

Серия «Государственное и муниципальное управление»

# История государственного управления в России

Под редакцией  
профессора *А.Н. Марковой*,  
профессора *Ю.К. Федулова*

Третье издание,  
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования  
Российской Федерации в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим специальностям*

*Рекомендовано Учебно-методическим центром  
«Профессиональный учебник» в качестве учебника  
для студентов вузов, обучающихся по специальности  
«Государственное и муниципальное управление» (080504)*



Москва • 2007

УДК [352.075:94](470+571)(075.8)

ББК 67.3(2)я73-1

И90

**Рецензенты:**

*кафедра теории организации и управления  
Института государственного и муниципального управления  
Государственного университета управления;*  
канд. юрид. наук, проф. *Н.Н. Ефремова*  
(Институт государства и права РАН)

Главный редактор издательства

кандидат юридических наук, доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

**И90** **История** государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Под ред. А.Н. Марковой, Ю.К. Федулова. — 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 319 с. - (Серия «Государственное и муниципальное управление»).

**И. Маркова, Анна Николаевна, ред.**

ISBN 978-5-238-01218-6

Агентство СІР РГБ

Рассматривается государственное управление в России от IX в. до настоящего времени (начала XXI в.). Выделены основные этапы в эволюции аппарата управления Российского государства, рассмотрены становление и формирование центральных и местных органов государственного управления, судебной системы, важнейшие реформы по их переустройству и усовершенствованию в различные периоды русской истории.

Вводная глава содержит основные понятия о государстве, его типах, видах правления, что дает представление о многообразии мирового опыта государственного строительства. Расширен и доработан раздел по формированию новой системы государственного устройства в период созидания социализма и существования уникального в истории человечества государства — Советского Союза. Включены материалы по развитию государственности России в постсоветский период.

Для студентов вузов, работников государственных и муниципальных служб, а также всех интересующихся проблемами государственного управления и историей Отечества (1-е изд. - ЮНИТИ, 1997; 2-е изд. - ЮНИТИ, 2002).

**ББК 67.3(2)я73-1**

ISBN 978-5-238-01218-6 © ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 1997, 2002, 2007

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2007

## От авторов

Учебник подготовлен по дисциплине «История государственного управления в России». Цель изучения дисциплины — формирование у будущих специалистов теоретических знаний и практических навыков по анализу текущей ситуации в области государственного и муниципального управления с учетом исторического прошлого.

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

В ходе изучения предмета ставятся задачи:

- ознакомить студентов с историческим опытом России по государственному и муниципальному управлению;
- показать основные тенденции в развитии государственности России;
- привить навыки практического анализа конкретных решений, принимаемых в области государственного управления, как центрального, так и местного;
- научить их соотносить тип государственного управления и уровень экономического развития страны в определенные периоды времени.

В учебнике рассмотрены аспекты становления государства в России, его формы и этапы развития, прослежены основные закономерности в формировании государственного аппарата, особенности его структуры в зависимости от выполняемых функций.

В книге представлен материал о важнейших реформах государственного управления хозяйственной, политической и культурной (включая религиозную) жизни общества в нашей стране на разных исторических этапах.

Развитие государственного управления показано на протяжении одиннадцати веков, начиная от Киевской Руси (IX в.) и до настоящего времени (начало XXI в.). Структура учебника отражает основные исторические этапы развития Российского государства. Вводная глава позволит студентам познакомиться с основными понятиями о государстве, его типах, видах правления, политических режимах в истории не только России, но и человечества в целом. Это даст пред-

ставление о многообразии мирового опыта государственного строительства и о том, что государственное устройство нашей страны — только один из множества вариантов, обусловленный сочетанием различных факторов (природно-географических, экономических, геополитических, этнических и др.).

Для лучшего закрепления изучаемого материала все главы учебника содержат извлечения из исторических исследований, раскрывающие портреты ведущих правителей Российского государства; обобщающие схемы государственного устройства и аппарата управления соответствующего исторического этапа, а также фрагменты из законодательных документов конкретной эпохи.

Учебник дополняет материал о государственной символике России.

**Авторы учебника — коллектив кафедр истории экономики, политики и культуры ВЗФЭИ:**

канд. экон. наук, доцент *Ф.О. Айсина* (гл. 7, библиографический список);

канд. ист. наук, доцент *\С.Д. Бородина\* (гл. 4);

канд. ист. наук, доцент *Н.О. Воскресенская* (гл. 6);

канд. экон. наук, профессор *Н.С. Кривцова* (гл. 1);

д-р экон. наук, профессор *А.Н. Маркова* (предисловие, гл. 3, таблицы по государственному устройству и аппарату управления ко всем главам);

ст. преподаватель *Е.М. Мурашова* (гл. 5);

канд. ист. наук, доцент *В.Е. Носов* (гл. 2, государственная символика);

д-р экон. наук, профессор *Ю.К. Федулов* (гл. 8, 9, 10);

канд. ист. наук, доцент *Р.М. Черных* (вводная глава).

*Ответственные редакторы:* д-р экон. наук, профессор *А.Н. Маркова* и д-р экон. наук, профессор *Ю.К. Федулов*.

# ВВОДНАЯ ГЛАВА

**Государство: понятие, признаки, атрибуты** Государство — центральный институт политической системы. Термин «*государство*» можно понимать в трех значениях.

1. В широком смысле под государством понимается страна, общество, народ, т.е. организация большой социальной группы. В этом значении слова говорят, например, о Российском государстве, немецком, французском и т.п.

2. Под государством понимают целостность определенных внутриаггосударственных связей и их форм, т.е. с точки зрения роли государственного аппарата, его структуры. В данном случае понятию государства тождественны понятия «правительство», «администрация».

3. В узком смысле под государством понимается организация, обладающая верховной властью на определенной территории; система органов и формально-правовых принципов, определяющих их функционирование.

## *Государство обладает рядом признаков*

**Принудительность** — отделение публичной власти от общества, ее несовпадение с организацией всего населения, появление слоя профессионалов-управленцев. Гаагской конвенцией (1930) и Всеобщей декларацией прав человека (1948) безгосударственность (апатрицизм) трактуется как аномальное явление, поскольку она ведет к конфликтам и правовой незащищенности личности. Государство располагает специализированными органами принуждения, применяемого в ситуациях, определяемых законами. Государственное принуждение первично и приоритетно по отношению к праву использования принуждения и силы другими органами в пределах данного государства.

**Суверенность** государства означает его верховную власть на определенной территории. В любом обществе действуют различные властные органы, их множество, например, партийные, производственные, мафиозные и др. Но высшей властью, решения которой обязательны для всех граждан, организаций и учреждений, обладает лишь государство. Государство всюду остается главным выразителем суверенитета общества, народа, этнического, конфессионального, профессионального и любого иного состава.

Суверенитет означает высшую и полную законную власть над всем, чем располагает данное общество (землями и водами, недрами и воздушным пространством). Суверенитет означает, что государство обладает неограниченной властью по отношению к субъектам, действующим в пределах его границ. Другие государства должны уважать

этот принцип. Сфера суверенности современных государств ограничивается международными экономическими, политическими и военными взаимозависимостями.

Суверенитет — основа независимости каждого общества. На современном этапе развития всей цивилизации независимость достигается не самоизоляцией и автаркией, а взаимосотрудничеством на основе баланса интересов, а не сил.

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

**Исключительные права государства:** 1) издание законов и норм, обязательных для всего его населения. Это право признается гражданами лишь за государством; 2) исключительное право государства — взимание налогов и сборов с населения, которые необходимы для содержания государственных служащих и финансирования экономической, социальной, оборонной и другой политики.

### *Атрибуты государства*

**Территория государства** — законы и полномочия государства распространяются на людей, проживающих на конкретной территории. Эта территория определяется границами, разделяющими сферы суверенности отдельных государств, которые, как правило, подтверждаются на формально-договорной основе всеми граничащими друг с другом государствами. Таким образом, государство строится по территориальному принципу в отличие, к примеру, от родоплеменной организации, основанной на кровнородственных связях.

**Население государства** — совокупность людей, живущих в пределах страны. На него распространяется власть государства.

**Государственный аппарат** — это система органов, посредством которой государство функционирует и развивается, осуществляя свою власть. При помощи этого аппарата государство реализует свою монополию на легальные (узаконенные) меры — применение силы, физического принуждения.

**Государственное принуждение** — включает широкий диапазон мер: от ограничения свободы до физического уничтожения человека. Государственная власть обладает такими полномочиями, как возможность лишить граждан жизни и свободы, т.е. высших ценностей. Для принуждения государство имеет специальные средства: оружие и органы (армия, милиция, полиция, служба безопасности, суд, прокуратура).

Все искусство управления состоит в искусстве быть честным.

*Томас Джефферсон*

Таким образом, государство — инструмент общества для обеспечения его единства и безопасности. Самое его существенное отличие от всех других организаций — «монополия на установление обязательных для всех и каждого законов и отдачу распоряжений, а также использование насилия против их нарушителей»<sup>1</sup>.

Перечисленные характеристики свидетельствуют, что государство — необходимая форма существования и развития обществ современной материальной цивилизации.

**Генезис государства. Теории его возникновения** Будучи историческим явлением, государство возникает в результате процессов, происходящих в структуре человеческих обществ на этапе формирования классов и обусловленной этим необходимостью создания организации классового господства. Государственные структуры подвержены изменениям с учетом развития общества и его потребностей. Это означает, что государственная динамика вторична по отношению к социальному развитию.

### *Теории возникновения и развития государства*

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

**Патриархальная** — ее автор — мыслитель XVIII в. *Р. Филмер*. По его теории государство возникло в процессе механического соединения родов в племена, племен — в большие целостности — вплоть до государственных образований. На всех этапах сохраняется принцип патриархальной опекунской власти, характерной для первичных форм.

**Теория общественного договора** — сформировалась в XVII—XVIII вв. в условиях развития европейского абсолютизма. Называется Она также *контрактной теорией государства*. Зародились подобные взгляды в Древней Греции (*Эпикур*, 341—270 до н.э.). В более поздние времена ее представителями были *Г. Гроций* (1583—1645), *Ж.-Ж. Руссо* (1712—1778) и *Т. Гоббс* (1588—1679). Теория общественного договора исходит из того, что государство — результат своеобразного договора, заключенного между суверенным властителем и подданными. Причины заключения такого договора объяснялись различно. По мнению Т. Гоббса, сильнейшим мотивом, побуждающим людей

<sup>1</sup> *Краснов Ю.К., Кривогуз И.М., Неминущий В.П.* Основы науки о политике. Ч. I. М., 1993. С. 156.

(человека) к созданию государства, является страх перед агрессией со стороны других людей, опасение за свою жизнь, свободу и имущество. Поэтому люди сами пришли к необходимости облечь кого-то властью в целях обеспечения своей жизни. Гоббс первым выступил против теории божественного происхождения королевской власти. Свою теорию он изложил в главном своем произведении *«Левифан»* (1651).

Английский философ и политический мыслитель *Дж. Локк* (1632—1704) на первый план поставил человеческий разум, пришедший к пониманию необходимости создания специального органа — государства, способного лучше обеспечить естественные права людей (такими он считал право на жизнь, свободу и собственность), чем их традиционные, догосударственные формы общежития<sup>1</sup>.

Выдающийся французский философ, моралист и политический мыслитель *Ж.-Ж. Руссо* признавал необходимыми коллективные формы жизни, потому что в одиночку человек не может противостоять внешним факторам — стихийным бедствиям, нападению врагов, появлению частной собственности. Отсюда — «договор всех со всеми», провозгласивший народ коллективным сувереном власти. Главный труд Руссо, в котором изложена эта теория, — *«Общественный договор»* (1762).

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

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

**Теория насилия** — получила распространение в XIX в. Наиболее известные представители этого направления — австрийский ученый *Л. Гумплович* (1838—1909) и немецкий ученый *Ф. Оппенгеймер* (1864—1943). По Оппенгеймеру, государство возникает не вследствие внутреннего классового расслоения общества, а в результате внешних завоеваний, т.е. завоеваний одних народов другими, а также политического насилия, которые ведут к углублению социального неравенства, образованию классов и эксплуатации. Согласно точке зрения Л. Гумпловича, государство в его первоначальной форме было организацией господства победителей над побежденными. Этим же взглядов придерживался немецкий философ *Е. Дюринг* (1833—1921).

<sup>1</sup> *Основы политологии. Краткий словарь.* М., 1993. С. 69—70.

Насилие на государственном уровне может привести только к одному результату — к ответному насилию.

*Нельсон Мандела*

Завоевания, безусловно, влияли на образование и развитие государства, но политологи считают, что их абсолютизировать не следует, поскольку действовали и другие факторы.

**Марксистская теория государства** исходит из того, что государство возникает в результате деления общества на классы; оно выражает интересы господствующего класса. Но марксизм не отрицает и воздействие других факторов (восприятие чуждых образцов с уже наличными в них государственными структурами, внутриэтнические отношения единой государственной общности, наличие угрозы данной общности извне, географические факторы).

Марксизм признает государство основным элементом надстройки, концентрирующим в себе наибольшую совокупность свойств и средств, необходимых для реализации интересов экономически господствующих классов. Осуществляя власть этих классов, оно создает и поддерживает правовые, этические, идеологические, научные, эстетические и т.п. системы, назначение которых — обосновывать и оправдывать интересы этих классов. Это означает, что любая динамика государственных институтов, их изменения в ходе эволюции и качественные преобразования объясняются динамикой общественно-экономических отношений. Поэтому в марксистской теории государства *типы государства* определяются базисом общества: рабовладельческое, феодальное, буржуазное и социалистическое государства (выделяется также и азиатский тип государства).

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

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

**Современная теория генезиса государства** считает, что государство возникает «в результате разложения родоплеменного строя, постепенного обособления от общества слоя вождей и их приближенных и средоточия у них управленческих функций, ресурсов власти и социальных привилегий под воздействием целого ряда факторов»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Основы политической науки: Учеб. пособие / Под ред. В.П. Пугачева. Ч. I. М., 1995. С. 204-205.*

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

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

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

### *Антропологические факторы*

Антропологические факторы означают, что государственная форма организации коренится в самой общественной природе человека. Так, Аристотель в своем труде «Политика» писал, что государство, подобно семье и селению, «есть естественная форма общежития»<sup>1</sup>.

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

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

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

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

**Формы государства** Для определения формы государства применяют три критерия:

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

*политический режим*, или совокупность средств и методов осуществления государственной власти (например, авторитарный, демократический, фашистский и т.п.);

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

<sup>1</sup> *Основы политической науки: Учеб. пособие* / Под ред. В.П. Пугачева. Ч. I. М., 1995. С. 207.

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

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

Разновидности монархии:

1) *абсолютная* (Саудовская Аравия, Катар, Оман) — всевластие монарха, т.е. главы государства;

2) *конституционная* — полномочия монарха ограничены конституцией. Различают монархию *дуалистическую* (Иордания, Кувейт, Марокко) — монарх наделен преимущественно исполнительной властью и лишь частично законодательной;

3) *парламентская* — хотя главой государства считается монарх, он фактически обладает представительскими функциями и лишь частично исполнительными; иногда он имеет право вето на решения парламента, которым практически не пользуется.

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

**В республике** источник власти — *народное большинство*, ее высшие органы избираются гражданами.

В монархиях раздоры легко прекращаются, потому что государь обладает принудительной властью, которая укрощает обе партии. В республиках они более длительны, потому что зло поражает обычно ту самую власть, которая могла бы его устранить (*Монтескье III*. Избранные произведения. Размышления о причинах величия и падения римлян. М.: Госполитиздат, 1955. С. 60).

Разновидности республик:

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

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

**Функции правительства:** обладает исполнительной властью, иногда и законодательной инициативой. Правительство может ходатай-

ствовать перед президентом о роспуске парламента. Во многих странах членство в правительстве совместимо с сохранением депутатского мандата, что позволяет привлекать в правительство лидеров правящих партий и влиятельных депутатов парламентского большинства. Благодаря этому правительство может контролировать парламент и получать массовую партийную поддержку.

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

2. **Президентская** — достаточно распространенная форма республиканского правления. Отличительная ее черта — президент одновременно является и главой государства, и главой правительства. Он руководит внутренней и внешней политикой, он — главнокомандующий вооруженных сил. Чаще всего при такой форме правления президент избирается прямо народом, но может и коллегией выборщиков. Примером являются США.

*Президент* (в США и с одобрения сената) назначает членов кабинета министров. Кабинет министров ответствен перед президентом, а не перед парламентом. При такой организации высшей власти *правительство*, как правило, отличается стабильностью. Здесь четко разграничена законодательная и исполнительная ветви власти, они имеют значительную самостоятельность. У парламента нет права о вынесении вотума недоверия правительству, а у президента — права распустить парламент. Такое допускается только в случае антиконституционных действий или преступлений со стороны президента, тогда ему может быть выражен импичмент.

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

Президентская республика в Западной Европе не получила распространения.

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

Классический образец полупрезидентской республики — Франция, где президент и парламент избираются независимо друг от друга.

В этой стране парламент не имеет права сместить президента. Президент обладает правом распустить парламент, но он обязательно должен назвать дату внеочередных парламентских выборов.

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

Глава правительства в такой республике назначается президентом без согласия парламента, с учетом расклада политических сил.

Правом законодательной инициативы обладает премьер-министр, он ответствен за работу правительства.

Парламент контролирует правительство через утверждение ежегодного бюджета или вынесение вотума недоверия.

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

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

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

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

*Децентрализованные* государства — крупные регионы пользуются широкой автономией и даже располагают парламентами, правительствами и административно-управленческими структурами. Эти местные структуры самостоятельно решают вопросы, переданные им центром (особенно по образованию, коммунальному хозяйству, охране общественного порядка и др.). Однако местные органы власти ограничены в области собственного налогообложения, они сильно зависимы от центра в финансовом отношении.

**Федеративное государство** — субъектами государственного суверенитета выступают и крупные территориальные образования (штаты, земли, кантоны и т.п.), и весь народ, состоящий из равноправных граждан.

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

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

Федерация — государство, где распределение функций между субъектами и центром зафиксировано в конституции. Без согласия субъектов федерации конституция не может быть изменена. Вопросы распределяются по компетенции органов — союзных, субъектов федерации, совместных, остаточных, т.е. не зафиксированных в конституции. Права и полномочия союзного руководства и всех субъектов федерации контролирует особый суд, он независимый. Контролирующий орган — двухпалатный парламент, верхняя палата которого формируется из представителей штатов, земель и т.п.

Члены федерации не имеют индивидуального суверенитета, не имеют права одностороннего выхода из союзного государства. По конституции союзное государство имеет право вмешательства во внутренние дела членов федерации (чрезвычайное положение, ситуация — стихийные бедствия, массовые беспорядки). Такая форма территориального государственного устройства показала свою жизнеспособность.

**Конфедерация** — постоянный союз самостоятельных государств, объединенных для осуществления конкретных совместных целей. Члены конфедерации полностью сохраняют государственный суверенитет. В компетенцию союза передается только ограниченное число вопросов, как правило, по обороне, внешней политике, транспорту и связи. Конфедерации существовали в США (1776—1787), Швейцарии (до 1848), Германии (1815—1867) и некоторых других странах. Такая форма государственного образования недостаточно прочна, она эволюционирует в федерацию или распадается.

3. По политическому режиму государства подразделяются на демократические, авторитарные и тоталитарные.

Политический режим определяется сочетанием политической культуры, соотношением государства и общества, соотношением властей, соотношением политических сил. Политический режим вы-

ражается в своеобразии осуществления государством его функций, в стиле политического руководства.

На современном этапе мирового сообщества политические режимы более разнообразны, чем прежде. Выделяют три основных типа политических режимов (критерий — отношение к человеку и обществу): демократический, авторитарный и тоталитарный<sup>1</sup>.

<b>Демократический режим</b>	Приоритет общества над государством	Обеспечение прав человека, свобод и равноправия граждан	Почти неограниченный политический плюрализм	Разделение и взаимодействие власти
<b>Авторитарный режим</b>	Приоритет государства над обществом для мобилизации его сил на решение определенных задач	Ограничение прав человека, свобод и равноправия граждан	Ограничение политического плюрализма лояльностью государства	Преобладание исполнительной власти над другими
<b>Тоталитарный режим</b> (СССР, Югославия, Албания, Румыния, Камбоджа, Китай, Гаити, Куба, Иран, Ливия, Северная Корея)	Государство является орудием насильственной перестройки общества, стремится контролировать и изменять все общественные процессы в соответствии со своими идеалами	Переделка человека включает движение его прав и свобод, требует контроля над его действиями и даже мыслями	Стремление ликвидировать политический плюрализм сплошным охватом населения проправительственными организациями	Господство олигархии, возглавляемой вождями

Я часто размышлял над тем, какое правление наиболее разумно. Мне кажется, что наиболее совершенно то, которое достигает своих целей с наименьшими издержками; так что государственное устройство, при котором людьми управляют в наибольшем соответствии с их нравами и склонностями, и есть самое совершенное (*Монтескье III*. Персидские письма. М.: Гос. изд-во худ. лит., 1956. С. 196).

## **Функции государства и его организационные структуры**      Функции государства подразделяются на внутренние и внешние.

### **Внутренние функции:**

- экономическая (государство как предприниматель, плановик, координатор экономических процессов);
- социальная (организация социальной жизни);
- обеспечение правопорядка (гарантирование элементарного порядка — борьба с преступностью, административным производом и т.д.);

<sup>1</sup> Краснов Ю.К., Кривогуз ИМ., Неминуций В.П. Основы науки о политике. 4.1. М., 1993. С. 173.

- защита существующего общественного строя от внутренних деструктивных сил;
- культурная;
- воспитательная;
- образовательная;
- научная;
- пропагандистская.

**Внешние функции** государства классифицируют с учетом характера политических интересов, которые проявляются в структуре международной деятельности государства:

- обеспечение интересов целостности, безопасности, развития государства и т.п.;
- обеспечение автономности, суверенности, сотрудничества, взаимодействия государств и т.д.;
- функциональные (действенность, эффективность, информированность, инновативность и т.д.).

**Организационные структуры современных государств.** Различают следующие элементы организационной структуры государственного аппарата: представительные органы, законодательные, исполнительно-распорядительные, судебные, органы прокуратуры и государственного контроля.

