной Руси вокруг Москвы.

2. Завершающий этап (вторая половина XV в. — 30-е годы XVI в.): создание единого централизованного государства.

В столицу княжества Москва превратилась в начале XIV в. при потомках Александра Невского. Александр передал Москву с несколькими селами своему младшему сыну Даниилу, который расширил и упрочил ее позиции. Его наследник князь Иван Данилович по прозвищу «Калита» при поддержке ордынского хана занял великое владимирское княжение. Князь исправно выплачивал Орде дань, проводил прагматичную политику, участвуя в подавлении выступлений против татаро-монгольского гнета, чем, с одной стороны, обеспечил содействие хана в борьбе за укрепление своей власти, с другой, содействовал безопасности Руси от вражеских нападений. Он перенес столицу русских земель из Владимира в Москву. Укрепляя положение Москвы Иван Калита налаживал отношения не только с южными соседями, но и с западными. Он женил своего сына на литовской княжне, что способствовало выстраиванию политических связей с Литвой. Князь устраивал браки своих дочерей с князьями удельных княжеств, дабы склонить их на свою сторону. Назначал своих наместников в отдельные княжества, ставя их в зависимость от Москвы. Приобретал для себя и помогал своим боярам приобретать новые земли. Иван Калита добился значительного усиления могущества Московского княжества. При нем в Москву переселился митрополит, что превратило ее в столицу русского православия и содействовало процессу государственной централизации.

Политику Ивана Калиты продолжили его сыновья Симеон Гордый и Иван II Красный. Они заимствовали

от отца тактику ведения взаимоотношений с Ордой и образовывали союзы с местными князьями, заключая браки между членами княжеских фамилий. Сохраняя покорность Золотой Орде и выплачивая ей дань, московские князья смогли обеспечить своему княжеству спокойной время для внутреннего развития, роста экономической инициативы.

Во второй половине XIV в. в Золотой Орде усилилась междоусобная борьба и наметились признаки распада государства. Используя ордынские распри, а также опираясь на возросший авторитет и военную силу Москвы, внук Ивана Калиты князь Дмитрий Иванович (1359—1389 гг.) решил вести независимую от хана политику. Он перестал платить Золотой Орде дань, стал поддерживать княжества, на которые татаро-монголы совершали набеги, не ограничиваясь оборонительными мероприятиями. К этому времени Московское княжество обладало возможностью организации сопротивления ордынским войскам не только своими силами, а соединенными отрядами ряда русских княжеств. 8 сентября 1380 г., собрав значительную рать и заручившись поддержкой церкви, князь Дмитрий Иванович победил монгольские войска на **Куликовом поле**. В числе участников похода фигурировали смоленский, брянский, ростовский, ярославский, белозерский, муромский, вологодский и др. князья, а также коломенский, владимирский, юрьевский, костромской и др. воеводы со своими войсками. Куликовская битва стала переломным событием в истории долгих отношений Руси с Ордой. Ее значение велико:

1. подняла самосознание русского народа,
2. сплотила русских в единую нацию,
3. продемонстрировала возможность победы над непобедимым врагом,
4. укрепляла роль Москвы в качестве основы формирующегося Русского централизованного государства.

Через два года золотоордынский хан Тохтамыш вновь напал на Русь, разгромил войско князя Дмитрия Ивано-

вич, получившего после Куликовской битвы прозвище Донской, заставил его возобновить выплату дани, взял в заложники сына Василия. Однако процесс избавления от ига был уже необратим. Внутренняя политика Дмитрия Донского была направлена на создание условий для объединения русских земель и характеризовалась поддержкой городского торгового и ремесленного населения, чеканкой серебряной монеты, попыткой выработать единые нормы права.

При преемниках Дмитрия Донского процесс укрупнения Московского княжества продолжался. Княжества, сохранившие свою самостоятельность от Москвы, постепенно теряли ее и включались в состав единого государства. Сын Дмитрия Донского князь Василий I (1389—1425 гг.) первым из московских правителей получил престол от отца без обращения в Золотую Орду за ярлыком. Василий I значительно увеличил территорию Московского княжества за счет присоединения Нижегородской и Черниговской земли, и др. Он не воевал с татаро-монголами, что создавало благоприятные условия для внутреннего развития княжества. Немало данному факту способствовал перенос внимания золотоордынского хана на другую проблему: борьбу с завоевателем из Средней Азии Тимуром, которая существенно ослабила ханские позиции.

Во второй четверти XV в. процесс объединения русских земель замедлился из-за разгоревшейся вражды за великокняжеский престол между сыном Василия I Василием Васильевичем II и его дядей Юрием Дмитриевичем. Борьба должна была определить единственный путь политической консолидации русских княжеств и сломить сопротивление удельных князей, поддерживавших разные стороны. После смерти Юрия Дмитриевича в борьбу включились его сыновья и конфликт затянулся на несколько десятилетий. Одержав итоговую победу, князь Василий II закрепил принцип наследования по прямой линии. При нем продолжалась центра-

лизация земель и судебная централизация. Проведено переустройство уделов внутри Московского княжества. Василий II распространил свое влияние на Новгород, Псков и Рязань. Он положил начало независимости русской церкви от византийской, которая окончательно стала самостоятельной после взятия турками Константинополя в 1453 г.

С окончанием правления Василия II закончился первый этап объединения русских земель, когда большая часть уделов северо-восточной Руси вошла в состав Московского княжества и были созданы предпосылки для создания единого Российского централизованного государства.

Завершение объединения Руси связывают с преемником Василия II, его сыном Иваном III (1462—1505 гг.). Его княжение отмечено включением в состав Московского княжества Ярославля, Твери, Новгорода, Вятки. После войн с Литвой к Москве отошли девятнадцать городов и семьдесят волостей. В результате объединительной политики владения Московского княжества выросли в пять раз.

С Иваном III связано **освобождение Руси от татаро-монгольского ига**. Летом 1480 г. хан Ахмат, властитель одного из золотоордынских улусов, уже расколовшейся от внутренних противоречий Золотой Орды, пришел в Московское княжество и расположился на одном из берегов реки Угры. На противоположном берегу выстроились московская рать. Не решаясь развязать военные действия, два войска простояли друг против друга несколько месяцев и в итоге разошлись. Данное событие ознаменовало конец татаро-монгольского ига. Есть и другая точка зрения: историк Г. Вернадский утверждал, что Ивану III приходилось бороться с агрессивной политикой Золотой Орды до ее распада в 1502 г., когда угроза исчезла окончательно.

При Иване III был заложен фундамент российской государственности. Шел сложный процесс изживания

удельных порядков и формирования единого экономического и политического пространства. Менялся характер власти, ее организация и идеология. Иван III стал именоваться «государь», «царь», «самодержец». У переставшей существовать Византии была заимствована государственная символика, придворный церемониал и пышный образ жизни императоров. Усиление власти московского государя подкреплялось новой идейно-политической платформой «Москва — третий Рим», согласно которой Москва осталась последним и вечным царством православного мира.

Иван III сосредоточил в своих руках высшую законодательную, судебную, исполнительную власть, был верховным главнокомандующим, формировал Боярскую думу — постоянно действующий совет с юридическими правами. В годы правления Ивана III зародились и **исполнительные органы центральной власти**. В их числе:

- дворец, ведавший великокняжескими землями;
- казна, являвшаяся государственной канцелярией и хранителем финансов;
- избы, управлявшие другими сферами жизни.

Постепенно в органах дворцового управления — Большом Дворце и Казне — начали создаваться особые ведомственные «столы». Позже они развились в приказы, когда определенная группа вопросов стала поручаться («приказываться») какому-то боярину, вокруг которого складывался постоянный штат дьяков и подьячих.

Одновременно формировался механизм управления на местах. Москва направляла в подвластные территории наместников и волостетелей, которые ведали территориями по принципу кормлений, т.е. жили за счет налогов и судебных пошлин с местного населения. Они были высшими административно-судебными лицами и начальниками провинциальных войск. Стал складываться особый порядок назначения на должности — местничество — система получения должностей боярами по принципу

знатности, осуществлялось закрепление должностей за высшими чиновниками¹.

Образование единого централизованного государства требовало проведение преобразований по пересмотру законодательных памятников и кодификации права в масштабах всего государства. В результате этого процесса был принят **Судебник 1497 г.**, который определял компетенции различных органов власти. Судебник Ивана III отразил тенденции в сторону централизации суда и управления, ограничил права наместников, ввел единый для всей страны срок перехода крестьян к новым хозяевам — неделю до и неделю после Юрьева дня (26 ноября), положив начало юридическому оформлению крепостного права.

Таким образом, во второй половине XV — начале XVI вв. завершился процесс объединения русских земель, были заложены основы единого Московского государства. Однако удельные порядки до конца не были ликвидированы. Наблюдалась неразвитость общегосударственных органов власти, отсутствие представителей центральных органов управления на местах, относительная самостоятельность церкви.

2.1. Специфика системы управления в эпоху правления Ивана IV

Преемник Ивана III Василий III (1505—1533 гг.) продолжил политику расширения и укрепления государства, присоединив Псков, Смоленское, Рязанское, Черниговское и Северское княжества. После его смерти в 1533 г. престол унаследовал его малолетний сын Иван, регентом при котором стала мать Елена Глинская. Централизации управления в Московском государстве способствовала проеденная ею финансовая реформа 1535 г., в ходе кото-

¹ Бушуев С.В., Миронов Г.Е. История государства Российского: Историко-библиографические очерки. Книга первая. IX—XVI вв. М.: Книжная палата, 1991. С. 125.

рой была введена единая денежная единица — московский рубль. Однако в землях, стремящихся к независимости от Москвы, сохранялась чеканка своей монеты (Новгород).

В ходе преобразования местного управления были созданы **губные избы**, положившие начало местному самоуправлению. Во главе их находились губные старосты, которые выбирались представителями разных сословий из среды дворянства. Губные учреждения рассматривали уголовные дела и подчинялись Боярской думе. В их ведение перешли вопросы судопроизводства по наиболее важным делам. Позже на губные учреждения было возложено почти все местное управление.

После смерти Елены Глинской в 1538 г. началось время боярского правления (1538—1547 гг.). Среди положительных аспектов политики данного периода следует отметить продолжение денежной и губной реформ, завершение описи земель, меры по упорядочению государственного обложения. Однако эффективность преобразований снижалась бесконечной и жестокой борьбой правящих группировок за власть.

В поисках компромисса была создана **Избранная Рада**, состоявшая из приближенных к царю Ивану IV лиц. Избранная Рада фактически стала неофициальным правительством в конце 40—50-х гг. XVI в. Главную роль в ней играли костромской землевладелец Алексей Адашев, придворный священник (протопоп) Сильвестр, князь Андрей Курбский, митрополит Макарий.

Ее первоначальной задачей являлось упрочение власти монарха, чему способствовало венчание Ивана IV на царство 16 января 1547 г. Он стал избранником Бога, получил титул равный императорскому, что возвышало его над всеми князьями и боярами. Официальное венчание на царство продемонстрировало единство светской и духовной власти в цели укрепления централизованного государства и самодержавного правления.

В 1540—1550-е гг. Избранная Рада осуществила комплексную программу реформ.

1. Реформы центрального управления.

Были предприняты меры по ослаблению влияния боярской аристократии в Боярской думе, выполнявшей ведущую административную и судебную роль. В ее составе появились новые чины — думные дворяне и думные дьяки, большей частью люди незнатного происхождения.

Возник совещательный орган управления — Земский Собор. В него входили представители боярства, дворянства и духовенства. На Земском Соборе обсуждались важнейшие государственные дела, вопросы внешней политики и финансов. Нужно отметить, что в середине XVI в. Земские соборы не являлись ни выборными, ни постоянными органами власти. Они не имели четкой системы представительства и определенных функций. Их роль сводилась к обеспечению поддержки политики царской власти¹.

К середине XVI в. была сформирована приказная система — единая система центральной исполнительной власти. Приказы стали полноценными государственными органами, имеющими постоянные присутственные места, иерархию чиновников, делопроизводство и архив. Во главе приказов стояли думные дьяки. По своему назначению они были отраслевыми (Казенный, Посольский, Поместный, Разрядный, Разбойный приказы и др.) или территориальными (Казанский, Сибирский приказы и т.д.). Приказы явились первой в истории России бюрократической системой управления.

2. Реформы законодательной системы:

В 1550 г. Земский собор принял новый Судебник — общегосударственный свод законов. Новый свод законов был точнее отредактирован, систематизирован, содержал

¹ Черепнин Л.В. Земские соборы Русского государства в XV—XVII вв. М.: Наука, 1978. С. 17.

деление на статьи. В том же году был проведен указ, отменивший местничество при прохождении военной службы.

В 1551 г. был созван Стоглавый церковный собор, утвердивший сборник правил церковного порядка и благочиния. В нем был составлен общерусский список святых, унифицирована обрядность и правила иконописи, осуждено нарушение христианских заповедей со стороны духовенства. Был поставлен вопрос о секуляризации церковных земель в пользу государства, что демонстрировало намерение светской власти поставить церковь под свой контроль.

3. Реформы местного самоуправления.

В 1555—1556 гг. была проведена земская реформа, ликвидировавшая институт наместников — кормленцев. В каждом земском округе создавалась **земская изба**. Земские власти во главе со старостой избирались на неопределенный срок, хотя избиратели могли в любой момент переменить выбранных. Избирателями было тягловое население — посадские люди, волостные крестьяне и духовенство. В компетенцию земских учреждений входили прежде всего финансовые дела. Земские власти собирали различные налоги, наблюдали за выполнением натуральных повинностей крестьян.

Расширялись полномочия губных старост, чему способствовало увеличение губного округа до территории уезда. Таким образом вводились начала выборного самоуправления.

Были расширены полномочия городских приказчиков, появившихся на рубеже XV—XVI вв. В их руках сосредоточились не только военно-административные, но и хозяйственные и финансовые дела.

4. Военные реформы.

Централизованное государство нуждалось в перестройке военной системы на новый лад. Разрозненные войска, подчинявшиеся конкретному князю времен удельного периода, не отвечали задачам укрепления единого русского государства. С целью создания единого войска

под Москвой созвана «избранная тысяча» — 1070 провинциальных дворян, которые должны были составить ядро дворянского ополчения. Было составлено «Уложение о службе», регламентировавшее порядок прохождения дворянами военной службы. Со 150 десятин земли как дворянин, так и боярин должны были выставлять одного воина и являться на смотры «конно, людно и оружно». Из нетяглых людей были созданы пехотные стрелецкие полки, что положило начало организации постоянного войска.

5. Реформы в сфере экономики.

Проведена финансовая реформа, приведшая к сосредоточению всей денежной системы в руках государства. Были установлены единые прямые и косвенные налоги, критерии обложения ими, отменены налоговые льготы монастырям. Проведена опись земельных угодий, введена новая единица обложения «большая соха», унифицированы меры длины и веса, осуществлен переход к единой рублевой пошлине. Эти меры способствовали улучшению экономических отношений, укрепляли единое экономическое пространство страны.

Реформы Избранной рады ознаменовали значительный шаг вперед в направлении централизации и преодоления пережитков феодальной раздробленности и обусловили формирование сословно-представительной монархии.

По мере укрепления положения Ивана IV на престоле он отказался от сотрудничества с Избранной Радой и ввел **опричнину** в феврале 1565 г. Опричнина (от древнерусского «опричь» — вне, снаружи, отдельно) представляла собой систему внутривластных мер репрессивного характера, направленных на укрепление личной власти царя и пресечение любого неповиновения.

Внешняя сторона опричнины проявилась в делении страны на «Земщину» — государственную территорию с центром в Москве и «Опричнину» — владения царя с центром в Александровой слободе. Земли «Опричнины» составляли примерно половину территории государства. Опричная власть управляла всем государством, а земская

ведала делами только своей территории. При этом и земские и опричные учреждения находились под контролем царя.

Царь применял опричный террор для устранения возможных претендентов на престол, ослабления влияния церковных иерархов, подавления своеволия и крамолы в государстве. Со временем опричный террор приобрел массовый характер. Погибли тысячи жителей Московского государства. Среди них были князья, бояре, дворяне, купцы, ремесленники, сельские священники и крестьяне. Последними жертвами репрессий Ивана IV оказались сами опричники.

Отказаться от политики опричнины Ивана IV вынудили внешние события. В 1571 г. крымский хан Девлет-Гирей, воспользовавшись нестабильностью в русском государстве, сумел подойти к Москве, разбить противостоявшее ему войско, разорить столицу и уйти без помех в свои пределы. Поражение Москвы продемонстрировало утрату боеспособности русской армии, в целом, и опричного войска, в частности. Авторитет Ивана IV был подорван и в 1572 г. опричнина была упразднена.

Опричнина помогла достижению поставленной Иваном Грозным цели — укрепила самодержавную власть, способствовала дальнейшей централизации страны. Однако такая ускоренная централизация повлекла за собой тяжелейшие последствия. Следствием опричнины стал глубокий экономический кризис 1570—1580-х гг. и дальнейшее закрепощение крестьян. Чтобы обеспечить феодалов рабочей силой и остановить отток населения из центра, правительство в 1581 г. были введены «заповедные лета», когда крестьяне не могли покидать своих хозяев. Опричнина подорвала нравственные устои общества, обусловила его нравственную и моральную деградацию. Почти все историки видят в опричнине одну из причин Смуты конца XVI в. — начала XVII в.¹

¹ Скрынников Р.Г. История российская IX—XVII вв. М.: Весь мир, 1997. 358 с.

2.3. Кризис государственности в период Смутного времени и преодоление его последствий (конец XVI — начало XVII вв.)

Конец XVI — начало XVII вв. в историографии получил название «Смута». Смута представляла собой острейший кризис, охвативший главные сферы жизни государства, отразивший существование разнонаправленных и разностадиальных тенденций в стране. Резкое обострение социальных, экономических, политических противоречий привело страну в состояние напряженности и грозило распадом государственности.

Истоки Смуты следует искать в противоречивой политике Ивана IV, последствиях опричного террора, неудачах на внешнеполитической арене, обусловивших тяжелое экономическое положение в стране. Недовольство государственным управлением нарастало среди разных слоев населения: боярство возмущалось урезанием родовых прав, служилое дворянство стремилось поднять свой социальный статус, городское население было против усиления налогов, духовенство протестовало против ограничения владений церкви.

К назревшим проблемам добавился династический кризис. Царь Федор, сын Ивана IV, скончавшегося в 1584 г., не отличался способностью к государственным делам. Фактическим правителем страны был брат его жены Борис Годунов. В 1598 г. государь умер, не оставив преемника. Его младший брат царевич Дмитрий погиб еще в 1591 г. в Угличе при невыясненных обстоятельствах.

Притязания на вакантный престол предъявили представители знатнейших фамилий: потомки Александра Невского — князья Шуйские, родственники первой жены Ивана IV — Романовы. Однако победу одержал Б. Годунов, получивший власть путем избрания на Земском Соборе в 1598 г. Он ликвидировал последние элементы опричнины. Знаковым событием стало утверждение патриаршества в 1589 г., продемонстрировавшее возросшую

роль Москвы как оплота православного мира. Успешным оказались и внешнеполитические акции царя, и первоначальные шаги в экономической сфере. Однако политика Б. Годунова отличалась противоречивостью, многие его решения не пользовались популярностью. Недовольство знати усилением самодержавия, горожан налоговым гнетом, крестьян увеличение срока сыска беглых сопровождалось недоверием к царю, которым получил власть, не будучи помазанником Божьим. Экономический кризис 1601—1603 гг. сделал положение Б. Годунова еще более шатким.

На фоне такой ситуации распространился слух о чудесном спасении царевича Дмитрия, который способствовал активизации борьбы за власть и появлению самозванцев. Якобы выживший сын Ивана IV объявился в Польше и заявил о своих притязаниях на русский престол. По официальной версии им был беглый монах, в прошлом мелкий дворянин и слуга Федора Никитича Романова, Григорий Отрепьев. В историю он вошел как **Лжедмитрий I**. Для отстаивания своих прав он заручился поддержкой Римской католической церкви и польской шляхты, обещая после восшествия на престол ввести католичество в Московском государстве, передать польским магнатам часть русских городов. На Руси самозванца поддерживали широкие слои населения: недовольные политикой Б. Годунова бояре, казачество, горожане и крестьяне, а также те, кто искренне верил, что Лжедмитрий I был сыном Ивана IV и имеет законные права на престол.

В августе 1604 г. Лжедмитрий I вступил с войском на русскую землю. 13 апреля 1605 г. в разгар боевых действий Б. Годунов скончался. На престол взшел его шестнадцатилетний сын Федор, но вскоре он был низложен и убит. Смерть царя Бориса привела к признанию самозванца ведущими боярскими родами и переходу на его сторону правительственных войск.

30 июля 1605 г. самозванец был коронован. О его политике в литературе сложилось много стереотипов.

С подачи своих противников он вошел в историю как правитель-демагог, непримиримый враг всего русского, польский ставленник. Современные ученые стремятся оценить личность и деятельность данного монарха более беспристрастно. По сведениям очевидцев, был незаурядной личностью, умел убеждать и вести за собой людей.

Лжедмитрий I пытался вести самостоятельную политику, отказавшись от обещаний полякам и Риму. Предпринимались шаги для установления внешнеполитических отношений с европейскими странами. Дабы повысить международный авторитет верховной власти, Лжедмитрий I стал именовать себя в дипломатических документах императором. В управлении страной он опирался на Боярскую думу, которую переименовал в Сенат. Он боролся с коррупцией и злоупотреблениями чиновников, разрешил всем заниматься торгово-ремесленной и промысловой деятельностью, принял некоторые решения, касающиеся зависимого положения крестьян, в их пользу, например, дал свободу, бежавшим от владельцев в начале XVII в.

Однако, позитивные направления в рамках политики Лжедмитрия I не отменяли ее противоречивости и не отвечали нуждам населения русского государства начала XVII в., не только не готового, но и не стремящегося к переходу на европейский путь развития. Немало важную роль играла позиция боярства, для которого Лжедмитрий I был удобным предлогом для устранения предыдущего царя, но вовсе не рассматривался как самостоятельный правитель.

Лжедмитрий I стал жертвой боярского заговора. 17 мая 1606 г. заговорщики убили царя. На престол взшел их лидер боярин **Василий Шуйский**, который с 1606 г. по 1610 гг. находился во главе русского государства. Царь дал торжественную клятву, вошедшую в историю как Крестоцеловальная («Подкрестная») запись, где подчеркивал важную роль Боярской думы в делах управления государством и отказывался от всех полномочий,

присущих царской власти времен опричнины, как-то: арест без суда и следствия по усмотрению царя, конфискация имущества семьи преступника и т.д.

Воцарение Василия Шуйского смягчило противоречия и завершило боярский этап Смуты. Однако от его воцарения на престоле выиграла только боярская верхушка. Остальные слои населения оставались недовольны сложившейся ситуацией и были настроены продолжать борьбу. Характер Смуты поменялся. Если ранее она была дворцовой, боярской, то с воцарением В. Шуйского стала повсеместной и общенародной.

С первых минут царствования В. Шуйского распространились слухи о спасении Лжедмитрия I. Воспользовавшись ими, противники Шуйского начали с царем борьбу. Восставшим нужно было знамя, человек, за которым бы пошел народ. Им стал новый самозванец, чье происхождение до сегодняшнего дня остается неясным и вызывает множество толков, объявившийся в польских землях, выдававший себя за уцелевшего царя Дмитрия. Получив широкую поддержку, весной 1608 г. **Лжедмитрий II** двинулся на Москву и, не дойдя до нее, остановился в селе Тушино (за что получил прозвище «тушинский вор»).

В Тушино функционировали государственные учреждения, своя Боярская дума, приказная система, патриархия. Царь с царицей (женой Мариной Мнишек, признавшей в Лжедмитрии II, спавшегося от рук бояр мужа) опирались на армию и решали международные вопросы. Таким образом в стране сформировались два параллельных центра государственности: в Москве и Тушино. Лжедмитрий II контролировал земли севера и центра, В. Шуйскому остались верны некоторые города Европейской России, Урал и Сибирь.

Складывание **двух политических центров власти** парализовало государство и сделало его легкой добычей для внешнеполитических противников. В поисках поддержки В. Шуйский заключил договор со шведским коро-

лем Карлом IX. В обмен на военную помощь царь обещал Швеции некоторые территориальные уступки и заключение вечного союза против Польши. Договор спровоцировал против России открытую польскую интервенцию. С вторжением польского короля Сигизмунда III развалился лагерь самозванца в Тушино. Бывшие сторонники Лжедмитрия II в феврале 1610 г. заключили с Сигизмундом III договор о приглашении на русский престол его сына Владислава. Самозванец лишился поддержки польских магнатов.

Противники В. Шуйского 17 июля 1610 г. свергли его с престола и вынудили постричься в монахи. Власть перешла в руки Боярской думы, состоящей из семи человек. Именно по этой причине правление думы в период с 1610 по 1613 гг. вошло в историю под названием «семибоярщина». В стране царил полный хаос. К Москве шли войска польского короля и казаки Лжедмитрия II. В такой ситуации дума предпочла выбрать из двух зол наименьшее и, опасаясь самозванца сильнее поляков, предложила престол польскому королевичу. Лжедмитрий II, не сумев захватить Москву, отступил к Калуге, а в декабре 1610 г. был убит. К этому времени масштабы **иностранной интервенции** выросли: Москва была занята польским войском, а Новгород — шведским.