Существуют две основные, альтернативные доктрины организации государственного аппарата:

1) *доктрина тройственного разделения властей*. В соответствии с этой доктриной все виды власти (законодательная, исполнительная и судебная) должны взаимно дополнять, сдерживать и контролировать друг друга. Создатель этой доктрины — Ш. Монтескье;

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

**К истории Российского государства** История Российского государства берет свое начало с IX в. — времени, когда сложилась Киевская Русь. Российскому государству уже одиннадцать веков (1100 лет).

Территория Восточной Европы, на которой располагалась Киевская Русь, не была включена в зону античной цивилизации. Поэтому «бессинтезный» путь развития народностей этой части Европы повлиял на особенности их государственного строительства. Сказалось и геополитическое положение, постоянно требовавшее решения оборонных задач. По этой причине в общественной жизни восточных славян государственный фактор играл более существенную роль, чем в Западной Европе. Государство являлось здесь организующей силой, как в хозяйственных, политических, так и оборонных вопросах.

Большую часть своего исторического пути по форме государственного устройства Россия являлась монархией, которая сохраня-

лась у нее с IX в. до начала XX в. Однако монархия не оставалась неизменной, претерпевая трансформации, обусловленные внешними и внутренними факторами.

С учетом изменений форм государственного управления и государственного строительства в истории России выделяют качественно различные этапы. Европейское Средневековье охватывает V—XVII вв. У восточных славян средневековое государство существовало в IX—XVII вв. В этих хронологических рамках выделяют периоды: IX—XII вв., XII—XV вв., XV—XVII вв.

**Российское государство в Средние века IX—XII вв.** Древнерусское государство — Киевская Русь. Это раннефеодальное государство, на первых этапах с режимом военной демократии; на последующих — монархия, где власть князя постепенно от выборной становится наследуемой. В руках великого князя находилась верховная, законодательная и исполнительная власть; он же осуществлял судебные функции. Центральным аппаратом управления являлись *совет старейшин* (Боярская дума), *народное собрание* (вече, вечевой сход) и *дружина*. В XII в. в Киевской Руси усиливаются тенденции к сепаратизму Русских земель (княжеств).

**XII—XV вв.** Период феодальной раздробленности и монголо-татарского ига. С середины XII в. роль киевского князя, являвшегося главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси, перешла к местным великим князьям; Русь распалась на множество самостоятельных княжеств. В XII—XIII вв. определились три основных политических центра: Владимиро-Суздальское княжество, Галицко-Волынское княжество и Новгородская республика.

Если в княжествах (землях) великий князь был суверенным государем, то в Новгородской республике князь не имел такой самостоятельности и свои функции выполнял в присутствии посадника, избираемого на вече. Политический строй здесь эволюционировал в сторону боярско-олигархического характера. В период монголо-татарского ига государственность Руси была сохранена. Русь не вошла в состав Золотой Орды, но ярлыки на княжение русские князья получали непосредственно от ханов Золотой Орды. В XIV—XV вв. начинается процесс объединения русских земель в единое государство. Возглавило эту историческую миссию Московское княжество.

**Конец XV—XVII вв.** Период складывания единого централизованного Русского государства. Процесс объединения русских княжеств в единое государство завершился при Иване III. Он же покончил с монголо-татарским игом. С конца XV в. государство стало называться *Россией*, или *Московским государством*, хотя до XVIII в. употреблялись в качестве синонимов такие названия, как Русь, Русское государство.

По форме государственного устройства Россия от раннефеодальной монархии переходит в XVI в. к сословно-представительной

монархии, хотя власть великого князя усиливается. В конце XVI в. на Руси утверждается *цезаризм*, в XVI в. — *титул царя*, в XVII в. — *титул самодержца*. Из-за того, что в конце XVI в. прервалась династия Рюриковичей, на престол был избран Борис Годунов, хотя он не происходил от «царского корени». Вновь наследуемая власть устанавливается после избрания на русский трон Михаила Романа в 1613 г.

Сословно-представительными органами на Руси являлись Боярская дума (с XV в.), Земские соборы (с XVI в.). С XVI в. формировался бюрократический аппарат приказов. Расцвет сословно-представительной формы правления в России относится к первой половине XVII в. В это время усилилась роль Земских соборов и Боярской думы. Однако после принятия в 1649 г. Соборного уложения, удовлетворившего основные требования господствующих сословий и окончательно установившего крепостное право в общегосударственном масштабе, обозначилась тенденция развития государственной системы от сословно-представительной монархии к абсолютной (абсолютизму). Это прослеживается в падении роли Боярской думы и Земских соборов, в разбухании бюрократического аппарата управления, особенно центрального; в зарождающейся армии, приобретающей все большее значение в поддержании и укреплении самодержавно-монархического строя. Прослеживается эта тенденция в отношениях государства и церкви.

**Российское государство в период империи** Российское государство стало с 1721 г. *империей*, ее первым императором был Петр I. В России окончательно утвердился абсолютизм и XVIII столетие явилось эпохой наивысшего расцвета самодержавной монархии.

Модернизация в области управления привела к значительному расширению роли государства и его контрольных функций. Были разграничены полномочия центрального и местного аппаратов управления, осуществлено разделение трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной). Новый имперский статус России обусловил создание регулярной армии, комплектовавшейся за счет рекрутских наборов.

При Екатерине II наиболее широкие права получило дворянское сословие; определенные выгоды самоуправления предоставлялись городским жителям. Создание единой административно-территориальной структуры государства и оформление четкой системы сословного судопроизводства сочетались с усилением контрольных функций власти — в каждую губернию Сенатом назначался наместник, деятельность которого ревизовалась (контролировалась) самой императрицей. Если же ситуация становилась взрывоопасной, самоуправление ликвидировалось (так казацкие округа были включены в зону действия крепостного права).

Меры Павла I, имевшие противоположную направленность екатерининским преобразованиям, положительных результатов не дали. Важным правительственным актом в царствование Павла I стал новый закон о престолонаследии. Он отменял принятый в 1722 г. Петром I порядок, позволявший царственному лицу по своему выбору назначать наследника, что очень обострило борьбу за власть. Новый закон Павла I (1797) восстанавливал допетровский принцип наследования трона.

В XIX в. и до октября 1917 г. Российская империя и ее властные структуры испытывают потрясения, вызванные внешними войнами, восстанием декабристов, рождением политических партий, профсоюзов, массовых общественных организаций, усилением крестьянского и зарождением рабочего движения и, наконец, социальными революциями.

Не желая расставаться с самодержавной властью, императоры России этого столетия вынуждены были под давлением оппозиционных сил, требовавших ограничения прав монарха или даже свержения самодержавия, совершать крутые повороты в своей государственной политике. Это проявилось в непоследовательных переходах от утверждения к отрицанию политических свобод, от либеральных реформ — к аракатеевским военным поселениям, от буржуазных реформ — к ужесточению правительственного курса и контрреформам, от признания монархии лучшей формой государственного управления — до готовности Александра II ввести в России конституцию, от создания Государственной думы — до ее разгона и неоднократного роспуска.

История российской Государственной думы насчитывает 12 лет. Она созывалась четыре раза. Преобладающее положение в числе ее депутатов занимали представители дворянства, верхов городской интеллигенции и крестьянства. Ею был накоплен определенный опыт законотворчества. Однако проблемы действительной модернизации политического строя создание Думы не решило. Российская империя так и не стала конституционной. Эта эпоха закончилась свержением монархии, падением самодержавия, отречением последнего императора Николая II от престола.

**Переход России к буржуазной республике** Временное правительство, образованное 1 марта 1917 г. в результате *Февральской революции*, стало исполнительно-распорядительным органом власти. Однако кадеты, составлявшие в нем большинство, верные традициям либерального прожектерства, не сумели воспользоваться открывшимися перед ними возможностями встать у руля государства — *Учредительное собрание* так и не было ими созвано, а без этого власть не обеспечила себе необходимую легитимность. О форме государственного устройства России *Временное правительство* объя-

вило только 1 сентября 1917 г. Отныне Россия становится *буржуазной республикой*. Однако было поздно. Стучалась в дверь *Октябрьская социалистическая революция*.

Власть разделяется на пять частей: по закону, по природе, по обычаю, по происхождению, по насилию. Если правители государства избираются гражданами, то они правят по закону. По природе правит, например, мужской пол,... Власть по обычаю — это, например, власть воспитателей над детьми и учителей над учениками... А если правитель пришел к власти с помощью насилия или коварства против воли граждан, то это называется властью по насилию. Таким образом, бывает власть по закону, по природе, по обычаю, по происхождению, по насилию {Платон. *Лаэртский Диоген*. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1979. С. 173}.

Российское государство в период строительства социализма (1917—1991 гг.) В 1917 г. Российское государство сменило вектор социально-экономического развития. Октябрьская революция 1917 г. прервала не только капиталистическое развитие России, но и процесс ее превращения в конституционную республику буржуазного типа. Одной из причин отторжения рабочих от постулатов Временного правительства явилось сохранение им избирательных положений 1912 г., т.е. периода монархии, когда исключалось участие в выборах большинства населения.

Один из зарубежных советологов по этому поводу пишет: «...К концу весны 1917 г. все большее число петроградских рабочих, солдат и матросов-балтийцев стало воспринимать Временное правительство как орган имущих классов, препятствовавший коренным политическим преобразованиям и пренебрегавший интересами простых людей»<sup>1</sup>. Из всех 50 политических партий и групп России только большевики — самая радикальная партия — не сотрудничали с этим Временным правительством. Именно поэтому трудящиеся поддержали в октябре 1917 г. большевиков.

Формирование новой системы государственного устройства началось в России с 25 октября 1917 г. Изменение государственной власти было зафиксировано на II Всероссийском съезде Советов; на основе его постановлений сформированы новые органы власти. Верховным органом власти был объявлен *Всероссийский съезд Советов*, функции которого между съездами возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Образовано временное рабочее и крестьянское правительство (до созыва Учредительного собрания) — *Совет народных комиссаров* (Совнарком), совмещающий законодательные и исполнительные функции. При

<sup>1</sup> Рабинович А. Большевики приходят к власти. М.: Прогресс, 1989. С. 22.

СНК образована *Всероссийская Чрезвычайная Комиссия* по борьбе с контрреволюцией и саботажем. Учреждены народные суды и революционные трибуналы. Принят декрет «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии».

Важным вопросом являлось создание конституционной базы новой власти. Первым конституционным актом Советской Республики стала Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в январе 1918 г.

На съезде определена форма государственного строя России — Республика Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Советам принадлежала вся власть в центре и на местах. В резолюции о федеральных органах было завершено оформление Российской Федерации.

Основополагающим юридическим документом, закрепляющим сложившиеся общественные отношения и сформировавшуюся структуру власти, стала *Конституция РСФСР* 1918 г. В ней система государственного управления закреплялась как форма диктатуры пролетариата. Основу этой системы составляли Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов.

В 1922 г. РСФСР, Белоруссия, Украина, Закавказская Федерация (ЗСФСР) объединились в Союз Советских Социалистических республик (СССР). Под таким названием Советское государство существовало до декабря 1991 г. Хотя состав республик, входивших в Союз, менялся, менялись названия и границы некоторых республик, менялся их статус — шел непрерывный рост национально-государственных образований, перерастание менее развитых уже существующих форм национальной государственности в более развитые.

По форме государственного устройства СССР являлся *федеративным (союзным) объединением республик*.

За годы существования СССР было принято три союзных Конституции — в 1924, 1936 и 1977 гг.

В 30-е гг. под руководством И.В. Сталина сложилась в своем классическом виде советская модель государственного управления — *Советы*. Они стали универсальной формой управления — от низшего звена до высшего органа власти. В Конституции 1936 г., получившей название сталинской, была фактически закреплена руководящая роль ВКП(б) в государстве. Право законодательной власти получили Верховный Совет и Верховные Советы союзных и автономных республик. Конституция отменила ограничение прав граждан по классовому признаку, ввела всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Ввела единое гражданство. В стране действовали репрессивные и правоохранительные органы.

Введение Конституции СССР 1977 г. было связано с задачей отражения перехода страны к строительству развитого социализма.

В ней зафиксировано достижение в нашей стране новой исторической общности людей — советский народ. Именно он «закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства...».

Несмотря на все эти продекларированные демократические принципы и нормы в советский период оказались сужены рамки демократии. Это предопределяло сращивание государственного аппарата с партийным и бесконтрольность действий узкой группы номенклатурной управленческой элиты. Численность управленцев в середине 80-х гг. достигла 18 млн человек. К этому же времени буксовала экономика Союза. Стала очевидной необходимость отказа от тоталитарной системы.

В 80-е годы в стране началось проведение социально-экономических и политических преобразований под лозунгами: ускорение социально-экономического развития, демократизации, перестройки, гласности. Но поскольку тщательно продуманной программы и методов преобразований у партийно-государственной элиты не имелось, поэтому страна была ввергнута в хаос, в отдельных регионах начались центробежные процессы, в августе 1991 г. совершается попытка государственного переворота. В декабре 1991 г. распался Советский Союз — уникальное в истории человечества государство. Соглашение о его роспуске было подписано тремя республиканскими президентами — Б.Н. Ельциным (Россия), Л.М. Кравчуком (Украина), С.С. Шушкевичем (Белоруссия). И это несмотря на то, что в Союзе ССР в 1990 г. был введен пост *президента* и разработан союзный договор.

**Российское государство в постсоветский период** С распадом Советского Союза ликвидировали прежние структуры власти и управления. 21 апреля 1992 г. РСФСР была переименована в Российскую Федерацию — Россию (оба названия равнозначны). Российская республика существует в окружении самостоятельных государств, которые прежде входили в состав СССР, а ныне образовали Содружество Независимых Государств (СНГ).

Россия унаследовала от СССР 76% территории, причем 64% территории составляют северные районы, мало пригодные для хозяйственного освоения. Наиболее развитые сельскохозяйственные районы и многие важные месторождения полезных ископаемых, а также транспортные артерии РФ утеряны после распада СССР. В России проживает 50% населения бывшего СССР.

В области внутренней политики перед руководством Российской Федерации после 1991 г. встали три основные задачи:

1) всесторонняя реформа экономики с переходом к рыночным механизмам;

- 2) оформление суверенной российской государственности;
- 3) сохранение территориальной целостности России.

Геополитическое положение РФ в конце XX столетия претерпело глубокие изменения. Возрастает внимание органов государственной власти к формированию новой модели территориального управления РФ и внедрению различных механизмов повышения эффективности вертикали государственной власти.

Россия за последнее десятилетие прошла несколько этапов уменьшения своего геополитического пространства.

*Первый этап* включает 1989—1991 гг., когда Россия утратила сферы влияния в виде стран Варшавского договора и СЭВ.

С расширением НАТО на бывшие страны Варшавского договора эти события были осознаны как стратегическое поражение России.

*Второй этап* состоялся в 1991—1992 гг., когда произошел распад Советского союза.

*Третий этап* начался с 1992 г. и продолжался до 1999 г. В этот период усилились сепаратистские настроения в некоторых регионах России. Острую форму сепаратизм приобрел в Чеченской республике.

Практически два года после распада СССР в Российской Федерации действовала Конституция 1977 г. с вносимыми в нее поправками. В соответствии с этими поправками система государственной власти основывалась на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной ветвями. Доминирующими в этой системе стали *Съезд народных депутатов Российской Федерации* и формируемый им *Верховный Совет Российской Федерации*.

Однако конфликт между Верховным Советом и Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным перерос в «войну законов» и закончился тем, что Б.Н. Ельцин в 1993 г. грубо нарушил Конституцию и распустил законодательный орган в лице Верховного Совета Российской Федерации. Противостояние вылилось в вооруженное столкновение, в котором победу одержали пропрезидентские силы. Это де-юре означало, что им Ельцин совершил государственный переворот.

В декабре 1993 г. им была принята новая Конституция России, в соответствии с которой Россия есть *демократическое федеративное государство с республиканской формой правления*. В состав Российской Федерации входили на тот момент 89 регионов, в том числе 21 автономная республика.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство Российской Федерации;
- суды Российской Федерации.

Система институтов государственного управления построена так, что главенствующее положение в ней принадлежит Президенту, имеется перекос в распределении власти от представительной к Президенту. Такую структуру государственной власти в России называют «суперпрезидентской». Дискуссии по вопросу необходимости перераспределения властных функций не прекращаются до сих пор.

31 декабря 1999 г. до истечения второго срока избрания Б.Н. Ельцин объявил о сложении с себя президентских полномочий. Исполняющим обязанности президента стал премьер-министр В.В. Путин, избранный по рекомендации Ельцина Президентом РФ 26 марта 2000 г., набрав в первом туре 52% голосов.

С избранием В. Путина Президентом РФ осуществляются программы по созданию правового государства, укреплению закона, порядка и борьбе с преступностью, уделяется внимание такой сложной проблеме государственного управления, как взаимоотношения центра и регионов.

*Реформа федеральных округов (13 мая 2000г.)* была направлена на укрепление роли федерального центра, создание «вертикали власти», достижение соответствия в организационных системах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и центре, а также формирование новых кадров на местах. В стране было создано семь федеральных округов, объединяющих группу субъектов: областей, краев, республик. Были созданы Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский (позднее Южный), Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный округа.

Новым составным элементом исполнительной власти России стал созданный Государственный совет, в который входят все губернаторы и руководители субъектов Федерации.

В 2000 г. была осуществлена реформа Совета Федерации РФ. По закону о порядке формирования этой структуры членом Совета Федерации мог стать представитель от законодательного органа государственной власти субъекта РФ и представитель от региональной исполнительной власти, который назначался руководящим лицом высшего исполнительного органа субъекта Федерации. Срок полномочий представителей определялся сроком функционирования Совета Федерации.

В 2000 г. парламент утвердил конституционные законы о государственной символике: *Гербе, Флаге и Гимне страны*. Была проведена судебная реформа, продолжено создание судов присяжных.

В 1999—2000 гг. прошли парламентские и президентские выборы. На политической арене появились общественные движения — «Единство», «Отечество — вся Россия», которые позднее объединились в партию «Единая Россия».

В начале XXI в. Россия стала на путь реформ и стабилизации; были приняты «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», военная доктрина, доктрина информационной безопасности. В этот период осуществлялись меры по усилению правовой базы реформ — гражданского, уголовного, административного и пенсионного законодательства; активизации борьбы с коррупцией, криминалитетом, нелегальными операциями коммерческих структур; ужесточению регулирования миграционных потоков; приступили к реформе Вооруженных сил и реорганизации силовых ведомств.

Перед сегодняшней Россией стоят три крупнейшие проблемы:

первая — это проблема населения;

вторая — для интеллектуализации страны необходимо развитие культуры;

третья — обеспечение научно-технического лидерства.

Россия будущего — это не просто рыночная, постиндустриальная страна. Для выживания России в ее нынешних размерах она должна остаться великой державой. Десятки лет из России уезжали по распределению самые молодые, образованные и более активные люди. За пределами России в странах СНГ оказалось более 25 млн русских. Необходимо вернуть русских в Россию и использовать их потенциал. Для этого необходимы инвестиции, чтобы построить вернувшимся в Россию русским жилье и создать рабочие места.

Проблемой для России в XXI в. является недостаточность численности населения. Это можно компенсировать ростом интеллектуального уровня нашего народа. Для интеллектуализации страны необходима новая система образования и развитие культуры, ибо без всего богатства русской культуры не может быть нового образованного человека.

Для будущего России требуется обеспечение научно-технического лидерства. России надо искать новые научно-технические ниши и их осваивать. Эти ниши должны быть, с одной стороны, тем, что нужно России, а с другой стороны, тем, что в мире будет пользоваться огромным спросом.

В ежегодных посланиях Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации определялись задачи по строительству политической системы, совершенствованию государственной власти и местного самоуправления.

Россия вошла в новое тысячелетие, и в поисках путей выхода из сегодняшнего государственного и экономического кризиса должна найти свой путь. Современная Россия должна обеспечить преодоление взаимного недоверия и несогласованных действий государства, правительства, профсоюзов при сохранении и развитии демократических свобод, независимости средств массовой информации.

## Вопросы для повторения

1. Что такое государство и суверенитет государства?
2. Какие теории происхождения государства вы знаете?
3. Назовите признаки и атрибуты государства.
4. Назовите функции государства.
5. Какие формы государства выделяют по способу организации высшей власти?
6. Какие типы государства можно выделить по его структуре, распределению власти между центром и территориальными единицами?
7. Какие формы государства выделяют по типу политического режима?
8. Какие исторические типы государства вы можете назвать?



## IX — начало XX вв.

- Глава 1**      Образование и развитие Древнерусского государства. IX—XII вв.
- Глава 3**      Государственное управление в период феодальной раздробленности Руси. XII—XV вв.
- Глава 3**      Русь на пути к централизованному государству. XV—XVII вв.
- Глава 4**      Реформирование государственного строя России в первой половине XVIII в.
- Глава 5**      Российская государственность во второй половине XVIII в.
- Глава 6**      Государственный аппарат России в первой половине XIX в.
- Глава 7**      Российское государство во второй половине XIX — начале XX вв.

# ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

IX—XII вв.

---

## Термины и понятия

<i>Бирич</i>	<i>Десятина</i>	<i>Посадник</i>
<i>Верь</i>	<i>Закуп</i>	<i>Ратайный староста</i>
<i>Вече</i>	<i>Мытник</i>	<i>Рядович</i>
<i>Вирник</i>	<i>Норманнская теория</i>	<i>Смерд</i>
<i>Волостель</i>	<i>Огнищанин</i>	<i>Тиун</i>
<i>Гривна</i>	<i>Погост</i>	<i>Торг</i>
<i>Данник</i>	<i>Полюдь</i>	<i>Холоп</i>

Вопрос об образовании, становлении и развитии Древнерусского государства, его политической и социально-экономической структуре представляется принципиальной проблемой, вызывающей порою противоречивые истолкования.

Большинство ученых считает, что Киевская Русь сформировалась в результате продолжительного, органического процесса эволюции славянского общества путем разложения первобытнообщинного хозяйства, имущественного неравенства, складывания в нем классов и классовых отношений, объединения племенных территорий в племенные союзы. Другие, напротив, полагают, что формы и социально-экономическое содержание русского государства стали результатом завоевания иноземцами, привнесены извне и не были связаны с развитием самого славянского общества.