Смута вновь поменяла характер. В условиях проникновения на территорию русского государства иностранных захватчиков она приобрела черты национальной борьбы. Было сформировано два народных ополчения для освобождения страны от интервентов. **Первое ополчение**, созданное в Рязанской земле зимой 1611 г., не дошло до Москвы. Оно было пестрым по составу и с самого начала разобщено по разным вопросам. Ополчение распалось, не решив задачу избавления столицы от иноземцев.

Второе ополчение появилось осенью 1611 г. в Нижнем Новгороде. Ядром его стали жители городов во главе с нижегородским старостой купцом Кузьмой Мининым и князем Д. Пожарским. Ополчение остановилось в Ярос-

лавле, где было создано своеобразное правительство. Ополченцы учредили Совет всей земли, в который вошли выборные от нескольких сословий: духовенства, дворянства, горожан, дворцовых и черносошных крестьян. Совет решал вопросы внутренней и внешней политики, сбора финансов, суда, дипломатических переговоров. Он формировал приказы — центральные органы государственного управления. Второе ополчение справилось с задачей благодаря тому, что было лучше подготовлено: ему удалось в августе 1612 г. подойти к Москве и изгнать иноземцев.

Для нормализации ситуации в стране и выборов нового царя в январе — феврале 1613 г. был созван **Земский Собор**. На нем присутствовали порядка 700—800 представителей разных сословий: боярства, дворянства, духовенства, горожан, казаков и черносошных крестьян. Из нескольких кандидатур, в числе которых были и сын Лжедмитрия II, и польский королевич, Земский Собор избрал на престол Михаила Федоровича Романова, внука того племянника первой жены Ивана IV, продемонстрировав тем самым преемственность царского рода.

Смутное время погрузило русское государство почти на два десятилетия в состояние системного кризиса, затронувшего все сферы деятельности. Однако именно в такой кризисной ситуации получили возможность функционировать представительные учреждения, в состав которых входили лица из разных сословий на основе принципа выборности. Созывались Земские Соборы, формировались разные по составу и полномочиям правительства, создавались советы ополчений. Тем не менее закрепить эту тенденцию не удалось. Постепенно в государственном управлении вновь возобладали тенденции к самодержавию.

2.4. Государственное управление в России в XVII в.

Государственно-политический строй XVII в. в исследовательской литературе обычно характеризуется как

сословно-представительная монархия. Восстановлению пострадавшей после Смуты страны нужна была поддержка широких слоев населения. Царь **Михаил Федорович** (1613—1645 гг.), в силу молодости и неопытности, не мог игнорировать интересы сословий. По этой причине при нем возросла роль Земских Соборов. В Земские Соборы входили как выборные представители, так и постоянные. Среди тех, кого не избирали, был сам царь или его заместитель, члены Боярской думы и высшее церковные иерархи. Выборными были кандидаты от низших сословий. В отсутствии имущественного ценза при выдвижении в Земский Собор упор делался на морально-нравственные качества представителей¹.

В ведении Земских Соборов находился широкий спектр вопросов, включая избрание царя, внесение изменений в законодательство, рассмотрение преобразований в финансовой и налоговой сферах, присоединение новых территорий. На основании решений соборов Михаил Федорович составлял указы.

Однако если сравнить Земские Соборы с западноевропейскими парламентами того же времени, становится ясно что говорить о широком и политически независимом представительстве в русском государстве еще рано. Соотношение в Соборе выборных от различных сословий не регулировалось и постоянно менялось. Участники заседаний Земских Соборов редко высказывали мнения, идущие в разрез с позицией царского окружения. Царь мог прислушаться к изложенным точкам зрения или нет, окончательное решение оставалось за ним. Вероятно, Земские Соборы воспринимались царем как временные органы управления, необходимые для решения назревших после Смуты конкретных проблем. Учитывая, что Земские Соборы не имели самостоятельного политического значения, многие историки считают, что в первой половине

¹ Носов Н.Е. Становление сословно-представительных учреждений в России. М.: Наука, 1969. С. 543.

XVII в. существовали только элементы сословно-представительной монархии.

Боярская дума представляла собой высший аристократический совет при царе, куда входили бояре, окольные, думные дворяне дьяки. Боярская дума занималась разрешением административных, судебных и иных вопросов.

Важнейшим институтом, оказывавшим влияние на царскую политику, была **церковь**. В работе Земских соборов непосредственное участие принимал Освященный Собор как орган церковного управления. Значительную роль в управлении государством играл отец Михаила Федоровича патриарх Филарет, выступавший в качестве заместителя царя в его отсутствие. В 1620—1626 гг. патриарх провел реформу управления церковным имуществом и персоналом. Была создана система церковных приказов, которые ведали разными сферами церковной жизни, занимались сооружением храмов, вершили суд над духовенством, пополняли патриаршую казну.

Относительно ограниченной была власть монарха на местах. Полное самоуправление сохранилось в преимущественно северных общинах. В 1627 г. правительство восстановило утраченный в годы Смуты институт выборных губных старост из дворян, которые сосредоточили в своих руках административную и судебную власть в городах и областях.

Последствия кризиса постепенно нивелировались. В государстве, территория которого за счет расширения на восток увеличилась вдвое, утвердилось название «Россия». С достижением социально-политической стабильности проявилась тенденция к укреплению самодержавия и формированию абсолютизма — формы государственной власти, при которой устанавливается неограниченная власть правителя. Данные процессы сопровождались свертыванием деятельности представительных органов, расширением бюрократического аппарата, централизацией государственной власти.

Стремление к абсолютизму отразилось в «**Соборном Уложении**», законодательном своде, принятом сыном Михаила Федоровича, царем **Алексеем Михайловичем**, в 1649 г. Вторая глава «Соборного Уложения» включила статьи по защите чести и здоровья царя, продемонстрировав его неприкосновенность и применение жестоких наказаний даже за помыслы против его персоны. К концу своего правления Алексей Михайлович подписывал указы: «Божей милостью государь, царь и Великий князь всея Великой и Малой и Белой Руси самодержец», что подчеркивало, дарованный богом характер его власти.

Постепенно шло свертывание деятельности Земских Соборов. Соборное Уложение юридически оформило крепостное право, что повлияло на уменьшение выходцев из низов в числе представителей на Земских Соборах. Они созывались все реже и рассматривали только проекты, одобренные царем. Последний Земский собор был созван царем Федором Алексеевичем в 1681—1682 гг. и принял решение об уничтожении местничества. Теперь в продвижении по службе предпочтение отдавалось не знатному происхождению, а способностям, наличию опыта, квалификации и благосклонности вышестоящего чиновника, что обусловило рост социального статуса дворянства.

Боярская дума стала разбавляться дворянами, что привело к снижению ее значения и ослаблению роли бояр. Из состава «большой» Боярской думы выделилась дума «малая» («ближняя», «тайная»), состоящая из наиболее доверенных лиц царя, с которыми он предварительно обсуждал и принимал решения по важным вопросам государственного управления. Количество указов, подписанных и изданных царем без согласования с Боярской думой в несколько раз превышало число указов, рассмотренных царем в сотрудничестве с думой.

Приказная система была реформирована: количество приказов уменьшилось, их состав увеличился, структура усложнилась. Усилилась роль Приказа тайных дел, который подчинялся лично царю, контролировал деятельность

всех государственных учреждений, занимался решением особо важных государственных вопросов, взяв на себя часть обязанностей Боярской думы. Вышеобозначенные процессы способствовали росту численности и значения бюрократического аппарата. С 1640 по 1690 гг. число приказных людей увеличилось в 3,3 раза, составив 1690 человек, а вместе с провинциальными чиновниками 4650 человек.

Система управления на местах претерпела значительные изменения. Был внедрен институт воевод, которые осуществляли широкие функции. Они были военачальниками, администраторами, судьями, получили право контроля земских и губных изб. В финансовом и экономическом управлении земские власти оставались независимы. Власти были вынуждены считаться с мнением представителей сословий, отстаивающих права местного самоуправления.

Реорганизация затронула и воинскую службу. Для решения важных внешнеполитических задач и поддержания порядка стране требовалось регулярное войско. Были созданы разряды (военные округа), объединявшие несколько уездов. Разряды находились под началом одного воеводы. С 30-х гг. XVII в. создавались полки «иноземного строя»: солдатские (пехота) и рейтарские (конница). Они набирались из вольных людей и обучались наемными офицерами-иностранцами. Служба в них была пожизненной. К концу века они составляли большую часть русского войска.

Утверждение самодержавия сопровождалось **ограничением автономии церкви**. Царь Алексей Михайлович учредил Монастырский приказ, контролировавший деятельность духовенства, ограничил масштабы церковного землевладения, запретил духовенству скупать земли у населения и принимать их за помин души. Была проведена частичная экспроприация принадлежавших церкви территорий. Вводилась подсудность духовенства гражданскому суду.

В 1652 г. на патриарший престол был избран новгородский митрополит Никон, политика которого содей-

ствовала дальнейшему подчинению церкви государству. В 1653—1654 гг. под его руководством была проведена церковная реформа для объединения русской церкви с западными православными организациями и упорядочения деятельности русской православной церкви. В рамках реформы были унифицированы церковные книги, обряды, принципы иконописи и построения храмов. Она привела к расколу населения на старообрядцев и сторонников официальной религии, что ослабило русскую церковь. Сам Никон был лишен сана, поскольку демонстрировал непомерное властолюбие и активно вмешивался в дела гражданского управления. Отстранение от власти сильного православного лидера облегчило задачу подчинения церкви государству.

Церковные соборы превратились в совещательные учреждения при царе, в органы царского законодательства по церковным делам, а патриарх и епископы стали по существу, простыми царскими чиновниками. Таким образом, церковь попадала в прямую зависимость от государства, что являлось одним из индикаторов эволюции самодержавия в сторону абсолютной монархии¹.

Контрольные вопросы к главе

1. Можно ли объяснить возвышение Москвы природно-климатическими факторами?
2. В чём состояла специфика централизации России в XVI в.?
3. В чем заключались роль и функции Боярской думы в XV—XVI вв.?
4. Какой тип власти сложился к концу правления Ивана III?
5. На какие слои населения опирался Борис Годунов во время своего правления?
6. Укажите причины появления самозванцев в период Смутного времени.

¹ Сахаров А.М. Образование и развитие Российского государства XIV—XVII вв. — М.: Высшая школа, 1969. — 194 с.

7. Почему Лжедмитрий II получил прозвище «Тушинский вор»?
8. Чем было знаменито второе ополчение?
9. Дайте определение местничеству. Назовите его основные характеристики.
10. Сколько центров управления можно выделить в годы Смуты?

Практические задания к главе

Задание 1. Познакомьтесь с пассионарной теорией Л.Н. Гумилева, в которой говорится, что *«именно Московское княжество привлекало множество пассионарных (обладающих тягой к действию) людей: татар, литовцев, русичей, половцев — всех, кто хотел иметь уверенность в завтрашнем дне, и общественной положение, соответствующее своим заслугам. Всех этих пришельцев Москва сумела использовать, применяясь к их наклонностям, и объединить единой православной верой... При Иване Калите получил свое окончательное воплощение новый принцип строительства государства — принцип этнической терпимости. В отличие от Литвы, где предпочтение отдавалось католикам, в отличие от Орды, где после переворота Узбека стали преобладать мусульмане, в Москве подбор служилых людей осуществлялся исключительно по деловым качествам... Силой, связующей всех «новоходников» в Москву, стала православная вера. Ведь обязательным условием поступления на московскую службу было добровольное крещение».*

Ответьте на вопросы:

1. Какие причины возвышения Москвы выделил Л.Н. Гумилев? Согласны ли Вы с ними?
2. Проанализируйте и выпишите совокупность факторов и обстоятельств, известных Вам, превративших Москву в столицу единого Российского государства.

Задание 2. Прочитайте документ ниже, проанализируйте его и ответьте на вопросы:

1. Как представил себя В. Шуйский в Крестоцеловальной записи? Какие права на царский престол он подчеркивает?
2. Что обещал царь народу? Ограничили ли обещания его власть?

Из Крестоцеловальной записи царя В. Шуйского 1606 г.

Божиею милостию мы, великий государь царь и великий князь Василий Иванович всеа Руси, щедротами и человеколюбием славимаго бога и за молением всего освященного собора, и по челобитью и прошению всего православного христианства, учинились есьмя на отчине прародителей наших, на Российском государстве царем и великим князем, ꙗкоже дарова бог прародителю нашему Рюрику, иже бе от Римскаго кесаря, и потом многими леты и до прародителя нашего великого князя Александра Ярославича Невского на сем Российском государстве быша прародители мои, и посем на Суздальской удел разделишась, не от неволи, но по родству, ꙗкоже обыкли боольшая братия на боольшие места седати.

И ныне мы, великий государь, будучи на престоле Российского царствия, хотим того, чтобы православное христианство было нашим царским доброоопасным правительством и в тишине, и в покое и во благоденствии. И поволит есми яз, царь и великий князь Василий Иванович всеа Руси, целовати крест на том, что мне, великому государю, всякого человека, не осудя истинным судом з бояры своими, смерти не предати, и вотчин, и дворов, и животов у братии их, и у жен и у детей не отымати, будет которые с ними в мысли не были, также и у гостей, и у торговых, и у черных людей, хотя которой по суду и по сыску дойдет и до смертныя вины, и после их у жен и у детей дворов, и лавок, и животов не отымати, будут они с ними в той вине неповинны; а и доводов ложных мне, великому государю, не слушати, а сыскивати всякими сыски накрепко и ставити с очей на очи, чтоб в том православное христианство без вины не гибли; а кто на кого солжет, и, сыскав, того казнити, смотря по вине того: что был взвел неподельно, тем сам осудитя.

На том на всем, что в сей записи написано, яз царь и великий князь Василий Иванович всеа Руси, целую крест всем православным христианам, что мне, их жалую, судити истинным праведным судом, и без вины ни на кого опалы своя не класти, и недругам никому в неправде не подавати, и от всякого насильства оберегати.

Раздел II ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРИОДА АБСОЛЮТИЗМА

Глава 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО САМОДЕРЖАВИЯ В XVIII В.

1.1. Становление абсолютной монархии в России в первой четверти XVIII в.

В период правления старшего сына Алексея Михайловича **Федора** (1676—1682 гг.) наблюдался альтернативный абсолютистскому варианту путь развития. Происходило реформирование центрального и местного управления, выросло значение Боярской думы, увеличилась численность приказов. После смерти молодого царя в 1682 г. на царство были венчаны его братья Иван и Петр, а их соправительницей в течение 7 лет была старшая сестра царевна Софья. Политика правления царевны Софьи во многом способствовала обновлению общественной жизни. Наметился заметный подъем в развитии торгово-экономической сферы, налаживались дипломатические отношения и международные связи, произошли существенные сдвиги в области науки и культуры. Однако властные устремления царевны Софьи, ее намерение править самой без братьев не нашли широкой поддержки. Ее попытка захватить власть потерпела поражение, и царевна Софья была заточена в монастырь. После смерти Ивана в 1706 г. его брат Петр стал править единолично.

Годы царствования **Петра I** (1682—1725 гг.) — время окончательного оформления абсолютной монархии в России. **Российский абсолютизм отличали следующие особенности:**

- а) сочетание с феодальными порядками, крепостничеством;
- б) опора на дворянство;
- в) вмешательства государства во все сферы общественной и частной жизни.

Петр I осознавал отставание России от европейских стран и понимал необходимость реформ всех сфер общественной и государственной жизни. В первую очередь требовались преобразования устаревшей системы государственного управления. Петр и его сподвижники даже ездили за границу, чтобы ознакомиться с государственными учреждениями европейских стран.

В стране была проведена административная реформа, созданы новые органы центральной власти. К 1711 г. Петр I упразднил Боярскую думу, чья деятельность не отвечала веяниям времени. Вместо нее был создан **Правительствующий Сенат**, который состоял из 9 человек. Сенат, будучи высшим административным органом, ведал всеми отраслями государственного управления, а также финансами, законотворческой деятельностью, судопроизводством, торговлей, следил за действиями высших чиновников и учреждений. Желая контролировать работу сенаторов, Петр I в 1722 г. ввел должность генерал-прокурора, осуществлявшего гласный надзор за Сенатом. Еще раньше появился аппарат фискалов, следивших за злоупотреблениями чиновников в столице и провинциях.

Была проведена реформа приказной системы. В 1718—1720 гг. вместо приказов, чья система и функции были достаточно запутанными, появились новые органы центрального управления — **коллегии**. Петра I привлекала возможность общего коллективного принятия решений в рамках отдельных коллегий. Всего было

создано 11 коллегий со строго дифференцированными направлениями работы. За дипломатические связи, международную политику и вооруженные силы страны отвечали коллегии Иностранных дел, Военская и Адмиралтейская. Экономические задачи, вопросы доходов и расходов государства оказались в поле деятельности Штатс-контор-коллегии, Камер-коллегии, Ревизион-коллегии. Промышленностью ведала Мануфактур-коллегия, горным делом — Берг-коллегия, торговлей — Коммерц-коллегия. Юстиц-коллегия заведовала судебным делопроизводством, а Вотчинная коллегия отвечала за вопросы, связанные с землевладением и землепользованием. Коллегии располагали административными правами в отведенной им области управления, а также судебными функциями, за исключением политических преступлений.

В каждой коллегии создавался свой административный аппарат, куда входили советники и ассессоры, канцелярские служащие. Во главе коллегии стояли президент и вице-президент. Деятельность коллегий осуществлялась в соответствии с «Генеральным регламентом» (1720 г.). Помимо него, каждая из коллегий имела свой особый регламент с перечислением обязанностей. На правах коллегии действовали Главный магистрат и Синод, ведающий делами церкви.

Важнейшим направлением петровских преобразований стало введение нового порядка прохождения государственной службы. Ушел в прошлое принцип родовитости и знатности при назначении на должность. «Табель о рангах» 1722 г. дала возможность получить любой военный или гражданский чин лицам разного происхождения за свои личные качества и служебные успехи при условии последовательного прохождения карьерной лестницы. Служба делилась на военную и гражданскую, а последняя — на статскую и придворную. Все должности в армии, во флоте и в гражданских учреждениях были разделены на 14 рангов, каждый из которых делился на чины. Пройдя все ступени, можно было получить

высший чин. Чин 14-го ранга дал возможность получить личное дворянство, на 8-м ранге присваивалось звание потомственного дворянина.

Хотя формально любой человек, проявивший профессиональные навыки, мог продвигаться по служебной лестнице, основным поставщиком кадров было дворянство. Петр I, видя дворянское сословие опорой государственного строя, стремился распространить среди дворян образование, подготовить их к управленческой деятельности и военной службе. Для дворян была введена учебная повинность. Пройдя соответствующее обучение, с 15 лет дворянин должен был служить в армии, на флоте или в гражданских учреждениях. Две трети дворянской семьи шли на службу в армию и флот и только одна треть оставалась в гражданских учреждениях.

Реформы Петра I уничтожили деление внутри господствующего класса на окольных бояр, дворян. Произошло их слияние в единый слой дворянства. Указом 1714 г. о единой наследии было сглажено различие между наследственными вотчинами и поместьями, которые давались за службу. Все земли стали полной собственностью дворян и могли передаваться по наследству, но лишь одному сыну в семье в нераздробленном виде. Лица, оказавшиеся без собственного имени, должны были нести государственную службу или заниматься торгово-промышленной деятельностью.

Разраставшаяся территория России требовала введения эффективного местного управления для решения финансовых задач (сбора налогов) и обеспечения выполнения воинской повинности (поставки рекрутов в армию и на флот). В начале своего правления Петр I окончательно упразднил институт выборных губных старост, передав все властные полномочия на местах назначаемым центром воеводам (их было всего около 250). Однако таких преобразований было недостаточно. Петр I приступил к масштабной реформе.

Первый этап губернской реформы относится к 1708—1709 гг., когда было введено новое территориальное деле-

ние государства. В 1708 г. вышел Указ «**Об учреждении губерний и о росписи к ним городов**». Страна была разделена на 8 губерний: Московскую (39 городов), Интегманландскую (29 городов), Киевскую (56 городов), Смоленскую (17 городов), Архангелогородскую (20 городов), Казанскую (71 город), Азовскую (25 городов), Сибирскую (30 городов). Губернии различались по размеру территорий и количеству населения. Через некоторое время были учреждены еще 3 губернии: Нижегородская, Астраханская и Рижская, а прежняя Смоленская губерния была упразднена (и вновь восстановлена спустя несколько лет).

Во главе губерний стояли губернаторы, в отдельных случаях генерал-губернаторы, назначаемые царем. Они наделялись широкими полномочиями, выполняли административные, фискальные, судебные, полицейские, а также военные функции, поскольку располагали воинскими частями. Областная реформа сопровождалась ростом чиновничьего аппарата, расходы на его содержание существенно выросли.

С 1719 г. начался второй этап губернской реформы, в результате которого губернии были поделены на провинции, а провинции на дистрикты (уезды). Во главе 50 новых провинций стояли назначаемые воеводы. Администрация провинции подчинялась непосредственно коллегиям. Для управления дистриктами в 1724 г. был учрежден институт земских комиссаров, выбираемый дворянским обществом. Они следили за сбором податей, состоянием дорог и мостов, за морально-нравственным обликом населения и т.д. Создавались провинциальные судебные органы.

Петру I принадлежит первая серьезная попытка организации самоуправления горожан. К реализации **городской реформы** царь приступил в 1699 г. В Москве была учреждена Бурмистерская палата, переименованная позднее в Ратушу, с помощью которой планировалось усовершенствовать сбор налогов. Управление в других городах осуществлялось земскими избами с выборными

бурмистрами. Но эффективного городского самоуправления не получилось. Ратушу к 1708 г. превратили в центральное казначейство.

В 1720 г. было учреждено новое городское управление: вместо прежних земских изб появились магистраты. Горожане были разделены на две категории — «регулярные» (купцы, художники, врачи, ремесленники) и «нерегулярные» (городские низы). Регулярные горожане могли участвовать в выборах бурмистров и ратманов (т.е. выборных в городское управление), которые избирались на пожизненной основе. «Нерегулярные» горожане избирали старост, которые представляли их интересы в магистрате. Магистраты ведали всем городским хозяйством, делами торгово-промышленного населения, контролировали сбор налогов, осуществляли судебные и полицейские функции, обеспечивали безопасность.

Магистраты городов подчинялись Главному магистрату, созданному в 1720 г., который контролировал их деятельность, следил за соблюдением правосудия в городах, заботился о развитии торговли и мануфактурного производства. Создание магистратов преследовало цель расширения торговли, ремесла, промышленности и улучшения городского управления, хотя на пользу оказалась, в первую очередь, городским верхам. Слабость магистратов объяснялась почти полным отсутствием собственных средств. Налоговые сборы поступали не в городскую кассу, а в государственную.

Губернская и городская реформы были шагом вперед по сравнению со старой системой местной власти, однако созданная структура была излишне громоздкой, не отличалась стройностью и эффективностью. Многие губернские учреждения оказывались лишними либо дублировали центральные инстанции, что привело к их скорому преобразованию.

Установлению абсолютизма способствовала реформа, ликвидировавшая автономию церкви. Петр I упразднил патриаршество и в 1721 г. учредил Святейший Синод,

ведавший делами церкви. Членов Синода назначал государь из представителей высшего духовенства. Акты Синода приобретали силу закона только после их утверждения Петром I. Для надзора за деятельностью Синода была введена светская должность обер-прокурора. Таким образом церковь превратилась в составную часть чиновничьей машины петровского абсолютизма.

Значительное внимание Петра I было уделено преобразованию вооруженных сил. Он сделал российскую армию регулярной, обученной по всем правилам. Рядовой состав формировался из крестьян и городских жителей. В ходе рекрутских наборов с 20 крестьянских домов брали одного солдата (рекрута). Дворяне формировали офицерский состав.

Итогом петровских преобразований в государственной сфере стало **оформление абсолютной монархии**. В октябре 1721 г. Петр I получил от Сената и Синода титул «Отец Отечества, Император Всероссийский». Монарх выступал источником всей исполнительной власти и главой всех государственных учреждений. Его решения отменяли любые другие. Он являлся главнокомандующим армии, главой церкви, опирался на разрастающийся военно-полицейский, бюрократический аппарат.

Создание централизованного государственного аппарата, регулярной армии и флота имело положительное значение. Возникшие при Петре I институты государственной власти сохранились до 1917 г. и оказали сильное влияние на все стороны жизни страны. Вместе с тем государственная власть, воспринимавшаяся как единственный инициатор и организатор совершенствования общества, сдерживала развитие самоуправления и тормозила развитие страны. Закрепление принципов крепостничества.

1.2. Государственное управление в период дворцовых переворотов

Отсутствие прямых наследников по мужской линии у Петра I привело к необходимости установить новый

порядок престолонаследия. 5 февраля 1722 г. Петр I обнародовал указ, согласно которому преемник мог быть определен действующим монархом. Однако Петр I не оставил завещания. Отсутствие наследника стало причиной династического кризиса, спровоцировало борьбу придворных группировок за власть и обусловило **период дворцовых переворотов в России**.

При дворе сформировались две группировки правящей знати. Одна была представлена сановниками незнатного происхождения, продвинувшимися по службе при Петре I, обязанными ему своими титулами и положением (А.Д. Меншиков, П.И. Ягужинский, П.А. Толстой и др.). Другую группировку составили представители древних аристократических фамилий (А.Г. Долгорукий, В.Л. Долгорукий, Д.М. Голицын, Н.И. Репнин и др.), убежденные что доступ к власти им должен быть обеспечен в силу их именитого происхождения. Первые стремились возвести на престол вдову Петра I Екатерину, вторые выдвинули кандидатуру его внука сына погибшего царевича Алексея — малолетнего Петра Алексеевича.

При поддержке соратников Петра I и гвардейских полков на престол взошла вдова Петра императрица **Екатерина I**. Ее правление продлилось 2 года с 1725 по 1727 гг. По завещанию императрицы власть перешла к двенадцатилетнему **Петру II**, в правление которого ведущая роль отводилась представителям родовитой знати. Он находился на престоле до начала 1730 г. Оба монарха оказались мало приспособлены к государственной деятельности. Страной фактически правил созданный в 1726 г. **Верховный тайный совет**. При Екатерине I Совет контролировала группировка петровских выдвиженцев во главе с А.Д. Меншиковым, при Петре II — родовитые аристократы во главе с Долгорукими и Голицыными.

Верховный тайный совет обладал широкими полномочиями, ограничивающими самодержавие, и принимал важнейшие решения. В его ведении оказались вопросы внешней политики, армии и флота, торговой и промыш-

ленной политики. Он стал контролировать деятельность коллегий, вносить изменения в их функционирование. Под его руководством были преобразованы и ликвидированы некоторые созданные Петром I учреждения, часть коллегий упразднена. Была упрощена структура государственных органов и уменьшилась численность чиновничества. Центральные коллегии должны были сократить свои штаты до 6 сотрудников. Сенат претерпел значительные перемены, утратив значение, приданное ему Петром I. Была упразднена должность генерал-прокурора Сената. Перемены затронули и местное управление: ликвидирован Главный магистрат, а органы городского самоуправления подчинены губернаторам и воеводам, что содействовало укреплению централизованного начала на местах. Функции губернской канцелярии расширились.

Преобразование системы государственного управления, установленной Петром I, не ставили задачу уничтожить его наследия, а были направлены на преодоление финансового кризиса, который разразился в 20—30-е гг. XVIII в. Данной цели служило упрощение, удешевление государственной машины. На практике это приводило иногда к нарушениям экономических и иных интересов государства.

После смерти Петра II вновь возник вопрос о престолонаследии, поскольку наследников у юного царя не было и завещания он не оставил. Вопрос о преемнике престола решал Верховный тайный совет, подыскивавший кандидатуру, которой можно было бы без труда управлять. Выбор членов совета пал на **Анну Иоанновну** — племянницу Петра I — вдовствующую герцогиню Курляндскую. Расчет делался на то, что она не была связана ни с придворными группировками, ни с гвардией и ее легко можно было подчинить своей воле. Были составлены **кондиции**, условия приглашения Анны на российский престол, в которых она обещала не выходить замуж и не назначать себе преемника, содержать Верховный тайный совет, не объявлять войну и не заключать мир, не жаловать вот-

чины и не вводить новые налоги без согласия Верховного тайного совета.

Кондиции ограничивали самодержавную власть. Их реализация со временем могла привести государственное управление в сторону ограничения абсолютизма, к установлению конституционной монархии. Кондиции были подписаны. Но уже через месяц при поддержке гвардии Анна Иоанновна публично разорвала договор, упразднила Верховный тайный совет и отправила в ссылку его членов.

После перехода императрицы к самодержавному правлению были восстановлены права Сената, что давало повод ярым сторонникам петровских реформ предположить продолжение политической линии Петра I. В структуре Сената появилось 5 департаментов, была восстановлена должность генерал-прокурора. Однако вскоре стало ясно, что речь не идет о восстановлении петровской системы в первоначальном виде. Сенат постепенно терял свои полномочия. Он функционировал как апелляционная инстанция: рассматривал судебные дела, решения губернаторов и воевод.

В качестве нового верховного органа власти Анна Иоанновна в 1731 г. учредила **Кабинет министров**, состоявший из трех человек. Первоначально он выполнял совещательные функции, а с 1735 г., когда его указы были приравнены к указам императрицы, еще и законодательные. Сенат и коллегии ежемесячно отчитывались перед ним о своей деятельности. Расширив свои функции за счет сферы непосредственного управления, Кабинет министров стал напоминать Верховный тайный совет.

Анна Иоанновна даровала массу **привилегий дворянам**, чтобы обеспечить в их лице режиму социальную опору. В 1730 г. был отменен указ о единонаследии, запрещавший дробить дворянские поместья между наследниками. Разрешено раздавать в частные руки государственные земли. В интересах дворянства императрица закрепощала крестьян.

Указом 1736 г. срок дворянской службы был сокращен до 25 лет. Для удовлетворения стремления дворян не служить рядовыми, а поступать на службу офицерами, в 1731 г. был учрежден Сухопутный шляхетский корпус, по окончании которого присваивались офицерские звания.

Традиционная историография негативно характеризовала ее правление, считая его временем засилья в управлении немцев, периодом упадка экономики, государственной и культурной жизни, плохого состояния армии и флота, всеобщей подозрительности и страха. В современной историографии произошла переоценка характера политики императрицы. Экономика в 1730-е гг. шагнула далеко вперед. Иностранцев в управлении было даже меньше, чем при Петре I, ведущие посты занимали русские. Вышесказанное не означает, что во времена Анны Иоанновны было все благополучно. При дворе процветало взяточничество и казнокрадство. Характерной чертой двора была безумная роскошь, маскарады, празднества, охота. Увеселения фантастических масштабов сказались на содержании двора, которое стало обходиться в 5—6 раз дороже, чем при Петре I.

После смерти Анны Иоанновны престол унаследовал сын ее племянницы Анны Леопольдовны Иван Антонович. В виду малолетства наследника возник вопрос о регенте. Сначала им стал фаворит покойной императрицы Э.И. Бирон. Однако давно зревшее недовольство им вылилось в заговор, и он был быстро смещен с поста. Регентом стала Анна Леопольдовна, но дворцовые интриги на этом не прекратились. Взоры оппозиции обратились к дочери Петра I — Елизавете, с которой ассоциировалась возможность возврата к петровским временам и освобождения от засилья иностранцев на ведущих должностях в государстве. 25 ноября 1741 г., совершив переворот, Елизавета при помощи гвардии воцарилась на российском престоле.

Начальный период правления **Елизаветы Петровны** был отмечен возрождением петровских порядков. Был ликвидирован Кабинет министров, созданный при ее предшественнице. Последовала серия постановлений о восстановлении институтов петровской эпохи. Возвращено политическое значение Сената, стали функционировать некоторые из упраздненных ранее коллегий.

Однако вскоре Елизавета Петровна отошла от принципов петровской политики. Спустя некоторое время она отклонила предложение Сената восстановить петровскую систему местного управления в полном объеме, осознав, что внесенные изменения диктовались реальными нуждами страны.

Была создана «Конференция при высочайшем дворе», которая первоначально ограничивалась рекомендациями по вопросам международных отношений, а к концу 1750-х гг. сосредоточила в своих руках вопросы внутренней политики.

Правление Елизаветы Петровны было отмечено укреплением положения дворян. Она разрешила дворянам записывать детей в полки с момента рождения, таким образом на службу они являлись в 17 лет уже капитанами. Улучшилось и экономическое положение дворянства. Елизавета Петровна предоставила потомственным дворянам монопольное право на приобретение земли с крестьянами, на открытие мануфактур, на занятие предпринимательской деятельностью. Ее указы узаконили судебную-полицейскую власть и хозяйственную опеку помещиков над крестьянами. Линия императрицы на возвышение дворянства проявилась и в поощрении роста материального благополучия, богатства и роскоши дворян.

Другой особенностью правления Елизаветы Петровны был ярко выраженный **национализм**, который многие расценивают как пробуждение патриотизма и национального самосознания. Императрица пришла к власти под знаменем борьбы с иностранным засильем в аппарате

управления. Она отправила в отставку немецких чиновников, занимавших высокие посты, и назначила русских. Однако национализм не стал долговременным явлением в ее политике. Возобладала идея использования иностранных специалистов, в которых остро нуждалась Россия, под контролем и руководством русских по происхождению. При этом немецкое влияние предшествующего периода сменилось господством французского.

Елизавета Петровна передала престол единственному прямому потомку Петра I — его внуку Карлу Петру Ульриху. Он взошел на российский престол под именем **Петра III** (1761—1762 гг.). За недолгий период правления он стал автором 192 государственных актов.

В 1762 г. он учредил Императорский совет, состоявший из 8 человек. Он ликвидировал Тайную канцелярию, ведавшую политическими преступлениями, заложив основы для замены внесудебного произвола судебным разбирательством.

Особое значение имело издание **Манифеста о вольности дворянской** 18 февраля 1762 г., согласно которому дворянство было освобождено от обязательной военной и гражданской службы. Все находящиеся на службе дворяне могли продолжать ее столько времени, сколько пожелают. Дворяне, имевшие чины первых восьми классов, уходили в отставку по резолюции императора. Дворянам было дозволено беспрепятственно выезжать за границу и поступать на службу к иностранным государям.

Несмотря на широкие привилегии, пожалованные императором дворянству, политика Петра III удовлетворяла далеко не всех. Особое неприятие вызывало преклонение императора перед прусским королем Фридрихом II и отказ от всех завоеваний, приобретенных в ходе Семилетней войны, в пользу Пруссии, что в России было расценено как предательство. Неприязнь у разленившегося дворянства вызывал и независимый характер строгого Петра III. Против него был сформирован заговор, в результате которого его жена Екатерина Алексеевна,

опираясь на гвардию, сместила неугодного супруга, захватила трон и стала императрицей.

Эпоха дворцовых переворотов сопровождалась активизацией политического сыска и развитием репрессивных органов. Анна Иоанновна для слежки за неблагонадежными организовала Канцелярию тайных розыскных дел, которая просуществовала до 60-х гг. XVIII в. Политические расправы над противниками режима шли по нарастающей: в годы правления Анны Иоанновны было заведено 2 тыс. политических дел, при Елизавете Петровне — 5 тысяч. Имущество опальных лиц конфисковалось пользу казны. Всякое инакомыслие преследовалось.

Система местных управленческих учреждений в период дворцовых переворотов значительно изменилась, что объяснялось необходимостью укрепления государства и снижения расходов на содержание дорогостоящей петровской системы местных учреждений. Основной административной единицей продолжала оставаться губерния, возглавляемая губернатором с губернской канцелярией. Согласно манифесту Екатерины, I от 9 января 1727 г. штаты местных органов сокращались. Полномочия губернатора возросли. На некоторый период магистраты были ликвидированы, однако в 1743 г. Елизавета Петровна их восстановила. Они были подчинены губернаторам и воеводам. Переустройство органов местного управления, с одной стороны, способствовало их централизации, с другой, упорядочила их деятельность, ликвидировав промежуточные звенья и установив строгую иерархию подчинения.

В целом эпоха дворцовых переворотов характеризовалась укреплением самодержавия, ростом абсолютизма и централизацией государственной власти.

1.3. Система государственного управления в эпоху «просвещенного абсолютизма»

Правление **Екатерины II** (1762—1796 гг.) связано с идеологией «просвещенного абсолютизма». Прово-

дниками такой политики были некоторые европейские монархи и крупные государственные деятели, опиравшиеся на нарождавшийся слой буржуазии, боровшийся за экономические и политические привилегии. Екатерина II стремилась предстать в глазах общественности последовательницей передовых концепций французских просветителей. Однако, учитывая крепостнический характер русского государства, она игнорировала антифеодалную направленность просветительских идей и использовала их для укрепления основ абсолютной монархии.

В обобщенном виде свои идеи Екатерина II выразила в «**Большом Наказе**». «Наказ» обосновывал политические принципы абсолютистского государства: крепкую власть монарха, развитую бюрократическую систему, естественность сословного деления общества и первенства дворянского сословия. «Наказ» обосновывал самодержавие как единственно пригодную для России форму государственного устройства. Значительная часть «Наказа» была посвящена вопросам юриспруденции и судопроизводства. Монарх должен сохранять всю полноту власти и править страной в соответствии с законами, а граждане неукоснительно их соблюдать.

В соответствии с политикой «просвещенного абсолютизма» шел пересмотр Соборного уложения 1649 г. С этой целью была создана Уложенная комиссия, члены которой выбирались от разных сословий, однако преобладающую роль среди них играли дворяне. Комиссия просуществовала недолго и ограничилась постановкой отдельных прогрессивных вопросов (например, о реформировании крепостного права), не выработав конкретных результатов. Она не обладала ни законодательной инициативой, ни совещательными функциями, и служила укреплению авторитета и власти самодержицы, создавала ей благоприятный имидж.

Положение дворянства в российском управлении было укреплено вследствие издания 21 апреля 1785 г.

«**Грамоты на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства**». Дворянское звание объявлялось неотъемлемым, потомственным и наследственным и распространялось на всех членов семьи дворянина. Государство обеспечивало защиту личных, имущественных и судебных прав дворян. Подтверждалась вольность дворянства от обязательной государственной службы, свобода от уплаты податей, от нанесения им телесных наказаний и т.д.

Концентрации власти в руках императрицы способствовала реформа Сената. Предполагалось, что Сенату будет позволено вмешиваться в принятие монархом решений, дабы удержать последнего от ошибочных действий. Однако на практике этот принцип не был реализован. Сенат утратил свои широкие полномочия. 15 декабря 1763 г. был издан манифест «Об учреждении в Сенате, юстиц, вотчинной и ревизион-коллегиях департаментов, о разделении по оным дел». Сенат был разделен на 6 департаментов во главе с обер-прокурорами. Его основной функцией провозглашалось наблюдение за соблюдением законов, а в праве издания новых законов ему было отказано. Таким образом, Сенат превратился в высшее судебно-апелляционное учреждение. Возросло значение генерал-прокурора Сената. Он был ответственен лично перед Екатериной II, докладывал ей ежедневно о работе Сената.

Важным звеном государственного управления стали Кабинет Екатерины II с его статс-секретарями и Императорский совет из ближайших и влиятельных сановников, в рассмотрение которых входили многие вопросы внутренней политики.

В XVIII в. постепенно нарастали кризисные явления в коллегиальной системе управления. Коллегии постоянно реструктурировались, что снижало эффективность их деятельности. В связи с передачей части дел текущего управления в губернские учреждения, роль коллегий резко снизилась. В результате большая часть коллегий была

ликвидирована. Оставались лишь три «государственные» коллегии: Иностранных дел, Военная и Адмиралтейская.

В период правления Екатерины II продолжилась **бюрократизация государственного управления**. Вошло в правило повышение чиновников по службе по выслуге лет, независимо от личных качеств, достижений и наличия свободной должности. За аристократией закреплялись ключевые позиции в государственном управлении, что развращало элиту и лишало сильных стимулов к старанию. Содержание бюрократического аппарата с каждым годом обходилось все дороже. Временами даже столичное чиновничество получало жалованье нерегулярно, что провоцировало взяточничество и коррупцию, ставших неотъемлемой частью государственного управления¹.

После смерти Екатерины II к власти пришел **Павел I** (1796—1801), бывший сторонником усиления личного влияния монарха на работу государственного аппарата. Он стремился вникать во все детали управления, осуществляя надзор за деятельностью различных звеньев государственного механизма.

5 апреля 1797 г. император подписал новый закон о престолонаследии: наследниками престола могли быть лишь представители мужской линии по праву первородства. Культивировались монархические идеалы в общественном сознании: царь как отец своих подданных.

Павел I рассчитывал укрепить аппарат государства путем централизации управления. Были воссозданы некоторые коллегии, правда в них возобладал принцип единоначалия. Формально были учреждены первые министерские должности. Так, Комерц-коллегию с 1800 г. возглавил министр коммерции.

Значение Сената уменьшилось еще больше. В его деятельности появились контролирующие функции. Цен-

тральной фигурой в бюрократической иерархии империи оставался генерал-прокурор Сената, причем с 1796 по 1801 гг. на этом посту побывало 4 человека.

Император стремился регламентировать дворянскую службу. Он решил дополнить «Грамоту на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства», самостоятельно определяя характер дворянской службы, регулируя ее в соответствии с потребностями государства. Он отказал молодым дворянам в праве подавать в отставку с военной службы раньше положенного срока, а на гражданскую службу принимать людей, не прошедших военную. Указом от 3 января 1797 г. Павел I отменил свободу от телесных наказаний при совершении уголовных преступлений. Были запрещены губернские дворянские собрания, но оставлены дворянские собрания уездов.

Полицейский механизм, созданный еще при Екатерине II для охраны крепостнических порядков, разросся в масштабах при Павле I. Он реформировал прокуратуру, превратив ее в орган, надзирающий за делами государственных чиновников.

Политика Павла I обнаружила неустойчивость самодержавно-абсолютистского государственного управления. Нарастание крайней бюрократической централизации, вмешательства монарха во все детали управления, жесткая регламентация деятельности управленческих структур привели к недовольству его политическим курсом и формированию заговора в дворянской среде. В марте 1801 г. Павел I был убит, заговорщики возвели на престол его сына Александра Павловича, демонстрировавшего приверженность идеям своей бабки Екатерины II.

1.4. Преобразования в местном управлении в последней четверти XVIII в.

В 1773—1775 гг. Россию потрясла крестьянская война под руководством Е. Пугачева. Борьба с мятежниками выявила массу недостатков местного управления,

¹ Бородкин А.В., Громова М.В., Мильто А.В. История управленческой и финансовой мысли: Учебное пособие. Ярославль: СОЮЗ-ПРЕСС, 2021. С. 104.

в том числе: обширность территорий административных округов, неэффективность работы местной администрации, отсутствие четкого распределения полномочий между ее структурами, беззаконие в действиях чиновников и т.д.

Екатерина II осознала неотложности реформ местного управления. 7 ноября 1775 г. она выпустила «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Вместо 23 губернии, Россия делилась теперь на 50 губерний с примерно равным количеством населения в каждой (300—400 тыс. человек). Деление производилось по строго административному принципу, без учета географических, национальных и экономических признаков. Основной целью деления являлось приспособление административного аппарата к полицейским и фискальным функциям.

Во главе губернии находился губернатор, обладавший высшей полицейской и военной властью на вверенной территории, назначаемый и сменяемый императрицей. Губернатор возглавлял губернское правление, которому принадлежала вся полнота исполнительной власти. Он осуществлял надзор за выполнением законов и распоряжений императрицы, контролировал деятельность местных судов и полиции.

Всеми финансовыми вопросами, сбором податей и различных платежей, а также их расходованием ведала Казенная палата, возглавлявшаяся вице-губернатором. Она брала на себя часть функций центральных коллегий.

Для управления народным образованием, охраной здоровья населения, общественной благотворительностью, смиренными домами и тюрьмами был создан приказ общественного призрения. В отличие от других губернских учреждений он не получил ни твердых штатов, ни необходимых средств и должен был существовать за счет штрафов и добровольных пожертвований.

Изменения претерпела судебная система на местах. Возглавлял ее губернский прокурор. Губернские суды

были сословными, т. е. существовали отдельные суды для дворян, мещан, государственных крестьян. В уездах главным исполнительным органом был нижний земский суд во главе с капитаном-исправником, выбиравшемся из числа дворян. К его функциям относились: наблюдение за выполнением законов, исполнение распоряжений губернских властей, исполнение судебных решений, розыск беглых крестьян и т.д.

Две губернии объединялись в наместничества во главе с генерал-губернатором (наместником). Деление губерний на провинции отменялось. Теперь губерния делилась непосредственно на уезды. В каждой губернии располагалось в среднем 10—15 уездов.

Дворяне старше 25 лет, имевшие имения в уезде или губернии, проводили раз в 3 года с разрешения губернатора уездные и губернские дворянские собрания. Руководили собраниями уездный предводитель дворянства или губернский предводитель. Собрания рассматривали общедворянские проблемы, составляли обращения к властям по вопросам общественной пользы, избирали кандидатов в губернские предводители.

Реформа придала единообразие системе местного управления, разделила административные, финансовые и судебные функции, которые ранее были объединены в ведении губернаторов и воевод. Перестроенное местное управление позволило оперативно реагировать на проявления социальных конфликтов, расширить распорядительные и исполнительные права учреждений, обеспечить своевременный сбор податей.

В годы правления Екатерины II **городское управление** претерпело существенные изменения. Город стал самостоятельной административной единицей, со своей территорией, системой управления и категориями населения. Компетенции городского магистрата с городской головой во главе были аналогичны компетенциям уездного суда, а состав городского магистрата выбирался местным купечеством и мещанством. Исполнительная власть в городе

поручалась городничему, коменданту или обер-полицеймейстеру (в столичных городах). Городничий назначался Сенатом, как правило, из отставных офицеров-дворян.

8 апреля 1782 г. был издан «Устав благочиния», в соответствии с которым в городах стали создаваться управы благочиния — органы полицейского управления. Город был разделен на участки в 200—700 домов, а участки — на кварталы по 50—100 домов. Во главе участков стоял частный пристав, а во главе кварталов — квартальный пристав. Тем самым в городе создавалась разветвленная система полицейского сыска и надзора.

21 апреля 1785 г. была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». В городе создавались органы самоуправления. Они собирались раз в 3 года и выбирали городского голову. Общие городские думы создавали исполнительные органы — шестигласные думы, называвшиеся так потому, что в их состав входило по одному представителю от каждой из категорий городского населения. В компетенцию шестигласной думы входили разрешение внутрисословных споров, наблюдение за городским строительством, санитарное состояние города. Это были второстепенные вопросы, но и их думы могли решать только с согласия и под контролем администрации.

При Павле I в местном управлении преобладал курс на централизацию. Сократилось число губерний с 50 до 42, упразднены лишние органы судопроизводства и управления. Тем самым оказалась нарушена система губернских учреждений. Основными органами местной администрации выступали независимые от Сената и коллегий губернаторы и губернские правления.

В 1798 г. стали учреждаться городские правления — ратгаузы, имевшие одновременно административно-полицейские, финансово-хозяйственные и частично судебные функции в городе. Им подчинялись городские магистраты и ратуши. В состав ратгауза входили: назначаемые правительством чиновники (президент и директор экономии),

а также выборные от городского общества (бюргермейстеры и ратсгеры).

Вскоре правительство сделало шаг по пути военизации городского управления. С 1799 г. во всех губерниях и уездных городах стали открываться военно-полицейские органы — ордонанс-гаузы. Каждый из них возглавлялся городничим, комендантом или полицмейстером и имел военный суд и тюрьму.

В 1799 г. Павел издал указ, возложивший на Сенат задачу искоренения злоупотреблений чиновников на местах. Россия была поделена на 7 округов, в каждый округ были назначены по 2 сенатора для ревизии местного управления. Сенат заслушал рапорты ревизоров, но реальных шагов по искоренению недостатков принято не было.

В целом, XVIII в. — время укрепления самодержавной власти в России. Абсолютная монархия окончательно сформировалась в царствование Петра I и вела к централизации системы государственного управления. Такая форма правления сопровождалась усилением крепостнических тенденций и опорой на дворянство.

Контрольные вопросы к главе

1. Почему Земские Соборы с течением времени стали созываться все реже?
2. Какие социальные и политические институты и политико-правовые представления в общественном сознании эпохи способствовали появлению абсолютизма в России?
3. В чем своеобразие российского самодержавия при его сравнении с западноевропейским абсолютизмом?
4. Почему историю взаимодействия светской власти с церковью в XVII—XVIII вв. нельзя сводить только к их борьбе друг с другом?
5. Какие аргументы можно высказать в пользу мнения о том, что у Петра I цельной программы реформ не было?

6. Какие свои замыслы Петр I не смог или не успел воплотить в действительность?

7. Можно ли называть Россию петровских времен дворянским государством?

8. В чем выразился рост сословных привилегий дворянства в годы правления преемников Петра I в XVIII в.?

9. В чем отличие коллегиальной системы управления от приказной?

10. Какие основные социальные силы имели место в России XVIII вв.? Как изменялся их вес с течением времени?

Практические задания к главе

Задание 1. Прочитайте исторические «Кондиции», подписанные Анной Иоанновной в 1730 г. Подумайте и предположите, почему Анна Иоанновна, приглашенная Верховным тайным советом на правление, еще не закрепившись на престоле, смело публично ликвидировала документ?

Понеже по воле всемогущего бога и по общему желанию российского народа мы по преставлении всепресветлейшего державнейшего Великого государя Петра Второго, императора и самодержца всероссийского, нашего любезнейшего государя племянника, императорский всероссийский престол восприняли и, следуя божественному закону, правительство свое таким образом вести намерена и желаю, дабы оное вначале к прославлению божеского имени и к благополучию всего нашего государства и всех верных наших подданных служить могло. Того ради чрез сие накрепчайше обещаемся, то и наиглавнейшее мое попечение и старание будет не только о содержании, но и крайнем и всевозможном распространении православных нашей веры греческого исповедания, такожде, по приятию короны российской, в супружество во всю мою жизнь не вступать и наследника ни при себе, ни по себе никого не определять. Еще обещаемся, что понеже целость и благополучие всякого государства от благих советов состоит, того ради мы ныне уже учрежденный Верховный тайный совет в восьми персонах всегда содержать и без оного Верховного тайного совета согласия:

- 1) Ни с кем войны не вчинять.
- 2) Миру не заключать.

3) Верных наших подданных никакими новыми податями не отягощать.

4) В знатные чины, как в статские, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга не жаловать, ниже к знатным делам никого не определять, и гвардии и прочим полкам быть под ведением Верховного тайного совета.

5) У шляхетства живота и имени и чести без суда не отымать.

6) Вотчины и деревни не жаловать.

7) В придворные чины как русских, так и иноземцев без совету Верховного тайного совета не производить.