Проследим основные этапы становления и развития Древнерусского раннефеодального государства — *Киевской Руси*, складывания форм государственного управления и законодательных документов на конкретных исторических фактах.

## 1.1. Начало государственности у восточных славян

**Возникновение Древнерусского государства** Предки нынешних славян — праславяне были известны уже с середины II тыс. до н.э. Начальные письменные свидетельства о них греческих, римских, арабских и византийских историков относятся к началу I тыс. н.э., а первые сведения о политической истории славян — к IV в. н.э.

Разложение родового строя у восточных славян характеризовалось выделением внутри племен больших патриархальных семей, которые вели совместное хозяйство на осваиваемых ими землях. При этом леса, пастбища, охотничьи угодья оставались объектами общего пользования, а освоенные участки пахоты, орудия труда, рабочий скот постепенно приобретали хозяев в лице отдельных семей. Часто три—пять домохозяев селились в общих поселках, где за высокой деревянной оградой стояли бревенчатые жилища. Рядом располагались кузница, амбар с ручной мельницей, помещение для прядения, ткачества и шитья одежды, загон для скота и пр. Для своего жилья славяне выкапывали углубление. Верхняя часть такой полуземлянки укреплялась бревнами или жердями. Стены избы снаружи обмазывались глиной. Внутреннее убранство составляли скамьи-лежанки, печь с дымоходом, глиняная и деревянная посуда, мелкий рабочий инвентарь и пр. Трудовая мирная жизнь неоднократно прерывалась многочисленными иноземными противниками. В борьбе с ними начали складываться первые племенные союзы. Известно, что уже с VI в. славяне и сами совершали походы в земли Восточной Римской империи — Византии.

Разложение первобытного строя сопровождалось появлением частной собственности, имущественного неравенства, «лучших людей» — так назывались зажиточные люди. К VI—VII вв. у восточных славян формирующиеся хозяйственные системы территориально-племенных земледельческих общин складываются в полугосударственные объединения переходного типа и кровнородственные отношения заменяются территориальными, политическими и военными связями. Среди объединяющих факторов — сходство направлений социально-экономического развития восточнославянских племен, основу которого составляли пашенное земледелие, скотоводство, охота, бортничество (сбор меда диких пчел) и др.

Источники позволяют сделать вывод о том, что процесс становления государственности у восточных славян характеризовался тремя общественно-экономическими укладами. Так, первобытнообщинный неуклонно разлагался, рабовладельческий, вследствие нерациональности и некупаемости рабского труда в суровом климате и других обстоятельств, не получил законченного развития, а феодальный обрел свои сущностные черты.

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

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

Новгородская летопись сообщает о старейшине Гостомысле, возглавлявшем славянское объединение вокруг Новгорода. Согласно восточным источникам накануне образования Древнерусского государства на этой территории сформировались три крупных политических центра, которые могут считаться протогосударственными объединениями. При этом южные славяне платили дань хазарам, северные — варягам. И хотя государственность у славян пока еще была примитивной, она стала основой, фундаментом для формирования Древнерусского государства.

**Территориальное оформление Киевской Руси** Сложившиеся условия для создания государства потребовали соответствующего оформления. По мнению автора «Повести временных лет», враждовавшие между собой племена ильменских славян, кривичей и чудь пригласили варяжского князя для наведения порядка.

Князь *Рюрик* (862—879) прибыл с братьями Синеусом и Трувором. Варяги положили начало великокняжеской династии *Рюриковичей*, которая правила в России до конца XVI в.

**РЮРИК** О начале Русского государства наша летопись рассказывает следующее: новгородские славяне и кривичи находились под властью варягов и платили им дань. Выведенные из терпения господством варягов, они прогнали их и стали управляться по старинным родовым обычаям, но вскоре среди них начались усобицы. Тогда эти племена по совету новгородского старейшины Гостомысла решили направить послов к варягам.

Послы отправились за море к варяжскому племени русь и сказали: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет: приходите княжить и владеть нами». Три варяжских князя, братья Рюрик, Синеус и Трувор, пришли в славянскую землю. Рюрик поселился в Новгороде, Синеус — на Белоозере, Трувор — в Изборске. С призвания князей [т.е. с 862] начинается История Русского государства. Так как эти князья были из славянского племени русь, то от них и земля наша прозвалась Русью. (Иллюстрированная хронология истории Российского государства в портретах. Репр. изд.-е 1909 г. М.: Планета, 1990. С. 1—2).

Как установлено археологическими раскопками, в середине IX в. на Рюриковом городище (в районе современного Новгорода) нахо-

Здесь и далее годы правления.

дилась резиденция скандинавского князя, что подтверждает рассказ древнего летописца о приглашении князя «из заморья» верхушкой славянских и местных угро-финских племен<sup>1</sup>.

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

По некоторым источникам, недовольные Рюриком его соплеменники, князья *Аскольд* и *Дир*, в поисках добычи и развлечений направились с частью дружины из Новгорода в Константинополь. По пути им удалось захватить небольшой красивый город на высоком берегу Днепра — Киев. Переадресовав выплачиваемую киевлянами дань от хазар на себя, они остались в Киеве государями.

После смерти Рюрика при его малолетнем сыне Игоре опекуном становится князь *Олег* (879—912), прозванный *Вещим*.

**ОЛЕГ** Олег, родственник Рюрика, правил за малолетством Игоря, сына Рюрика. Он прославился военными победами, а своими благоразумием и мудростью снискал к себе любовь подданных. Он завладел Смоленском, подчинив своей власти всех кривичей, взял Любеч, древний город на Днепре, завладел обманом Киевом, убив, по преданию, Аскольда и Дира.

Киев с его красивым местоположением и многоводною, судоходною рекою так понравился Олегу, что он сделал его столицей, назвав его матерью городов русских (882 г.).

Олег подчинил себе древлян, северян и родимичей, предпринял удачный поход на Царьград (Константинополь), заключил с греками выгодный торговый договор. Олег прославился построением городов. За свои подвиги получил прозвище «вещага», т.е. мудрого. Дожив до глубокой старости, Олег, как говорит предание, умер от своего любимого коня. Княжил он 33 года. Олег был первым исторически достоверным князем (*Иллюстрированная хронология... С.3—4*).

Предпринятый им удачный поход на юг обеспечил объединение двух главных центров восточных славян — Новгородской и Киевской земель, а также территорий, лежащих вдоль пути «из варяг в греки» (от Балтийского, или Варяжского, моря до Черного, или Русского) и его ответвлений, освобождение земель северян и родимичей от

<sup>1</sup> По другим источникам (Новгородская летопись, мнение М.В. Ломоносова и др.) Рюрик имел славянские корни, будучи потомком в десятом колене первого новгородского князя Славича по женской линии, а также сыном князя славянского племени бодричей — Годослава и пр.

хазарской дани. Сформировалось Древнерусское государство — *Киевская Русь* (882) со столицей в Киеве.

Сплочение восточных славян вокруг Киева, проходившее в ожесточенной борьбе с внешними врагами, продолжалось и в X в. К середине XI в. Киевская Русь стала могучим и одним из крупнейших государств в Европе. К этому времени в состав Киевского государства вошли все восточнославянские земли от Чудского, Ладожского и Онежского озер — на севере (новгородские и ильменские славяне) до верховьев Волги — на востоке (вятичи, меря, мурома и др.), от середины Днепра — на юге (Чернигово-Северская, Киевская, Галицкая, Волынская земли северян, полян, древлян, вольнян, тиверцев) до Чудского озера — на западе, включая земли дреговичей, полочан, кривичей, радимичей<sup>1</sup>.

Древнерусское государство было признано в качестве равного Византийской империи. Предание повествует, что князь Олег, совершивший поход на Константинополь, в знак победы повесил свой щит на воротах Царьграда. Византийский император уплатил Олегу значительную дань и заключил с ним договор (911), предоставлявший русским купцам беспощлинную торговлю и другие привилегии. В этом договоре, составленном на русском и греческом языках, упоминалось о «Законе русском», что подтверждает наличие законодательства на Руси до «Русской Правды».

Таким образом, очевидно, что государство — продукт сложного и длительного развития политической и социально-экономической структуры общества и не может быть привнесено извне и организовано одним человеком или группой лиц, даже очень талантливых и мудрых. Тем не менее, летописное предание о призвании варяжских князей было облечено в так называемую «норманнскую теорию».

**Норманнская теория** Основоположниками этой концепции принято считать немецких историков *Г. Байера*, *Г. Миллера*, *А. Шлецера*, приглашенных в Россию в период правления Анны Иоанновны (1730—1740) и расцвета бироновщины. Авторы этой теории и ее сторонники преувеличивали роль скандинавских воинов в становлении государственности на Руси. И уже в тот период норманнизм встретил активное возражение со стороны ряда передовых русских ученых, в том числе и М.В. Ломоносова.

Безусловно, сам факт привлечения варяжских князей и их дружин к службе у славянских князей в качестве военных специалистов не вызывает сомнения. Однако ряд историков, начиная с М.В. Ломоносова, сомневался в неславянском происхождении Рюрика. Пригла-

<sup>1</sup> Это свидетельствует о том, что утверждение украинских националистов о совпадении территории Древнерусского государства и территории Украины не соответствует исторической правде, у них была лишь общая столица — Киев. К тому же специфика украинской культуры, язык и пр. в IX—XII вв. еще не сложились.

шенные предводители рюриковой рати в дальнейшем, очевидно, приобрели функции арбитров, а порою и гражданскую власть. Норманны, по существу, превратились из наемной (союзной) дружины в опору военной власти своего представителя — князя. Это было не завоевание, а сотрудничество, своеобразный синтез культур.

Вполне объяснима и понятна последующая попытка летописца в поддержку правящей династии Рюриковичей показать ее мирные, а не захватнические насильственные истоки. К тому же и князь, и его дружина быстро «ославянивались». Уже внук Рюрика носил чисто русское имя — Святослав.

В свою очередь, крайняя точка зрения антинорманнистов, доказывающих абсолютную самобытность славянской государственности, отрицание роли скандинавов (варягов) в политических процессах противоречат известным фактам. Смещение родов и племен, преодоление былой замкнутости, установление регулярных сношений с ближними и дальними соседями, наконец, этническое объединение северорусских и южнорусских племен — характерные черты продвижения славянского общества к государству. Первые восточнославянские княжества существовали до прихода Рюрика, и первые русские князья именовались хаканами — царями. Древнерусское государство, подготовленное многовековым развитием восточного славянства, по своему политическому и экономическому развитию стояло выше варягов и не могло по этой причине заимствовать у пришельцев опыт государственности. Однако именно норманны, во многом, увлекли славян в походы на Византию. Они же способствовали объединению Новгорода и Киева. Развиваясь аналогично Западной Европе, Русь одновременно с ней подошла к рубежу образования большого раннесредневекового государства. И викинги стимулировали этот процесс.

## 1.2. Формирование государственной системы Киевской Руси (IX—X вв.)

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

К IX—X вв. дофеодальный период общественного строя у восточных славян закончился, сформировалась государственная и хозяйственная система Древнерусского государства переходного типа, феодального в своей основе. Складывались новые экономические отношения — феодальная земельная собственность, подчинение мелких производителей господствующим классам, углубление классовой дифференциации и т.д. Господствующее, эксплуатирующее военно-

руководящее меньшинство поначалу представляла старая родоплеменная аристократия — вожди, жрецы, старейшины и др. Другую, большую часть населения составляли крестьяне-общинники, постепенно попадающие к ним в зависимость с помощью внеэкономических (захват, насилие) и экономических (кабала, долг) мер. Захваченные в плен обращались в рабов (холопов) и использовались на вспомогательных работах. Социальная дифференциация в то же время заметно тормозилась устойчивостью соседской общины и наличием патриархального рабства, не получившего дальнейшего перерождения в классические рабовладельческие отношения.

Основную ячейку общественного устройства Руси составляла соседская, территориальная община — орган местного крестьянского самоуправления — «мир» или «вервь» (от слова «вервие» — веревка, которой измеряли участок земли). Земельная община удерживалась на Руси значительно дольше, чем на Западе. И хотя в итоге она не предотвратила формирования зависимых отношений классового общества, но сумела избавиться от массового рабства, по-своему способствовала переходу восточных славян от первобытного строя к феодальному, минуя рабовладельческий, к тому же на Западе уже изжитый. Да и сама классовая структура и аппарат классового угнетения создавались в Древнерусском государстве на основе не рабовладельческой, а других переходных форм — дань, плен, ограбление и пр.

**Роль общины** Община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовать все виды жизнедеятельности человека — трудовую, обрядовую, культурную. Будучи многофункциональной, она опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, являлась коллективным собственником земли и угодий, а внутреннюю жизнь организовывала на принципах прямой демократии — выборности, коллективном принятии решений и пр. Она перераспределяла земельные наделы, решала налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, судебные споры, расследовала преступления и осуществляла наказание за них.

**Государственное устройство** Фактически государственное устройство держалось на договоре между князем и народным собранием, вечевым сходом — *вече* (от *ст.-слав.* вет — совет), выросшим из традиций племенных сходов. В Лаврентьевской летописи подчеркивалась изначальность обычая сходиться на вече у смолян, киевлян, полонян и др. Постепенно оно приобретало все более формализованные черты: заранее подготовленная «повестка дня», предварительный подбор кандидатов на выборные должности, организационные начала в руках *старейшин* («старцев градских») и пр.

Состав вече был довольно демократичным. Все взрослое (мужское) свободное (правоспособное) население города (посада) и прилегающих поселений (слобод) шумным одобрением или возражением

ем принимало большинством голосов важнейшие решения при участии, а порою и под руководством, знати. На вече обсуждались такие вопросы, как война и мир, оборона, кандидатуры князей и посадников, земельные и финансовые ресурсы волости, санкционировались денежные сборы, смещались представители администрации и т.д. В Новгородской и Псковской республиках народное собрание обладало высшей законодательной и судебной властью. Здесь в распоряжении вече находились финансы и земельный фонд. Обязательные атрибуты были представлены вечевым колоколом, сзывавшим на народное собрание, и специальным возвышением над площадью — трибуной (степенью). Собиралось вече на специально отведенных местах: в Киеве — у Софийского собора, в Пскове — у Троицкой церкви. В большом городе могло быть несколько вечевых собраний. Исполнительные функции возлагались на совет, куда входили «лучшие люди» (городской патриархат, старейшины). Однако уже в XI в. роль вече как практического демократического института начинает несколько ослабевать, сохраняя свою силу лишь в «старших» городах — Новгороде, Пскове, Киеве и некоторых других.

**Ополчение и дружина** Важную особенность Киевской Руси, сложившуюся вследствие постоянной внешней опасности, прежде всего степных кочевников, составляло всеобщее вооружение народа — *народное ополчение*, организованное по десятичной системе (сотни, тысячи). В городских центрах существовали тысяцкие — предводители военного городского ополчения. Именно многочисленное народное ополчение, подчинявшееся не князю, а вече, зачастую решало исход сражений.

Оборонительные и наступательные войны, сплотивавшие славян в племенные союзы, выдвигавшие талантливых и смелых племенных вождей и князей, способствовали формированию *княжеских дружин*. Они составляли основу военной организации государства. Выделяясь из массы рядовых воинов, или воев, сравнительно небольшая в количественном отношении дружина представляла собой вооруженный конный отряд. Она разделяла с князем все житейские тяготы, всегда была готова к походам, стремилась своими ратными подвигами прославить князя, а себе — добыть чести и богатства. Дружинники жили на княжеском дворе или вокруг него. В IX—X вв. существовали компактные поселения дружинников.

Дружина, возглавляемая князем, состояла из опытных воинов (мужей) и составляла старшую, «большую», «переднюю» дружину, порою в значительной степени определявшую политику князя. Младшая дружина была представлена отроками, детьми боярскими. Известно, что боярские и княжеские сыновья уже в трехлетнем возрасте сажались на коня, а с двенадцати лет отцы брали своих сыновей в походы. Старшая и младшая дружины отличались возрастом ее членов, их знатностью, богатством, влиянием на князя. Из аристократической верхушки дружины выделялись категории бояр.

Взаимные обязательства, связавшие князя и дружину, фактически составляли основу Древнерусского государства. Князь совещался («думал») с дружиной, принимая важнейшие решения о военных походах, сборе дани, строительстве городов и крепостей и др. Старшим дружинникам отводились наиболее почетные и ответственные должности: воевод, тысяцких, сотских и т.д. Князь заботился о содержании — «кормлении» дружины, которая существовала за счет добычи от завоевательных походов, отчислений от дани, судебных сборов и пр.

**Налоговая система** Военные походы, управление государством, личные потребности княжеского двора и его дружины требовали значительных средств. Существенную лепту в эти поступления вносила *система дани, налогов*. Ключом к пониманию социально-экономического и общественного строя Древнерусского государства может служить «*полюдье*» — сбор дани со всего свободного населения («людей»), хронологически охватывающее конец VIII — первую половину X в., а на ряде территорий и до XII в. Это была фактически наиболее обнаженная форма господства и подчинения, осуществления верховного права на землю, установления понятия подданства. Теперь «призванные» князья стали «володеть», т.е. управлять и собирать дань уже не в виде грабежа, а «по праву», по условию, не оставляя, однако, завоевания и грабежей других племен, расширяя тем самым ареал своих владений.

Так, воинственный князь Олег, завоевав чудь, мерю, весь, утвердившись в их городах, облагает данью подвластных ему словен, кривичей, мерю. С Новгорода «ради мира» устанавливает ежегодную дань в размере 300 гривен (гривна — денежная единица в Древней Руси), которая платилась до смерти князя Ярослава, середины XI в. Киевский князь *Игорь* (912—945) продолжал традиционный сбор дани с древлян, пытался собрать его дважды и был ими убит. Его вдова, *княгиня Ольга* (945—966), жестоко отомстив за мужа, все же пошла на фиксирование размера дани, установив «уроки», и определила специальные пункты — «погосты» и сроки ее сбора.

Полюдье было хорошо налаженным государственным делом. Местные князья заранее из отдаленных районов собирали дань с крестьянского населения и свозили к местам ее концентрации (погостам), через которые ежегодно, с ноября по апрель, по санному пути киевский князь с дружиной совершал объезд огромной, до 1,5 тыс. км, территории. Масштабность данного мероприятия была значительной, и не случайно слово «полюдье» вошло в язык греческого царя и скандинавских сказаний в русской транскрипции.

Собранное в колоссальных размерах богатство (продовольствие, мед, воск, меха и пр.) не только удовлетворяло потребности князя и его дружины. Оно составляло довольно весомую долю древнерусского экспорта. К собранной продукции добавлялись рабы, челядь

из пленных или попавших в тяжелую кабалу людей. Грандиозные, хорошо охраняемые военно-торговые экспедиции, приходящиеся на летнее время, доставляли экспортную часть полюдя по Черному морю в Болгарию, Византию, на Каспий. Русские сухопутные караваны достигали Багдада по пути в Индию<sup>1</sup>.

В дальнейшем внешнеэкономические формы эксплуатации (дань, полюдь) начали уступать место экономическим, основанным на праве собственности. Складывалась система разнообразных налогов, торговых, судебных и других пошлин. При этом налоги собирались в основном мехами. А мех куницы или белки соответствовал определенной денежной единице. Интересно, что если мех терял свой товарный вид, а княжеский знак на нем сохранялся, то платежеспособность его оставалась неизменной.

**Принятие христианства** В целях укрепления центральной власти князь *Владимир I Красное Солнышко* (980—1015) провел религиозные реформы.

**ВЛАДИМИР ВЕЛИКИЙ ИЛИ СВЯТОЙ** Первые годы княжения Владимира были омрачены жестокостью его характера, склонностью к многоженству и ревностным поклонением идолам. Он завоевал Червонную Русь или Галицию, победил ятвягов, воевал с камскими болгарами. Самым важным делом его княжения было утверждение на Руси христианства. Владимир решил быть христианином... Владимир принял крещение в Корсуни в церкви Св. Василия (988), а за ним крестились и многие из его дружины. После крещения великий князь вступил в брак с Анною (сестрой византийских императоров). По возвращении в Киев крестил свой народ... Торжественно совершился обряд крещения. Для защиты русских пределов от внешних неприятелей, особенно печенегов, он построил новые города. Владимир дожил до старости и скончался в селе Берестове (под Киевом). Он погребен в Десятинном храме Богородицы. Церковью причислен к лику святых, назван «Равноапостольным» (*Иллюстрированная хронология... С. 13-14*).

Вначале он попытался упорядочить языческий культ, установив систему шести богов во главе с богом грозы и войны — Перуном. Однако язычество к тому времени уже утратило былую естественность и привлекательность в восприятии человека, преодолевшего племенную узость и ограниченность. Кроме того, местные языческие культы и их служители — *волхвы* — носители вечевых традиций управления, мешали укреплению верховной власти. Ознакомление с разными религиями показало, что православное христианство, а также определенное преобладание и господство государственного мышления над национальным самосознанием наиболее соответствовало потреб-

<sup>1</sup> Необходимость в полюдь отпала к концу X в. С ликвидацией автономии восточнославянских княжеств эта функция была возложена на «наместника» волости — представителя киевской династии, назначаемого великим князем.

ностям Руси того периода. Великий князь, окрестившись в 988 г., энергично, а порою и довольно жестко, проводил утверждение христианства в государственном масштабе. Принятие христианства, усилившее великокняжескую власть, способствовало развитию государственности, феодальной идеологии, культуры<sup>1</sup>. Крещенная Русь становилась как бы под божие заступничество. Княжеская власть обретала божественное происхождение. Христианская мораль семьи создавала условия для поддержания общественного мира, покорности трудящегося народа. Феодальная собственность и подчиненность властям освещалась церковью. Тесно связанная с государством церковь все более становилась важным элементом политической системы. Во главе православной церкви стоял митрополит, первоначально назначаемый из Византии. Ярослав Мудрый установил традицию русских митрополитов, назначив киевским митрополитом государственного деятеля и писателя русского происхождения — *Илариона*. Все население страны было обязано платить в пользу церкви налог — *десятину* (десятую часть своих доходов).

### 1.3. Государственный строй в Древнерусском государстве (XI—XII вв.)

**Формирование структуры государственного управления** Политическая и социально-экономическая эволюция Киевской Руси постепенно закладывала основы социальной структуры и государственного управления, во многом напоминавшие западные институты вассалитета и включавшие понятие свободы, предоставление вассалам автономии. Так, вассал был обязан оказывать содействие своему сеньору, участвовать в военных походах, платить дань. В свою очередь сеньор обеспечивал своих вассалов землей и защищал от любых посягательств.

Сложившийся государственный строй в Древнерусском государстве представлял собой раннефеодальную монархию; это была своеобразная федерация княжеств, во главе которой стоял великий князь киевский, сначала носивший восточный титул — каган, а с XI в. — *великий князь*. Местные князья, возглавлявшие племенные союзы, участвовали во внешнеэкономических акциях великого князя.

**Принцип передачи власти** Киевская Русь управлялась вначале выборным, а позднее наследственным князем. Сыновья князя размещались в качестве наместников в главных городах и платили отцу дань. Со смертью отца земли разделялись между сыновьями. Поначалу в Киевском государстве руководствовались *родовым принципом наследования*. Освободившийся престол передавался не старшему

<sup>1</sup> Кстати, договоры с Византией, составленные русскими князьями, подтверждают наличие русской письменности до принятия христианства.

сыну, а старшему в роде, т.е. следующему брату отца, а если его не имелось — старшему племяннику. Таким образом, сын мог рассчитывать на наследство только после смерти более старших родственников. При этом новый великий князь переселялся в Киев из прежнего своего княжества вместе с дружиной и боярами, а другие князья в свою очередь перемещались по старшинству в княжества, ближайšie к Киеву. Нередко этот принцип нарушался, ситуация запутывалась, вызывая непримиримую вражду внутри семьи и жестокие разборки между родственниками.

Постепенно традиция родового наследования стала заменяться *принципом отчинности*, т.е. передачи престола от отца к сыну. Что, в свою очередь, вело к определенной отчужденности, разобщенности, недостаточной политической устойчивости государства. Так, к примеру, *Ярослав Мудрый* (1019—1054) в целях единения страны, сохранения управления внутри одной княжеской семьи, помня о тяжести междоусобиц после смерти своего отца Владимира Красное Солнышко, разделил Русь на пять княжеств по числу своих сыновей. Так началось раздробление Руси, длившееся почти пять веков.

**ЯРОСЛАВ I МУДРЫЙ** Ярослав I Мудрый, сделавшись великим князем киевским, хотел завладеть волостями умерших братьев, но встретил опасного соперника в лице Мстислава Тмутараканского, известного под названием Удалого. Только после смерти Мстислава ему удалось объединить всю Русскую землю под своей властью, кроме полоцкого княжества. Одержав блестящую победу над печенегами, он навсегда освободил Русь от их нападений. При нем был последний морской поход на Византию... Он заселял пустынные места, построил города Юрьев и Ярославль и замечательные соборы Святой Софии в Киеве и Новгороде, распространял христианство и грамотность, основал училище в Новгороде. В его княжение было положено начало Киево-Печерской Лавре в 1051 г. Ярослав пользуется славой первого русского законодателя: ему приписывают издание так называемой «Русской Правды» — письменных законов на славянском языке.

За свою деятельность получил название Мудрого. Умер в 76 лет. Он разделил Русскую землю между своими сыновьями, и с этих пор начала развиваться на Руси удельная система (1054). Похоронен в Киеве в храме Св. Софии (*Иллюстрированная хронология...* С. 17—18).

**Княжеская власть** В то же время пространственная и геополитическая ситуация требовала сильной княжеской власти. Великому князю принадлежала верховная законодательная власть. В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредотачивалась и исполнительная власть, выполнялись также и судебные функции. Многие крупные законы были изданы великими князьями и носили их имена.

Великий князь (конязь — предводитель войска, сидящий на коне), будучи военачальником, возглавлял войско и водил его в бой. Так, *Владимир Мономах* (1113—1125) в конце жизни вспоминал о 83-х своих

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

**РОЛЬ городов** В Киевской Руси получило развитие и городское хозяйство. Неслучайно иностранцы называли ее *Гардарикой* — страной городов. Число городов быстро росло. Если в IX—X вв. их насчитывалось более 25, то в XI в. городов было уже более 80, а к 30-м годам XII в. — около 300<sup>1</sup>. Наиболее привилегированную группу населения составляли купцы, особенно гости, которые вели иностранную торговлю. Широкой известностью пользовалось искусство ремесленников (строителей, гончаров, кузнецов, оружейников, ювелиров и др.). Это была довольно грамотная часть населения, о чем свидетельствуют авторские надписи на изделиях и многочисленные берестяные грамоты.

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

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

**Изменение роли дружины** Историки отмечают существенные изменения, происходившие в составе и структуре дружины XI—XII вв. В ходе участвовавших в этот период междоусобиц нередко погибали дружинники, наиболее преданные князю. К тому же *старшие дружинники* постепенно начали обзаводиться землей, собственным хозяйством и порою ослабляли связи с княжеским двором. Между тем *младшая дружина* оставалась при князе. Ее отдельные представители при поддержке князя зачастую получали определенные привилегии перед старшими дружинниками. В свою очередь, многие дружинники становились слугами при дворе и в княжеском хозяйстве (тиуны), писцами, занимались сбором налогов и пр. Это рас-

<sup>1</sup> Буганов В.И., Преображенский А.А., Тихонов Ю.А. Эволюция феодализма в России. М., 1980. С. 59.

творение значительной части дружины в административных и хозяйственных делах и обязанностях заметно ослабляло ее боеспособность, требовало создания профессиональной военной службы, состоящей на полном княжеском обеспечении. В итоге, к концу XII в. дружинную организацию на северо-востоке Руси сменил *государев двор* со штатом военных слуг — будущее дворянство. Разные исследователи окончательное исчезновение дружины относят к XII—XIV вв.

**Бояре и Боярская дума** Влиятельную группу крупных феодалов составляли *бояре* (от *древнерус.* боляр — боец, дружинник). Большинство историков разделяют бояр X—XI вв. на княжеских (княжих мужей) и земских (старцев градских, потомков родоплеменной знати). Они представляли высший слой общества и были обязаны служить в войске князя, оставаясь полными хозяевами на своей земле.

Великий князь в своей деятельности опирался на совет старейшин и дружину. В состав совета (Боярской думы) в IX—XII вв. входили дружинники, местная знать, представители городов, иногда духовенство. И хотя Дума как совещательный орган не имела постоянного состава, юридически не была оформлена и созывалась по мере надобности, ее влияние на политику князя было весьма ощутимым. Она принимала участие в решении важнейших государственных вопросов: избрание князя, объявление войны и мира, заключение договоров, издание законов, рассмотрение ряда судебных и финансовых дел и др. Совет символизировал права и автономию вассалов и обладал правом вето. Младшая дружина, включавшая, как было отмечено выше, боярских детей и отроков, дворовую прислугу, как правило, в совет князя не входила. Но в разрешении важных вопросов тактического характера князь обычно советовался с дружиной в целом.

На местах управление находилось в руках местных князей, в городах — *посадника* (представителя княжеской администрации), *биричей* (представителей низшего звена княжеской администрации, объявлявших княжеские указы, собиравших подати, вызывавших ответчиков в суд и пр.), а в сельской местности — *волостеля*. За свою работу они получали «корм». Так складывалась система «кормления» — сборов с местного населения.

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

**Законодательная система. Русская Правда** Формированию государственности в Киевской Руси сопутствовало становление и развитие законодательной системы. Исходным ее источником являлись обычаи, традиции, мнения, пришедшие из первобытнообщинного строя.

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

Наиболее крупным памятником, подлинным сводом древнерусского права, широко отразившим особенности политического и социально-экономического строя Древнерусского государства, является *Русская Правда*. Поражая высоким уровнем законотворчества, развитой для своего времени правовой культурой, этот документ действовал до XV в. и состоял из: Отдельных норм Закона русского; Древнейшей Правды или Правды Ярослава<sup>1</sup>; Дополнения к Правде Ярослава (положения о сборщиках судебных штрафов и пр.); Правды Ярославичей (Правды Русской Земли, утвержденной сыновьями Ярослава Мудрого)<sup>2</sup>; Устава Владимира Мономаха, включавшего Устав о резах (процентах), Устав о закупах и др.; Пространной Русской Правды.

Первоначальный текст Русской Правды не сохранился, и до нас дошло более ста списков этого документа, включающего три основные редакции: Краткую, Пространную и Сокращенную.

*Краткая редакция (Краткая Правда)*, подготовленная не позднее 1054 г., представляет собой древнейшую редакцию и состоит из Правды Ярослава, Правды Ярославичей, Покона вирного, Урока мостников.

С именем Владимира Мономаха связана *Пространная редакция*, возникшая не ранее 1113г. и включившая Суд Ярослава и Устав Владимира Мономаха.

**ВЛАДИМИР II МОНОМАХ** Славный победами, Владимир Всеволодович Мономах, называвшийся так в честь своего деда по матери, византийского императора Константина Мономаха, был избран единодушно на княжеский престол в Киеве, хотя он и не был старшим в роде. Византийский император прислал ему драгоценный венец и золотые бармы (оплечье), которыми русские цари украшаются при венчании на царство. Кроткий нравом, правдивый, богобоязненный, храбрый воин, он заботился о сохранении мира среди удельных князей, о водворении правильного суда и порядка среди своего народа; установил виры, т.е. штрафы по уголовным делам в пользу обиженных, определил размер процентов при займах и дополнил «Русскую Правду» новыми постановлениями. Летопись называет его «братолюбием, нищелюбцем и добрым страдальцем за Русскую землю». Во

<sup>1</sup> Законы Ярослава разбирали споры между свободными людьми, прежде всего в среде княжеской дружины.

<sup>2</sup> Смысл дополнений «Правды Ярославичей» — защита имущества феодала и его вотчины.

время его княжения на Руси водворилась тишина: усобицы между князьями прекратились, половцы присмирели. Достигнув преклонных лет (72 г.), он скончался, оставив детям поучение, которое советует им почаще читать. Из советов Мономаха замечательны следующие, а именно, не нарушать клятв, не убивать ни правого, ни виноватого и не повелевать убивать (*Иллюстрированная хронология...* С. 24–25).

В 1097 г. по инициативе Владимира Мономаха — внука Ярослава Мудрого, в г. Любече прошел съезд князей, целью которого ставилось устранение усобиц и принятие мер к охране русской земли от половцев. Вводились новые правила организации власти на Руси. Каждый князь «держал отчину свою». Однако этот принцип не стал непреложным законом, усобицы возобновились. Владимир Мономах, выделяясь государственностью ума, силой воли и энергичной деятельностью, провел крупную переработку Русской Правды. Внесены дополнения и изменения, в частности, ограничивавшие произвол ростовщиков, определены три случая обращения бедняка в холопа, вводились меры по охране имущественных прав купечества. Им был введен Устав о закупах, регламентировавший кабально-долговые и заемные отношения, отчасти ограждавший личные и имущественные интересы закупов, несколько снизил проценты, взимаемые ростовщиками с бедных горожан и пр.

Владимир Мономах остался в исторической памяти как талантливый правитель государства, все силы положивший на укрепление единой власти, сохранение единства страны и ее преобразование. *«Поучение Мономаха детям»\** — подлинное пожелание своим потомкам: почитание старших, соблюдение законов, чтобы не было на Руси тяжб и ссор из-за земли и междоусобиц, чтобы страна оставалась сильной, единой, хорошо управляемой.

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

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

К юридически и экономически независимым категориям относились посадские люди и смерды-общинники, которые платили налоги и несли определенные повинности в пользу государства. Так, свободный смерд-общинник имел право завещать имущество своим детям, но землю — только сыновьям. При отсутствии наслед-

ников собственность поступала в общинное владение. Смерд обладал также юридическим правом на защиту своей личности и имущества и нес соответствующую ответственность за совершенные преступления или проступки.

**Категории зависимых людей** Наряду со свободными смердами Русская Правда упоминает зависимых людей — закупов, рядовичей и др., обладавших своим хозяйством, но попавших по тем или иным причинам в частичную зависимость от феодала и отработывающих значительную часть времени на вотчинных землях. Так, в Пространной Правде содержится Устав о закупах. *Закуп* — человек, взявший у феодала какую-либо ценную «купу» (заем) в виде земли или денег, зерна или скота и пр. При этом объем долговой отработки определял сам кредитор. Зачастую закуп работал на феодала лишь за проценты, а взятую в свое время «купу» следовало вернуть полностью. Определенный предел этой кабальной зависимости был положен Владимиром Мономахом. После восстания закупов в 1113 г. устанавливаются пределы допустимых размеров процентов за «купу». Этим законом охранялась личность и имущество закупа. Однако за преступление закуп мог быть обращен в холопа (раба). Подобная участь его ожидала и в случае неуплаты долга или побега. Так была открыта страница закабаления, постепенного закрепощения бывших свободных общинников.

Полный холоп или «невольничья челядь» не обладал никакой собственностью, все, чем он пользовался, принадлежало господину. Между тем, жизнь холопов, составляющих особый обслуживающий персонал княжеского или боярского двора (слуги, воспитатели детей, ремесленники и др.), защищалась более высокими наказаниями.

Русская Правда вносила определенную регламентацию в источники холопства. Среди них — самопродажа в рабство одного человека или всей семьи, женитьба на рабе или рождение от раба, утеря статуса свободного человека при поступлении в услужение без специальной оговорки, совершение тяжкого преступления, бегство закупа от господина и др. Плен, однако, как источник рабства в Русской Правде отражения не нашел. И все же для Древнерусского государства закрепощение крестьян, прикрепление их к земле и личности феодала пока не было характерно.

Весьма дифференцировалась *вира* (*штраф*) за убийство или нанесение увечий. Ее размер зависел от категории пострадавшего: 80 гривен (*гривна* — единица денежного счета, соответствовавшая 50 г серебра) за «лучших людей», 40 — за простого свободного человека, 20 — за нанесение тяжких увечий и т.д. При этом вира поступала в казну, а пострадавший получал денежное вознаграждение. Жизнь зависимых людей ценилась низко: 12 или даже 5 гривен, что и вирой не считалось.

*Мстислав* (1125—1132) был последним князем единой Руси, с его смертью Русская земля окончательно распалась, начался длительный период феодальной раздробленности.

**МСТИСЛАВ I ВЛАДИМИРОВИЧ** Мстислав I Владимирович, старший сын Владимира Мономаха, после смерти своего отца утвердился на киевском престоле. Он был достойным преемником отца: усердно трудился для блага страны и держал в повиновении удельных князей. Он завладел Полоцким княжеством и отдал его своему сыну Изяславу, а полоцких князей изгнал в Грецию. (*Иллюстрированная хронология...* С. 26).

**Вотчина как форма организации производства** В Правде Ярославичей нашло отражение устройство вотчины как формы земельной собственности и организации производства. Ее центр составляли хоромы князя или боярина, дома его приближенных. В статьях Русской Правды упоминаются клети, конюшни, хлевы, пашни, луга, орудия труда земледельца и охотника, скотный двор и т.д. Управлял вотчиной *огнищанин* (княжеский дворецкий). *Княжий подъездной* занимался сбором налогов. Работой крестьян руководили *ратайные* (пашенные) и сельские старосты. В вотчине, организованной по принципу самообеспеченности, применялся труд ремесленников. Есть упоминание и о торге (рынке), и о купеческой торговле.

В IX—XII вв. сложилось Древнерусское государство — Киевская Русь как государство исторически переходного типа, как основной институт политической системы классового общества, охраняющий его экономические и социальные структуры. Основными признаками этого процесса стали: наличие особой системы органов и учреждений, осуществлявших функции государственной власти; наличие права, закрепляющего определенную систему норм, санкционированных государством; наличие определенной территории, на которую распространялась юрисдикция данного государства.

Центральную власть представлял князь, именуемый в XI в. великим князем. Главной военной и фискальной силой государства была дружина, обладавшая внутрисословной демократией. Из дружинного сословия формировалась государственная администрация. Старшая дружина составляла знатную боярскую верхушку, ближайшее окружение князя, княжескую думу. Из их же числа назначались воеводы, посадские, тысяцкие. Основой будущего сословия служивых людей стали представители младшей дружины. Из их состава выдвигались тиуны (управляющие княжеских вотчин), данники и мытники и другие низшие должностные лица. Таким образом, Древнерусское

государство стремилось обеспечить свои важнейшие функции как внешней безопасности, так и внутренней стабильности и общественного порядка, а также фискальные и другие функции.

Древнерусское государство включало огромную по тому времени территорию, превышавшую 1 млн км<sup>2</sup> с населением более 4,5 млн человек, и оказывало значительное влияние на судьбы мирового исторического процесса. Древняя Русь стала колыбелью трех крупных славянских народов — русского, украинского и белорусского. Будучи полиэтническим государством, Киевская Русь стала примером равноправия всех народов, о чем говорил в своем «Слове о законе и благодати» русский митрополит Иларион (XI в.).

### *Вопросы для повторения*

1. Как осуществлялось становление государственности в Древней Руси?
2. Охарактеризуйте механизм государственного управления Киевской Руси, менялся ли он за время ее существования?
3. Какова ваша оценка норманнской теории?
4. Каков вклад великих князей в становление государственности Руси?
5. Расскажите о содержании и значении Русской Правды.
6. Как оформлялась налоговая система в Древней Руси?

## **Государственное устройство и аппарат управления**

### **IX—X вв.**

**Киевская Русь — раннефеодальное государство с режимом военной демократии**

*Князь* — верховная законодательная и исполнительная власть, судебные функции

*Центральный аппарат управления*

*Совет старейшин* (боярская дума)

*Народное собрание* (вече, вечевой сход)

*Дружина*

*Местный аппарат управления*

*Община*

### **XI—XII вв.**

**Киевская Русь — раннефеодальное государство**

*Великий князь* — верховная законодательная и исполнительная власть, судебные функции. Власть князя постепенно от выборной становится наследуемой. В XII в. усиливаются тенденции к сепаратизму Русских земель.

*Центральный аппарат управления*

*Совет старейшин* (Боярская дума)

*Народное собрание* (вече)

*Дружина*

*Княжеские съезды* — участвовали князья, бояре, представители городов

*Любчский съезд русских князей 1097 г.*

### **Местный аппарат управления**

*Вотчина* — местный князь или боярин; огнищанин

*Город* — посадник, биричи

*Община* — сельский староста, волостель

*Судебная система* — князь, представитель его администрации, вирники, их помощники, церковные органы, бояре-вотчинники

**Новгородское и Псковское княжества** — аристократические республики:

*князь* — избирался

*вече* — высший законодательный и судебный орган

## Памятники права

*Русская Правда* (в трех редакциях):

*Краткая* (Правда Ярослава, Правда Ярославичей, Покон вирный, Урок мостников)

*Пространная* (Суд Ярослава, Устав Владимира Мономаха)

*Сокращенная* (переработанная в середине XV в. Пространная редакция)

### **РУССКАЯ ПРАВДА**

#### **Пространная редакция**

Текст по Троицкому списку

Перевод В.Н. Сторожева

9. А вот Пошлины вирные, какие были при Ярославе. Сборщику виры брать 7 ведер солоду на неделю, сверх того барана или полоть мяса, либо деньгами 2 ногаты (5 кун), в среду — куну, да кроме того — сыр; то же в пятницу, а в (скромные дни) по две курицы на день; а хлебов на неделю семь, да 7 мер пшена, столько же гороху, 8 головок соли; все это идет сборщику виры с помощником. Лошадей при них — четыре; им давать овса сколько съедят. Сверх того сборщику виры — 8 гривен да 10 кун перекладного; а метельнику [приставу] — 12 векош, да гривну ссадного.

10. Если вира будет в 80 гривен, то сборщику виры 16 гривен и 10 кун [перекладного] да 12 векош [приставу], а наперед ссадного — гривна, да за голову [мертвое тело] — 3 куны.

38. Кто опознает своего украденного холопа и задержит его, тому вести этого холопа до третьей очной ставки покупщика с продавцом; у третьего ответчика взять его холопа, а ему дать украденного — пусть идет с ним до последней очной ставки, ибо холоп не скотина, про него нельзя сказать «не знаю, у кого купил», но по его указаниям должно идти до последнего ответчика, — и когда будет найден настоящий вор, краденого холопа возвратит его хозяину, третьему ответчику взять

своего холопа, а убытки ему плати уличенный в краже. А князю платить 12 гривен продажи (штрафа) за покражу холопа.

50. Кто отдает деньги в рост или мед в настав, или хлеб в присып, тому надлежит представить свидетелей; и как он при них договорился, так ему и брать.

51. Месячный рост при краткосрочном займе брать заимодавцу поговору; если же долг не будет уплачен в течении целого года, то считать рост с него на два третий, а месячный рост отвергнуть.

99. Если остаются в доме малолетние дети, которые еще не в состоянии заботиться о себе сами, а мать их пойдет замуж, то ближайший родственник берет их вместе с имением под опеку до совершеннолетия. А товар отдавать в присутствии посторонних людей, и что тем товаром наживет, продавая или отдавая в рост, то опекун берет себе, а самый товар полностью возвращает опекаемым; прибыль он потому берет себе, что кормил и заботился о них. Приплод от челяди и скота сдает весь в наличности детям, а также в случае утраты чего-либо за все им платит. Если же примет детей вместе с наследством отчим, то условия опеки те же.

*(«Правда Русская», ч. I, стр. 402—456).*

*(«Правда Русская», ч. II, стр. 241—743).*

*Титов Ю. П. Хрестоматия по истории  
государства и права России.*

*М.: Проспект, 1999. С. 9, 10, 14, 16, 23.*

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД ФЕОДАЛЬНОЙ РАЗДРОБЛЕННОСТИ РУСИ

XII—XV вв.