8) Государственные доходы в расход не употреблять и всех верных своих подданных в неотменной своей милости содержать. А буде чего по сему обещанию не исполню и не додержу, то лишена буду короны российской».

При вступлении на престол Анна Иоанновна подписала составленные от ее имени «Кондиции», предложенные ей Верховным тайным советом и ограничивающие ее самодержавную власть. Документ заканчивался строкой: «...А буде чего по сему обещанию не исполню и не додержу, то лишена буду короны российской».

Задание 2. Прочитайте отрывок «Общего отчета о русском дворе 1748 года» Карла Вильгельма Финк Фон Финкенштейна, графа, прусского государственного деятеля. Отец его был гувернером кронпринца Фридриха, будущего короля Фридриха II. Король Фридрих, питавший неограниченное доверие к товарищам детства, возвел Финкенштейна в звание кабинетминистра и сделал его одним из ближайших своих советников. С 1760 до 1763 гг. фон Финкенштейн руководил внешней политикой, и позже сохранил сильное влияние на короля.

Ответьте на вопросы:

О ком идет речь в отчете прусского графа? Проанализируйте, о каком милосердии государыни говорит граф фон Финкенштейн? Почему он так считает? Как понимание власти, менталитет и государственная обстановка влияют на понимание этого факта?

«Портрет Императрицы по праву отчет открыть должен. Государыня сия блещет всеми достоинствами внешними; стан высокий и величавый, лицо приятное, грация во всей особе беспредельная сразу ее от всех прочих дам при дворе отличают. Достоинствам сим знает она цену и со всем тщанием их пестует; больше того, чрезвычайно ими гордится и притязает на первенство среди всех особ своего ранга и пола. Ум у нее таков, каков у женщин обычно бывает; пронзительность, живость, воображение есть, но без основательности... лень, обычная спутница сладострастия, также в характере сей Государыни, отчего малое ее усердие к делам и отвращение от трудов проистекают. Полагаю я, что не ошибусь, сказавши, что из слабости темперамента и проистекает столь прославленное ее милосердие, столь скупую на кровь преступнейших из подданных ее соделывающее. Гордости и тщеславия в ней много, и, быть может, сим порокам и обязана она великодушием, кое порой в роскошных подарках проявляется, в вещах же самых незначительных весьма часто ей изменяет».

Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ В XIX В.

2.1. Реформы государственного управления Александра I

Начало XIX в. было отмечено активным поиском новых форм государственной жизни, общественного устройства и управления государством, что было обусловлено стремлением преодолеть отсталость России от передовых европейских стран при сохранении позиции абсолютизма. Правление **Александра I**, пришедшего к власти в 1801 г., было противоречивым, отличалось, с одной стороны, либерализмом и демократизмом, с другой — консерватизмом и реакционностью. Учитывая колебания политики императора, историк С.Ф. Платонов выделил в ней **четыре этапа**:

1) 1801—1805 гг. — период лавирования, компромиссов и начало либеральных преобразований;

2) 1807—1812 гг. — время государственных реформ М.М. Сперанского;

3) 1814—1820 гг. — этап конституционных колебаний;

4) 1821—1825 гг. — консервативно-охранительный период — «аракчеевщина»¹.

Александр I, взойдя на престол, 12 марта 1801 г. опубликовал **Манифест**, где обещал править по законам Екатерины II. Он даровал свободу и прощение заключенным и сосланным Павлом I, отменил указы отца, ограничивавшие привилегии дворянства. Такими распоряжениями он приобрел значительную популярность.

30 марта 1801 г. был создан высший административный и законосовещательный орган **Непременный совет**, состоявший из 12 высших екатерининских сановников. Он был призван высказывать соображения по всем важным вопросам внутренней и внешней политики России. Главная роль в этом совете принадлежала организаторам дворцового переворота 11 марта 1801 г.

Однако его роль изначально была второстепенной, т.к. параллельно с ним летом 1801 г. был создан **Негласный комитет**. В состав комитета вошли «молодые наперсники Александровы» — друзья императора, воспитанные в либеральном духе (Н.Н. Новосильцев, граф В.П. Кочубей, граф П.А. Строганов и князь А. Чарторыйский). Комитет, хоть и не был юридически оформлен, собирался достаточно регулярно и действовал в обстановке секретности. Перед ним стояли задачи широких преобразований государственного управления, в том числе постепенного освобождения крестьян, введения конституционных порядков, сословного устройства. Именно Комитет решал вопрос о переустройстве высших органов управления и образовании министерств вместо отживших коллегий.

¹ Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. М.: АСТ, 2017. С. 540.

Усилению законности в государственном управлении, задуманному Александром I, должна была способствовать **реформа Сената**. Александр I повелел вернуть Сенату полномочия, присвоенные ему Петром I, и предоставил право поднимать вопрос о пересмотре принимаемых законов, если они не соответствовали действующему законодательству. Однако уже через 2 года полномочия Сената были серьезно ограничены. За ним сохранились судебные функции. Сенат отличался престарелым составом, был пронизан коррупцией и оказался неспособным оперативно решать вопросы поддержания законности.

Значительным изменениям подверглась система центрального управления. 8 сентября 1802 г. был издан манифест, по которому **коллегии были заменены министерствами**. Вводилась строгая ведомственная подчиненность, принцип персональной ответственности, достаточно четкая регламентация. Было создано 8 министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, юстиции, народного просвещения; также на правах министерства действовало государственное казначейство. Министерства задумывались как органы исполнительной власти не обладали судебными функциями. Министры наделялись широким кругом полномочий и отчетывались перед императором.

Для согласования деятельности министерств был образован **Комитет министров**. Император назначал министров, председателя Комитета министров и утверждал большинство постановлений Комитета. Однако решить проблему координации не удалось. Министры действовали разрозненно. Функции и структура министерств не были жестко разграничены, коллегиальное начало до конца не упразднено.

В начальный период своего правления Александр I сделал практические шаги по освобождению крепостных крестьян. 20 февраля 1803 г. появился указ «**О вольных хлебопашцах**». Согласно данному указу, помещикам пре-

доставлялась возможность освобождать своих крепостных на условиях, выработанных по их взаимному соглашению и утвержденных правительством. Закон не получил широкого применения и не сказался существенно на положении крестьян. Однако данный указ показал обществу, какой линии придерживалось правительство в крестьянском вопросе.

Возможно, неспособность членов Негласного комитета эффективно разрешить крестьянский вопрос, а также установить в государстве идеальный правопорядок на фоне внешнеполитических событий начала XIX в., способствовали охлаждению отношений между императором и его соратниками. Поражение в военных действиях с Наполеоном I в 1805—1807 гг. и Тильзитский мир, в соответствии с которым русский император был вынужден действовать в русле политики Наполеона Бонапарта, подорвали престиж Александра I, оттолкнули от него либерально настроенных молодых друзей. Негласный комитет перестал существовать.

Новый виток реформаторской активности начался после окончания военной кампании и характеризовался деятельностью статс-секретаря **М.М. Сперанского**. В 1809 г. М.М. Сперанский по поручению царя разработал сложную многоступенчатую реформу государственного устройства России. План преобразований получил название «Введение к Уложению государственных законов».

Стержнем плана преобразований являлась реформа общественного строя и государственного управления, в основу которой был положен западноевропейский принцип разделения властей. Согласно проекту, Россия делилась на губернии, губернии — на округа, округа — на волости. На каждом уровне должна существовать своя дума. Волостная дума из местных землевладельцев избирала депутатов в окружную думу, а окружная дума отбирала из своего состава представителей в губернскую думу. Губернские думы, в свою очередь, избирали и посылали депутатов в Государственную думу — нижнюю палату парламента.

Функции думы включали рассмотрение и одобрение законопроектов, расходных и доходных операций и т.д.

Верхняя палата парламента представлена Государственным советом, члены которого назначались бы царем из высокопоставленных сановников. Государственный совет должен был соединить все отрасли управления и стать органом совещательного характера для предварительного рассмотрения законопроектов и наблюдения за их исполнением.

М.М. Сперанский предлагал изменить структуру Сената, создав два самостоятельных учреждения: Правительствующий Сенат для контроля исполнительной власти и Судебный Сенат для надзора за судами. Избирательными правами предполагалось наделить лица первых двух сословий. На вершине власти находился император, наделенный правом законодательной инициативы и окончательного утверждения законов.

Александр I проект М.М. Сперанского реализовал только частично. Осуществление проекта началось в 1810 г. с создания Государственного совета. Он координировал всю законотворческую деятельность и контролировал выполнение законов. В ведении Государственного совета находились многие важные вопросы внутренней и внешней политики государства, включая ежегодные государственные сметы доходов и расходов, отчеты и штаты министерств и др.

В 1811 г. была перестроена и улучшена структура министерств. Установлены единые принципы их организации, уточнены функции, определен порядок делопроизводства. В первой половине XIX в. должность председателя Комитета министров обычно совмещалась с должностью председателя Государственного совета. Нередко Комитет министров подменял Государственный совет и брал на себя выполнение его функций.

Император внедрил в жизнь предложение М.М. Сперанского по улучшению качественного состава чиновников и созданию грамотной и профессионально подготов-

ленной бюрократии. Производство в чины 8 и старших классов предполагало наличие у претендента высшего университетского образования или сдачи государственного экзамена после обучения на специальных курсах в университете. Для чиновников вводились периодические переаттестации.

Александр I осуществил и отдельные направления финансовой реформы М.М. Сперанского. Были сокращены бюджетные расходы, повышены налоги, введен подоходный налог на помещичьи земли. Правительство перестало прибегать к эмиссии как средству решения финансовых проблем. Были выпущены семилетние 6% облигации, погашение которых осуществлялось серебряными монетами. Результатом принятых мер стало снижение к 1811 г. дефицита бюджета и государственных долгов.

Остальные идеи М.М. Сперанского не были осуществлены. Возможно, Александр I боялся их радикальности и непопулярности среди окружающих его сановников, не любивших М.М. Сперанского. Весной 1812 г., под влиянием недовольных преобразованиями, он был отстранен от дел. Удаление М.М. Сперанского связано и с переменой во внешней политике Александра I. М.М. Сперанский, находившийся у руля преобразований в годы сближения с Наполеоном I, стал рассматриваться как изменник, когда отношения с Францией начали портиться и должен был сойти со сцены при перемене политического курса.

Третий этап преобразований Александра I начался после отечественной войны 1812 г. и заграничных походов, однако коснулся преимущественно развитых национальных окраин. Финляндии, присоединенной к России в 1809 г., была дана широкая политическая автономия, даровано либеральное законодательство. В 1815 г. по решению Венского конгресса Россия получила Польшу. Александр I даровал ей конституцию, признанную одной из самых прогрессивных в мире. Она предоставила значительную власть Сейму, дала полякам право формирова-

ния собственного правительства и создания своей армии, декларировала неприкосновенность личности, свободу печати, независимость суда, избирательное право, признание польского языка официальным. Таким образом, в Финляндии и Польше установился конституционно-монархический режим.

Александр I рассчитывал распространить конституционные порядки и на собственно Россию. В 1819 г. был подготовлен и одобрен императором конституционный проект под названием «**Государственная уставная грамота Российской империи**». Грамота утверждала основные политические свободы, равенство граждан перед законом, ограничение власти самодержца двухпалатным представительным органом. Но дать ход данному проекту Александр I так и не решился.

Во второй половине 1810-х гг. возобновилась работа правительства по освобождению крепостных крестьян. В 1816 г. свободу получили крестьяне Эстляндии, в 1817 г. — Курляндии, в 1819 г. — Лифляндии. В 1818 г. император дал секретное поручение разработать проекты отмены крепостного права для русских губерний. Однако они не получили поддержки помещиков и не были реализованы.

Внутренняя политика последних лет правления императора отличалась ярко выраженным консервативно-охранительным содержанием. Объяснялся такой курс обострением революционных настроений в Европе и России. Опасаясь возможных выступлений, Александр I перешел к жесткой реакционной политике. Он отказался от либеральных преобразований, передал дела в ведение министра-реакционера А.А. Аракчеева.

Под его руководством А.А. Аракчеева распространение получили военные поселения — особая организация войск в России в 1810—1857 гг., совмещавших военную службу с занятием сельским хозяйством. Вводились они с целью снижения расходов на армию и создания резерва обученных войск как альтернативу рекрутским наборам. Треть русской армии была переведена в новые условия

быта поселенных войск. В условиях послевоенной разрухи они стали причиной крестьянских возмущений и бунтов. Ожидаемого сокращения государственных расходов военные поселения не давали, на устройство образцовых деревень казна тратила большие деньги.

Была возрождена практика пожалования государственных земель помещикам, восстановлено право помещиков ссылать крепостных крестьян в Сибирь. В 1820 г. царь санкционировал создание военной полиции. Значительный размах приобрело доноительство, была усилена цензура. Переход к реакционным тенденциям возмущал даже консервативные круги русского общества.

В 1825 г. царь, находившийся на отдыхе в Таганроге, неожиданно скончался. В целом в царствование Александра I коренных изменений в обществе не произошло. Император недостаточно подходил на роль великого реформатора, да и русское общество еще не было готово к радикальным переменам. Лавирование Александра I между различными политическими силами обусловило непоследовательность и низкую эффективность его политики. Вместе с тем в его правление были сделаны первые практические шаги по решению двух острейших вопросов российской действительности: отмене крепостного права и ограничению самодержавия.

2.2. Усиление централизации в государственном управлении в годы царствования Николая I

Вторая четверть XIX в. связана с временем правления **Николая I** (1825—1855 гг.). Его политика отличалась консервативно-охранительной направленностью. Понимая необходимость реформ, он проводил частные преобразования с целью централизации государственной власти. Была усилена личная роль монарха, который сосредоточил в своих руках распорядительные и исполнительные функции, установил жесткую опеку над органами управления.

Программой действий Николая I стала **особая записка**, составленная по распоряжению царя. Основой программных преобразований были проекты декабристов, внимательно изученные императором. Для пересмотра государственного управления был создан секретный «Комитет 6-го декабря 1826 г.». В течение нескольких лет он разрабатывал проекты преобразования центральных и губернских учреждений, подготовил вариант нового закона о сословиях, в котором предполагалось улучшение быта крепостных. Некоторые положения этих проектов со временем были реализованы, однако в целом труды комитета остались не востребованными.

Для упорядочения системы управления Николай I провел преобразования государственного аппарата, законодательной деятельности, финансовой сферы и т.д. С целью более эффективного реформирования страны Николай I расширил **Собственную его императорского величества канцелярию**, которая ранее не играла заметной роли в управлении государством. Она была создана еще в 1812 г. Александром I, служила личной канцелярией государя и поначалу занималась перепиской по вопросам армии. По мере сосредоточения распорядительной и исполнительной власти в центре канцелярия превратилась в орган, связывавший императора со всеми правительственными учреждениями. Фактически с середины 20-х гг. XIX в. она стала учреждением, возглавившим всю систему государственного управления. В составе канцелярии было образовано шесть отделений со своими начальниками, штатами и делопроизводством.

Первое отделение (создано в январе 1826 г.) готовило проекты законов и указов, контролировало исполнение царских повелений, управляло чиновничьим аппаратом.

Второе отделение (учреждено в январе 1826 г.) приводило в порядок русское законодательство, давно нуждавшееся в упорядочении. Отделение составило «Полное собрание законов Российской империи» с 1649 по 1825 гг. в 45 томах (40 томов законов и 5 томов указателей). Также был издан

«Свод военных постановлений» и «Уложение об уголовных наказаниях» (т.е. уголовный кодекс, содержащий кодификацию преступлений и систему наказаний).

Третье отделение (создано в июле 1826 г. по проекту графа А. Бенкендорфа) ведало вопросами полиции, следило за законностью и порядком в управлении и общественной жизни, было органом внесудебной расправы. Главный начальник Третьего отделения являлся одновременно и шефом корпуса жандармов.

Четвертое отделение (образовано в октябре 1828 г.) заменило собой канцелярию государыни по управлению образовательными и благотворительными учреждениями (институтами, училищами, приютами, богадельнями, больницами).

Пятое отделение было учреждено в апреле 1836 г. для реформирования управления государственными крестьянами. В 1837 г. оно было преобразовано в Министерство государственных имуществ.

Шестое отделение было учреждено в августе 1842 г. для разработки административной реформы на Кавказе. Оно подготовило учреждение Кавказского наместничества в 1844—1845 гг., после чего было упразднено.

В целом Собственная его императорского величества канцелярия выступала орудием абсолютистского управления, помогая императору осуществлять контроль над всей страной.

Характерной чертой правления Николая I стало создание многочисленных государственных комитетов и совещаний, деятельность которых носила секретный характер (например, Сибирские комитеты, созданные для разработки введения на окраинах нового управления). Они действовали вне постоянных органов и даже могли их контролировать.

Министерство внутренних дел (МВД) приобрело в годы царствования Николая I ключевую роль в системе центральных государственных органов. Оно было призвано заботиться о благосостоянии народа и благоустрой-

стве империи, обладало карательными функциями, направленными на пресечение нарушения тишины и спокойствия. МВД управляло государственной промышленностью, строительством и содержанием всех публичных зданий. В его ведении находилась мануфактурная и медицинская коллегии, Главная соляная контора, Главное почтовое отделение, губернские правления¹.

Управление в губерниях не претерпело существенных изменений. 3 июня 1837 г. был издан «**Общий наказ гражданским губернаторам**». В соответствии с ним, губернатор следил за строгим соблюдением законов, обеспечивал единство местного управления, представлял интересы казны, возглавлял полицию, выполнял функции администратора, наблюдал за отправлением правосудия. Губернаторы представляли рапорты императору через МВД и должны были решать все военные, гражданские и полицейские вопросы с его помощью. Ревизию деятельности губернаторов осуществлял Сенат. Должность генерал-губернатора учреждалась в основном в национальных и пограничных районах (например, в Прибалтике, Финляндии, Юго-Западном крае и т.д.). В 1850 г. имелось 10 генерал-губернаторств. По положению 1837 г. уезды были разделены на станы, в которых власть принадлежала назначаемым губернатором становым приставам, происходившим из числа местных помещиков.

В 40-е гг. XIX в. была предпринята попытка усовершенствовать **городское самоуправление**. В 1842—1846 гг. Н. Милютин разработал новое городское положение для Петербурга. В соответствии с ним шестигласная дума была заменена распорядительной думой, состоявшей из 12 выборных по 3 человека от дворян, проживавших в городе, купцов, почетных граждан и 3 человека от двух категорий выборщиков — мещан и ремесленни-

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

ков. При избрании общей городской думы избирательное право было урезано введением высокого имущественного ценза, так что число выборщиков сократилось до 1,2% от общего числа городского населения. Новое положение не внесло серьезных перемен, городские органы самоуправления по-прежнему играли второстепенную роль. В дальнейшем император пошел по пути упразднения городских дум, понижения значения шестигласных дум, которые жестко опекались губернатором и были низведены до роли хозяйственных канцелярий.

Не обошел стороной Николая I **крестьянский вопрос**. Его разрешением занимался глава Министерства государственных имуществ граф П.Д. Киселев. В 1837—1841 гг. была реформирована государственная деревня, введено крестьянское самоуправление, увеличены и равномерно распределены наделы крестьян, что позволило повысить производительность хозяйств. В губерниях стали действовать «палаты» государственных имуществ, которые заведовали казенными землями и наблюдали над государственными крестьянами. Крестьяне были объединены в сельские общества, которые пользовались самоуправлением. Крестьян учили лучшим способам хозяйства, обеспечивали зерном в неурожайные годы; малоземельных наделяли землей; заводили школы; давали податные льготы и т.д.

Для освобождения помещичьих крестьян было создано 11 секретных комитетов. В 1842 г. был принят закон «Об обязанных крестьянах». Помещику предлагалось предоставить крестьянину личную свободу без выкупа, на определенных условиях дать ему надел в наследственное пользование. Закон был выгоден помещикам. Он сохранял за ними землю, давал возможность пользоваться дешевым трудом крестьян, избавлял от ответственности за уплату крестьянами подушной подати и за содержание крепостных в неурожайные годы. Однако консервативное большинство дворянства не оценило эти преимущества, не поддержало реформу, и масштабного освобождения крестьян в России не произошло.

Николай I стремился к централизации, бюрократизации, милитаризации и безграничной регламентации власти. Главной опорой царя стало служилое чиновничество разнообразного социального происхождения. Совершенствовались системы подготовки кадров высшей служилой бюрократии. Численность чиновников в николаевскую эпоху увеличилась в четыре с половиной раза, в то время как население страны только в два.

Реакционный режим в стране усилился в конце 1840-х гг., когда власть была чрезвычайно напугана революционными событиями на Западе. В итоге Николай I создал жесткую вертикаль власти, которая была призвана не допустить появления оппозиционных настроений, быстро и четко выполнять указания вышестоящих начальников. Такая система управления обрекала страну на застой, на экономическое и социальное отставание от передовых европейских государств.

Николай I позаботился и об идеологическом обосновании своего политического режима. Главным идеологом стал министр народного просвещения граф С. Уваров. Под его руководством была разработана теория официальной народности: «**самодержавие, православие, народность**». Выдвинув новую официальную идеологию, власть отказалась от ориентации на западноевропейский опыт, от идей конституционализма и либерализма. Она перешла на позиции национального патриотизма, на путь признания национальной исключительности и самобытности исторического развития России, что приводило к консервации сословного строя и крепостнических отношений¹.

Результатом реформаторской деятельности Александра I и Николая I стало продвижение страны по пути прогресса. По западноевропейскому образцу были реорганизованы высшие органы управления. В развитых

национальных окраинах были введены конституции. Произошли сдвиги в российской экономике. Однако дальнейшие преобразования застопорились. Ни Александр I, ни Николай I оказались не способны решить проблемы. Само общество также проявило неспособность поддержать более глубокие реформы.

2.3. Государственное управление Россией в эпоху реформ Александра II и контрреформ Александра III

Во второй половине XIX в. в России сохранялась абсолютная монархия, император пользовался неограниченной властью. Высшим совещательным органом оставался Государственный совет, осуществлявший рассмотрение законопроектов, финансовых вопросов и т.д. Члены Государственного совета назначались пожизненно.

Александр II (1855—1881 гг.) учредил высший государственный орган — **Совет министров**, в составе председателя Государственного Совета, членов Комитета министров, высших сановников. Председателем Совета министров был император. Новый орган должен был стать местом обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам государственной жизни. Рассматривались вопросы реорганизации министерств и управлений, заключения особых комиссий, отчеты министров и т.д. Жесткого регламента заседаний у Совета министров не было, он созывался по усмотрению императора. Расцвет деятельности Совета министров пришелся на период реформ 1860—70-х гг. В дальнейший период он заседал довольно редко.

Комитет министров сохранял значение высшего административного учреждения, рассматривающего текущие дела. Одним из важнейших направлений его деятельности стало поощрение промышленности и торговли. Кроме того, Комитет министров принимал решение об изъятии запрещенных книг и закрытии издательств, печатающих неблагонадежную литературу.

¹ Сапожникова Н.Д. История России с древнейших времен до наших дней: Учеб. пособие. Екатеринбург: ФГАО ВПО «Рос. гос. проф.-пед. ун-т», 2013. С. 194.

В период нарастающего развития капитализма в России резко повысилось значение органов, регулирующих развитие промышленных отраслей: Министерства государственных имуществ, Министерства финансов, Министерства путей сообщения. Совершенствовалась работа Министерства внутренних дел и его органов на местах — губернских правлений, губернских присутствий, уездных полицейских управлений и т.д. Министерство юстиции осуществляло контроль над судебной системой страны. Высшим органом судебного надзора оставался Сенат.

Собственная его императорского величества канцелярия к этому времени насчитывала 4 отделения. С 1862 г. важнейшим звеном стало Второе отделение, рассматривавшее законопроекты, поступающие из министерств в Государственный совет. В 1882 г. Александр III принял решение об упразднении Второго отделения и передаче его дел Государственному совету. Третье отделение продолжало осуществлять контроль над деятельностью государственного аппарата, принимать меры по устранению злоупотреблений. В 1880 г., идя навстречу пожеланиям либеральной общественности, Александр II закрыл Третье отделение. Его дела были переданы департаменту государственной полиции МВД. Четвертое отделение канцелярии в 1880 г. было преобразовано в самостоятельное высшее учреждение — Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии и просуществовало до февраля 1917 г. После закрытия Второго и Третьего отделений Первое отделение стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией.

На государственном устройстве Российской империи сказались реформы Александра II. Катализатором к преобразованиям послужила проигранная Крымская война, продемонстрировавшая полную несостоятельность политической и экономической системы в стране. Движущей силой преобразований выступала либеральная бюрократическая элита, радевшая за модернизацию политиче-

ской системы без радикальных потрясений. Во второй половине 1855 г. в правящих кругах обсуждалась записка курляндского губернатора П. Валугева, резко критиковавшего сложившийся механизм управления за низкую эффективность функционирования, чрезмерную степень централизации, разобщенность отдельных министерств. Став министром внутренних дел, а затем государственных имуществ, П. Валугев выдвинул предложения, направленные на совершенствование исполнительной власти и введение представительных органов. Схожие идеи выдвигали и другие либералы. Однако позиции либеральной бюрократии в государственном управлении были слабы, поэтому большинство их проектов не было воплощено в жизнь.

Важнейшим звеном в цепи реформ стала **отмена крепостного права**, которое служило главным тормозом развития рыночных отношений в стране. В 1857 г. в каждой губернии, на которую распространялось крепостное право, из числа местных помещиков образовывались губернские комитеты «Об устройстве и улучшении быта помещичьих крестьян». В 1857 г. был создан Секретный комитет по крестьянскому делу, который в 1858 г. был преобразован в Главный комитет по крестьянским делам. Проекты, составленные в губернских комитетах, поступали в редакционные комиссии, образованные при Главном комитете в 1859 г. Они должны были подготовить единый проект крестьянской реформы для всей России.

19 февраля 1861 г. Александр II подписал «**Положение о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости**» и «**Манифест**» об освобождении крестьян. Крепостное право отменялось, крестьяне объявлялись свободными сельскими жителями, наделенными гражданскими правами и свободами. Они получали установленный земельный надел за выкуп. Около 1/4 суммы общей стоимости земли крестьянин должен был единовременно уплатить помещику. Остальную сумму помещик получал от государства, а крестьянин погашал ее в тече-

ние 49 лет. До выкупа земли крестьянин считался временнообязанным по отношению к помещику, платил оброк и отрабатывал барщину. Если дореформенный земельный надел превышал пореформенный, то излишек отходил помещику (т.н. отрезки).

Отмена крепостного права потребовала кардинального обновления государственного аппарата России и способствовала принятию ряда государственных реформ: финансовой, судебной, земской, городской и др.

Финансовая реформа была нацелена на централизацию финансового хозяйства. Государственный бюджет составлялся Министерством финансов, а рассматривался и утверждался Государственным советом. В 1860 г. был создан Государственный банк, а также сеть коммерческих банков. Главный итог преобразований финансовой системы заключался в установлении гласности бюджета, финансового контроля и прогрессивных изменений в налоговой системе.

Земская реформа Александра II ставила задачи укрепления опоры самодержавия в обществе, ослабления революционного движения и привлечения всех слоев населения к участию в решении местных хозяйственных вопросов. В 1864 г. было издано «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», введившее всеобщие выборные органы местного самоуправления. По этому закону создаваемые земские учреждения состояли из распорядительных (уездных и губернских земских собраний) и исполнительных (уездных и губернских земские управ) органов. Члены земских собраний назывались гласными. Выборы в уездные земские собрания проводились по трем куриям (избирательным съездам). Первая курия была представлена землевладельцами (дворяне, буржуазия, владевшая крупными земельными наделами), вторая — городскими избирателями (купцы, промышленники, владельцы городской недвижимости), третья — выборными от сельских обществ (крестьяне, а также дворяне и духовенство, если они не обладали

необходимым имущественным цензом). Избирательная система была цензовой, т.е. учитывала возраст, оседлость и размер недвижимости. Если по первой и второй куриям выборы были прямыми, то по третьей — многоступенчатыми: сначала сельский сход выбирал представителей на волостной сход, на котором избирались выборщики, а затем уездный съезд выборщиков избирал гласных в уездное земское собрание.

Председателями уездного и губернского земских собраний становились уездный и губернский предводители дворянства соответственно. Председатели управ избирались на земских собраниях. Председателя уездной управы утверждал губернатор, земской — министр внутренних дел. Заседания земских собраний проходили открыто. В отличие от членов управ, гласные не получали жалования.

В ведении земств находились вопросы местного хозяйства, путей сообщения, торговли, промышленности, распределения государственных податей, назначения местных налогов, здравоохранения, народного образования, устройства благотворительных учреждений. Земствам было предоставлено право облагать местное население сборами, шедшими на земские нужды. Бюджетного финансирования не было, и земствам обычно не хватало средств. Политических функций земства не получили. Губернатор имел право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений под предлогом нарушения законов, противоречия государственным интересам.

Опасаясь превращения земств в оппозиционные организации, Сенат принял постановление, запрещающее сношения земств друг с другом. Земства создавались только в 34 губерниях России, где преобладало русское дворянство. Они не были введены в Сибири, Средней Азии, Кавказе, Западной Украине, Архангельской, Астраханской, Оренбургской губерниях. Процесс введения земств в России растянулся до 1911 гг. Несмотря на многочисленные ограничения, земства, сыграли значительную

роль в местных хозяйственных и культурных вопросах: в организации мелкого кредита, устройстве почт, дорожном строительстве, ведении статистики, здравоохранении и просвещении на селе и т.д.

В 1870 г. было принято новое **Городовое положение**, по которому в 509 городах России вводились всеобщие органы общественного самоуправления — городские думы, избираемые на 4 года. Городские думы избирали постоянно действующий исполнительный орган — городскую управу, состоявшую из городского головы и двух или более членов. Городской голова являлся председателем городской думы и городской управы. Таким образом, в одном лице соединялись исполнительные и законодательные функции, что значительно снижало уровень свободного обсуждения и принятия решений городской Думой. Городские думы подчинялись непосредственно Сенату и находились под надзором губернатора. Городской голова в крупных городах утверждался министром внутренних дел, а в мелких — губернатором.

Выборы гласных (депутатов Городской думы) осуществлялись на основе имущественного ценза, учитывалось владение недвижимостью и уплата различных торговых-промышленных сборов. По размерам уплачиваемого налога они делились на 3 избирательных собрания: в первом участвовали наиболее крупные плательщики, во втором — средние плательщики, в третьем — мелкие. Каждое собрание избирало равное число членов городской думы. Такая система обеспечивала преобладание в думах представителей дворянства и буржуазии.

В компетенцию городского самоуправления входили в основном хозяйственные вопросы: развитие торговли и промышленности, установление налогов, благоустройства городов, развитие здравоохранения и образования. Финансирование думы осуществлялось за счет налогообложения имущества и доходов частных лиц города. Городская реформа стала несомненным шагом вперед в сравнении с дореформенной организацией городского

самоуправления, способствовала развитию городского хозяйства, промышленности и торговли¹.

Наиболее демократичной и последовательной была **судебная реформа**. Создавался общий суд для всех сословий. Заседания проходили гласно. Судебный процесс организовывался как состязание адвоката и прокурора. При рассмотрении уголовных дел присутствовали присяжные заседатели, избравшиеся из представителей разных сословий. Судьи назначались пожизненно и потому были независимы от администрации. Предварительное следствие по делу осуществлялось не полицией, а специальными судебными следователями. Создавался институт нотариусов. Однако уже во второй половине 1860-х гг. правительство приняло ряд мер, направленных на ограничение судебной реформы. В 1871 г. следствие по делам о государственных преступлениях перешло в ведение жандармских органов.

В ходе проведения **военной реформы** в 1862—1864 гг. были сформированы военные округа и усилена централизация в управлении сухопутными войсками. В 1865 г. центральным звеном управления армией стал Главный штаб. В 1868 г. реформировано военное министерство. В 1871 г. проведена реорганизация армии с выделением полевых (действующих) войск и местных (вспомогательных, резервных). С января 1874 г. была введена всеобщая воинская повинность, которая распространялась на все мужское население, достигшее двадцатилетнего возраста. Срок службы составлял 6 лет в сухопутных войсках и 7 лет — на флоте. Для имевших образование срок службы сокращался.

Реформы 60—70 гг. XIX в. дали толчок быстрому росту экономики страны. Однако многие реформы стали результатами компромисса, носили непоследовательный

¹ Сапожникова Н.Д. История России с древнейших времен до наших дней: учеб. пособие. Екатеринбург: ФГАО ВПО «Рос. гос. проф.-пед. ун-т», 2013. С. 204.

и незавершенный характер. Россия по-прежнему оставалась абсолютной монархией, поддерживающей сословность, а общество не имело рычагов влияния на политику правительства.

В политике Александра II оставались консервативно-охранительные тенденции. Они проявлялись в усилении репрессивных функций государственного аппарата для борьбы с оппозиционными элементами. В 1882 г. был принят закон о полицейском надзоре. В 1866—1867 гг. в целях укрепления самодержавной власти резко усилилась власть губернаторов. В 1878 г. под председательством министра государственных имуществ П. Валуева было создано Особое совещание для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи. В феврале 1880 г. последовал указ Александра II об учреждении Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия во главе с М. Лорис-Меликовым. Она была призвана объединить все карательные органы для борьбы с революционным движением. С усилением охранительных начал произошло возрастание роли министерств в системе государственного управления. 6 августа 1880 г. в составе МВД был создан Департамент государственной полиции. Его основной функцией было предупреждение и пресечение преступлений и охрана общественной безопасности и порядка.

В начале 1880-х гг. был подготовлен новый проект административных преобразований, предусматривавший создание комиссий, включающих широкий круг лиц, в том числе выборных представителей от земств и городов, для разработки законопроектов по важнейшим вопросам. Этот проект, названный впоследствии «**конституцией Лорис-Меликова**» по имени его автора, получил поддержку императора Александру II. Однако его реализации помешало убийство Александра II народолюбцами 1 марта 1881 г.

Его преемник **Александр III** (1881—1894 гг.) считал, что реформы ослабили государственные устои, способствовали развитию революционного движения. Политика нового императора была направлена на отмену или ограничение многих преобразований, введенных при его предшественнике.

Для укрепления позиции дворянства в органах самоуправления была проведена **Земская контрреформа**. Для помещиков был уменьшен имущественный ценз, что позволило им увеличить количество гласных. Для городских жителей ценз, наоборот, возрастал. Крестьяне лишались выборного представительства: теперь они выбирали только кандидатов в земские гласные. Список гласных, избранных крестьянами, утверждался губернатором. Губернатор мог отменить решения земских собраний. Вводилось новое звено — губернское по земским делам присутствие, посредник между земствами и губернатором. Оно проверяло законность и целесообразность постановлений земских собраний.

В 1889 г. был введен **институт Земских начальников**. Они назначались министром внутренних дел из местных дворян-помещиков и осуществляли надзор и контроль над деятельностью крестьян: следили за соблюдением порядка, за сбором податей, в случае провинностей сажали крестьян под арест. Уездные по крестьянским делам присутствия и мировые суды упразднились. Власть земских начальников укрепила позиции правительства на местах и практически восстановила права помещиков по отношению к крестьянам.

В 1882 г. было принято новое **Городовое положение**, согласно которому количество избирателей уменьшилось за счет исключения из их состава приказчиков и мелких торговцев. Постановления городской думы санкционировались губернским начальством, ограничивалось число заседаний думы. Таким образом, городское самоуправление практически было под контролем правительства.

Внесены изменения консервативного толка в судебную систему, в сферы печати и образования. В соответствии с «Положением о мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» (1881 г.) в любой части империи могло быть объявлено чрезвычайное положение. Местные власти получали право арестовывать подозрительных лиц, без суда ссылать их на срок до 5 лет в любую местность и предавать военному суду, закрывать учебные заведения и органы печати, приостанавливать деятельность земств.

Политика «контрреформ» была направлена на усиление и упрочение власти дворянства на местах. Отказ от либеральных преобразований, национально-шовинистический курс правительства замедлили процесс экономического и социального развития страны и спровоцировали рост оппозиционных настроений.

Контрольные вопросы к главе

1. Какие органы государственного управления появились в первой половине XIX в.?
2. Чем министерства отличались от коллегий?
3. Каково значение реформ первой половины XIX в.?
4. В чем роль кодификации права М.М. Сперанским для истории отечественной правовой мысли?
5. Была ли объективная опасность для страны в предложенных М.М. Сперанским радикальных реформах верховной власти?
6. Какова структура и компетенции Собственной Его императорского величества канцелярии?
7. Почему самодержавие в середине XIX в. уже смогло отменить крепостное право, не дав дворянам похоронить реформу?
8. Как вы думаете, почему самодержавие ограничило компетенцию земских и городских органов решением местных дел?
9. Можно ли согласиться с теми историками, которые считают, что к концу XIX в. Россия исчерпала потенциал крестьянской реформы 1861 г.?

10. Какие изменения произошли в региональном управлении?

Практические задания к главе

Задание 1. Определите о каком государственном деятеле периода правления Александра I пишет А.С. Пушкин в своей известной эпиграмме и ответьте на вопросы:

1. С чем связана такая оценка поэта?
2. 2. Какие реформы проводил этот деятель в 1812—1825 гг.?
3. Почему в народе данного человека называли «сфинксом неразгаданным до гроба»?

«Всей России притеснитель,
губернаторов мучитель...
Полон злобы,полон мести,
без ума,без чувств,без чести...»

Задание 2. Прочитайте два отрывка из произведений С.М. Соловьева и А.Ф. Тютчевой, посвященные царствованию Николая I, и ответьте на вопросы:

1. Что общего у авторов в оценках личности Николая I?
2. Какие исторические факты могут подтвердить высказывание о том, что Россия напоминала лакированное, но рассыпающееся изделие?
3. На основе данных высказываний дайте характеристику правления Николая.
4. Можно ли сделать вывод, что в Российской империи происходила милитаризация государственного строя?
5. Как Вы думаете, личность самого императора или условия, сложившиеся в данный период в социально-экономической жизни страны, диктовали проведение политики самодержавия?

А) «Деспот по природе,имея инстинктивное отвращение от всякого движения,от всякого выражения индивидуальной свободы и самостоятельности,Николай любил только бездушное движение войсковых масс по команде. Это был

страшный нивелировщик: все люди были перед ним равны, и он один имел право раздавать им по произволу способности, ум. Все, что мы называем дарами Божиими; ... он не отставал до конца от своего взгляда и направления, до конца не переставал ненавидеть и гнать людей, выдававшихся из общего уровня, до конца не переставал окружать себя посредственностями и совершенными бездарностями, произведенными в великие люди по воле начальства, по милости императора. Не знаю, у какого другого деспота в такой степени выражалась ненависть к личным достоинствам, природным и трудом приобретенным, как у Николая». (С.М. Соловьев. Из записок о Николае I)

Б) «Никто лучше, чем он, не был создан для роли самодержца. Он обладал для того и наружностью, и необходимыми нравственными свойствами. Его внушительная и величественная красота, величавая осанка, строгая правильность олимпийского профиля, властный взгляд, все, кончая его улыбкой снисходящего Юпитера, все дышало в нем живым божеством, всемогущим повелителем, все отражало его незыблемое убеждение в своем призвании... Его самодержавие милостью Божией было для него догматом и предметом поклонения... Россия в его руках напоминала некоторые товары наших фабрикантов: предмет, хорошо лакированный и полированный, красивый по внешнему виду, но рассыпающийся при первом употреблении. Он считал себя призванным подавить революцию. Ее он преследовал всегда и во всех видах». (А.Ф. Тютчева. При дворе двух императоров)

Глава 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ С КОНЦА XIX в. до 1917 г.

3.1. Трансформация системы высших и центральных государственных учреждений Российской империи на рубеже XIX—XX вв.

В конце XIX — начале XX вв. Россия оставалась оплотом абсолютизма. Недовольство существующими порядками постепенно охватывало все более широкие слои населения. Российская государственность, ее система

органов управления нуждалась в модернизации, приспособлении к новым реалиям жизни.

Император Николай II (1894—1917 гг.) был убежден в полезности для России самодержавной формы правления. Он с большим подозрением относился к инициативным деятелям и на государственные посты часто назначал своих родственников, даже если они не отличались достаточной компетентностью. В окружении царя с переменным успехом шла борьба между либеральными и консервативными группировками. В результате внутриполитический курс Николая II был непоследовательным: наблюдались резкие переходы от либерализма к крайнему консерватизму и обратно. В экономической сфере был проведен ряд мер, которые способствовали индустриальному развитию страны. В социальной сфере наблюдалось ограничение прав земств и усиление полицейского контроля.

В 1904 г. пост главы МВД занял либерально настроенный П.Д. Святополк-Мирский, который провозгласил курс на сотрудничество власти с земствами с целью укрепления социальной опоры существовавшего режима. Новый министр представил царю «**Проект политической программы правительства**», в котором предлагал ввести выборных от земств и городов в Государственный совет, провести земскую реформу по всей стране, предоставить избирательные права широким слоям населения, заняться решением национального вопроса и т.п. Николай II отклонил идею народного представительства, хотя пообещал ввести некоторые свободы, но лишь при условии сохранения незыблемости самодержавия.

Консервирование самодержавных порядков, откладывание решения социально-экономических и политических проблем способствовали накоплению в России революционного потенциала и возникновению в стране в начале XX в. общенационального социально-политического кризиса. В 1905—1907 гг. в стране разразилась революция, движущие силы которой стремились обеспечить капи-

талистическую модернизацию страны, высказывались за перемены в государственном управлении, создание представительных учреждений, ликвидацию сословного неравноправия, введение всеобщих прав и свобод.

В чрезвычайных условиях царское правительство пошло на преобразование системы управления. В январе 1905 г. Николай II воссоздал **Совет министров**, предназначенный для координации мероприятий разных ведомств по вопросам внутренней политики. Из числа доверенных высших чиновников император назначал председателя Совета министров. Первым председателем стал С.Ю. Витте.

В октябре 1905 г. был издан указ, по которому Совет министров превращался в высшее правительственное учреждение для направления и объединения деятельности ведомств в вопросах законодательства и управления. В ведение Совета министров находились финансовые вопросы, связанные с исполнением государственного бюджета. Совет министров стал постоянно действующим органом, собирався регулярно 2—3 раза в неделю. Данная реформа усилила влияние высшей бюрократии на ход государственных дел. Однако император часто действовал вопреки рекомендациям Совета министров.

В условиях нарастания революции Николай II в феврале 1905 г. предписал подготовить **проект формирования законосовещательной думы** министру внутренних дел А.Г. Булыгину. Согласно его замыслу, выборы в думу должны были проводиться по трем куриям: землевладельческой, городской и крестьянской. Для каждой курии устанавливались свои нормы представительства. Булыгинская дума не получила поддержку со стороны широких слоев населения и правительство отказалось от ее созыва.

17 октября 1905 г. император вынужден был подписать **Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»**, в котором провозглашались незыблемые основы гражданской свободы: как неприкосновенность личности, свобода слова, совести, собраний и союзов.

Было обещано создание Государственной думы с законодательными правами при значительном расширении круга избирателей. Тем самым было положено начало переходу России от абсолютной монархии к конституционной.

11 декабря 1905 г. был издан указ **«Об изменении положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений»**. Круг избирателей значительно расширился. Избирательные права получило практически все мужское население старше 25 лет, кроме солдат, студентов, поденных рабочих и части кочевников. Выборы не были прямыми и по-прежнему проходили по куриям: землевладельческой, городской, крестьянской и рабочей. Депутаты выбирались избирательными собраниями, состоявшими из выборщиков от каждой губернии и ряда крупных городов.

20 февраля 1906 г. вышел акт об учреждении Государственной думы. Срок ее деятельности устанавливался в 5 лет, но специальным указом император мог досрочно распустить думу и назначить выборы и сроки созыва новой думы. К компетенции Государственной думы относились следующие вопросы: предварительная разработка и обсуждение законодательных предложений; дополнение, приостановление действия и отмена законов; утверждение государственного бюджета; утверждение отчетов государственного контролера по исполнению государственной росписи; обсуждение вопросов о строительстве железных дорог и учреждении акционерных обществ; дела, рассматриваемые по повелению императора. К ведению Государственной думы подлежали сметы и раскладки земских повинностей в местностях, в которых не были введены земские учреждения, а также дела о повышении налогов, налагаемых земскими и городскими органами на местное население.

Манифестом 20 февраля 1906 г. наделил Государственный совет теми же правами, что были у Государственной думы, создав ей противовес в его лице. Зако-

нодательную власть император осуществлял в единении с Государственным советом и Государственной думой, выступавшими по сути палатами российского парламента. Император обладал правом абсолютного вето и без его санкции никакой закон не вступал в силу.

I Государственная дума действовала 72 дня — с 27 апреля по 8 июля 1906 г. По итогам выборов самые крупные фракции в думе образовали кадеты и трудовики. Многие левые партии (в том числе большевики и эсеры) бойкотировали выборы. Главный вопрос, который рассматривала дума, — аграрный. Однако правительство было недовольно превращением думы в революционную трибуну и игнорировало ее рекомендации. 9 июля 1906 г. Николай II издал «Манифест о роспуске Государственной думы и о времени созыва таковой в новом составе».

С 20 февраля по 2 июня 1907 г. была созвана **II Государственная дума**. Она действовала 103 дня. У думы назрели противоречия с правительством по аграрному вопросу и вопросу осуждения революционного терроризма, на рассмотрении которого настаивало правительство.

В условиях угасания революции самодержавие решилось на государственный переворот: **3 июня 1907 г. был обнародован царский Манифест о роспуске II Государственной думы и изменении Положения о выборах.** Новый избирательный закон резко изменил соотношение выборщиков между куриями в пользу помещиков и крупной буржуазии, причем землевладельческая курия увеличивала число выборщиков почти на 33%.

Таким образом, I и II Государственные думы выступили с оппозиционных позиций, противоречащих интересам самодержавия, что привело к их досрочному роспуску. Историческое значение революции 1905—1907 гг. заключалось в частичной модернизации государственного строя с перспективой его дальнейшей эволюции на пути превращения в конституционную монархию.

1 ноября 1907 г. начала свою работу **III Государственная дума**. Ее выборы проходили по новому избира-

тельному закону, что предопределило иную расстановку сил, чем в I и II думах. Большинство мандатов получили консерваторы. Крайне правые и левые партии имели незначительное число мест, что позволило правительству активно сотрудничать с думой. Она работала 5 лет, рассмотрела 2570 законопроектов, из них утвердила 2200. Большинство законопроектов было выдвинуто по инициативе министерств и главных управлений; члены Государственной думы выдвинули лишь 205 проектов.

Самым существенным в работе думы оставался аграрный вопрос. В июне 1912 г. были изданы законы о социальном страховании рабочих. Дума приняла законы о введении земств в южных и западных губерниях, законопроект «О преобразовании суда на местах», согласно которому судебная власть от земских начальников вновь передавалась в руки мировых судей, избираемых уездными земскими собраниями. Ежегодно Государственная дума утверждала бюджеты государства. С ее согласия доля военных расходов в нем выросла за 5 лет на 51%.

Осенью 1912 г. проходили **выборы в Государственную думу четвертого созыва**, а заседания начались 15 ноября 1912 г. Господствующее положение в ней заняли партии октябристов и черносотенцев. Фракциями либерального лагеря являлись прогрессисты, кадеты и национальная буржуазия окраин. Социал-демократы имели 14 депутатов, из них 6 большевиков. Наблюдался рост буржуазной оппозиции, стремление буржуазии активно влиять на государственные дела при явном нежелании императора ослаблять самодержавные порядки.

3.2. Изменения в государственном аппарате в годы Первой мировой войны

1 августа 1914 г. Россия вступила в Первую мировую войну. Государственный аппарат был вынужден приспособиться к новым условиям функционирования. Еще осенью 1906 г. началась разработка «Положения о поле-

вом управлении в военное время», которое после начала войны было утверждено Николаем II. Во главе всех армий России стоял ответственный перед императором верховный главнокомандующий. При нем находился аппарат **Ставки**, основной структурной частью которого выступал штаб во главе с начальником. В штаб входило несколько управлений: генерал-квартирмейстера, дежурного генерала, начальника военных сообщений и военно-морское управление. Впоследствии в аппарате Ставки появились новые подразделения, в том числе Дипломатическая канцелярия по гражданскому управлению¹.

В условиях войны **увеличилось значение Совета министров**, который получил чрезвычайные полномочия. Большинство вопросов управления решалось им самостоятельно от имени императора.

Расширение военных действий потребовало создания чрезвычайных органов управления. 17 августа 1915 г. был издан закон, по которому создавался ряд **Особых совещаний** — высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров и подотчетных Николаю II. Состав этих органов определялся Государственной думой и утверждался императором. К их числу относились Особые совещания по обороне, топливу, продовольствию, перевозкам и др. Важную роль играло Особое совещание по обороне, функции которого состояли в надзоре за деятельностью всех предприятий, снабжавших армию и флот оружием и необходимыми товарами, распределении и контроле правительственных военных заказов и т.д. На местах создавались местные органы Особого совещания по обороне.

В июне 1916 г. был создан межведомственный орган — **Особое совещание министров** для объединения

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла. Он функционировал до конца 1916 г.

Война вызвала к жизни и новые министерства. В сентябре 1915 г. было создано Министерство земледелия, главная задача которого состояла в снабжении армии продовольствием. Деятельность правительственного аппарата по снабжению русской армии не была эффективной. Это подтолкнуло буржуазию на создание военно-промышленных комитетов, цель которых заключалась в мобилизации промышленности на нужды войны. В их функции входили посредничество между казной и частными предприятиями, распределение военных заказов, поддержание сырьевого рынка и снабжение предприятий сырьем, регулирование внешней торговли, рынка труда и транспорта.

Во время войны были созданы общероссийские организации — **Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы**. Сначала эти союзы занимались только военно-санитарным делом. Но в ходе войны их полномочия распространились на снабжение и снаряжение армии, размещение беженцев. В июле 1915 г. в центре и на местах были учреждены объединенные органы — **Главный комитет по снабжению армии (Земгор)**, его местные комитеты, а также уполномоченные на фронтах.

Деятельность этих органов не могла дать позитивных результатов немедленно. Лишь к 1917 г. русская армия была лучше обеспечена вооружением и боеприпасами, чем в первые годы войны. Однако в тяжелом положении находились транспорт, особенно железнодорожный, а также топливная промышленность. Кризис транспорта отразился на снабжении армии и городов. В ряже последних ощущались нехватка самых необходимых продуктов питания.

Поражения на фронтах расшатали весь старый правительственный механизм. В системе управления страной начались серьезные сбои. Росли ведомственная разобщенность и трения. Они усиливались ввиду нарушения прежних сфер компетенции государственных органов

и создания Особых совещаний как межведомственных органов. Проявилась несогласованность действий военного и гражданского управления, обострились политические разногласия в правящих кругах. В условиях углублявшегося паралича власти и поражений русских войск Государственная дума все более вставала в оппозицию к правительству.