---

<i>Снемы</i>	<i>Вассалитет</i>	<i>Конюший</i>	<i>Тарханные</i>
<i>Олигархия</i>	<i>Сюзеренитет</i>	<i>Кормление</i>	<i>грамоты</i>
<i>Концы</i>	<i>Воевода</i>	<i>Сотни(цехо- вая или тор- говая)</i>	<i>Докончашия</i>
<i>Уличане</i>	<i>Наместник</i>	<i>Фактория</i>	<i>Дворяне</i>
<i>Ряд(договор)</i>	<i>Посадник</i>	<i>Братчины</i>	<i>Детибоярские</i>
<i>Баскаки</i>	<i>Тысяцкий</i>	<i>Иванскоесто</i>	<i>Иммунитетные</i>
<i>Ярлык</i>	<i>Дворский</i>	<i>Бесермены</i>	<i>грамоты</i>
<i>Столы</i>	<i>Казначей</i>		<i>Татья</i>
<i>Пятина</i>	<i>Печатник</i>		<i>Изгои</i>

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

Сложным временем для Руси явился период татаро-монгольского нашествия. Серьезным ударом стало ордынское иго не только для политической и экономической жизни Руси, но и для развития культуры и хозяйства.

В XIV в. намечается объединение Русских земель. Главную роль в этом процессе играет Москва, которая стала центром формирования великорусской народности.

## 2.1. Феодальная раздробленность и складывание трех политических центров

Утверждение феодальной раздробленности Руси      Феодальная раздробленность как новая форма государственно-политической организации, сменившая раннефеодальную Киевскую монархию, соответствовала новому феодальному обществу как комплексу сравнительно небольших феодальных мирков. Натурально-хозяйственная основа русских земель определяла их экономическую самостоятельность и госу-

дарственно-политический сепаратизм в рамках местных земельных союзов княжеств и феодальных республик, которые не случайно сложились в рамках бывших племенных союзов. Их этническая и областная устойчивость к тому же поддерживалась природными рубежами и местными культурными традициями.

В результате развития производительных сил и общественного разделения труда старые племенные центры и новые города превратились в экономические и политические центры прилегающих к ним сельских округов. С захватом князьями и боярами общинных земель и вовлечением крестьян в систему феодальной зависимости сложилось и окрепло феодально-крепостническое хозяйство. Старая родоплеменная знать, оттесненная некогда в тень киевской военнотрудовой знати, превратилась в земских бояр и образовала вместе с другими категориями светских и духовных феодалов корпорации местных земельных собственников. Опираясь на собственные вооруженные силы и дружину своего князя, местные феодалы уже могли сами подавлять сопротивление закрепощаемых и лишаемых земли крестьян, не нуждаясь в помощи далекого Киева.

В пределах небольших княжеств-государств феодалы могли более эффективно защищать свои территориально-корпоративные интересы, с которыми мало считались в Киеве, где рассматривали подчиненные ему города и области только как источник поступления дани и как *стола-кормления*<sup>1</sup>. Превращение столов-кормлений в наследственные в одном из княжеских родов государства-княжения сопровождалось развитием новых форм поземельных и политических отношений между феодалами, оформившихся в сложную систему вассалитета и сюзеренитета<sup>2</sup>.

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

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

В условиях начавшейся в XII в. феодальной раздробленности возникает замечательное произведение древнерусской литературы «*Слово о полку Игореве*», которое призывает русских князей к единению как раз перед нашествием монголо-татарских полчищ. Автор «Слова» — сторонник сильной княжеской власти. Понимая, что полное подчинение удельных князей власти Киева стало уже невозможным, автор стремится пробудить в них чувство гордости за Русскую землю, призывает их организовать совместный отпор кочевникам, нападающим на нее.

<sup>1</sup> Кормление — система содержания должностных лиц за счет местного населения.

<sup>2</sup> Вассал — землевладелец-феодал, зависимый от более крупного феодала. Сюзеренитет — господство сюзерена над вассалом.

Важное место в истории русской политической мысли принадлежит и «*Моление Даниила Заточника*», дошедшему до нас в составе многочисленных рукописей. Принято выделять две основные редакции этого произведения. Одна из них озаглавлена «*Слово Даниила Заточника*», другая — «*Моление (или «Послание») Даниила Заточника*». Большинство исследователей относят первую редакцию к XII в., вторую — датируют XIII в. Во второй редакции проблемам политики уделено большее внимание.

Центральная тема произведения — единовластие князя. Автор «*Моления*» показывает причины мощи отдельных княжеств и городов, призывает князя тщательно взвешивать свои решения, вести разумную политику. Осуждая безрассудные феодальные войны, Даниил Заточник пишет: «Мнози бо ополчаются на большие грады и с своих, с меньших, седают»<sup>1</sup>. По мнению автора, князь должен опираться на мелких и средних феодалов. Отсюда ярко выраженная антибоярская направленность «*Моления*» (в «*Слове*» она отсутствует). Даниил Заточник утверждает, что лучше служить князю в лаптях и дерюге, чем боярину в красных сапогах и пурпурной одежде. Опасаясь засилия бояр в княжеском совете, он поучает князя, что советников следует выбирать не по знатности, а по образованности и уму.

### **Политический строй и управление в домонгольский период**

Политический строй русских земель и княжеств имел свои, местные особенности, обусловленные различиями в уровне и темпах развития производительных сил, феодальной земельной собственности, зрелости феодальных производственных отношений. В одних землях княжеская власть смогла подчинить себе местную знать и укрепиться. В Новгородской земле, наоборот, утвердилась феодальная республика, в которой княжеская власть утратила роль главы государства и стала играть подчиненную, преимущественно военно-служебную роль.

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

До середины XII в. таким главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси был киевский князь. Со второй половины XII в. его

<sup>1</sup> *Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий*. Вып. 1. М.: Высшая школа, 1987. С. 11.

роль перешла к местным великим князьям, которые в глазах современников были ответственны за исторические судьбы Руси.

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

- Северо-Восточная и Западная (и в немалой степени для Северо-Западной и Южной) Русь — *Владимире-Суздальское княжество*;
- Южная и Юго-Западная Русь — *Галицко-Волынское княжество*;
- Северо-Западная Русь — *Новгородская феодальная республика*.

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

**Статус княжеской власти** Князья обладали всеми правами суверенных государей. Небольшие размеры княжеств позволяли им лично вникать во все дела по управлению, вершить суд на своем дворе или во время объездов своих владений. Наряду с продолжавшими действовать нормами Русской Правды в землях и княжествах начинают складываться свои правовые нормы, находившие отражение в *междукняжеских договорах и торговых договорах русских городов с зарубежными городами*. В сборниках церковного права содержались нормы, касающиеся семейно-брачных и других сторон жизни феодального общества, отнесенных к юрисдикции церковного суда. В составе княжеской и вотчинной администрации, составлявшей в совокупности аппарат управления в княжествах, фигурируют военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие кадры (воеводы, наместники, посадники, волостели, тысяцкие, дворские казначеи, печатники, конюшие, вирники, тиуны и др.)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Воевода — глава военного отряда, правитель провинции, города на Руси с X в. Наместник — должностное лицо на Руси в XII—XVI вв., возглавлявшее местное управление; посадник — наместник князя в подвластных ему землях в X—XI вв. В Новгородской и Псковской республиках (XII—XV вв.) — высшая государственная должность из знатных бояр, избиравшихся на вече. Волостель — управитель волости. Тысяцкий — военный предводитель городского ополчения (тысячи) на Руси до середины XV в. В Новгороде избирался из бояр на вече, был ближайшим помощником посадника. Дворский — относящийся ко двору, придворный. Печатник — должностное лицо при дворе русских князей и царей — хранитель государственной печати (XIII—XVII вв.). Тиун — должностное лицо у князя, боярина, управляющий имением, феодальным хозяйством в XI—XVII вв. Конюший — придворная должность. Вирник — сборщик виру (денежного штрафа за смертоубийство).

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

Одной из важнейших обязанностей вассалов были оказание своему сюзеру помощи советом, радение вместе с ним «о строе земельном и о ратех». Этот совещательный орган при князе (боярская дума) не имел юридически оформленного статута, созыв его и состав думцев, так же как и круг вопросов, ставившихся на обсуждение, зависели от князя. Рекомендации думцев для князя считались необязательными, но лишь немногие князья решались их игнорировать или поступить вопреки совету своих могущественных вассалов. При слабых князьях власть фактически сосредотачивалась в руках бояр-думцев.

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

**Владими́ро-Сузда́льское княже́ство** До середины XI в. Ростово-Суздальской землей управляли посадники, назначаемые киевским князем. В XII—XIII вв. она переживала экономический и политический подъем, выдвинувший ее в ряд сильнейших на Руси княжеств. В ускорении хозяйственного развития и политическом возвышении этого лесного края большое значение имел быстрый прирост его населения за счет жителей южно-русских земель, бежавших сюда из-за половецких набегов. В XI—XII вв. здесь сложилось и окрепло крупное княжеское и боярское (а затем и церковное) землевладение, поглощавшее общинные земли и вовлекавшее крестьян в личную феодальную зависимость. В XII—XIII вв. возникли почти все основные города этой земли (Владимир, Переяславль-Залесский, Дмитров, Кострома, Тверь, Нижний Новгород, Городец и др.), строившиеся суздальскими князьями на границах внутри княжества в качестве опорных и административных пунктов. К 1147 г. относится первое упоминание в летописи Москвы — небольшого пограничного городка, выстроенного *Юрием Долгоруким* (1154—1157) на месте конфискованной им усадьбы боярина Кучки.

**ЮРИЙ I ВЛАДИМИРОВИЧ ДОЛГОРУКИЙ** Младший сын Владимира Мономаха, Юрий I Владимирович Долгорукий, властолюбивый князь был первым устроителем Суздальского княжества, которое при нем сделалось сильным и самостоятельным. Он поселился в Суздале и отсюда управлял всей своей вотчиной, но южная Русь влекла его к себе. Предоставив Суздальскую землю своим младшим сыновьям, он, после упорной борьбы, занял Киев и утвердился в нем, где в скором времени и умер. Любовью народной не пользовался. Киевляне так ненавидели его, что, узнав об его смерти, разграбили его богатые хоромы. О нем осталась память как об основателе многих городов (Юрьев, Звенигород), строителе церквей и монастырей. (*Иллюстрированная хронология...* С. 31).

В начале 30-х годов XII в. Ростово-Суздальская земля обрела независимость. Княжение сына Юрия Долгорукого — *Андрея Боголюбского* (1157—1174) отмечено началом борьбы суздальских князей за политическую гегемонию своего княжества над остальными русскими землями. Чтобы быть более независимым от бояр, князь перенес столицу княжества из Ростова — древней боярской цитадели — в сравнительно новый город — Владимир-на-Клязьме, в котором имелся значительный торгово-ремесленный посад.

**АНДРЕЙ ЮРЬЕВИЧ БОГОЛЮБСКИЙ** Умный, мужественный внук Владимира Мономаха, Андрей Юрьевич был первый русский князь, начавший борьбу с пагубной удельно-вечевой системой; в собственной земле он не раздавал уделов ни братьям, ни сыновьям, а княжил в ней единодержавно. Посаженный отцом своим в Звенигороде, близ Киева, он самовольно ушел в Суздальскую землю, где родился и правил ранее в молодом пригороде Владимире-на-Клязьме. Недовольный великим князем Киевским Мстиславом II Изяславичем, Андрей послал против него войско. В 1169 г. Киев был взят и разграблен. Андрей отдал его своему брату Глебу, а сам, приняв титул великого князя, остался жить во Владимире-на-Клязьме. Он украсил его богатыми храмами, особенно знаменит собор в честь Успения Богородицы. С тех пор Киев потерял значение стольного города.

Андрей Боголюбский явился представителем не князя-дружинника, а скорее носителя верховной власти. Всем, начиная с родных, он давал чувствовать, что он не князь, отец и брат, а верховный повелитель. По праву сильного, Андрей изгнал из княжества своих братьев и племянников. (*Иллюстрированная хронология...* С. 32—33).

В XIII в. начался интенсивный процесс феодального дробления. Тем не менее, вплоть до нашествия монголов Владимиро-Суздальская земля оставалась сильнейшим и влиятельнейшим княжеством на Руси, сохранившим политическое единство под главенством владимирского великого князя.

**Галицко-Волынская земля** Галицко-Волынское княжество занимало северо-восточные склоны Карпат, а к югу от них — территорию между реками Днестр и Прут. На западе оно граничило с Венгрией

и Польшей, а на востоке — с Киевской землей и половецкой степью. Это был один из древнейших очагов пашенной земледельческой культуры восточных славян. Высокого уровня здесь достигло ремесленное производство, отделение которого от земледелия способствовало росту городов, которых было больше, чем в других русских землях. Крупнейшими из них были Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Львов, Холм, Берестье и др.

Как и во Владимиро-Суздальской Руси здесь наблюдался значительный экономический подъем, что в известной мере служило основанием для борьбы, которую вели местные бояре и князья за независимость от киевского великого князя.

В первые годы после отделения от Киева Галицкое и Волынское княжества существовали как самостоятельные. Объединение их произошло при волынском князе *Романе Мстиславиче* (1168—1205) в 1199 г. В 1203 г. Роман Мстиславич захватил Киев и принял титул *великого князя*. Образовалось одно из крупнейших государств Европы (папа Римский предлагал даже Роману Мстиславичу королевский титул).

Преемникам князя Романа Мстиславича пришлось вести длительную борьбу за престол как с венгерскими, польскими, русскими князьями, так и с местным боярством, и только в 1240 г. удалось вновь объединить Юго-Западную Русь и Киевскую землю. Однако в этом же году Галицко-Волынское княжество было захвачено монголо-татарами, а спустя 100 лет эти земли оказались в составе Литвы (Вольшынь) и Польши (Галич).

**Новгородская земля** Особый политический строй, отличный от других княжеских земель, сложился в XII в. в Новгородской земле. Древнее ядро Новгородско-Псковской земли составляли земли между Ильменем и Чудским озером и по берегам рек Волхова, Ловати, Великой, Мологи и Меты, которые делились в территориально-географическом отношении на пятины — пять областей: Водскую — между реками Волховом и Лугой, получившую свое название (по мнению В.О. Ключевского<sup>1</sup>) от обитавшего здесь финского племени води, или воти; Обонежскую — по сторонам Онежского озера; Деревскую — между реками Метой и Ловатью; Шелонскую — по реке Шелонь; Бежецкую — в направлении к Волге. В административном плане земли делились также на *сотни* и *погосты*<sup>2</sup>.

Новгородские «пригороды» (Псков, Ладога, Старая Русса, Великие Луки, Бежичи, Торжок) служили важными факториями<sup>3</sup> на торговых путях и военно-опорными пунктами на границах земли. Крупным городом, занимавшим особое положение в Новгородской

<sup>1</sup> См.: *Ключевский В.О.* Соч. в восьми томах. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 2. С. 56.

<sup>2</sup> Сотня — цеховая организация у ремесленников, торговцев в XII—XVII вв. Погост — сельский приход; несколько деревень под общим управлением.

<sup>3</sup> Фактория — торговая контора, торгово-снабженческий пункт.

республике («младшим братом Новгорода»), был Псков, который отличался развитым ремеслом и собственной торговлей с Прибалтикой, немецкими городами. Во второй половине XIII в. Псков фактически стал самостоятельной феодальной республикой.

В XII в. Великий Новгород был одним из крупнейших городов не только на Руси, но и в Европе. Его возвышению способствовало выгодное расположение на пересечении важных для Руси и других государств Восточной Европы торговых путей, связывавших Балтийское море с Черным и Каспийским.

Торговля Новгорода опиралась на развитие в Новгородской земле ремесла и различные промыслы. Новгородские ремесленники, отличавшиеся более широкой специализацией и профессиональным мастерством, работали в основном на заказ, но часть их изделий через купцов-скупщиков поступала и на внешний рынок.

Ремесленники и купцы имели свои территориальные (уличанские) и профессиональные объединения (сотни, братчины<sup>1</sup>), игравшие заметную роль в политической жизни Новгорода. Наиболее влиятельным, объединявшим верхушку новгородского купечества, было объединение купцов-вошников (Иванское сто), ведших в основном зарубежную торговлю воском.

Но несмотря на преобладание в Новгороде торгово-ремесленного населения, основу экономики Новгородской земли составляло сельское хозяйство и связанные с ним промыслы.

В Новгородской земле рано сложилось и стало господствующим крупное боярское, а затем и церковное землевладение.

В освободившейся из-под власти Киева Новгородской земле утвердился своеобразный общественно-политический строй, в котором республиканские органы управления встали рядом и над княжеской властью. Новгород принимал к себе князей только по собственному выбору и на определенных условиях. Князь выполнял функцию связующего звена, с одной стороны, Новгорода с Русью и порядками в остальных ее землях, а с другой — отдельных частей Новгородской земли, ведал вопросами защиты Новгорода и его владений от нападений внешних врагов, был высшей судебной инстанцией. Но все эти судебные и административные действия он совершал не один и не по личному усмотрению, а в присутствии и с согласия выборного новгородского посадника: «без посадника ти, княже, суда не судити, ни волостей раздавати, ни грамот ти даяти»<sup>2</sup>.

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

Низшей ступенью организации и управления в Новгороде было объединение соседей — «уличан» — с выборными старостами во гла-

<sup>1</sup> Братчина — товарищество, связанное чем-то обществом.

<sup>2</sup> *Ключевский В.О.* Соч. в восьми томах. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 2. С. 63.

ве. Пять городских районов — «концов»<sup>1</sup> — образовывали самоуправлявшиеся территориально-административные и политические единицы, имевшие также в коллективной феодальной собственности особые земли. В концах собирались свои вече, избиравшие старост.

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

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

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

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

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

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

Вечевой строй в Новгороде и Пскове был своеобразной феодальной демократией, одной из форм феодального государства, в котором демократические принципы представительства и выборности должностных лиц на вече создавали иллюзию народовластия, участия всего Новгорода в управлении, но где в действительности вся полнота власти была сосредоточена в руках бояр и привилегированной

<sup>1</sup> Конец — часть или край города, в вятской земле — улица.

верхушки купечества. Считаясь с политической активностью городского плебса, бояре умело использовали демократические традиции кончанского самоуправления в качестве символа новгородской вольности, прикрывавшего их политическое господство и обеспечивавшего им поддержку городского плебса в борьбе с княжеской властью.

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

## 2.2. Татаро-монгольское иго и государственность Руси

**Нашествие татаро-монголов и его последствия для Русских земель** В XIII в. народам Руси пришлось вести тяжелую борьбу с иноземными захватчиками. С востока на Русь обрушились полчища татаро-монгольских завоевателей. С запада русские земли подверглись агрессии немецких, шведских и датских рыцарей — крестоносцев. Исход борьбы с захватчиками надолго определил исторические судьбы народов нашей страны, оказал огромное влияние на их дальнейшее экономическое и государственно-политическое развитие, привел к значительным изменениям в этнической и политической карте Восточной Европы и Средней Азии. Особенно разрушительным для Руси было нашествие татаро-монгольских завоевателей. Ордынское иго надолго затормозило экономическое развитие Руси, разрушило ее сельское хозяйство, подорвало русскую культуру, привело к падению роли городов в политической и экономической жизни Руси, к резкому сокращению населения страны, особенно городского.

Ордынскими ханами была создана целая система ограбления завоеванной страны путем регулярной дани. Дань 14 различных видов и тягостей истощала экономику Руси, мешала ей оправиться после разорения. А.И. Герцен писал: «Именно в это злосчастное время Россия и дала обогнать себя Европе»<sup>1</sup>.

Значительно ухудшилось международное положение Руси, были разорваны древние торговые и культурные связи Руси с соседними странами. Русь была отрезана от Черного моря, прекратилась торговля с Византией и Закавказьем. Под власть Литвы попали западнорусские города (Смоленск, Полоцк), и Руси пришлось потом вести длительную борьбу за их возвращение.

Отрицательные последствия монголо-татарского завоевания сказывались в течение нескольких столетий.

<sup>1</sup> Герцен А.И. О развитии революционных идей в России. М., 1958. С. 24.

**Орда и государственность Руси** Зависимость Руси от ханов Золотой Орды выражалась прежде всего в тяжелой дани, которую русский народ вынужден был платить завоевателям. Получив представление о военных возможностях Руси и готовности русского народа отстаивать свою национальную государственность, монголо-татары отказались от прямого включения Руси в состав Золотой Орды. В отличие от завоеванных стран Средней Азии, Прикаспия и Северного Причерноморья, ставших территорией монгольских завоевателей, Русь сохранила свою государственность.

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

Ханы Золотой Орды всячески способствовали феодальному дроблению русских земель и разжиганию усобиц между князьями, стремясь не допустить усиления отдельных князей. Ханы сталкивали послушных им князей с опасными и неугодными Орде князьями. Превратив выдачу ярлыков на княжение в объект соперничества и торгового между князьями, в орудие политического давления на них, ханы намеренно разрушали сложившийся порядок наследования «столов» и вмешивались в княжеские усобицы.

Сбор дани был отдан ханами на откуп мусульманским купцам из Самарканда и Бухары («бесерменам»), которые облагали население дополнительными произвольными поборами, кабелили крестьян и горожан ростовщическими путами и продавали несостоятельных должников в рабство на восточных невольничьих рынках.

В конце XIII в. под давлением народных антиордынских выступлений сбор дани ордынцы передают русским князьям. Затем из русских городов были отозваны баскаки, что в дальнейшем уменьшило возможность Орды непосредственно вмешиваться во внутриполитическую жизнь Руси.

**Орда и русская церковь** Кроме того, монголо-татары старались открыто не посягать на духовный образ жизни русских людей, и прежде всего на их православную веру, хотя и разрушали церкви. В какой-то мере они были терпимы к любой вере, и у себя в Золотой Орде не мешали отправлению любых религиозных обрядов. Не без основания ордынцы нередко русское духовенство считали своим союзником. Во-первых, русская церковь боролась против влияния католичества, а папа был врагом Золотой Орды. Во-вторых, церковь на Руси в начальный период ига поддерживала князей, выступавших за сосуществование с Ордой. В свою очередь ордынцы освобождали русское духовенство от дани и снабжали служителей церкви охранными грамотами на церковное имущество. Духовенство освобождалось от всякой трудовой повинности, ограждалось от оскорблений и посягательств с чьей бы то ни было стороны.

Епископы и митрополиты были частыми гостями в столице Орды. Там их встречали с почетом и нередко не только принимали от них подарки, но и одаривали самих. Поводом к этим путешествиям бывало, как правило, получение ярлыка на утверждение в должности. Иногда церковные иерархи ездили в Орду добиваться того, чтобы она оказала давление на князей в интересах церкви. Как правило, в спорах между князьями и епископами власти Орды были на стороне последних, ибо церковные деятели убеждали народ не противиться поработителям, покорно сносить их ярмо и покорно платить любую дань и пошлины.

### 2.3. Политический строй и управление в русских княжествах XIV—XV вв. Начало объединения Русских земель

**Система феодальной иерархии** Вместе с хозяйственным разорением и упадком Русских земель после монгольского нашествия усилилось и их феодальное дробление. Так, только в сравнительно небольшом Ярославском княжестве в первой половине XV в. насчитывалось до 20 княжеских «уделов-волостей». Некоторые из них были совсем карликовыми, но их правители в пределах своих «отчин» обладали всеми правами суверенных государей. Особенно много таких уделов-княжеств было в Верхнем Поволжье, в бассейне рек Шексны, Мологи, а также в Муромо-Рязанской, Смоленской, Черниговской и других Русских землях.

Верховная власть над всеми землями в Северо-Восточной Руси формально принадлежала великому князю Владимирскому, что закреплялось выдаваемыми золотоордынскими ханами ярлыками на «великое княжение». По мере усиления других княжеств значение Владимира как стольного города всей Северо-Восточной Руси падает. После смерти *Александра Невского* (1252—1263), которому еще удавалось удерживать в повиновении удельных князей и Новгород, великокняжеский титул превращается в объект ожесточенного соперничества между князьями, чему способствовали, как уже отмечалось, своей политикой на Руси правители Золотой Орды. С конца XIII в. князья, получавшие ярлыки на великое княжение, оставались жить в столицах своих княжеств.

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

**АЛЕКСАНДР ЯРОСЛАВИЧ НЕВСКИЙ** Александр Ярославич Невский, сын Ярослава II Всеволодовича, принадлежал к числу замечательных правителей Русской земли. Он следовал мудрой политике своего отца, при жизни которого княжил в Новгороде. В это время Новгороду угрожали шведы, а Пскову — немцы и литовцы. Шведы шли по приказанию Римского папы крестовым походом на финские и соседние с Новгородом земли, чтобы завоевать их и ввести католицизм. В 1240 г. Александр Ярославич разбил шведов на берегах Невы. За эту победу и получил прозвание Невского. В 1242 г. одержал победу на льду Чудского озера (Ледовое побоище) над ливонскими рыцарями, которые в начале XIII столетия поселились по Западной Двине и в 1201 г. основали город Ригу.

В 1252 г. он утвердился на великокняжеском Владимирском престоле. Полную покорность хану он считал единственным средством спасти отечество, а потому ездил в Орду с богатыми дарами, выказывая безусловное повиновение воле хана и убеждая и других повиноваться. Он уговорил новгородцев согласиться на поголовную перепись, которую новый хан Берке (брат Батыея) велел произвести для того, чтобы определить размер дани. Но жители Ростова, Суздаля, Владимира, Ярославля, возмущенные угнетениями татарских баскаков, убили их. Тогда Александр в 4-й раз поехал в Орду просить им помилования у хана. Цель была достигнута, но на обратном пути во Владимир он умер. Он был выдающимся государственным деятелем и полководцем. Церковью причислен к лику святых (*Иллюстрированная хронология...* С. 44—45).

Межкняжеские договоры, носившие в основном характер двухстороннего соглашения (докончания) великого князя со своим вассалом (или несколькими вассалами), постепенно вытесняли распространенную ранее практику созыва общерусских, или общеземельных, съездов (*снемов*) князей и вассалов. В договорных грамотах князей определялись условия и объем вассальной службы, границы княжеских владений, условия разрешения земельных и иных споров, торговых отношений между княжествами и т.д. Значительное место в договорных грамотах отводилось вопросам, связанным с крестьянскими переходами из одного княжества в другое, с беглыми холопами, борьбе с «разбойниками».

Вершину феодальной иерархии составляли *великие князья*, титул которых соединялся с понятием верховного сюзерена.

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

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

Низший слой феодальной иерархии составляли слуги, мелкие служилые феодалы, владевшие землями на вотчинном и условном

феодалом держании. Слуги составляли основной контингент княжеской и боярской администрации, несли военную службу. В XI—XV вв. для обозначения таких слуг входят в обиход новые термины: дворяне и дети боярские.

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

### **Политический строй и управление** Сложившийся в XI—XIII вв.

политический строй русских княжеств не претерпел в XIV—XV вв. каких-либо существенных изменений. Удельным князьям как верховным собственникам всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть над населением княжества. В делах управления князья опирались на поддержку своих вассалов, виднейшие представители которых входили в состав особого совещательного органа при князьях — *боярскую думу*. «Думцами» князя были также представители местной высшей церковной иерархии и должностные лица из системы дворцового управления. Влиятельнейшим среди «думцев» был *тысяцкий*, возглавлявший городское ополчение. Городами и волостями управляли на принципах «кормления» *наместники* и *волостели*, наделенные судебными и административными правами в отношении «черного» тяглового<sup>1</sup> населения городов и деревень, волостей. Население феодальных вотчин было подсудно землевладельцам, обладавшим иммунитетными правами<sup>2</sup>, полнота которых зависела от положения землевладельцев в системе феодальной иерархии.

С XIV в. на Руси начинается процесс объединения русских земель в единое государство, что требовалось для освобождения от монголо-татар и чему способствовала победа в *Куликовской битве* (1380).

Общим в политике князей в период государственной централизации стало стремление к ограничению иммунитетных прав феодалов. Суд по делам о «душегубстве», разбое и «татьбе» (воровстве) из иммунитетных прав исключался и вершился самим князем или его ближайшим доверенным лицом. Обычно князь вершил и все дела, связанные с правами на владение землей.

Наиболее развитым было управление доменными (дворцовыми) княжескими землями и хозяйством. Во главе дворцовой ад-

<sup>1</sup> Черные люди — в XII—XVII вв. общее название тяглового городского и сельского населения, платившего все виды государственных налогов. Тягло — денежные и натуральные повинности крестьян и посадских людей. Платившие тягло и несшие государственные повинности «черносошные» (лично свободные) и частновладельческие крестьяне — тяглые.

<sup>2</sup> Иммунитет — право феодала осуществлять в своих владениях некоторые государственные функции (суд, сбор налогов, полицейский надзор и др.) без вмешательства властей, что способствовало закреплению крестьян.

министрации стоял *дворецкий* (дворский), в ведении которого были дворцовые слуги (слуги под дворским), выполнявшие различные функции в системе дворцового управления, управлявшие *путями* — отдельными отраслями княжеского хозяйства (конюшие, столбники, чашничие, ловчие, сокольничие). Княжеской казной и архивом ведали *казначей* и *печатник*.

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

## **Особенности государственного строя в Новгороде и Пскове**

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

Определяющим в эволюции политического строя в Новгороде было усиление его боярско-олигархического<sup>1</sup> характера. Новгородское родовитое боярство консолидируется в замкнутую правящую касту, не допускавшую в свою среду и к власти даже представителей меньших бояр — богатых, но не родовитых феодалов-землевладельцев (житых людей). Узурпация боярством республиканских органов власти выразилась, прежде всего, в происходившем на протяжении XIV—XV вв. резком увеличении числа посадников (с одного — в XII—XIII вв. до 34—36 — во второй половине XV в.), представлявших исключительно боярскую знать пяти городских концов и составивших вместе с другими высшими должностными лицами (архиепископом, тысяцким, кончанскими старостами) новгородский сенат — *Совет господ*, боярское правительство республики.

**Новгородское духовенство** Важную роль в управлении и политической жизни Новгорода играл *архиепископ*, крупнейший феодал-землевладелец. Архиепископ фактически возглавлял Совет господ, его наместники осуществляли управление над рядом новгородских областей. Помимо подведомственной ему обширной сферы церковного суда в его ведение перешли многие дела, подсудные ранее князю, среди которых важнейшее значение имели дела, связанные с земельными отношениями, торговыми операциями.

Вместе с боярством новгородское духовенство выступало решительным противником объединительной политики московских князей и было готово во имя своих местных интересов пойти на стовор

<sup>1</sup> Олигархия — власть, находящаяся у небольшой группы в государстве.

с литовскими феодалами, осуществлявшими в XIV—XV вв. агрессию против русских земель.

Усиление феодального гнета, самоуправство бояр в судах вызывали острые вспышки антибоярских восстаний. Создание олигархических форм правления, ликвидировавших, по существу, демократические черты вечевой организации управления в Новгороде, антинародная и антинациональная политика бояр в их борьбе с Москвой лишали их поддержки новгородского плебса, которую бояре имели в период борьбы за новгородскую независимость.

Государственно-политический строй Псковской феодальной республики в своих основных чертах был близок к политическому строю Новгорода. Псков обособился от Новгорода во второй половине XIII в., но только в 1348 г. по Болотовскому договору Новгород признал свой бывший пригород «младшим братом».

**Объединение Русских земель и роль Москвы** Процесс объединения Русских земель возглавила Москва, которая до нашествия монголо-татар была небольшим пограничным пунктом Владимиро-Суздальского княжества. В XIV в. она превратилась в крупный феодальный центр. Этот процесс был начат *Иоанном (Иваном) Калитой* (1328-1340).

**ИОАНН I ДАНИЛОВИЧ КАЛИТА** Иоанн I Данилович, прозванный Калита (т.е. мешок с деньгами, который он носил для раздачи бедным), первый князь-собиратель Руси, великий князь Московский, положил начало возвышению Москвы. Повинуясь воле хана, Калита заслужил его полное доверие. Хан поручил ему сбор дани. Собирая дань для отсылки в Орду, он удерживал часть этой дани, чтобы увеличить свою собственную казну. Водворилась тишина, и народ начал отдыхать после смут и разорений. Калита увеличил Московское княжество новыми приобретениями: он покупал у бедных князей деревни, села и даже города (Белозерск, Галич, Углич). В 1326 г. Калита перенес митрополию из Владимира в Москву. Это событие имело значение в деле усиления Москвы... Он первый из князей называл себя «великим князем всея Руси».

Разделив свои земли между сыновьями Симеоном, Иоанном и Андреем, Иоанн Калита отдал Москву в общее им владение, так что Москва всегда должна быть столицей. (*Иллюстрированная хронология...* С. 54-55).

Выдвижению Москвы способствовал ряд факторов, главным из которых было то, что Москва находилась на территории, где формировалась великорусская народность. Она занимала географически выгодное положение среди русских земель: с юга и востока ее прикрывали от ордынских вторжений Суздальское, Нижегородское и Рязанское княжества, с северо-запада от Литвы — Тверское княжество и Новгородская республика; леса, окружавшие Москву, были труднопроходимыми для монголо-татарской конницы, что способствовало притоку сюда населения и возрастанию его плотности.

Москва была центром развитого ремесла, сельскохозяйственного производства и торговли и в то же время важным узлом сухопутных и водных путей, служивших как для торговли, так и для военных действий. Через Москву-реку и Оку Московское княжество имело выход на Волгу, а через притоки Волги и систему волоков оно было связано с новгородскими землями. Возвышение Москвы объясняется также целенаправленной гибкой политикой московских князей, сумевших привлечь на свою сторону не только другие русские княжества, но и церковь.

В борьбе между княжествами за политическое преобладание Москва выдвигается как общерусский центр, возглавивший объединение разрозненных русских земель в единое государство и за свержение золотоордынского ига.

Со второй половины XIV в. русские земли во главе с Московским княжеством стали именоваться «*Великая Русь*».

Именно с княжения *Дмитрия Донского* (1363—1389) Москва становится общепризнанным политическим и национальным центром формировавшегося Русского государства.

**ДМИТРИЙ ИОАННОВИЧ ДОНСКОЙ** Дмитрий Иоаннович Донской, сын Иоанна II, внук Иоанна Калиты, отличаясь отважным характером, возвысил могущество Московского княжества. Все северо-восточные князья повиновались ему, и он решил, что пора свергнуть ненавистное иго: он знал свою силу и слабость Орды от раздоров.

В 1378 г. произошло первое столкновение с татарами на реке Воже в Рязанском княжестве. Русское войско под личным предводительством Дмитрия Иоанновича одержало победу над татарами, под начальством Мамая. Эта победа была первой, одержанной над татарами со времени вторжения их в пределы России. Неизмеримо славнее ее была Куликовская победа. 8 сентября 1380 г. Дмитрий Иоаннович, благословенный пр. Сергием, основателем Троицко-Сергиевской лавры, с соединенными силами всех северо-восточных князей, кроме князя рязанского, разбил Мамай на поле Куликовом, при впадении в Дон реки Непрядвы.

За эту победу Дмитрий Иоаннович получил прозвание Донского. Как ни блестяща была эта победа, она все-таки не избавила наше отечество от татарского ига. Несмотря на это Куликовская победа имеет большое значение. Она подняла дух русского народа, ослабила татар, упрочила уважение к династии великих князей Московских.

Умирая, Дмитрий Донской благословил своего старшего сына Василия не только Москвою, но и великим княжением Владимирским, называя его своей отчиною. Таким образом им установлен новый порядок престолонаследия от отца к сыну. (*Иллюстрированная хронология...* С. 59—61).

Дмитрий Донской в своей духовной грамоте-завещании передал право на великое княжение Владимирское своему старшему сыну *Василю* (1389—1425). С тех пор независимый от Орды способ передачи верховной власти в Северо-Восточной Руси становится *наследным правом* московской княжеской семьи.

**ВАСИЛИЙ I ДМИТРИЕВИЧ** Сын Дмитрия Донского, Василий I Дмитриевич, продолжал собирание русской земли. Спустя три года Василий I совершил поездку в Орду и купил у хана Тохтамыша ярлык на княжество Нижегородское и Муромский удел. Василий I вел также борьбу с Новгородом, так как новгородцы стремились уничтожить церковную зависимость от московского митрополита и не хотели платить пошлин великому князю московскому. В этой борьбе Москва осталась победительницей. При нем Русь испытала два татарских нашествия. Кроме того, большой опасности подверглась Восточная Русь, со стороны Витовта, литовско-русского князя, который, покорив Смоленский удел, хотел подчинить себе и Москву, хотя Василий I был женат на его дочери. Однако до решительной битвы дело не дошло, и соперники заключили мир, по которому р. Угра назначена границей между Литовской и Московской Русью. (*Иллюстрированная хронология...* С. 62—63).

В процессе объединения Руси в Московском княжестве во второй четверти XV в. вспыхнули феодальные распри, получившие название *феодальной войны*. Борьба шла по всем правилам Средневековья, т.е. в ход пускались и ослепление, и отравления, и обманы, и заговоры. Только после того как московское боярство и церковь окончательно стали на сторону *Василия II Темного* (1425—1462), феодальная война закончилась победой сил централизации.

**ВАСИЛИЙ II ВАСИЛЬЕВИЧ** Сын Василия I, Василий II Васильевич, по прозванию Темный, занял престол в силу нового порядка престолонаследия, но дядя его Юрий Дмитриевич вступил с ним в борьбу за великое княжение, опираясь на право старшинства. Василий II вышел победителем из этой борьбы, продолжавшейся 20 лет, за новый порядок престолонаследия.

На стороне Василия Темного были московские бояре, духовенство и народ, все они сочувствовали новому порядку престолонаследия (от отца к старшему сыну), с которым прекращались прежние усобицы за старшинство. Василий II уничтожил все уделы в Московском княжестве, кроме Верейского. Все северо-восточные области подчинялись ему. В Рязанское княжество он послал своих наместников. Княжество Тверское также зависело от него. Умирая, Василий II благословил своего старшего сына Иоанна великим княжением Московским.

Во время Василия Темного летопись в первый раз упоминает о казках (рязанских, 1444 г.) (*Иллюстрированная хронология...* С. 64—65).

В XIV—XV вв. в социально-экономическом развитии основными факторами были интенсивный рост феодального землевладения и связанный с этим процесс поглощения феодалами крестьянской общины, вовлечения в систему феодальной зависимости и эксплуатации новых масс сельского населения.

Основной формой крупного феодального землевладения в XIV в. была *вотчина* — княжеская, боярская, церковная.

Однако даже во второй половине XV в. в Северо-Восточной Руси преобладали так называемые *черные земли*, для которых было характерно общинное землевладение крестьян с индивидуальным владением приусадебным участком и пашенной землей, а также выборное крестьянское волостное самоуправление под контролем княжеской администрации — наместников и волостелей.

Вовлечение всей массы сельского населения в систему феодальных отношений привело к исчезновению многих старых терминов, обозначавших в прошлом различные категории сельского населения (люди, смерды, изгои) и появлению к концу XIV в. нового термина «*крестьяне*».

Таким образом, сложившийся в XI—XIII вв. политический строй русских княжеств не претерпел и в XIV—XV вв. каких-либо существенных изменений. Удельным князьям как верховным собственникам всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть над населением княжества.

\* \* \*

Период XII—XV вв. несет в себе важные особенности исторического развития Руси, определившие своеобразие ее политического устройства и аппарата государственного управления.

Ведущими тенденциями и событиями эпохи (данного периода, этапа) стали утверждение феодальной раздробленности вследствие распада Киевской Руси, установление жесткого монголо-татарского ига, длившегося почти 250 лет (по другим источникам — 300 лет), начало объединения русских земель в единое государство во главе с Московским княжеством.

Явившись закономерным этапом в поступательном развитии феодального производства, период раздробленности предопределил выдвижение на Руси трех основных политических центров — Владимиро-Суздальской земли (княжества), Галицко-Волынской земли и Новгородской аристократической республики со своеобразием аппарата управления. В княжествах великий князь был суверенным государем, имел княжескую и вотчинную администрацию и боярскую думу. Возросла на этом этапе роль общерусских и земельных съездов (снемов). В Новгородской аристократической республике роль князя не была столь самостоятельной, свои функции он выполнял в присутствии посадника, избираемого на вече из самых знатных бояр. Несмотря на то что в Новгороде высшим органом считалось вече, на деле политический строй эволюционировал в сторону боярско-олигархического характера, когда боярство фактически узурпировало республиканские органы власти в лице Совета господ.

В XIV—XV вв. на Руси начинается процесс объединения русских земель в единое централизованное государство и борьба за освобождение от монголо-татар. Возглавило эту историческую мис-

сию Московское княжество, ставшее экономическим, политическим и культурным центром, где сформировалась великорусская народность.

### *Вопросы для повторения*

1. *Что послужило причиной феодальной раздробленности на Руси ?*
2. *Каким было государственное управление в русских землях в домонгольский период?*
3. *В чем особенность политического строя и управления в Новгородской земле?*
4. *Как повлияло монголо-татарское нашествие на государственность Руси?*
5. *Какие факторы способствовали возвышению Москвы ?*

## **Государственное устройство и аппарат управления**

### **Вторая половина XII в.**

#### **Начало периода феодальной раздробленности**

##### ***Три основных политических центра***

*Владими́ро-Сузда́льское княжество*

*Галицко-Волы́нское княжество*

*Новгородская республика*

##### ***Центральный аппарат управления***

*Великий князь — суверенный государь*

*Княжеская (дворцовая) и вотчинная администрация*

*Боярская дума*

##### ***Местное управление***

*Наместник, волость, тиун, вирник*

#### ***Межкняжеские органы управления***

*Общерусские и земельные съезды*

#### ***Новгородская аристократическая республика***

*Князь: связующее звено Новгорода с Русью и с землями республики; вопросы защиты Новгорода и его владений от внешних врагов; высшая судебная инстанция*

##### ***Посадник***

*Низшая ступень управления: объединение соседей — уличан*

*Городские районы (концы) — самоуправляющиеся территориально-административные и политические единицы*

##### ***Тысяцкий***

*Высший орган власти всех концов — вече — городское вечевое собрание свободных горожан*

## **XIII—XV вв.**

### **Период татаро-монгольского ига**

Государственность Руси сохранена — Русь не вошла в состав Золотой Орды

*Великий князь* (верховный сюзерен)

*Удельные князья* (суверенные права в пределах своих княжеств)

*Княжеские вассалы*

*Слуги* — низший слой феодалов (мелкие феодалы)

### **Аппарат управления**

*Удельный князь* — верховный собственник земли

*Боярская дума*

*Управление дворцовым (домениальным) хозяйством князя*

### **Городское управление**

*Наместник*

*Тысяцкий*

### **Местное управление**

*Волость*

### **Новгород и Псков — олигархическая форма правления**

*Республиканские органы* в руках родовитого боярства, у них вся полнота власти

## **Памятники права**

*Нормы Русской Правды*

*Межкняжеские договоры*

*Торговые договоры русских городов с зарубежными городами*

*Сборники церковного права*

*Договорные грамоты*

*Новгородская судная грамота* (1471)

*Псковская судная грамота* (XIV—XV вв.)

*Болотовский договор* (1348)

# РУСЬ НА ПУТИ К ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМУ ГОСУДАРСТВУ

XV—XVII вв.

## Термины и понятия

<i>Вотчина</i>	<i>Черносошные</i>	<i>Сурожане</i>	<i>Наказ</i>
<i>Поместье</i>	<i>крестьяне</i>	<i>Белые слободы</i>	<i>Феодальный</i>
<i>Бояре</i>	<i>Владельческие</i>	<i>Черные слободы</i>	<i>иммунитет</i>
<i>Служилые</i>	<i>крестьяне</i>	<i>Сотни</i>	<i>Тарханы</i>
<i>князя</i>	<i>Пожилое</i>	<i>Домен</i>	<i>Большая соха</i>
<i>Введенный</i>	<i>Юрьев день</i>	<i>Путные бояре</i>	<i>Гостиная</i>
<i>боярин</i>	<i>Крепостное</i>	<i>Система</i>	<i>сотня</i>
<i>Окольничий</i>	<i>право</i>	<i>кормления</i>	<i>Суконная</i>
<i>Дворецкий</i>	<i>Город</i>	<i>Привилегии</i>	<i>сотня</i>
<i>Казначей</i>	<i>Детинец</i>	<i>Опричнина</i>	<i>Черные сотни</i>
<i>Думный боярин</i>	<i>Посад</i>	<i>Земщина</i>	<i>Приказные люди</i>
<i>Думный дьяк</i>	<i>Тягло</i>	<i>Аграрный</i>	<i>Митрополит</i>
<i>Местничество</i>	<i>Гости</i>	<i>переворот</i>	<i>Бюрократизация</i>

В числе основных процессов, происходящих на Руси в XV в., следует назвать: продолжение начавшейся в предыдущем столетии тенденции к объединению земель и складывания единого централизованного государства; окончательное освобождение страны от монголо-татарского ига; развитие системы поместных отношений, обусловивших сдвиги в социальной структуре; начало установления государственной системы крепостничества.