Разразился правительственный кризис, выразившийся, в частности, в «**министерской чехарде**» — частой смене министров. За 1915—1916 гг. сменились 4 председателя Совета министров, 4 военных министра, 6 министров внутренних дел, 4 министра юстиции. Многие министры оказались неспособными к управлению делами. В январе 1917 г. из состава Государственного совета были выведены 16 «неблагонадежных» членов, а их заменили лица крайне правых убеждений. Министерская чехарда сопровождалась губернской — только за 1916 г. были заменены 43 высших представителя власти в губерниях.

Самодержавие потеряло способность управлять страной и вести войну. Государственный аппарат оказался в состоянии глубочайшего кризиса и не смог предотвратить стремительное сокращение социальной опоры монархии¹.

3.3. Крах монархической системы государственного управления

Крах монархической системы государственного управления наступил в 1917 г. в результате Февральской буржуазной революции. 25 февраля 1917 г. на фоне всеобщей забастовки Николай II издал указ о приостановлении заседаний Государственной думы. Однако ее члены, вопреки повелению монарха, 27 февраля создали **Временный комитет Государственной думы** «для водворения

порядка в Петрограде и для сношений с лицами и учреждениями». Комитет состоял из 12 человек под председательством М.В. Родзянко.

Министры царского правительства коллективно ушли в отставку. 28 февраля Временный комитет Государственной думы направил особых комиссаров в государственные органы, послал телеграммы командующим фронтами, сообщив о переходе к нему правительственной власти. Были направлены эмиссары к Николаю II для переговоров об отречении. **Император** не желал уступить революции, и лишь **2 марта согласился на отречение** в пользу своего брата Михаила, ибо оказался покинутым генералами. В свою очередь, 3 марта Михаил подписал «Акт об отказе от восприятия верховной власти». В нем он отказывался от престола и просил всех граждан Российской державы подчиниться Временному правительству. С императорской властью было покончено.

Параллельно с Временным комитетом Государственной думы 27 февраля был создан **Петроградский Совет депутатов трудящихся**, большинство членов которого являлись представителями левых партий: меньшевиков и эсеров. Создание двух органов управления обусловило двоевластие в стране. Представители этих двух органов власти вели переговоры о создании **Временного правительства**, которое было сформировано 2 марта Временным комитетом Государственной думы. Правительство должно было осуществлять исполнительные и законодательные функции до созыва Учредительного собрания. Все другие высшие учреждения были поставлены в подчиненное положение по отношению к Временному правительству.

Со 2 марта по 7 июля 1917 г. Временным правительством руководил князь Г. Львов, который к тому времени стал известен благодаря деятельности на посту председателя Всероссийского земского союза. С 8 июля по 25 октября 1917 г. министром-председателем являлся А. Керенский. Пребывание в правительстве почти всех министров было кратковременным. 60% из них исполняли свои обя-

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

занности от одного до двух месяцев. За такой короткий срок большинство министров успевало лишь опубликовать декларацию о намерениях. Никакой серьезной перспективной работы они выполнить не успевали.

Главной задачей правительства стала разработка системы антикризисного управления страной, характерной для страны с многоукладной рыночной экономикой и сложной социально-классовой структурой. Министры Временного правительства имели хорошую теоретическую подготовку, однако им не хватало практического опыта.

Первый состав Временного правительства получил название однородного, поскольку в нем сосредоточились представители буржуазных партий либерального толка, преимущественно кадетов и октябристов. Левые силы были представлены одним лицом — министром юстиции трудовиком А. Керенским. Все следующие составы Временного правительства были коалиционными, включали представителей как буржуазных, так и социалистических партий, а также беспартийных. Наблюдалась тенденция к увеличению количества представителей социалистических партий, которые получали все более ответственные портфели. Коалиционный состав правительства имел как положительное, так и отрицательное значение. С одной стороны, к участию в управлении государством привлекались широкие политические силы, с другой, обострялась борьба в правительстве, что мешало слаженной работе¹.

3 марта 1917 г. была опубликована декларация Временного правительства о программе его деятельности, которая была согласована с Исполкомом Петроградского Совета. **Правительство определило круг ближайших задач**, включая:

1. полную и немедленную амнистию по всем политическим и религиозным делам;

2. свободу слова, печати, союзов, собраний и стачек;
3. отмену всех сословных, вероисповедальных и национальных ограничений;
4. немедленную подготовку к созыву Учредительного собрания;
5. замену полиции народной милицией с выборным начальством;
6. выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования;
7. неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении;
8. устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правами.

Важнейшей задачей признавался созыв Учредительного собрания, которое должно было установить форму правления и конституцию страны, тем самым, стабилизировать политическую обстановку. Предполагалось избрать сроком на один год президента республики, становившегося главой государства и получавшего значительные полномочия. Законодательная власть при этом вручалась двухпалатному парламенту. Однако работа над созывом собрания шла медленно, срок все время переносился.

С падением монархии произошли изменения в системе высших и центральных органов управления. Прекратила существование Собственная его императорского величества канцелярия. Фактически бездействовал Государственный совет. Подвергся реорганизации Сенат: в его составе был упразднен Верховный уголовный суд, Особое присутствие, Высший дисциплинарный суд. Из центральных ведомств упразднялось Министерство двора. Вместо Департамента полиции появилось Главное управление по делам милиции. Ее содержанием и управлением занимались органы земского и городского самоуправления. На органы милиции возлагались задачи охраны общественного порядка, оповещения населения о мероприятиях правительства, исполнения распоряжений комиссаров правительства, решения судов, учета населения.

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

Упразднились органы местного управления. Ликвидации подлежали полицейские управления, комитеты по делам печати, жандармские управления. Упраздненные должности и учреждения были заменены губернскими, городскими и уездными комиссарами Временного правительства и их канцеляриями.

Правительство стремилось осуществить всестороннее развитие власти на местах и охватить земскими учреждениями всю территорию страны. Земства были введены дополнительно в 5 губерниях и 14 областях России. Временное правительство издало закон, по которому избирательная система для уездных земских учреждений демократизировалась: вводились всеобщие, прямые и равные выборы при тайном голосовании. Выборы в губернские земские учреждения проводились по старой системе. Дополнительно земства стали решать проблемы охраны труда, создания бирж труда, оказания юридической помощи, борьбы с дороговизной.

Целью реформы органов городского самоуправления было привлечение новых слоев населения к управлению. 15 апреля 1917 г. Временное правительство приняло постановление «**О производстве выборов главных городских Дум и об участковых городских управлениях**». Документ содержал информацию о количестве гласных, поименный перечень муниципалитетов 453 городов России, которые избирались на основе всеобщего избирательного права. В июле — сентябре такие выборы состоялись. Контроль над органами городского самоуправления осуществляли уже не полицейские чины, а органы юстиции. Компетенция городских учреждений расширялась за счет вопросов заведования милицией, обязанностей по охране труда, прав издавать обязательные постановления.

Параллельно с Временным правительством осуществлял управленческую деятельность **Петроградский Совет**. В марте 1917 г. практически во всех городах России были созданы Советы — организации рабочих, солдат, а затем и крестьян, а также трудящегося казачества. Советы в провинциях строились по образцу Петроградского. Они

фактически располагали своими вооруженными силами: милицией и Красной гвардией. Советы занимались политической и экономической деятельностью, осуществляли надзор за деятельностью правительственных учреждений, устанавливали рабочий контроль на предприятиях и т.д. Петроградский Совет рассылал на места инструкции, приказы, распоряжения. Он обладал реальной властью и пользовался поддержкой широких народных масс: рабочих, солдат, беднейшей части населения.

Было решено созывать Всероссийские съезды Советов не реже одного раза в три месяца. Для общего руководства Советами и их деятельностью между съездами был создан **Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Петроградского Совета (ВЦИК)**. Председателем его являлся меньшевик Н.С. Чхеидзе¹.

В начале июля политическая ситуация в Петрограде обострилась. Временное правительство обвинило большевиков в попытке захвата власти и усилило военный контроль над столицей. Эсеро-меньшевистское руководство Советов оказало поддержку правительству, в руках которого сконцентрировалась реальная власть.

С июля 1917 г. Временное правительство возглавил А. Керенский, стремившийся консолидировать общество путем осуществления центристской политики. В стране преобладала другая тенденция — нарастание поляризации общественных сил. Все больший вес набирали крайне правые и крайне левые силы. Они делали ставку на насильственный захват власти.

Задуманный правыми силами **контрреволюционный переворот** во главе с командующим Петроградским военным округом генералом Л. Корниловым провалился, однако привел к изменению политического равновесия в стране. Правые силы потерпели сокрушительное поражение. Быстро набирала темп большевизация Советов.

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

Все больше Советов осуждали политику коалиции с буржуазными партиями, требовали отставки Временного правительства и передачи власти Советам.

Нарастание революционного движения заставило Временное правительство определиться с формой правления. **1 сентября 1917 г. оно приняло постановление, провозгласившее Россию республикой.** Тогда же была создана Директория из 5 лиц во главе с Керенским.

В свою очередь Советы созвали **Демократическое совещание**, которое проходило в Петрограде 14—22 сентября и было призвано сплотить всех противников диктатуры. На нем были представлены органы городского и земского самоуправления, кооперативы, Советы, армейские организации, фабрично-заводские комитеты. Всего на Демократическое совещание собралось 1582 человека. Единства в их взглядах не было.

На предпоследнем заседании 21 сентября Демократическое совещание избрало постоянно действующий Временный Совет республики — **Предпарламент** из 555 человек. Он был призван контролировать деятельность Временного правительства, четвертый состав которого был сформирован 25 сентября. Вновь вместо левой, демократической коалиции создавался кадетско-социалистический блок, который уже исчерпал себя. Население испытывало чувство разочарования в деятельности Временного правительства. Его декреты перестали исполняться.

Большевики, не удовлетворенные работой Предпарламента, 5 октября вышли из его состава. 10 октября на заседании центрального комитета Российской социал-демократической рабочей партии большевиков (РСДРП (б)) было принято решение о подготовке вооруженного восстания. Был организован **Военно-революционный комитет (ВРК)**. В состав ВРК вошли президиумы пленума Совета и солдатские секции, представители Центрофлота, Финляндского областного комитета, железнодорожного союза, почтово-телеграфного союза, фабрично-заводских комитетов, профсоюзов, партийных военных органи-

заций, рабочей милиции и др. В его руках сосредоточилась реальная военная власть в столице¹.

21 октября петроградский гарнизон признал ВРК своим руководством и отказался подчиняться Временному правительству. С 24 октября отряды ВРК стали занимать ключевые пункты столицы: вокзалы, мосты, телеграф, электростанции. В ночь на 25 октября восставшие захватили Зимний дворец. Временное правительство прекратило свое существование, а министры арестованы.

В короткий срок самодержавное правление, веками направлявшее развитие России, было низложено, показав свою неспособность перестраиваться под запросы времени. Однако пришедшие на смену республиканские органы власти не смогли решить ни одного коренного вопроса, что свидетельствует о глубоком кризисе государственного управления.

Контрольные вопросы к главе

1. В чем особенности политического развития России в начале XX века?
2. Какие политические документы сыграли важную роль в начале XX века? В чем их значение?
3. Что вы можете сказать о целях и задачах политических партий, появившихся в России в начале XX века?
4. С какой целью была учреждена Государственная дума?
5. Что такое Булыгинская дума?
6. Почему события 3 июня 1906 г. названы государственным переворотом?
7. Почему произошла Февральская революция и каковы ее итоги?
8. Охарактеризуйте систему управления в России в период двоевластия.
9. Проанализируйте основные мероприятия Временного правительства.
10. В чем причины успеха большевиков осенью 1917 г.?

¹ Политическая история: Россия—СССР—Российская Федерация. В 2х т. М.: Терра, 1996. Т. 2. С. 568.

Практические задания к главе

Задание 1. Прочитайте выдержку из Отчета по делопроизводству Государственного совета за сессию 1901—1902 гг. Ответьте на вопросы:

Как Вы считаете, что в данном отрывке подразумевается под «усиленной пропагандой социал-демократического характера»?

Какие мероприятия были предприняты со стороны государства и предпринимателей для изменения существовавшего положения?

«В 1901 году волнения между рабочими приняли еще более обостренную форму и сопровождалась усиленную пропагандой социалдемократического характера. Необходимо было устранить благодарную почву для этой пропаганды среди недовольных элементов рабочего класса, а администрация не имела возможности и времени следить, как следует, ни за упорядочением рабочего вопроса, ни тем более, за пропагандой».

Задание 2. Прочитайте документ и ответьте на вопросы:

1. Какие принципы были положены в основу формирования Временного правительства в марте 1917 г. в России?
2. Какие задачи возлагало на себя Временное правительство?
3. В какой мере провозглашенные декларацией Временного правительства задачи были направлены на разрешение причин, вызвавших революционные события в России в 1917 г.?

Декларация временного правительства о его составе и задачах (3 марта 1917 г.)

Граждане!

Временный комитет членов Государственной думы при содействии и сочувствии столичных войск и населения достиг в настоящее время такой степени успеха над темными силами старого режима, который позволяет ему приступить к более прочному устройству исполнительной власти.

Для этой цели Временный комитет Государственной думы назначает министрами первого общественного каби-

нета следующих лиц, доверие к которым обеспечено их прошлой общественной и политической деятельностью.

Председатель Совета министров и министр внутренних дел — князь Г.Е. Львов. Министр иностранных дел — П.Н. Миллюков. Министр военный и морской — А.И. Гучков. Министр путей сообщения — Н.В. Некрасов. Министр торговли и промышленности — А.И. Коновалов. Министр финансов — М.И. Терещенко. Министр просвещения — А.А. Мануйлов. Обер-прокурор Святейшего Синода — В.Н. Львов. Министр земледелия — А.И. Шингарев. Министр юстиции — А.Ф. Керенский.

В своей настоящей деятельности кабинет будет руководствоваться следующими основаниями:

Полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным, в том числе террористическим покушениям, военным восстаниям и аграрным преступлениям и т.д.

Свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями.

Отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений.

Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны.

Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления.

Выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

Неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении.

При сохранении строгой военной дисциплины в строю и при несении военной службы — устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам.

Временное правительство считает своим долгом при-совокупить, что оно отнюдь не намерено воспользоваться военными обстоятельствами для какого-либо промедления в осуществлении вышеизложенных реформ и мероприятий.

Председатель Государственной думы *М. Родзянко.*

Председатель Совета министров *кн. Львов.*

Министры: *Миллюков, Некрасов, Мануйлов, Коновалов, Терещенко, В. Львов, Шингарев, Керенский.*

Раздел III

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД И НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

Глава 1

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ (1917–1991 гг.)

1.1. Становление советского государства и построение новой системы государственного управления

Новый этап в развитии государственного управления России связан с Октябрьской революцией. 25 октября 1917 г. Военно-революционный комитет при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов взял власть в свои руки. Он опирался на отряды Красной Гвардии, верные большевикам армейские части, матросов флота, на районные Советы рабочих и солдатских депутатов, местные военно-революционные комитеты. Для осуществления своей деятельности после победы революции ВРК создавал различные отделы и комиссии, в частности отделы обороны, снабжения, связи, информационное бюро, отдел рабочей милиции, стол донесений.

Работой ВРК руководило созданное 27 октября 1917 г. **бюро комиссаров**. Комиссары должны были следить за функционированием вверенной им воинской части или учреждения, пресекать все контрреволюционные попытки. Они должны были действовать в тесном кон-

такте с общими собраниями солдат, рабочих, их комитетами, с Советами рабочих и солдатских депутатов.

ВРК раскрывал и ликвидировал заговоры против советской власти, боролся с контрреволюционной печатью, саботажем чиновников бывшего государственного аппарата, антигосударственной деятельностью различных партий и организаций. По своей компетенции это был всеобъемлющий чрезвычайный орган советского государства, который делал все для ее укрепления и защиты, не считаясь со средствами.

Большую роль в становлении советского государства сыграл **II Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов**, начавший свою работу 25 октября 1917 г. К окончанию работы съезда на нем присутствовало 625 человек, из которых 390 являлись большевиками. Съезд постановил, что власть на местах переходит к Советам рабочих и крестьянских депутатов. Таким образом, съезд юридически оформил диктатуру пролетариата в форме Республики Советов.

Съезд избрал **Всероссийский центральный Комитет** — высший орган власти в период между съездами в составе 101 человека, из которых 62 были большевиками. Первым председателем ВЦИК был большевик Л.Б. Каменев, впоследствии его сменил Я.М. Свердлов. При ВЦИК были созданы следующие отделы: агитационный, иногородний, казачий, по местному самоуправлению, экономический, по созыву Учредительного собрания и т.д. Рабочим органом ВЦИК являлся его президиум, который готовил материалы для заседаний ВЦИК.

Параллельно собирался съезд Советов крестьянских депутатов. 15 ноября 1917 г. произошло слияние ВЦИК, избранного II Всероссийским съездом рабочих и солдатских депутатов, с Исполнительным комитетом, избранным на крестьянском съезде. Слияние укрепило позиции новой власти.

II Всероссийский съезд Советов постановил образовать для управления страной до Созыва Учредительного

собрания временное рабочее и крестьянское правительство — **Совет Народных Комиссаров (СНК)**. Правительство возглавил В.И. Ленин. Его состав был чисто большевистским. Таким образом, три органа были наделены законодательными полномочиями: Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК.

Декретом ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. упразднялись все сословия и сословные деления граждан, а также сословные организации и учреждения. 24 ноября 1917 г. СНК принял декрет «О суде», который упразднял прежнюю судебную систему. Для защиты революции учреждались рабочие и крестьянские революционные трибуналы.

27 октября 1917 г. ВЦИК на своем первом заседании постановил провести выборы в **Учредительное собрание**. Всего было избрано 715 депутатов (эсеров 229, большевиков — 16, меньшевиков — 17). 5 января 1918 г. Учредительное собрание начало свою работу. Председателем Учредительного собрания был избран правый эсер В.М. Чернов. Учредительное собрание отказалось признать Советскую власть и ее важнейшие декреты. В результате 6 января 1918 г. ВЦИК принял декрет «О роспуске Учредительного собрания», в котором отмечалось, что Учредительное собрание не имеет ничего общего с Советской Республикой.

В январе 1918 г. на **III Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов**, объединившемся с III Всероссийским съездом крестьянских депутатов была принята резолюция «О федеральных учреждениях Российской республики», согласно которой учреждалась **Российская Советская Социалистическая республика (РСФСР)**. В июле 1918 г. V съезд Советов принял первую Конституцию РСФСР, закрепившую новую структуру власти советского государства. Согласно Конституции, политические права предоставлялись только трудящимся. Бывшие эксплуататорские элементы были лишены политических прав, в том числе и избирательных. Объявлялись недопустимыми какие-либо расовые

привилегии или угнетения. Церковь отделялась от государства, школа от церкви, но свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды по Конституции признавалась за всеми гражданами, хотя это положение неоднократно нарушалось. Конституция гарантировала право на труд, отдых, образование.

Реорганизация органов власти на местах завершилась к августу 1918 г. Земские и городские органы самоуправления были ликвидированы. Советская власть была установлена в 90 губернских и других крупных городах. Начался процесс слияния Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. В феврале и марте 1920 г. ВЦИК принял Положение о сельских Советах и о волостных исполнительных комитетах, сформировав низовое звено советской системы. На местные Советы и их органы возлагались задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни — административной, хозяйственной, финансовой, культурно-воспитательной. Советы могли проводить конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы печати, проводить аресты, распускать общественные организации¹.

В первые годы власти была провозглашена **политика «военного коммунизма»**. Она представляла сложную систему экономических, политических и идеологических мер преимущественно административного, насильственного характера с целью сверхбыстрого перехода в «светлое коммунистическое будущее». Политика «военного коммунизма» была направлена на создание в стране однопартийной коммунистической системы. С первых дней большевики стали пресекать попытки других партий войти во власть.

7 декабря 1917 г. СНК создал **Всероссийскую чрезвычайную комиссию (ВЧК) по борьбе с контрреволю-**

¹ Карр Э. История Советской России. Книга 1: Том 1, 2. Большеви́стская революция. 1917—1923. М.: Прогресс, 1990. С. 523.

цией и саботажем. С декабря 1917 г. стали создаваться местные ЧК по решению местных Советов. Введена высшая мера наказания — расстрел. Органы ВЧК заменили следственные и судебные органы. В ноябре 1917 г. объявили «врагами народа» и арестовали лидеров кадетской партии. В апреле 1918 г. была разгромлена организация анархистов. В июле 1918 г. большевики распустили партию левых эсеров, обвинив ее в организации мятежа против Советской власти. Большевики форсировано всего в течение нескольких месяцев сформировали и закрепили законодательно новую социалистическую государственную машину.

Еще одним высшим органом государственного управления, возникшим в условиях чрезвычайной экономической и политической ситуации, стал **Совет Рабоче-Крестьянской Обороны (СРКО)**, сосредоточивший в своих руках всю полноту власти в области обороны. В задачи СРКО входили: вопросы мобилизации, вооружения, продовольственного снабжения и оперативного руководства армией. В своей работе СРКО опирался на аппарат уполномоченных, которые направлялись на различные участки фронтов и народного хозяйства. В апреле 1920 г. Совет Рабоче-Крестьянской Обороны был преобразован в **Совет Труда и Обороны (СТО)**.

В условиях централизации хозяйственного регулирования возрастала роль контрольных органов. В феврале 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). На РКИ возлагалось наблюдение за законностью, охрана государственной собственности, борьба с бюрократизмом и злоупотреблениями в госаппарате и хозяйственных органах.

Параллельно с конституционными органами власти на местах (а иногда и вместо них) возникали чрезвычайные органы — революционные комитеты (ревкомы). В их задачи входили: организация обороны своих территорий, поддержание внутреннего порядка, проведение мобилиза-

ций. Ревкомы наделялись правами реквизиции имущества, принудительного выселения, расквартирования воинских частей, а также другими чрезвычайными правами.

В стремлении создать единое общегосударственное хозяйство в декабре 1917 г. был образован **Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ)**, призванный централизованно руководить всей экономикой страны. На местах создавались госхозы и коллективные хозяйства в форме коммун.

Основная задача внутренней политики Советского государства состояла в восстановлении разрушенного революцией и гражданской войной хозяйства, создании материально-технической и социокультурной основы для построения социализма. Глубокий экономический и социальный кризис заставил советское руководство пересмотреть внутривластный курс и ввести **новую экономическую политику (НЭП)**, дающую определенную свободу рыночным отношениям.

НЭП не изменил методов политического руководства страной: государственные вопросы по-прежнему решал партийный аппарат, численность которого увеличилась и влияние возросло. Важным звеном в политической системе советской власти продолжала оставаться ВЧК, переименованная в 1922 г. в Главное политическое управление (ГПУ). ГПУ следило за настроением всех слоев общества, выявляло инакомыслящих, отправляло их в тюрьмы и концлагеря. При этом упразднялись революционные трибуналы, вводились прокуратура и адвокатура, учреждались народный, губернский и Верховный суды.

30 декабря 1922 г. на новых принципах было создано союзное государство — **Союз Советских Социалистических Республик (СССР)**. СССР рассматривался как добровольное объединение суверенных и равноправных республик, основные принципы которого были закреплены в Конституции СССР 1924 г. Образование СССР произошло в составе четырех республик: РСФСР, Укра-

ины, и Закавказской Федерализации (состоящей из трех Закавказских республик). В 1925 г. к СССР присоединились Узбекистан и Туркменистан, а в 1929 г. — Таджикистан, в 1936 г. — Казахстан и Киргизия. В 1936 г. была распущена Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика (ЗСФСР); Армения, Грузия и Азербайджан вошли непосредственно в состав СССР.

Конституция определяла верховным органом власти нового государства Съезд Советов. В период между съездами высшим органом власти был Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК СССР). ЦИК СССР формировал высший исполнительный и распорядительный орган — Совет народных комиссаров СССР (СНК СССР). Конституция СССР установила государственный герб, флаг и столицу. К компетенции союзных органов отнесли финансы, внешнюю торговлю, транспорт, вопросы обороны и охраны границ, внешнюю политику. К ведению республик — внутренние дела, юриспруденцию, местную промышленность, образование и культуру. Образование СССР способствовало усилению военной мощи страны, давало возможности для плодотворного экономического развития и укрепления коммунистического режима.

Реорганизация советской системы привела к уточнению функций всех государственных органов. Состав ВЦИК значительно увеличился за счет включения представителей союзных республик. Усилилась роль Президиума ВЦИК, утверждавшего проекты декретов СНК. В январе 1922 г. была разграничена компетенция СНК и СТО. В ведении последнего оставались экономические функции: утверждение хозяйственных планов, отчетов экономических наркоматов, руководство отдельными отраслями промышленности. В 1923 г. СТО было преобразовано в Экономическое совещание (ЭКОСО) РСФСР, во всех исполкомах Советов создавались экономические совещания для координации работы местных хозяйственных органов. СНК мог рассматривать вопросы иностранной политики, обороны и бюджета.

После смерти Ленина в партии развернулась борьба за лидерство, которая завершилась к концу 1920-х гг. победой И.В. Сталина, бывшего генеральным секретарем ЦК партии. Под его руководством была унифицирована структура партийных комитетов, усилена внутрипартийная централизация, омолодился состав партии. Концентрация власти внутри партии совпала с концентрацией власти в государственных органах: одни и те же лица управляли делами партии и государства.