На стадии раннего феодализма возникает сословно-представительная монархия. При этой форме правления окончательно закрепляется крепостное право. В 1551 г. на Стоглавом соборе был принят Судебник (1550) Ивана IV, явившийся важным шагом на пути централизации Русского государства. На смену сословно-представительной монархии постепенно приходит и укрепляется самодержавно-монархический строй.

### 3.1. От Руси к России. Завершение единения Русских земель (XV в.)

**Расширение территории** В конце XV в. московский князь *Иван III* (1462—1505) ведет борьбу с самой крупной силой, остававшейся независимой от его власти — Новгородской аристократической (бояр-

ской) республикой. Эта борьба завершилась окончательным присоединением Великого Новгорода к Москве в 1478 г. В 1485 г. сда-лась Тверь, в 1489 г. в состав Московского государства вошли вятские земли. Присоединение к Московскому княжеству этих территорий расширило многонациональный состав Руси. Территорию Русского государства, сложившуюся в конце XV в., составили Владимире-Суздальская, Новгородско-Киевская, Смоленская, Муромо-Рязанская зем-ли и часть земель Черниговского княжества.

Не считая шатких, неукрепленных зауральских владений в Югре и земле вогуличей, Москва владела от Печоры и гор северного Урала до устьев Невы и Нарвы и от Васильсурска на Волге до Любеча на Днестре. При восшествии Ивана III на великокняжеский стол московская террито-рия едва ли включала в себя более 15 тысяч квадратных миль<sup>1</sup>. При-обретения Ивана III и его сына увеличили эту территорию по мень-шей мере тысяч на 40 квадратных миль<sup>2</sup>.

Русь превратилась в крупнейшее государство Европы. С конца XV в. она стала называться *Россией*.

**ИОАНН III ВАСИЛЬЕВИЧ** Со вступлением на Московский престол Иоанна III, сына Василия Темного, начинается новый отдел русской истории — Русь Московская. Его княжение ознаменовано многими важными событиями: первое место занимает присоединение к Москве самых значительных уделов Северо-Восточной России, а именно, Новго-рода (1478), Твери (1485), удела Верейского и доли Рязанской области, остались неприсоединенными только Псков и другая часть Рязани.

Во время княжения Иоанна III в Новгороде было две партии: ли-товская, стоявшая за переход в подданство польско-литовского государст-ва, и московская, стоявшая за православную Москву. Литовская партия убе-дила вече Новгорода заключить союз с польским королем Казимиром IV. Иоанн воспользовался этим, обвинив новгородцев в измене, и в июле 1471 г. двинул на них большое войско. Разбитые на реке Шелони кня-зем Даниилом Холмским, новгородцы просили великого князя о мире, пославав архиепископа Феофана. Иоанн согласился на мир. Вече было оставлено в прежнем виде.

В 1478 г. Иоанн III предпринял новый поход на Новгород с це-лью уничтожить совсем мятежное вече. Этим был нанесен последний удар Новгороду, и он сделался второстепенным городом.

Он окончательно свергнул монгольское иго (1480), которое 237 лет тяготело над Русской землей... В 1497 г. по приказанию Иоанна был составлен Судебник дьяком Гусевым на основании Русской Правды, судных грамот и обычаев московского судопроизводства (*Иллюстри-рованная хронология...* С. 66—68).

**Свержение монголо-татарского ига** XV в. в истории России ознаменован окончательным освобождением от монголо-татарского ига. Последнее столкновение московских и золотоордынских войск

<sup>1</sup> Старая русская миля равна 7,468 км.

<sup>2</sup> *Ключевский В.О.* О русской истории. М., 1993. С. 183.

произошло в 1480 г. Оно вошло в историю как *Великое стояние на реке Угре*. Положение русских было трудное, поскольку Ахмед-хан, возглавлявший монголо-татарские полчища, заключил союз с польско-литовским королем Казимиром IV (1427—1492). Ивану III удалось, однако, договориться о поддержке с крымским ханом Менгли-Гиреем (7—1515). Его войска, напав на владения Казимира IV, сорвали выступление поляков против Москвы. Стояние на Угре продолжалось несколько недель, после чего Ахмед-хан счел безнадежным вступление в сражение с русскими войсками. А нападение на столицу Золотой Орды в этот момент войск Сибирского хана вынудило Ахмед-хана увести свои войска обратно.

Таким образом, более чем двухвековое ненавистное иго монголо-татар в конце XV в. было свергнуто окончательно.

Одним из объединяющих Русские земли факторов стало в XV в. интенсивное развитие системы поместных отношений, что вело к изменению социальной структуры, т.е. общественного строя.

**Социальная структура. Начало закрепощения крестьян** Господствующим классом оставались феодалы, включающие такие группы, как служилые князья, бояре, слуги вольные, дети боярские, «слуги под дворским». Однако в их положении произошли изменения. В связи с присоединением удельных княжеств *служилые князья* (княжата) утратили свою самостоятельность, однако оставались наиболее крупными землевладельцами, занимали руководящие посты в войсках, в случае войны выступали с собственной дружиной. *Бояре* — господствующая в экономическом плане группировка феодалов, что обеспечивало им соответствующую политическую роль. Остальные группы представляли собой мелких и средних феодалов, которые несли службу великому князю.

В XV в. изменился состав и положение боярства. Его численность при московском дворе во второй половине XV в. возросла в четыре раза. Произошло это за счет удельных князей, пришедших на службу великому князю. Поэтому старинное московское боярство было оттеснено на второй план. Кроме того, изменилось содержание понятия «боярин». Раньше оно означало принадлежность к определенной социальной группе (крупным феодалам), теперь складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу, возникает придворный чин — *введенный боярин*, который жаловал великий князь, причем преимущественно служилым князьям. Основная масса прежнего боярства получала второй придворный чин — чин *окольничего*. За ним шли *дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков* и т.д.

Формирование государственного аппарата осуществлялось по принципу местничества, основанному на критериях знатности происхождения. Чем родовитее был претендент, тем более высокий пост в государственной иерархии он мог занимать. Принцип местничества

создавал условия для превращения боярства в замкнутую корпорацию, ставящую сословные интересы выше государственных, что снижало уровень профессионализма в управлении. Такие сдвиги в положении боярства повлияли на его отношение к великокняжеской власти — если прежде бояре связывали свою судьбу с успехами великого князя, теперь они стали в оппозицию по отношению к нему.

Поэтому в этот исторический период великие князья начали создавать себе социальную опору в новой группе феодального класса — *дворянстве*. Источниками формирования дворянства были: «слуги под дворским», удельные князья и крупные бояре при дворе великого князя, свободные люди и даже холопы. Свободные люди и холопы, привлекаемые на военную службу, получали от великих князей землю на правах *поместья*.

Таким образом в XV в. на Руси формируется вторая форма феодального землевладения — *поместная*. В отличие от вотчины поместье было условным владением, предоставляемым на срок службы и не передаваемым по наследству. Служилое дворянство стало для великого князя опорой в борьбе с феодальной аристократией, которая не желала поступиться своей независимостью.

Самую многочисленную группу населения в России составляли *крестьяне*, подразделявшиеся на две категории: чернотяглые (черносошные) и владельческие. Их различие определялось проживанием крестьян. *Владельческие* крестьяне жили на наделных землях в системе феодальной вотчины, собственниками которых были помещики и вотчинники. За пользование землей они отработывали барщину или платили оброк. *Чернотяглые* крестьяне проживали общинами в селах на землях, считавшихся принадлежащими непосредственно князю, т.е. в домениальных владениях великих князей и удельных князей; они выплачивали государству подать за землю.

XV в. характеризуется усилением эксплуатации обеих групп крестьян, что находит отражение в прикреплении черносошных крестьян к земле и усиленном закреплении владельческих. В таких условиях крестьяне стараются найти место с более легкими условиями проживания, например в крупных вотчинах. В целом от крестьянских переходов больше теряли мелкие феодалы, которые были заинтересованы в закреплении крестьян. Поэтому феодализму, как строю, основанному на экономическом принуждении крестьянина к труду на собственника земли, потребовались теперь меры политического, правового принуждения. Первоначально князья закрепляли отдельные группы крестьян за отдельными владельцами *особыми грамотами*. В середине XV в. был издан ряд великокняжеских грамот, которые устанавливали единый для всех феодалов срок отпуска и приема крестьян. Кроме того, в грамотах указывалось обязательство уплачивать определенную плату за уходящего крестьянина — *пожилое*; размер этой платы зависел от местонахождения двора (степная или лесная полоса) и от срока проживания.

Всеобщему закрепощению крестьян положил начало *Судебник 1497 г.*, который ввел на Руси так называемый *Юрьев день* (26 ноября) — крестьянину разрешалось уйти от своего хозяина к другому за неделю до Юрьева дня и неделю после него. При переходе крестьянин выплачивал «пожилое».

**РОЛЬ городов** Значительную роль в объединительном процессе земель играли города, которые сохраняли в XV в. зависимость от феодального государства или частных феодалов. Город делился на две части: собственно город — место, огороженное стеной, крепость (детинец), где проживали в основном представители княжеской власти, гарнизон и слуги местных феодалов; торгово-ремесленный посад, расположенный вокруг городских стен. Проживающие в крепости освобождались от налогов и государственных повинностей, *жители посада (ремесленники)* несли *тягло* — комплекс натуральных и денежных повинностей в пользу государства. В XV в. в городах выделялся круг состоятельного *купечества* — *гости* и *сурожане*. Гости вели иноземную торговлю, сурожане торговали с Крымом. Верхушка городского населения активно поддерживала политику централизации. Она вела борьбу с феодалами за землю, за рабочие руки, против бесчинств аристократов. Верхи горожан формировали свои корпоративные органы (сотни) и настаивали на освобождении от тяжелого тягла, ликвидации в городах привилегированных феодальных промыслов и торгов («белых слобод»).

**Оформление на Руси цезаризма** Централизация московского государства обусловила создание централизованного государственного аппарата управления и новой структуры власти.

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

Власть великого князя усилилась после падения могущества Золотой Орды, с 1480 г. московские князья стали и фактически, и юридически независимыми, т.е. суверенными государями. В годы княжения Ивана III московский великий князь стал именоваться «государем всея Руси» (с 1478 г.). В целях повышения международного авторитета он женился на племяннице последнего византийского императора — Софье Палеолог. Притязал Иван III и на самодержавие. Как известно, Русь приняла от Византии атрибуты православной державы,

государственную и религиозную символику. Великокняжеским гербом стал византийский двуглавый орел.

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

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

Значительную роль в системе государственных органов играла *Боярская дума*. Она берет начало от совета при князе, который известен еще со времен Киевской Руси. Историки относят оформление Думы к XV в. По сравнению с княжеским советом Дума отличалась большей юридической и организационной оформленностью. Теперь она была постоянно действующим органом, ее состав был относительно стабильным. В Думу входило от 5 до 12 бояр и около 12 окольничих. Это был совещательный орган. При такой малочисленности состава советниками государя были только те аристократы, на которых он мог полагаться. Великий князь не обязан был считаться с мнением Думы, но фактически любое его решение должно было получить одобрение боярства, иначе в жизнь оно не проводилось. Поэтому боярство осуществляло через Думу политику, удобную ему. Таким образом, весомая роль Думы и господство в ней крупных феодалов были признаками раннефеодальной монархии.

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

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

Постепенно система дворцово-вотчинных органов превращалась из органов, обслуживавших личные нужды князя, в общегосударственные учреждения, т.е. выполняла важные задачи по управлению всем государством. Так, в XV в. в функции дворецкого уже входили вопросы, связанные с землевладением церковных и светских феодалов.

лов, а также общий контроль над местной администрацией. Кроме того, если прежде выполнение княжеского поручения носило временный характер, то теперь оно превращалось в постоянную службу.

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

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

**Местные органы управления** С объединением земель и ростом великокняжеской власти отказались от деления страны на уделы и ввели деление на *уезды*. Это были наиболее крупные административно-территориальные единицы. Уезды делились на *станы*, а станы — на *волости*. Но поскольку границы государства расширялись и различные местности входили в его состав в разное время, то полного единообразия в административно-территориальном делении еще не было: наряду с уездами сохранялись *земли*. Существовали *разряды* — военные округа, а также *губы* — судебные округа.

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

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

**Управление городами** В этот период самоуправления в городах еще не было. Наместники и волостели наряду с уездами и волостями управляли и городами, находившимися на их территории. Позже появились специальные органы городского управления. В XV в.

утвердилась должность *городчика*, по существу военного коменданта города, осуществлявшего надзор за состоянием городских укреплений, выполнением местным населением повинностей, связанных с обороной. Использовали городчиков и для земельных дел. К концу XV в. роль городчиков возросла — им были предоставлены широкие полномочия в земельной, финансовой и других сферах управления, причем не только в городе, но и прилегающем уезде. Они стали именоваться *городовыми приказчиками* и подчинялись великокняжеским казначеям. Иногда на один город назначалось два и более приказчиков. Должность городских приказчиков замещалась местными землевладельцами, главным образом дворянами и детьми боярскими. Поэтому для дворян и детей боярских это был свой орган местного управления, а для великого князя — надежный проводник политики централизации.

**Государство и церковь** Хотя во время монголо-татарского ига православные митрополиты получали от ханов ярлыки, закреплявшие привилегии церкви (см. гл. 2), но по мере подъема движения за освобождение русского народа от гнета православная церковь становилась на путь борьбы с завоевателями. В то же время церковь была крупнейшим феодалом, обладавшим огромным имуществом. Помимо десятины, установленной в пользу церкви при крещении Руси, в Московском государстве она получила новые и значительные источники доходов. Церковь обладала своей юрисдикцией и судебными органами, имела собственные военные формирования. Все это давало ей независимость от государства, и церковь даже стремилась к приоритету над ним. Однако к концу XV в. князьям удалось в обмен на сохранение в неприкосновенности земельных имуществ церкви добиться признания верховенства светской власти.

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

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

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

Выдающимся памятником права XV в. был *Судебник 1497 г.*, который внес единообразие в судебную практику российского государ-

ства, ограничения в судебную деятельность кормленщиков, положил начало закрепощению крестьян в общегосударственном масштабе.

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

### 3.2. Сословно-представительная монархия. Утверждение титула царя (XVI в.)

Важнейшими социально-экономическими процессами, происходившими в России в XVI в., были: завершение объединения Русских земель и складывания единого централизованного государства, существенно увеличившего свою территорию; численность и многонациональный состав населения; вступление феодализма в период зрелости и изменение формы государственного устройства (раннефеодальная монархия сменилась сословно-представительной); завершение перехода от дворцово-вотчинной к приказной системе управления; превращение в результате аграрного переворота помещичьей системы землевладения в ведущую форму, что обусловило обострение отношений внутри класса феодалов; продолжение политики закрепощения крестьян в общегосударственном масштабе.

**Превращение Московского княжества в национальное великорусское государство** В начале XVI в. к Московскому государству был присоединен Псков (1510), возвращен Смоленск (1514), в 1521 г. присоединено Рязанское княжество, хотя фактически оно уже давно подчинялось Москве. Таким образом, процесс объединения русских земель завершился. Формирование единого централизованного государства имело огромное историческое значение и прогрессивный характер. Укрепление государственной власти обеспечивало безопасность страны от внешних врагов, ставило преграды разорительным междоусобным войнам, открывало возможности для развития производительных сил, расширения хозяйственных и культурных связей. В 1530 г. территория страны составляла 2,8 млн км<sup>2</sup>.

Мы знаем, как в удельные века путем колонизации в центральной и северной Руси сложилось новое племя в составе русского населения, образовалась новая народность — великорусская. Но до половины XV в. эта народность оставалась лишь фактом этнографическим, без политического значения: она была разбита на несколько самостоятельных и разнобразно устроенных политических частей; единство национальное не выражалось в единстве государственном. Теперь вся эта народность со-

единяется под одной государственной властью, вся покрывается одной политической формой. Это сообщает новый характер Московскому княжеству. До сих пор оно было одним из нескольких великих княжеств северной Руси; теперь оно остается здесь единственным и потому становится национальным: его границы совпадают с пределами великорусской народности. Прежние народные сочувствия, тянувшие Великую Русь к Москве, теперь превратились в политические связи. Вот тот основной факт, от которого пошли остальные явления, наполняющие нашу историю XV и XVI вв. Можно так выразить тот факт: завершение территориального собирания Северо-Восточной Руси Москвой превратило Московское княжество в национальное великорусское государство и таким образом сообщило великому князю Московскому значение национального великорусского государя<sup>1</sup>.

Только за вторую половину XVI в. территория Российского государства увеличилась вдвое. Были завоеваны Казанское, Астраханское и Сибирское ханства; вошла в состав России Башкирия. В начале XVI в. в состав Российского государства были включены Чернигово-Северские земли, земли по берегам Десны с ее притоками, часть нижнего течения Сожа и верхнего течения Днепра — Чернигов, Брянск, Рьельск, Путивль — всего 25 городов и 70 волостей. Постепенно осваивалось так называемое *Дикое поле* — земли на южной окраине страны.

**ВАСИЛИЙ III ИОАННОВИЧ** Сын Иоанна III, Василий III Иоаннович, носит в истории название «последнего собирателя Русской земли», так как он совершенно уничтожил удельную систему и соединил все области под своей единой властью.

Он не совещался с боярами о делах и не допускал с их стороны ни малейшего противоречия. Несколько приближенных дьяков да дворецкий были его любимцами, с которыми он советовался и решал дела.

В Пскове происходили смуты вследствие вражды бояр с простыми гражданами, а также и распри веча с наместниками. Воспользовавшись одной из таких распрей, Василий III уничтожил Псковское вече. Вечевой колокол был снят и увезен из Пскова. Посетив лично Псков, Василий III приказал вывезти из него многих бояр, а на их места поселить бояр московских.

Со времен Василия III начинаются опустошительные набеги на Россию крымских татар... Перед своей смертью он благословил на великое княжение трехлетнего Иоанна (*Иллюстрированная хронология...* С. 69—70).

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

Основной единицей административно-территориального деления в России оставался *уезд*, включавший крупные земельные части: *пригороды* и *земли*. Целые земли подразделялись на *волости*, *ста-*

<sup>1</sup> *Ключевский В.О.* О русской истории. М.: Просвещение, 1993. С. 183—184.

ны, трети и четверти. Основной хозяйственной единицей оставалась волость.

**Социальная структура** Господствующий класс — *феодалы*. В его среде выделялась *боярско-княжеская аристократия*, представлявшая наиболее крупных землевладельцев, хотя постепенно княжеское землевладение сближалось с боярским. Сюда входили бывшие удельные князья (княжата), которые потеряли свои прежние политические привилегии, сохранив при этом прежнее экономическое значение. Входили в боярско-княжескую аристократию крупные и средние феодалы, хотя по некоторым вопросам их интересы не совпадали с позициями бывших удельных князей (например, централизация государства).

*Дворянство* представляло вторую, наиболее многочисленную часть феодалов. Его объединяли с боярством общие классовые интересы — эксплуатация крестьян, т.е. использование крестьянского труда. Однако были у дворян и интересы, противоречащие боярским. Дворянство нуждалось в земле, а поэтому стремилось к закреплению крестьян. И землю, и право на труд крестьян оно могло получить только от государства, отсюда — поддержка дворянством центральной власти и его активной внешней политики.

Различной была у этих двух групп феодалов экономическая база: у боярско-княжеской аристократии — вотчинное землевладение, у служилого сословия (дворян) — поместное землевладение.

Как правило, вотчины превышали по размерам поместья. Дворяне-помещики получали земли на срок службы и в ограниченном размере, что толкало их к более интенсивной эксплуатации крестьян, проживающих на этой земле. По этой причине крестьяне чаще уходили из поместий, нежели из вотчин, и между вотчинниками и помещиками шла борьба за рабочие руки.

Такие внутриклассовые противоречия обусловили стремление дворянства к изменению статуса поместья в сторону наследуемого земельного владения, каким была вотчина. В XVI в. в России состоялась первая попытка юридически уравнивать поместье с вотчиной. Был установлен единый порядок государственной военной службы. Независимо от вида землевладения (вотчины или поместья) хозяева обязывались выставлять одинаковое число экипированных и вооруженных людей с определенных размеров земельных угодий. Принцип служебное™ распространялся на оба сословия феодалов — боярство и дворянство. Расширялись права владельцев поместья — им стали давать разрешения обменивать поместья на вотчину, на передачу поместья в приданое, на наследование поместий.

На этом этапе феодальный класс по-прежнему имел такие привилегии, как монопольное право владеть землей, освобождение от повинностей, преимущества в судебном процессе, права занимать чиновничьи должности.

*Феодально-зависимое* население представляли крестьяне, которые, как отмечалось, подразделялись на две основные группы —

владельческие и черносошные. Утверждение поместной формы землевладения в экономическом плане привело к развитию барщинного хозяйства, связанного с ростом товарно-денежных отношений, поскольку поместье, в отличие от вотчины, не могло полностью обеспечить все свои потребности без рыночных связей. Тем самым усиливается эксплуатация феодально-зависимых (владельческих) крестьян. Для черносошных крестьян была введена *посошная подать*.

**Население городов** К концу XVI в. число городов увеличилось до 220. Самым крупным городом была Москва, население которой достигло 100 тысяч. Население других крупных городов составляло по 3—8 тыс. человек. Наиболее развитыми городами были Новгород, Псков, Вологда, Великий Устюг, Казань, Ярославль, Соль Камская, Калуга, Нижний Новгород, Тула, Астрахань. Осваивалось и Дикое поле — были основаны Орел, Белгород, Воронеж. Присоединение Казанского и Астраханского ханств дали России Самару и Царицын. При освоении Сибири были построены Тюмень и Тобольск. В 1584 г. в связи с потребностями внешней торговли основан Архангельск.