1.2. Установление тоталитарного режима в СССР

На рубеже 1920—30-х гг. в стране сформировалась тоталитарная система власти. В современной историографии применяется термин «сталинский тоталитаризм» или его синоним — «сталинизм». Сталинизм характеризовался насильственным установлением однопартийной политической системы и ведущей роли партии в государственной деятельности, уничтожением политических оппонентов, установлением культа личности вождя, созданием системы идеологических организаций, формированием разветвленной системы контроля за гражданами, использованием мощного репрессивного аппарата, а также опорой на армию.

Партийная власть быстро срасталась с властью государственного аппарата. Руководители партии одновременно занимали руководящие государственные должности. В сложившейся административно-командной системе государственные и хозяйственные органы действовали под жестким контролем партийных органов. Сформировался привилегированный слой бюрократии, занимавшей места в партийных, советских, военных, хозяйственных, репрессивных и иных органах. Партийная идеология превращалась в государственную.

В эволюции сталинского тоталитаризма выделяются четыре этапа:

1. 1923—1934 гг. — процесс становления сталинизма, формирование его основных тенденций;

2. середина 1930-х гг. — 1941 г. — реализация сталинской модели развития общества и создание бюрократической основы власти;

3. 1941—1945 гг. — частичное отступление сталинизма по причине начала Великой Отечественной войны, рост национального самосознания и ожидание демократических перемен во внутренней жизни страны после победы над фашизмом;

4. 1946—1953 гг. — пик сталинизма, перерастающий в кризис системы, начало регрессивной эволюции сталинизма.

Одной из важнейших идей сталинизма стало утверждение о сохранении и непрерывном обострении классово-вой борьбы как внутри страны, так и в международных отношениях. Оно послужило основой для формирования «образа врага», внутреннего и внешнего, а также для проведения массовых репрессий.

Осуществлялась централизация системы органов безопасности. В 1932 г. создано Главное управление милиции при ОГПУ, тем самым органы охраны общественного порядка были включены в систему органов государственной безопасности. Одновременно в составе ОГПУ была образована судебная коллегия, в связи с чем исполнительные функции управления дополнялись судебными. В 1934 г. ОГПУ вошел в состав наркомата внутренних дел СССР (НКВД). Судебная коллегия ликвидирована и создано Особое совещание — орган, который в административном (внесудебном) порядке мог применять в качестве меры наказания ссылку, высылку и заключение в исправительно-трудовые лагеря. На НКВД СССР возлагались функции охраны общественного порядка, государственной безопасности, государственных границ. НКВД возглавил систему исправительно-трудовых учреждений, в его структуру входило Главное управление лагерей (ГУЛАГ), созданное в 1930 г. Попиралась презумпция невиновности, широко применяя пытки

и другие незаконные методы ведения дознания и предварительного следствия.

Достижения 1930-х гг. ассоциировались в народном сознании с личностью И.В. Сталина. Для большинства людей любовь к родине становилась синонимом любви к социализму, партии, И.В. Сталину. Отсутствие гражданского общества, сплоченности и политико-правовой зрелости людей в сопровождении с низким образовательным уровнем большинства членов общества способствовали возвеличиванию фигуры вождя и порождению **культы личности**.

В начале декабря 1936 г. чрезвычайный Восьмой Съезд Советов утвердил проект новой **Конституции**. Она состояла из 13 глав и 146 статей. Политическую основу СССР составляли Советы депутатов трудящихся, которым принадлежала вся власть в стране. Государственное устройство страны определялась как федеративное (союзное) объединение республик. Давался исчерпывающий перечень прав федеративных органов. Высшим органом власти в СССР становился Верховный Совет СССР, наделенный законодательной властью и состоявший из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Обе палаты признавались равноправными, обе работали в сессионном порядке. В случае непримиримых разногласий при принятии решений Президиум Верховного Совета распускал Верховный Совет и назначал новые выборы. Вместе с тем Президиум был подотчетен Верховному Совету. Президиум издавал указы, проводил референдумы, в период между сессиями Верховного Совета осуществлял высшую власть в государстве, назначал новые выборы.

СНК СССР формировался на совместном заседании обеих палат Верховного Совета. СНК издавал постановления и распоряжения на основе действующих законов, принятых Верховным Советом. В Конституции давался перечень союзных и союзно-республиканских народных комиссариатов. По аналогии с союзными органами цен-

тральной власти и управления строилась система органов союзной республики¹.

Конституция 1936 г. была одной из самых демократических в мире, однако имела мало общего с практической стороной жизни. Вся политика государства в предвоенный период была направлена на централизацию и усиление госаппарата, за которым стоял партийный аппарат. Таким образом, в 1920—30-е гг. в стране произошло оформление тоталитарной системы, в которой подавлялись любые оппозиционные и инакомыслящие элементы.

1.3. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны

В годы Великой Отечественной войны в советском государственном аппарате были произведены необходимые изменения, вызванные военными обстоятельствами. Продолжали действовать Верховный Совет СССР, СНК СССР, Президиум Верховного Совета СССР, общесоюзные органы управления, республиканские и местные органы власти и управления. Однако их коснулись изменения. При СНК СССР был создан **Совет по эвакуации**, который должен был заниматься работой по перебазированию промышленности из западных районов в восточные. Были созданы Управление по эвакуации населения, Управление по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих и др. В сентябре 1941 г. был создан **Народный Комиссариат танковой промышленности**, а в ноябре 1941 г. Наркомат общего машиностроения был преобразован в Народный комиссариат минометного вооружения.

23 июня 1941 г. по решению ЦК партии и СНК СССР была создана **Ставка Верховного главнокомандования**. Она должна была осуществлять стратегическое руковод-

ство вооруженными силами страны. Первоначально этот орган возглавил маршал С.К. Тимошенко, затем с 10 июля 1941 г. руководство перешло к И.В. Сталину.

31 июня 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР, ЦК партии и СНК СССР приняли совместное постановление о создании **Государственного Комитета Оборона (ГКО)**, в руках которого сосредоточилась вся полнота власти. Все граждане были обязаны беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО. Состав ГКО был узким, вначале в него входило 5 человек, затем он был расширен до 9. Возглавил ГКО И.В. Сталин. ГКО занимался военными вопросами. Он не имел своего аппарата и действовал, используя аппараты СНК, наркоматов и партии.

Существовал институт уполномоченных ГКО, в прифронтовых городах создавались городские комитеты обороны — всего их было создано свыше 60. ГКО было издано более 10 тысяч постановлений, в том числе об обязательном военном обучении всех граждан СССР мужского пола с 16 до 50 лет. С этой целью в составе **Наркомата обороны было образовано управление всеобщего военного обучения (Всеобуч)**.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. утвердил **Положение о военных трибуналах** в местностях, объявленных на военном положении и в районах военных действий. Расширились права военных трибуналов. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1942 г. была образована Чрезвычайная государственная комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба. На эту комиссию был возложен сбор документальных данных о злодеяниях, их проверка, подготовка материалов об ущербе, причиненном советским гражданам в период оккупации. Подобные комиссии были созданы в республиках, краях, областях и городах, подвергшихся оккупации.

В целях обеспечения своевременного и быстрого решения оперативных вопросов в условиях военного вре-

¹ Подрепный Е.И. История государственного управления в России. Курс лекций. Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

мени 1 июля 1941 г. было принято постановление «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени», в котором наркоматам давалось право распределять и перераспределять материальные ресурсы, разрешать пуск в эксплуатацию строящихся предприятий и их отдельных частей, производить затраты на восстановление разрушенных военными действиями предприятий и жилищ.

Претерпели изменения в годы Великой Отечественной войны и Вооруженные силы СССР. В августе 1941 г. было сформировано **Главное управление тыла Красной армии**. Были созданы военные советы фронтов, армий, флотов и флотилий. По решению ГКО от 30 мая 1942 г. при Ставке Верховного командования был создан Центральный штаб партизанского движения. В оккупированных областях РСФСР действовали областные штабы партизанского движения. 21 мая 1941 г. вводится гвардейское звание и учреждается особый отличительный знак. В январе 1943 г. для личного состава Красной Армии вводились новые знаки различия — погоны. В июле 1943 г. было установлено деление военнослужащих Красной Армии на рядовой состав, сержантский, офицерский и генеральский. Были учреждены новые ордена: Победы, Славы, Отечественной войны, Суворова, Кутузова, Нахимова, Невского и новые Советские медали.

В годы войны произошло **расширение прав союзных республик**. 1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР принял закон «О создании войсковых формирований союзных республик». В результате Верховные Советы союзных республик учредили собственные наркоматы обороны. В тот же день был принят закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел». Республики СССР получили право вступать в непосредственные связи с иностранными государствами и заключать с ними соглашения.

Государственное управление в годы Великой Отечественной войны было перестроено в соответствии с запросами и потребностями военного времени. Создавались чрезвычайные органы или обычным органам придавались чрезвычайные полномочия. Сформированной системе государственных органов был присущ жесткий командно-административный характер, позволивший ей показать свою эффективность в военное время.

1.4. Система государственного управления в СССР во второй половине XX в.: основные противоречия общественного развития

После войны началась перестройка управления на мирные рельсы, демилитаризация, децентрализация и частичная демократизация системы управления. Были ликвидированы чрезвычайные органы управления, отменено совмещение одним лицом высших государственных должностей. В силу данного решения И.В. Сталин был освобожден от постов Председателя ГКО, Верховного Главнокомандующего, наркома обороны, оставшись лишь Председателем СНК СССР.

Система органов законодательной власти была перестроена на основе всенародных конституционных выборов в Советы разных уровней. Начался процесс перераспределения полномочий союзных и республиканских органов, были расширены права республик. Республиканские конституции, законодательные акты унифицировались на союзно-правовой основе.

15 марта 1946 г. был принят **Закон о преобразовании СНК СССР и республик в советы министров**, которые утверждались Верховными Советами и отчитывались строго перед ними. Значительно возросла роль Совета Министров СССР под председательством И.В. Сталина. Весной 1946 г. преобразованы отраслевые органы центрального управления. Ключевыми звеньями стали министерства, возглавляемые членами правительства.

Они осуществляли исполнительные и распорядительные функции, в их работе был заложен отраслевой принцип управления. В мирное время были отменены военные трибуналы, претерпела изменения судебная система. В 1948—1949 гг. впервые в истории Советского государства прошли всенародные выборы народных судей.

После смерти И.В. Сталина в 1953 г. в Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) началась борьба за власть. Политическое лидерство перешло к секретарю ЦК КПСС **Н.С. Хрущеву**. Понимая необходимость перемен для государства, он на XX съезде КПСС в феврале 1956 г. подверг резкой критике сталинский режим, массовые репрессии, тоталитаризм. В его докладе вся ответственность за репрессивные мероприятия возлагалась на И.В. Сталина и его окружение. Эта линия стала основополагающей, и на ее фоне политический курс Н.С. Хрущева выглядел либеральным, прогрессивным. Период хрущевского руководства страной получил название **«оттепель»**, которое отражало суть происходящего: некоторые послабления при сохранении в целом жесткого государственного контроля.

«Оттепель» отличалась непоследовательностью и противоречивостью. С одной стороны, наблюдались попытки демократизации, а, с другой стороны, многие мероприятия были непродуманными и незаконченными. Н.С. Хрущев сконцентрировал всю власть в своих руках: в марте 1958 г. он стал Председателем Совета министров СССР, оставаясь при этом на посту Первого секретаря ЦК КПСС.

Период правления Н.С. Хрущева — время поиска новых форм управления при сохранении командно-административной системы и жесткой централизации. В 1957 г. были упразднены отраслевые министерства, как неэффективные, и созданы совнархозы — республиканские и региональные территориальные советы народного хозяйства (всего около 100). В их управление передавалась часть производственных объектов, получивших право самостоятельно распределять производимую про-

дукцию. Для руководства совнархозами в 1962 г. был создан Высший совет народного хозяйства. Однако эксперимент привел к ухудшению ситуации, т.к. структура управления усложнилась, возросло число чиновников, а единая отраслевая система руководства экономикой оказалась разрушенной.

В 1962 г. был предпринят еще один эксперимент: **обкомы и райкомы КПСС были разделены на промышленные и сельские**. Прямым следствием стало **разрастание партийно-бюрократического аппарата**, что сводило на нет саму экономическую составляющую реформ. Ужесточение вертикального контроля не учитывало необходимости налаживания горизонтальных связей между предприятиями различных отраслей и ведомств.

Продолжающаяся **концентрация власти** в руках Хрущева вызывала серьезные опасения у партийно-политической элиты. Хозяйственные неудачи, колебания из стороны в сторону в идеологической сфере, административные эксперименты стали объективными причинами недовольства Н.С. Хрущевым. Вокруг него сформировалась скрытая оппозиция. 13 октября 1964 г. ввремя отдыха Н.С. Хрущева в Крыму, члены оппозиции собрали Пленум ЦК КПСС, на котором выдвинули обвинения в его адрес. Сторонники Н.С. Хрущева не смогли организовать ему достойную защиту. Сам он не решился выступить против партийного аппарата и ушел в отставку.

Первым секретарем ЦК КПСС был избран **Л.И. Брежнев** (с марта 1966 г. — генеральным секретарем). Он взял курс на стабилизацию и консервацию существующей системы. Для периода его руководства было характерно старение кадров: занимаемая партийная должность становилась фактически пожизненной. Консервация существующей системы негативно отразилась на экономическом и социальном развитии страны. Неслучайно эпоха правления Л.И. Брежнева получила название «эпохи застоя».

Централизация власти и бюрократизация достигли в 1970-е гг. невиданного размаха. Именно в этот период

в социальной структуре советского общества сформировалась такая прослойка, как номенклатура, представленная партийными, управленческими кадрами, которые пользовались различными привилегиями. Получили распространение семейственность, наследственность в передаче должностей, что имело крайне негативные последствия, выразившиеся в концентрации власти в руках отдельных кланов и региональных элит.

7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР принял новую **Конституцию**. В ней появились разделы, посвященные государству и личности, социальному развитию и культуре, внешней политике, защите социалистического отечества и др. В первом разделе Конституции отмечалось, что в СССР построено социалистическое общенародное государство и вся власть принадлежит народу. Статья 6 закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС. Конституция закрепила СССР как союзное, федеративное государство, права СССР и союзных республик. Высшим органом государственной власти являлся Верховный Совет СССР, состоявший из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Полномочия его были продлены с 4 до 5 лет. Верховный Совет избирал Президиум, который являлся высшим органом государственной власти в период между сессиями Верховного Совета СССР. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти СССР являлся Совет Министров СССР — правительство СССР. Специальный раздел Конституции был посвящен основам построения органов государственной власти и управления в союзных республиках. Высшим органом государственной власти РСФСР являлся Верховный Совет РСФСР, который избирал Президиум Верховного Совета РСФСР и образовывал Совет Министров — Правительство РСФСР.

Выборы в Советы народных депутатов носили формальный характер. Всех кандидатов отбирала бюрократическая верхушка партийного руководства. Избирателям оставалось лишь 100% голосованием «за»

подтвердить этот выбор. Никакой пост в исполнительной власти не мог занять беспартийный человек. Оппозиции не существовало. Главные политические решения принимала руководящая верхушка партии — Политбюро ЦК КПСС. Высшая партийная власть, а значит и реальная власть в стране, принадлежала первому лицу в партии — генеральному секретарю ЦК КПСС, который сам выбирал свою политическую команду. Нарастало противоречие между декоративной советской демократией и реальной партийно-чиновничьей диктатурой. Засилье командно-административной системы управления вело к кризису в социально-экономической и политической сферах.

Попытку изменить ситуацию к лучшему предпринял новый генеральный секретарь **Ю.В. Андропов**, пришедший к власти после смерти Л.И. Брежнева в 1982 г. и получивший заметную поддержку в обществе. Под его руководством принимались меры по укреплению трудовой дисциплины, повысились требования к руководящим кадрам, началась борьба с коррупцией. **К.У. Черненко**, занявший пост Генерального секретаря ЦК КПСС после смерти Ю.В. Андропова в феврале 1984 г., не смог продолжить начинания своего предшественника. В советском обществе нарастало недовольство и разочарование политикой партии, зрело осознание необходимости перемен.

1.5. Перестройка и распад СССР

Системный кризис советского общества в середине 1980-х гг. обусловил необходимость реформ. По инициативе генерального секретаря ЦК КПСС **М.С. Горбачева** был взят курс на перестройку, конечными целями которой провозглашались глубокое обновление всех сторон жизни, при сохранении существующего социалистического строя, общественной собственности на средства производства, планового характера экономики и марксистско-ленинской идеологии.

«Перестройка» — внутриполитический курс по реформированию советского общества, который осуществлялся с 1985 г. На XIX Всесоюзной конференции КПСС (28 июня — 1 июля 1988 г.) была принята резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы». Провозглашался курс на создание правового государства в советском варианте, расширение политических прав личности, повышение социальной активности советских людей. **Реализация реформы должна была пойти двум направлениям:**

1. возрождение полновластия Советов народных депутатов всех уровней;

2. избирательная реформа.

Согласно решениям XIX Конференции КПСС, высшим органом власти в стране должен был стать Съезд народных депутатов СССР, который избирает двухпалатный Верховный Совет СССР и Председателя Верховного Совета. Съезд народных депутатов СССР должен был собираться ежегодно и в его состав должны были войти не только депутаты от территорий, но и представители основных звеньев политической системы — КПСС, профсоюзов, комсомола, массовых общественных, кооперативных, творческих, научных организаций. Между сессиями Съезда народных депутатов вся полнота власти должна перейти к Верховному Совету СССР.

Избирательная реформа предусматривала проведение альтернативных выборов, ведение регулярной отчетности депутатов и возможность их отзыва, запрет на участие в Советах лиц, занимающих руководящие должности в органах исполнительной и судебной власти, ограничение времени пребывания на выборных должностях (не более двух сроков подряд) и установление пятилетнего срока полномочий для депутатов Советов всех уровней. Предусматривалось также изменение статуса исполнительной и судебной власти, которые ставились под полный контроль законодательной Советской власти.

1 декабря 1988 г. были приняты законы «Об изменении и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Они провозгласили установление советской демократической парламентской республики. Началась широкая демократизация политической жизни в стране. Политические решения принимались не узким кругом лиц, а широким народным представительством.

26 марта 1988 г. состоялись **выборы народных депутатов СССР**, которым предшествовала напряженная предвыборная кампания. I съезд народных депутатов СССР проходил с 25 мая по 9 июня 1989 г. На этом съезде М.С. Горбачев был избран Председателем Верховного Совета СССР, Н.И. Рыжков был назначен главой правительства. На этом съезде впервые сформировалась, по сути, антикоммунистическая оппозиция в форме Межрегиональной депутатской группы в составе 362 человек. Но отсутствие юридической компетентности и опыта у большинства депутатов создали условия для принятия взаимоисключающих актов.

II Съезд народных депутатов СССР состоялся в период с 12 декабря по 24 декабря 1989 г. На этом съезде оппозиционное меньшинство, которое возглавил Б.Н. Ельцин, потребовало отмены 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС в обществе. III Съезд народных депутатов СССР (12—15 марта 1990 г.) был внеочередным, и главным итогом его работы стало учреждение в СССР поста президента и избрание на этот пост М.С. Горбачева. Этот же съезд отменил 6-ю статью Конституции СССР. Одним из главных вопросов IV Съезда народных депутатов СССР (17—27 декабря 1990 г.) стал вопрос о сохранении СССР как союзного государства¹.

В результате преобразований на смену единовластии КПСС пришел политический плюрализм и политиче-

¹ История: XX век. Курс лекций / Под ред. А.Ф. Поломошнова. Пос. Персиановский, 2015. С. 220.

ская борьба, чему способствовала демократизация СМИ. В 1990 г. был принят закон «**О печати и других средствах массовой информации**», отменивший цензуру массовой информации и предоставивший право учреждать средства массовой информации не только государственным органам, но и отдельным гражданам. В результате возникло огромное количество независимых газет и журналов.

Получила развитие **гласность**, в условиях которой началась критика социалистической идеи, марксистско-ленинской доктрины и сформировался идейный плюрализм как основа для многопартийности. Авторитет КПСС стремительно падал. В 1989—1990 гг. появились Демократическая, Марксистская, Республиканская партии. В изменившихся условиях руководство было вынуждено пойти на принятие закона «Об общественных объединениях», узаконив в СССР многопартийность.

Съезд народных депутатов СССР стал ареной политической борьбы. Центральная власть ослабла. В ходе борьбы сложились два основных противоборствующих направления: первое, стоящее на позициях сохранения в реформированном виде советского социализма во главе с М.С. Горбачевым, и второе, выражающее антисоциалистические позиции во главе с Б.Н. Ельциным.

С ослаблением центральной власти обострились межнациональные конфликты, усилились центробежные тенденции и сепаратизм. В конце 1980-х гг. в союзных республиках сложилась очень напряженная обстановка, которая привела к многочисленным межэтническим конфликтам (в Тбилиси, Баку, Вильнюсе, Риге). Эти процессы способствовали принятию парламентами ряда союзных республик деклараций о полной экономической и политической самостоятельности, т.е. о суверенитете. 12 июня 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете приняла РСФСР. 12 июня 1991 г. на первых в истории России всенародных президентских выборах президентом РСФСР был избран Б.Н. Ельцин.

Стремясь сохранить целостность СССР, правительство М.С. Горбачева приняло ряд законов, направленных на решение межнациональных проблем демократическим путем, на перераспределение власти между центром и республиками в пользу республик, на увеличение возможностей возрождения национальных культур и т.п. 17 марта 1991 г. был проведен общенародный референдум по вопросу о сохранении Союза. Из 80% граждан, принявших в нем участие, более 76% высказались за сохранение СССР. Шесть республик бойкотировали референдум: Литва, Эстония, Латвия, Грузия, Молдавия, Армения. Таким образом, легитимность референдума была неполной.

В 1991 г. правительство СССР предприняло попытку объединить республики с помощью нового союзного договора. 23 апреля 1991 г. в **Ново-Огареве** представителями девяти союзных республик предварительно подписан был новый союзный договор.

Руководящие партийно-государственные деятели, которых не устраивала политика М.С. Горбачева, составили оппозицию и попытались отстранить его от власти. 19 августа 1991 г., воспользовавшись отсутствием президента в стране, группа государственных деятелей (в составе вице-президента Г.И. Янаева, премьер-министра В.С. Павлова и др.) объявила о создании Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП), обещая с помощью решительных мер навести порядок в стране, предотвратить распад СССР. Против ГКЧП выступило руководство России во главе с Б.Н. Ельциным, которое смогло быстро переломить ситуацию в свою пользу. 21 августа члены ГКЧП были арестованы, их действия квалифицированы как государственный переворот. К возвращению М.С. Горбачева в столицу власть в стране фактически перешла в руки Верховного Совета России.

Последний **V Съезд народных депутатов СССР** состоялся 5 сентября 1991 г. Исходя из новой политической

ситуации, съезд принял закон «Об органах государственной власти и управления СССР в переходный период», среди которых самого съезда уже не было: он объявил о самороспуске, не пытаясь продолжить борьбу за сохранение СССР.

В сентябре 1991 г. из состава СССР вышли Латвия, Эстония, Литва. Авторитет М.С. Горбачева после августовских событий резко упал, и его попытки заключить новый союзный договор оказались безуспешными.

8 декабря 1991 г. лидеры трех республик — России, Белоруссии и Украины под Минском, в Беловежской пуще, втайне от М.С. Горбачева подписали соглашение о прекращении действия Союзного договора 1922 г, и о создании Содружества независимых государств (СНГ). М.С. Горбачев, выступавший за сохранение СССР, 25 декабря 1991 г. подал в отставку.

26 декабря 1991 г. была принята декларация № 142-Н о прекращении существования СССР. «Перестройка» не сумела реализовать поставленные задачи. Система государственного управления оказалась не приспособлена к новым реалиям и претерпела значительные изменения¹.

Контрольные вопросы к главе

1. Что являлось источником советской власти?
2. На каких принципах учреждалась РСФСР? Назовите высшие органы власти и управления в РСФСР.
3. Можно ли считать СССР федеративным государством? Аргументируйте свою позицию по данной проблематике.
4. Каков порядок формирования ВЦИКа?
5. В чем заключались особенности Конституции 1936 г.?
6. Выделите специфические черты сталинского варианта тоталитаризма.

¹ Верт Н. История советского государства. 1900—1991 / Пер. с фр. М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. С. 321.

7. Какое значение в отечественной истории имел секретный доклад Н.С. Хрущева на XX съезде партии?

8. Какие привилегии имела в Советском Союзе партийная номенклатура?

9. Раскройте историческую роль выборов на Съезды народных депутатов на альтернативной основе.

10. Когда была предпринята последняя попытка сохранить единое государство?

Практические задания к главе

Задание 1. Укажите автора и год составления приведенного ниже документа. Охарактеризуйте реформу, о которой говорится в отрывке. Назовите ее причины и последствия.

«К обмену будут предъявлены банковские и казначейские билеты на сумму около 60 млрд рублей. При обмене денег по соотношению пять к одному денежная масса уменьшится на 48 млрд рублей и на руки населению будет выдано 12 млрд рублей денежными знаками нового образца... Представляется целесообразным одновременно с обменом произвести переоценку по указанному соотношению денежных накоплений населения, образовавшихся, в основном, в годы войны в виде вкладов населения в сберегательных кассах и Госбанке, свидетельств на получение компенсации за неиспользованные во время войны отпуска, облигации займа 1938 г.

В результате денежной реформы общая сумма государственных обязательств сократится примерно на 70 млрд рублей, в том числе за счет эмиссии на 52 млрд рублей (включая пропавшие и потерянные деньги в сумме около 4 млрд рублей), за счет вкладов населения и свидетельств сберегательных касс — на 16 млрд рублей.

Выпуск новых денежных знаков следует вплотную приблизить к моменту отмены карточек, с тем, чтобы путем открытой торговли по единым ценам в известной мере компенсировать широким слоям трудящихся потери, связанные с обменом, ослабить возможные временные затруднения в товарообороте, предотвратить образование спекулятивных доходов и укрепить престижных денег».

Задание 2. Ознакомьтесь с документом. Укажите время его составления. Кто был его автором? Назовите причины и последствия принятия данного документа.

«... Центральный Комитет, располагая многочисленными фактами, свидетельствующими о грубом произволе в отношении партийных кадров, выделил партийную комиссию Президиума ЦК, которой поручил тщательно разобраться в вопросе о том, каким образом оказались возможными массовые репрессии против большинства состава членов и кандидатов Центрального Комитета партии, избранного XVII съездом ВКП(б).

Комиссия ознакомилась с большим количеством материалов в архивах НКВД, с другими документами и установила многочисленные факты фальсифицированных против коммунистов, ложных обвинений, вопиющих нарушений социалистической законности, в результате чего погибли невинные люди. Выясняется, что многие партийные, советские, хозяйственные работники, которых объявили в 1937—1938 годах «врагами», в действительности никогда врагами, шпионами, вредителями и т.п. не являлись, что они, по существу, всегда оставались честными коммунистами, но были оклеветаны, а иногда, не выдержав зверских истязаний, сами на себя наговаривали (под диктовку следователей-фальсификаторов) всевозможные тяжкие и невероятные обвинения. Комиссия представила в Президиум ЦК большой документальный материал о массовых репрессиях против делегатов XVII партийного съезда и членов Центрального Комитета, избранного этим съездом. Этот материал был рассмотрен Президиумом Центрального Комитета.

Установлено, что из 139 членов и кандидатов в члены Центрального Комитета партии, избранных на XVII съезде партии, было арестовано и расстреляно (главным образом в 1937—1938 гг.) 98 человек, то есть 70 процентов...

Такая судьба постигла не только членов ЦК, но и большинство делегатов XVII съезда партии. Из 1966 делегатов съезда с решающим и совещательным голосом было арестовано по обвинению в контрреволюционных преступлениях значительно больше половины — 1108 человек. Уже один этот факт говорит, насколько нелепыми, дикими, противоречащими здравому смыслу были обвинения в контрреволюционных преступлениях, предъявленные, как теперь выясняется, большинству участников XVII съезда партии.

Это произошло в результате злоупотребления властью со стороны Сталина, который начал применять массовый террор против кадров партии.

Почему массовые репрессии против актива все больше усиливались после XVII съезда партии? Потому, что Сталин к этому времени настолько возвысился над партией и над народом, что он уже совершенно не считался ни с Центральным Комитетом, ни с партией. Если до XVII съезда он еще признавал мнение коллектива, то после полного политического разгрома троцкистов, зиновьевцев, бухаринцев, когда в результате этой борьбы и побед социализма было достигнуто сплочение партии, сплочение народа, Сталин все больше и больше переставал считаться с членами ЦК партии и даже с членами Политбюро. Сталин полагал, что он может теперь сам вершить все дела, а остальные нужны ему как статисты, всех других он держал в таком положении, что они должны были только служить и восхвалять его».

Глава 2 ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В КОНЦЕ XX — НАЧАЛЕ XXI вв.

2.1. Политические реформы и становление новой российской государственности

После роспуска СССР начался процесс ликвидации прежних структур власти и управления. Становление новой государственности в России происходило в условиях острой внутривластной борьбы. Фактически в стране действовала советская Конституция 1977 г., в которую в 1991—1993 гг. внесены были многочисленные изменения. 21 апреля 1992 г. изменилось официальное название государства. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика была переименована в Российскую Федерацию — Россию.

Тем не менее, было четкого разделения функций и компетенции властей. В таких условиях развернулся сложный процесс выбора конкретной формы государ-

ственности. Ключевую роль в политической жизни страны играло соотношение политических сил внутри парламента. Политические силы внутри парламента делились на партийные, депутатские фракции. Уже на I Съезде Советов народных депутатов России, проходившем 16 мая — 22 июня 1990 г. четко обозначились **три основные политические группировки:**

- 1) сторонники рыночных реформ или правые;
- 2) сторонники коммунистического курса развития или левые;
- 3) центристы, составившие оставшуюся треть депутатов.

Примерное равновесие между этими тремя политическими группировками российского парламента делало политическую ситуацию в стране крайне неустойчивой, т.к. наблюдались периодические колебания парламента вправо или влево, на почве которых постоянно осложнялись отношения с исполнительной властью во главе президентом.

Переходный характер российской государственности обусловил противостояние исполнительной и законодательной ветвей власти, у каждой из которых сложилось свое представление о стратегии социально-экономических реформ, о формах и методах их реализации. Со временем негативные социальные последствия радикальных рыночных реформ обусловили переход большинства членов Верховного Совета России в ряды противников исполнительной власти, президента **Б.Н. Ельцина**.

Конфликт парламента и президента усилился весной 1993 г., когда на VIII (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР 10—13 марта 1993 г. рассматривались поправки к действующей Конституции, которые ограничивали полномочия президента. В противостоянии президента и парламента нашло отражение непримиримость позиций сторонников радикальных рыночных преобразований и защитников советской власти, противников внедрения капиталистической системы в российское общество.

Во Всероссийском референдуме, состоявшемся 25 апреля 1993 г. приняло участие 62—64% граждан, имевших право голоса. Большинство из них высказалось за доверие президенту и его внутриполитическому курсу. Ободренные итогами референдума президентские структуры перешли в решительное наступление. Осенью 1993 г. противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти достигло кульминации и приобрело вооруженный характер.

21 сентября 1993 г. Б.Н. Ельцин издал указ, в котором объявил о роспуске Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Одновременно было заявлено о проведении в декабре 1993 г. выборов нового органа законодательной власти, двухпалатного парламента — Федерального Собрания. Началась радикальная ломка советской государственной системы. Руководство Верховного Совета, Конституционный Суд квалифицировали президентский указ как неконституционный, а действия президента — как государственный переворот¹.

Парламент пошел на утверждение альтернативных министров обороны, безопасности и внутренних дел и заявил о временном переходе полномочий президента, согласно Конституции, к вице-президенту А.В. Руцкому. Однако рычаги исполнительной власти находились в руках президента, ему подчинялись и силовые структуры. Конфликт парламента и президента мирно разрешиться уже не мог. 3 октября 1993 г. началась вооруженная стадия конфликта: сторонники Верховного Совета захватили здание московской мэрии и пытались штурмовать телецентр «Останкино». 4 октября сторонники президента, применив танки, осуществили захват «Белого дома», где располагался Верховный Совет. Победа осталась за президентскими структурами, а руководство оппозиции подверглось преследованиям. В ходе вооруженного

¹ История: XX век. Курс лекций / Под ред. А.Ф. Поломошнова. Пос. Персиановский, 2015. С. 234.

конфликта в Москве в октябре 1993 г. по официальным данным погибло около 150 человек. События 3—4 октября 1993 г. получили неоднозначную оценку. Сторонники радикальных рыночных реформ оценивают их как «подавление коммунистического мятежа», а противники реформ квалифицируют как «антиконституционный, военный переворот».

Фактически разогнав парламент и арестовав оппозицию, приостановив деятельность Конституционного Суда, Б.Н. Ельцин приступил к слому старой системы и стал формировать новые структуры политической власти. 7 октября 1993 г. президент он издал указ «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы», которым принял на себя законодательные полномочия. 9 октября 1993 г. президент прекратил полномочия Советов всех уровней.

В конце 1993 г. была принята новая **Конституция**. Согласно ей страна стала президентской республикой. Высшим органом законодательной власти объявлялось Федеральное Собрание, состоящее из двух палат — Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной думы (нижняя палата). Органом исполнительной власти по Конституции называлось Правительство РФ. Президент, избираемый всенародным голосованием на 4 года, был главой государства и наделялся широчайшими полномочиями: определять основные направления внутренней и внешней политики государства, являться Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России, представлять Государственной думе кандидатуры Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора, судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов, назначать федеральных министров, принимать решение об отставке Правительства, обладать правом распускать думу и назначать новые выборы в случае троекратного отклонения Думой кандидатуры Председателя Правительства. В Конституции закреплено обязательное одобрение государственного бюджета

и утверждение представляемых президентом кандидатур на высшие государственные посты обеими палатами Федерального Собрания. Основным закон провозгласил Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления¹.

12 декабря 1993 г. состоялись **выборы в Федеральное Собрание**. Большинство мест в Государственной думе получили партии коллективистской, социалистической, державно-националистической ориентации (КПРФ, Аграрная партия, ЛДПР и т.п.). Таким образом, ни правые, ни левые в I Государственной думе не получили устойчивого большинства. В условиях преобладания властных полномочий президента члены парламента мало влияли на правительственную политику.

В Совет Федерации входили главы законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Одним из первых совместных шагов президента и Федерального Собрания явилась подготовка в апреле 1994 г. договора об общественном согласии, в котором содержалась идея о неприемлемости силовых методов разрешения противоречий, конфликтов, возникающих в обществе, о необходимости поиска компромиссов.

Экономический кризис, падение уровня жизни населения к середине 1990-х гг. чрезвычайно обострили политическую ситуацию в стране ко времени очередных парламентских и президентских выборов. Выборы во II Государственную думу состоялись 17 декабря 1995 г. Больше всех голосов набрали партии КПРФ, ЛДПР, «Наш дом — Россия», Яблоко.

В 1996 г. состоялись выборы президента Российской Федерации. Основная борьба развернулась между лидером радикальных реформаторов Б.Н. Ельциным и лидером коммунистической оппозиции Г.А. Зюгановым. Хотя президент Б.Н. Ельцин к 1996 г. утратил былую

¹ История: XX век. Курс лекций / Под ред. А.Ф. Поломошнова. Пос. Персиановский, 2015. С. 235.

популярность из-за неудач экономических реформ, провалов в ходе Чеченской войны и коррупционных скандалов в своем окружении, тем не менее, в итоге он одержал победу. Многие объясняют такой результат выборов применением технологии избирательного плюрализма, использованием административного ресурса, мощной поддержкой действующего президента представителями финансовой олигархии, и даже возможными фальсификациями при подсчете голосов.

На втором сроке президента Б.Н. Ельцина критическая ситуация в стране усугубилась. Затянувшиеся военные действия на Кавказе, тяжелое экономическое положение, социальные проблемы не способствовали росту популярности президента. В конце 1999 г. Б.Н. Ельцин принял решение о своей отставке с поста президента России, оставив главу правительства В.В. Путина исполняющим обязанности главы государства. Выборы в Государственную думу 19 декабря 1999 г. продемонстрировали происходивший в обществе поворот в сторону стабильности и гражданского согласия: сложились благоприятные политические условия для конструктивного взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти. Досрочные выборы президента Российской Федерации в связи с добровольной отставкой Б. Ельцина были назначены Советом Федерации на 26 марта 2000 г. В выборах приняли участие примерно 66% избирателей. Большинство голосов получил В.В. Путин вызвав новую эпоху политических преобразований.

2.2. Особенности государственного управления в России на современном этапе

Утверждение в должности нового, всенародно избранного Президента России **В.В. Путина** в 2000 г. привело к укреплению государственных институтов власти всех уровней. Фундаментом новой власти стал патернализм. Он считал, что решить историческую задачу восстанов-

ления российской государственности сможет только сильный президент. Позже идеологи из администрации президента назвали эту конструкцию «суверенной демократией». Новая команда президента поставила перед собой цель: выстроить четко работающую исполнительную вертикаль власти, добиться правовой дисциплины и действенной судебной системы.

С этой целью в 2000 г. на территории России было создано **7 федеральных округов и институт полномочных представителей Президента в округах**, что заметно приблизило федеральную власть к регионам. Законодательства регионов были приведены в соответствие с Конституцией РФ. Отношения между центром и регионами стали строиться только на основе федеральных законов. Из конституций республик было изъято положение об их суверенном статусе. Спорам о разделении полномочий между Москвой и субъектами федерации был положен конец.

Другой важной политической реформой 2000 г. стала **реорганизация Совета Федерации**, которая также серьезно ущемила права регионов и их региональных лидеров. Ранее Сенат состоял из губернаторов и председателей региональных собраний. В июне 2000 г. был принят федеральный закон, по которому Верхняя палата парламента формировалась не из руководителей исполнительных и представительных органов власти субъектов федерации, а из их рядовых назначенцев. При этом сенаторами становились только те лица, которые прошли фильтр президентской администрации. Новый Совет Федерации быстро утратил признаки самостоятельности, стал мало похож на законодательный орган власти, трансформировался в пропрезидентский.

Для губернаторов президент создал **Государственный совет**, совещательный орган, призванный давать стратегические рекомендации для разработки новой законодательной базы. Как неконституционное учреждение Госсовет стал не противовесом главе государств, а скорее его придатком. Губернаторы, даже наиболее строптивые,

стали выстраиваться под президента. Эта тенденция еще более усилилась с 2004 г., когда В.В. Путин после теракта в Беслане отменил выборы губернаторов. Руководителей регионов стала назначать верховная власть, рядовые избиратели этого права лишились, а позиции президента и правительства окрепли.

Для укрепления вертикали власти В. Путин уделял значительное внимание своему административному корпусу. При этом в кадровой политике он опирался на два принципа: консерватизм и лояльность. Многие из губернаторов и высших чиновников ельцинского периода были сохранены на своих местах. Однако, при подборе новых людей на ключевые посты, президент опирался на самых лояльных, корпоративно близких людей.

В конце февраля 2004 г. произошла реорганизация правительства. Число министерств было сокращено с 30 до 17. В систему федеральной исполнительной власти включили новые органы — многочисленные федеральные службы и агентства. Надежной опорой президента стали силовые структуры: армия, МВД, ФСБ. При Б.Н. Ельцине лица с военным образованием во властных структурах составляли 6,7%, при В.В. Путине — 26,6%, в высшем руководстве страны 58,3%. Данная тенденция не только укрепила властную вертикаль, но и авторитарный стиль управления в стране.

Еще одним шагом, усилившим позиции президента и государства, стал закон 2001 г. о политических партиях. Он ограничил возможности создания партий, устранил из политической жизни мелкие партии, усилил контрольные функции государства на выборах. Появилась мощная проправительственная и пропрезидентская партия «Единая Россия». Весной 2005 г. был принят закон о выборах в Госдуму исключительно по партийным спискам. Территориальное представительство в Государственной думе (одномандатные избирательные округа) было упразднено. Госдума приняла поправки к федеральному законодательству, позволившие партии, победившей на выборах

в региональный парламент, предлагать президенту свою кандидатуру на губернаторский пост. В подавляющем числе регионов это право принадлежало «Единой России». Партия полностью подчинила себе Госдуму, которая утратила политическую самостоятельность и стала полностью подконтрольна президенту.

Политическую систему, созданную В.В. Путиным одни политологи определяют как «моноцентристскую», другие как «управляемый плюрализм», третьи как бюрократическо-авторитарный режим, четвертые как демократическую власть. Приход к власти В.В. Путина охарактеризовался усилением вертикали власти, повышением роли государства в социально — экономической сфере. Политические преобразования в значительной степени носили авторитарный характер.

С мая 2008 г. по май 2012 г. президентом России был Д.А. Медведев, В.В. Путин занял должность председателя правительства. Д.А. Медведев предложил внести в Конституцию РФ поправки об увеличении срока президентских полномочий с четырех до шести лет, депутатов Госдумы с четырех до пяти лет. Следующим шагом президента в политической сфере стало лишение Конституционного суда права выбирать своего председателя. Данную функцию передали Совету Федерации по представлению главы государства. По решению Президента сенаторами становились только депутаты из числа избранных в региональные органы власти¹.

В июне 2011 г. Д.А. Медведев выступил с инициативой децентрализации управления и перераспределения полномочий между разными уровнями власти. На реги-

¹ Мильто А.В. Социокультурные и экономические аспекты глобализации в историческом контексте // Экономика и управление: теория и практика: Сборник научных трудов IV Национальной научно-практической конференции научно-педагогических и практических работников с международным участием / Кол. авторов; под ред. А.Д. Бурыкина и А.В. Юрченко. Ярославль: СОЮЗ-ПРЕСС, 2021. С. 485.

ональный уровень было передано более 100 федеральных функций. Восстановлены прямые выборы руководителей субъектов РФ. Более либеральными стали требования к регистрации политических партий.

Был принят новый закон, касающийся органов правопорядка. **1 марта 2011 г. милиция в официально прекратила свое существование, ей вернули название «полиция».** Реформа привела к централизации деятельности правоохранительных органов. Упразднили институты милиции общественной безопасности и криминальной милиции. В отличие от милиции, частично подчиненной власти субъекта федерации, полиция с ним сегодня не связана.

По окончании срока Д.А. Медведев добровольно передал свои президентские полномочия В.В. Путину, объяснив это тем, что В.В. Путин пользуется большим доверием у населения и принесет больше пользы стране. В.В. Путин по возвращении на пост президента начал постепенную отмену решений своего предшественника. Было усложнены выборы губернаторов. Выдвиженцу в губернаторы надо пройти два фильтра — президентский и муниципальный, т.е. получить согласие президента и добиться поддержки необходимого числа муниципальных депутатов. В отдельных субъектах выборы заменены назначением главы региона непосредственно центральной властью. Предельный возраст высокопоставленных чиновников по инициативе В.В. Путина повышен до 70 лет.

В 2018 г. В.В. Путин баллотировался на **четвертый президентский срок и одержал победу.** 15 января 2020 г. в послании Федеральному собранию Путин предложил внести **поправки в Конституцию Российской Федерации.** В ходе проведения всеобщего голосования внесение поправок одобрили реформу 77,92% участвовавших в нем граждан. 4 июля 2020 г. в силу вступила обновленная Конституция.

В новой Конституции появился блок поправок, связанных с полномочиями органов власти. Одно лицо может

занимать должность президента не больше двух сроков — из п. 3 ст. 81 было исключено слово «подряд». В.В. Путин при этом все-таки сможет баллотироваться на пост главы государства снова — ст. 81 дополнили пунктом 31. В нем поясняется, что прежнее количество президентских сроков для человека, уже занимавшего этот пост, обнуляется с момента вступления в силу поправок к Конституции.

Другое важное изменение связано с ролью Государственного совета. В обновленной Конституции он получил дополнительные полномочия определять направления внутренней и внешней политики и социально-экономического развития государства. Ранее эти функции были распределены между президентом, его администрацией и правительством. Некоторые конституционные юристы говорили, что данная поправка нарушает принцип разделения властей.

Полномочия президента были расширены. Глава государства по новой версии Основного закона осуществляет общее руководство правительством, а председатель Правительства Российской Федерации несет перед ним персональную ответственность. В Конституции закрепили неприкосновенность для бывших президентов — раньше ее гарантировал только федеральный закон. Кроме того, после окончания срока президент получит право пожизненно занимать кресло сенатора.

Верхняя палата лишилась части полномочий. Государственная дума получила право утверждать весь состав правительства. Правда, если депутаты не утвердят более трети кандидатур министров, то президент получит право распустить думу.

По мнению политологов, после принятия поправок принципиально в управлении государством ничего не изменилось, власть, как и ранее, сосредоточена в руках президента. В целом усилия государственной власти направлены на достижение стабильности в обществе, на завершение перехода к новой общественно-политической системе. Однако современной состоянием системы

управления требует дальнейших преобразований в сторону демократического правового государства.

Контрольные вопросы к главе

1. Какие трудности возникли перед независимым Российским государством в 1991 г.?
2. Почему возникло противостояние разных ветвей власти в начале 1990-х гг.? Чем оно закончилось?
3. Каков порядок формирования Совета Федерации?
4. Какие изменения произошли в политической системе РФ, начиная с 1993 г.?
5. Каковы основные направления государственной экономической и социальной политики в 2000-е гг.?
6. С какой целью создавались федеральные округа?
7. Охарактеризуйте итоги президентских выборов в России 2008 г.
8. Какие изменения в системе управления произошли в правление президента Д.А. Медведева?
9. Как можно определить характер государственного управления в России в XXI в.?
10. Какие поправки были внесены в Конституцию в 2020 г.?

Практические задания к главе

Задание 1. Проанализируйте подход к современной модели российского федерализма.

Согласны ли Вы с данным суждением? Обоснуйте свое мнение.

«По мнению В.И. Савина, «современная модель российского федерализма находится в стадии «переходного» периода, имеет место конкуренция трех типов федерализма на Российской почве: дуалистического (построенного на концепции двойственности суверенитета в федерации), централизованного федерализма (основанного на презумпции абсолютного гегемонизма Федерального центра) и кооперативного федерализма

(предполагающего не только автономную деятельность Федерации и субъектов в сферах их исключительных полномочий, но и сотрудничество, взаимную координацию (согласование) актов и действий в сфере совместного ведения, развитие партнерских отношений по вертикали и горизонтали федеративных связей)».

Задание 2. Прочитайте отрывок из текста Закона «О поправке к Конституции Российской Федерации» 2020 г. Ответьте на вопросы:

1. Как изменились компетенции президента?
2. Как внесенные изменения сказались на принципах государственного управления в России?

14) часть 2 статьи 80 изложить в следующей редакции:
«2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.»;

15) статью 81 изложить в следующей редакции:
«1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требования к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяются на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята

в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков.

3¹. Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением.

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.»

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бородкин А.В., Громова М.В., Мильто А.В.* История управленческой и финансовой мысли: Учебное пособие. — Ярославль: СОЮЗ-ПРЕСС, 2021. — 186 с.
2. *Бушуев С.В., Миронов Г.Е.* История государства Российского: Историко-библиографические очерки. Книга первая. IX—XVI вв. — М.: Книжная палата, 1991. — 544 с.
3. *Верт Н.* История советского государства. 1900—1991 / Пер. с фр. — М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. — 480 с.
4. *Греков Б.Д.* Киевская Русь. — М.: Госполитиздат, 1953. — 568 с.
5. *Гумилев Л.Н.* От Руси до России: очерки этнической истории. — М.: Айрис-пресс, 2007. — 320 с.
6. *Зимин А.А.* Россия на рубеже XV—XVI столетий (Очерки социально-политической истории). — М.: Мысль, 1982. — 333 с.
7. *История: XX век. Курс лекций / Под ред. А.Ф. Поломошнова.* — Пос. Персиановский, 2015. — 268 с.
8. *Карамзин Н.М.* О древней и новой России: избранная проза и публицистика. — М.: Жизнь и мысль, 2002. — 478 с.
9. *Карр Э.* История Советской России. Книга 1: Том 1, 2. Большевицкая революция. 1917—1923. — М.: Прогресс, 1990. — 768 с.
10. *Мильто А.В.* Социокультурные и экономические аспекты глобализации в историческом контексте // Экономика и управление: теория и практика: Сборник научных трудов IV Национальной научно-практической конференции научно-педагогических и практических работников с международным участием / Кол. авторов; под ред. А.Д. Бурыкина и А.В. Юрченко. — Ярославль: СОЮЗ-ПРЕСС, 2021. — С. 481—486.
11. *Носов Н.Е.* Становление сословно-представительных учреждений в России. — М.: Наука, 1969. — 607 с.

12. *Платонов С.Ф.* Полный курс лекций по русской истории. — М.: АСТ, 2017. — 720 с.

13. *Подрепный Е.И.* История государственного управления в России. Курс лекций. — Н.Н. Новгород: ННГУ, 2010. — Режим доступа: <http://samzan.ru/62003> (дата обращения: 25.08.2021).

14. Политическая история: Россия — СССР — Российская Федерация. В 2-х т. — М.: Терра, 1996. Т. 1 — 656 с.; Т.2 — 720 с.

15. *Рыбаков Б.А.* Киевская Русь и русские княжества. XII—XIII вв. — М.: Наука, 1993. — 592 с.

16. *Сапожникова Н.Д.* История России с древнейших времен до наших дней: учеб. пособие. — Екатеринбург: ФГАО ВПО «Рос. гос. проф.-пед. ун-т», 2013. — 500 с.

17. *Сахаров А.М.* Образование и развитие Российского государства XIV—XVII вв. — М.: Высшая школа, 1969. — 224 с.

18. *Скрынников Р.Г.* История российская IX—XVII вв. — М.: Весь мир, 1997. — 496 с.

19. *Соловьев С.М.* Сочинения: В 18 кн. Кн.1: История России с древнейших времен. Т. 1—2. — М.: Голос, 1993. — 768 с.

20. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. — СПб.: Комплект, 1992. — 680 с.

21. *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XV—XVII вв. — М.: Наука, 1978. — 417 с.

22. *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. — Л.: ЛГУ, 1980. — 254 с.

Учебное издание

МИЛЬТО Анна Валентиновна

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Публикуется в авторской редакции
Дизайн обложки *Вершинина И.А.*
Компьютерная верстка *Вершинина И.А.*

Издательство «Прометей»
119002, г. Москва, ул. Арбат, д. 51, стр. 1
Тел./факс: +7 (495) 730-70-69
E-mail: info@prometej.su

Подписано в печать 00.00.2021
Формат 60×84/16. Объем 10,375 п.л.
Тираж 500 экз. Заказ № 000