С ростом городов и развитием ремесел значительно увеличилась численность посадского населения. Растущий класс купцов имел привилегии — освобождался от ряда повинностей. Ремесленники и мелкие торговцы относились к «черным» людям. В городах по принципу обложения разграничивались «черные» (облагаемые) и «белые» слободы, которые не облагались государевым тяглом.

С середины XVI в. городами управляли *воеводы*, бывшие служилыми людьми. Назначались они государем или Разрядным приказом. Но были и случаи, когда воеводы назначались по просьбе городских жителей. Делопроизводством при воеводах занимались дьяки.

**Избранная рада и реформы середины XVI в.** После смерти в 1533 г. Василия III на великокняжеский престол вступил его трехлетний сын *Иван IV* (1533—1584). Государством фактически управляла его мать, Елена Глинская. И в этот период не прекращалась борьба за власть между боярскими группировками, что привело к ослаблению центральной власти.

**ЦАРЬ ИОАНН IV ГРОЗНЫЙ** После смерти Елены Глинской наступило десятилетнее самовластие бояр. Правление их ознаменовалось борьбой правителей и угнетением народа.

В 1547 г., когда Иоанну было 16 лет, он торжественно венчался на царство и принял титул царя. Таким образом, в истории явился первый венчанный самодержец. Вскоре женился на Анастасии Романовне, дочери окольного Романа Юрьевича Захарьина, род которого получил фамилию Романовых, таким образом дом Рюрика породнился с домом Романовых.

Вскоре после свадьбы царя в Москве произошел пожар, народ обвинял Глинских в поджоге, вспыхнул мятеж, во время которого один из Глинских был убит. Событие это сильно повлияло на Иоан-

на, и он обратился к государственной деятельности. Ближайшее место к царю заняли не бояре, а два достойных мужа: протопоп придворного Благовещенского собора Сильвестр и спальник Алексей Адашев. Так окончилось правление бояр, и Иоанн стал сам управлять государством.

В 1550 г. по повелению царя был составлен новый Судебник, в котором назначались строгие наказания правителям и судьям, обвиненным в несправедном суде и взяточничестве. В 1551 г. Иоанн созвал духовный собор из высшего духовенства. В 1552 г. было совершено покорение Казани, в 1553 г. первые торговые сношения с Англией. В 1556 г. последовало завоевание Астрахани. В 1563 г. в Москве началось книгопечатание. В 1558 г. Иоанн объявил Ливонии войну, которая продолжалась до 1582 г. Последним важным событием царствования Иоанна IV было присоединение к России Сибирского царства, завоеванного донскими казаками под начальством Ермака Тимофеевича в 1582 г. После смерти своей супруги Анастасии Романовны и с удалением Сильвестра и Адашева, опричниной и казнями наводил на всех страх, за что и прозван Грозным. Царствовал 50 лет. (*Иллюстрированная хронология... С. 73—75*).

Тяжелое положение народных масс, произвол вотчинников вызвали недовольство и открытые выступления в ряде городов. В 1547 г. произошло восстание в Москве. Протестовали против феодалов жители Опочки, Пскова, Устюга.

Обострение внутривластной обстановки требовало поиска выхода из такого положения. По предложению различных групп феодалов при Иване IV было создано в 1547 г. новое правительство — *Избранная рада*. В нее входили наиболее близкие к царю советники, занимавшиеся важнейшими делами государственного управления. Возглавлял раду *А.Ф. Адашев* (?—1561), происходивший из богатого, но не очень знатного рода. Участвовали в работе Избранной рады представители различных слоев господствующего класса. Рада существовала до 1560 г., она не была официальным государственным учреждением, но фактически в течение 13 лет управляла государством от имени царя. Некоторые историки считают, что время правления рады было самым демократичным периодом царствования Ивана IV. Преобразования, которые проводила Избранная рада, получили название *реформ середины XVI в.*

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

**Опричнина. Дальнейшее закрепощение крестьян** Крупная феодальная вотчина с развитым иммунитетом, утверждавшим зависимость ее владельца от центральной власти, все больше мешала социально-экономическому развитию Русского централизованного государства. Правительство Ивана IV стремилось подчинить своему контролю владения потомков удельных княжат и бояр. Для чего был принят ряд указов (1551, 1562 и др.).

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

В опричнину, т.е. царский удел, вошли значительные территории на западе, севере, юге страны, земли с наиболее развитым удельно-княжеским землевладением; здесь были наиболее развитые города (Ярославль, Ростов, Кострома и др.), находились важные торговые пути, стратегически важные форпосты на границах. Из всех городов, уездов все князья, бояре, дворяне и приказные люди, не соглашавшиеся добровольно записаться в опричники, принудительно выселялись, княжеские и боярские вотчины конфисковывались, прежние их владельцы переселялись в другие районы, главным образом окраинные. На новых местах они получали земли на основе поместного права. В старых районах «испомещались» опричники из малоземельных дворян, из разного мелкого люда. Опричники объединялись в особый корпус, составляя гвардию телохранителей государя, отрекались от своих родных и друзей, обязывались служить только царю.

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

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

Против опричных казней Ивана IV публично выступил митрополит *Филипп* (в миру — Колычев Федор Степанович) (1507—1569), за что был низложен и по приказу царя задушен (канонизирован Русской Православной Церковью).

Что касается феодально-зависимого крестьянства, то эпоха Грозного стала вторым этапом закрепощения крестьян в общегосударственном масштабе. И хотя *Судебник 1550 г.* подтвердил право перехода крестьян в Юрьев день, но плата за пожилое возросла. Кроме того, в 80-е годы XVI в. закрепостительная политика усиливается, вводятся заповедные лета. После опричнины и войн возросло бегство крестьян от своих хозяев. Об этом свидетельствует принятие соответствующих указов 1580, 1597 гг., проведение переписи крестьян в 1581—1592 гг., создавшей юридическую основу для поиска беглых крестьян.

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

В XVI в. по-прежнему выдвигалась идея укрепления авторитета верховной власти, причем и церковью, и общественной мыслью, и самими государями. Так, созданное в начале XVI в. литературно-публицистическое «Сказание о князьях владимирских» выводило происхождение русской царской династии от римского императора *Августа* (63 г. до н.э. — 14 г. н.э.). О том, что эта легенда утвердилась на Руси, говорит письмо Ивана Грозного шведскому королю, в котором царь писал: «Мы родством от Августа кесаря ведемся», что означало продолжение Российским государством традиций великого Рима.

Вопрос о характере и сути государственной власти обсуждался в переписке Ивана Грозного с князем *Андреем Курбским* (1528—1583). О единой державии писал Грозный князю Курбскому следующее: «...горе Царству, коим владеют многие!», а в ответе на письмо князя Иван IV изложил свое кредо самодержца: неограниченность воли монарха, ибо она санкционирована церковью и богом.

Необходимость сильной самодержавной власти отстаивал в своих сочинениях писатель-публицист, идеолог дворянства, *И. С. Пересветов* (XV в.). Он осуждал боярское самоуправство, отстаивал сильную царскую власть: «Государство без грозы, что конь без узды».

**РОЛЬ Боярской думы** В этот период сохраняется *Боярская дума* — законодательный и совещательный орган. Сословно-представительная монархия соответствовала эпохе зрелого феодализма. Эта политическая форма сложилась в результате борьбы великих князей и царей за дальнейшее укрепление централизованного государства. Власть государя на этом этапе еще не достигла такой силы, чтобы стать абсолютной. В компетенцию Думы входило участие в формировании законодательства, управлении и судебной деятельности. Боярская дума с течением времени пыталась приобрести всю полноту власти. В ее состав по-прежнему входили знатные московские бояре, удельные князья и некоторые их бояре. Заседания Боярской думы проходили, как правило, в Грановитой палате Московского Кремля. Во время царствования Ивана Грозного состав Думы был расширен втрое в целях ослабления в ней роли боярской аристократии.

В этот период из Думы выделяется более узкий орган, в который входили приближенные к царю советники, — *Избранная рада* и *Ближняя дума*.

**Роль Земских соборов** В XVI в. в России возник принципиально новый орган государственного управления — *Земский собор*.

В состав Земского собора входили царь, Боярская дума, Освященный собор в полном составе, представители дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество), т.е. кандидаты трех сословий. Земский собор как представительный орган был двухпалатным. В верхнюю палату входили царь, Боярская дума и Освященный собор, которые не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением. Члены нижней палаты были выборными. Порядок выборов на Собор был следующим. Из Разрядного приказа воеводы получали предписание о выборах, которое зачитывалось жителям городов и крестьянам. После этого составлялись сословные выборные списки, хотя число представителей не фиксировалось. Избиратели давали своим выборным указы. Однако выборы проводились не всегда. Бывали случаи, когда при срочном созыве Собора представители приглашались царем или должностными лицами на местах. В Земском соборе значительную роль играли дворяне (главное служилое сословие, основа царского войска), и особенно торговые люди, так как от их участия в этом государственном органе зависело решение денежных проблем для обеспечения средствами государственных нужд, прежде всего оборонных и военных. Таким образом, в Земских соборах нашла проявление политика компромисса между различными слоями господствующего класса.

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

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

*Идея соборности* начала развиваться в середине XVI в. Первый Земский собор был созван в России в 1549 г. и вошел в историю как Собор примирения. Причина его созыва — восстание горожан в Москве в 1547 г. Напуганные данным событием, царь и феодалы привлекли к участию в этом Соборе не только бояр и дворян, но и пред-

ставителей других слоев населения, что создавало видимость привлечения к государственному управлению не только господ, но и третьего сословия, благодаря чему недовольных удалось несколько успокоить.

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

Преобладала первая группа соборов. Собор 1549 г. относится ко второй группе, так как он был созван по требованию сословий.

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

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

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

Созванный в 1598 г. Собор избрал на царство *Бориса Годунова* (1598-1605).

**БОРИС ФЕОДОРОВИЧ ГОДУНОВ** 1 сентября 1598 г., в праздник Нового года, совершилось царское венчание Бориса. Принимая благословение от патриарха Иова, Борис сказал: «Бог свидетель, что не будет в моем царстве нищего, последнюю рубашку разделю с народом».

В первые годы царствования он привлекал льготами переселенцев в Сибирь, вызывал в Россию иностранцев, посылал молодых людей учиться за границу. В Москве Борис давал бедному люду заработок, предприняв несколько сооружений; так, например, была построена колокольня Ивана Великого, превышавшая все здания на Руси. Он имел намерение открыть в Москве школы, где преподавались бы иностранные языки, но духовенство не одобрило этого плана. Несмотря на все свои заботы он быстро потерял народное расположение благодаря своей подозрительности. Жертвой его подозрительности сделался Богдан Вельский, которого обвинили в злых умыслах против царя и сослали. Братьев Романовых обвинили в намерении отравить царя и заточили по дальним местам; старшего из братьев Федора Никитича постригли в монахи под именем Филарета. Щедрая милостыня во время голода и морового поветрия не успокоила черни. Обвинение в убийстве царевича Димитрия и слух о появлении самозванца сократили его жизнь, и в апреле 1605 г. Борис неожиданно для всех скончался. *{Иллюстрированная хронология... С. 79—80}*.

**Приказная система управления** В середине XVI в. в России завершился переход от дворцово-вотчинной к *приказной системе управления* — сложилась разветвленная сеть приказов. Перерастание дворцово-вотчинной системы в приказную было показателем централизации Российского государства, так как дворцовые органы, ведавшие ранее лишь княжеским доменом, теперь становились учреждениями, руководящими всем громадным Русским государством. *Приказы* — это учреждения, ведавшие отраслями государственного управления или отдельными регионами страны. Первые приказы появились еще до реформы Ивана IV, когда функции управления теми или иными вопросами стали поручаться (приказываться) боярам. К середине XVI в. в стране существовало около 20 приказов.

Ведущая роль в период становления приказной системы принадлежала *военно-административным приказам*. В числе реформ, проведенных Иваном IV, была военная реформа, реорганизовавшая армию. Основу русской армии составили дворянская конница и стрельцы. Необходимость в стрелцком войске возникла в связи с развитием и совершенствованием огнестрельного оружия. Создание постоянного стрелцкого войска явилось большим шагом вперед в организации военных сил России. Первоначально стрельцов было три тысячи. Для управления стрельцами был создан специальный *Стрелецкий приказ*. Военная реформа предусматривала усиление артиллерии (для ее управления создан *Пушкарский приказ*), наем в русскую армию иностранцев привел к созданию *Иноземного приказа*. Для несения пограничной службы стали привлекать казачество — возник *Казачий приказ*, ведавший казачьими войсками. Личным составом боярской и дворянской конницы ведал созданный в начале XVI в. *Разрядный приказ*, фиксировавший все назначения на службу, перемещения в должностях на основе принципа местничества, т.е. родовитости и знатности. *Поместный приказ* ведал поместными земельными владениями служилых дворян. В его функции входил контроль по обеспечению дворян поместными землями за военную службу в соответствии с установленными нормами.

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

В период сословно-представительной монархии возник в России зародыш центрального полицейского органа. Сначала это была Боярская дума по разбойным делам, а затем *Разбойный приказ*, в компетенцию которого входила разработка для местных органов наказов по борьбе с общеуголовными преступлениями и назначение на места соответствующих должностных лиц. Этот приказ уже в середине XVI в. возглавил систему полицейско-сыскных органов. В данном приказе утверждались на должности губные старосты, целовальники и дьяки, приговоры губных изб; во второй инстанции рас-

сматривались разбойные и тяжёбые дела. В Москве полицейские функции выполнял *Земский приказ*.

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

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

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

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

Во главе приказа стоял боярин или *дьяк* — крупный государственный чиновник. Приказы ведали управлением, сбором налогов и судом. По мере усложнения задач государственного управления число приказов росло. Оформление приказной системы позволило централизовать управление страной, но в то же время создало значительный бюрократический аппарат и стиль его работы.

**Местный аппарат управления** Реформы Ивана IV охватили не только центральный аппарат государственного управления России. Претерпело существенные изменения и местное управление. Система кормлений отменялась, ее заменила новая, в основу которой был положен принцип самоуправления. На местах создавались *губные избы* (губная реформа Ивана IV), выбираемые из определенных слоев населения. Главой губной избы становился *губной староста*, выбираемый дворянами и детьми боярскими и утверждаемый в должности Разбойным приказом. Губной староста выполнял полицейско-судебные функции.

Словно-представительными органами на местах стали в середине XVI в. и *земские избы* — эти органы (избы) приняли на себя

финансово-налоговые функции. Если земские органы ведали сбором податей и судом по гражданским и мелким уголовным делам, то более крупные дела рассматривались губными избами. Причем земские старосты и другие должностные лица свои обязанности выполняли без взимания пошлин с населения, тогда как кормленщики — наместники — многие пошлины взимали в свой карман. Компетенции этих местных органов закреплялись в *губных* и *земских уставных грамотах*, подписываемых царем. Штат изб набирался из лучших людей — сотских, пятидесятских, старост, целовальников и дяков. Деятельность местных органов управления контролировалась отраслевыми приказами.

Губному старосте помогли целовальники. Их избирали посадские и верхушка чернотяглого крестьянства. Назывались выборные должностные лица целовальниками потому, что, присягая верно служить на этой должности, они целовали крест.

Дееспособность губных органов как сословно-представительного учреждения была возможной при условии коренной реорганизации системы *феодалных иммунитетов*. В этот период по решению Стоглавого собора 1551 г. прекратилась выдача *тарханов* — *грамот*, обеспечивавших феодалам особые права и привилегии (право суда, освобождение от ряда повинностей и др.). Если до этого светские или церковные феодалы могли устанавливать на определенной территории свои порядки, могли не соблюдать некоторые общегосударственные правовые нормы, то теперь это исключалось.

**Государство и церковь** В XVI в. церковь в России оставалась одним из крупнейших землевладельцев. На церковных землях работало большое количество крепостных крестьян, принадлежавших монастырям и другим церковным организациям. Духовенство как особое сословие наделялось рядом привилегий и льгот: освобождением от податей, телесных наказаний и повинностей. Попытка ограничить рост церковного и монастырского землевладения была предпринята в начале XVI в., но она не удалась. В этот период победили сторонники богатой церкви, которых называли «*иосифляне*» (сторонники *Иосифа Волоцкого*), или «*стяжатели*». Вновь церковный вопрос был поднят на Стоглавом соборе 1551 г., который принял решение оставить в руках церкви все земли, приобретенные ею ранее, но ограничил наследственные вклады (т.е. по завещанию) вотчин в монастыри. Однако покупать и получать землю в дар теперь церковники могли только с разрешения царя. С 1580 г. запретили монастырям покупать вотчины у служилых людей, принимать их в клад и на «помин души».

В то же время политическая роль церкви возрастала. Поскольку византийская церковь под властью Турции пришла в упадок, то в православном мире значительно возрос авторитет русской церкви. Русская церковь стала богаче византийской, и в XVI в. восточные патри-

архи часто обращались в Москву за финансовой поддержкой. В 1588 г. во время визита в Москву константинопольского патриарха Иеремия для получения субсидий правительство Годунова настояло на избрании Собором 26 января 1589 г. на патриарший престол московского *митрополита Иова* (?—1607) с указанием о Москве как о «третьем Риме». Таким образом с 1589 г. в России учреждается *патриаршество*, и русская церковь получает полную самостоятельность. Это усиливает ее притязания на политическую власть.

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

В XVI в. право сбора торговых пошлин перешло в руки государства. Устанавливалась единая для всего государства единица взимания налогов — *большая соха*. В зависимости от плодородия почвы и социального положения владельца земли соха составляла 400—600 та земли. Податная реформа, безусловно, ухудшила положение народных масс.

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

Богатым и разнообразным источником права являлись также уставные книги приказов, а их было более 20.

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

Царь занимался судебными делами только в случае злоупотребления судей или пересуда (пересмотра) дела по апелляции. Боярская дума могла выступать в качестве суда первой и второй инстанции. Функции Боярской думы как суда первой инстанции заключались в рассмотрении дел своих членов, приказных чинов, местных судей, споров о местничестве. Как суд второй инстанции Боярская дума выступала при рассмотрении дел, поступавших из наместнических и приказных судов.

### 3.3. От сословно-представительной монархии к самодержавию (XVII в.)

**Территория и население** В XVII в. продолжалось расширение территории России за счет включения новых земель Сибири, Южного Приуралья и Левобережной Украины, дальнейшего освоения Дикого поля.

Территория страны делилась на уезды, число которых достигло 250. По-прежнему уезды разбивались на станы и волости. Центром стана было село. На землях, которые включались в состав России недавно, административная система сохранялась прежней.

Численность населения составила в конце XVII в. 10,5 млн человек.

**Социальная структура** XVII в. характеризовался консолидацией основных классов в классы-сословия. *Сословие* — социальная группа населения, обладающая закрепленными в обычае или законе и передаваемыми по наследству правами и обязанностями. Для сословной организации, обычно включающей несколько сословий, характерна иерархия, выраженная в неравенстве их положений и привилегий. В XVII в. был принят царский указ, в соответствии с которым поместья могли преобразовываться в вотчины. В результате изменялась структура феодального землевладения. Шел процесс постепенного сближения правового статуса поместий и статуса вотчины.

Консолидация класса эксплуатируемых проходила противоречиво, но в соответствии с основными четырьмя группами крестьяновладельцев: феодальное государство, церковь и ее организации, правящая династия как вотчинник, отдельные феодалы. Крестьяне подразделялись исходя из этого на государственных крестьян, экономических, дворцовых и помещичьих.

Прослеживается тенденция к замкнутости сословий — удельный вес податного населения в конце XVII в. увеличился до 91,3%.

Происходит консолидация городского населения; в XVII в. утвердилось его название — *посадские люди*. В это время сложилась иерархия городского населения: гости и гостиная сотня (купцы, торгующие за рубежом государства), суконная сотня, черные сотни (средние, мелкие и розничные торговцы) и слободы (ремесленные кварталы и цехи).

Гости, помимо торговых операций, осуществляли финансовую службу: заведовали таможенными, распределяли статьи доходов и расходов, занимали должности голов и дьяков в присутственных местах, взимали пошлины с иностранных купцов, торговали государственными товарами. Повышение роли купечества было связано с развитием в стране товарно-денежных отношений, началом формирования всероссийского рынка. Государство поддерживало торговых людей. В XVII в. в России множественность торговых пошлин заменили *единой рублевой пошлиной*; в целях защиты русских купцов от конкуренции иноземных был принят *Новоторговый устав*.

«Черные» посадские люди проживали на земле, являвшейся государственной собственностью. На них возлагалось тягло в пользу государства. Свои земельные участки, на которых они проживали, они могли продавать только другим «чернотяглым» людям.

В XVII в. происходит укрепление феодально-крепостнического строя России, по существу окончательно оформляется общегосудар-

ственная система крепостного права. Завершающий этап закрепощения крестьян в России наступил в 1649 г., когда Соборное Уложение окончательно отменило Юрьев день, закрепило частновладельческих крестьян за помещиками, боярами, монастырями. Зависимость частновладельческих крестьян от феодалов и государства усилилась. Землевладельцам предоставлялись широкие крепостнические права. Так, этим законодательным документом устанавливались наследственность крепостного состояния, а также право землевладельца распоряжаться имуществом крепостного крестьянина. В то же время царское правительство возложило на землевладельцев ответственность за выполнение крестьянами государственных повинностей.

**Государственное управление** Общая тенденция развития государственной системы России во второй половине XVII в. — переход от самодержавия с Боярской думой и боярской аристократией, от сословно-представительной монархии — к абсолютной.

*Абсолютизм* — это форма государственного правления, при которой верховная власть в государстве полностью и безраздельно принадлежит монарху. При абсолютизме феодальное государство достигает наивысшей степени централизации, создаются разветвленный аппарат, постоянная армия и полиция, деятельность органов сословного представительства, как правило, прекращается.

**Боярская дума** Большую роль в управлении государством играла в начале столетия *Боярская дума*. Считалось, что царь на Руси правит страной вместе с Думой. В Думу входили представители четырех думных чинов: бояре, окольные, думные дворяне и думные дьяки. Самым важным и престижным был первый чин — *боярин*. В этот чин царем назначались лица из двух десятков самых знатных фамилий, потомков правящих домов Древней Руси, а также старых московских боярских родов. *Окольными* были князья и потомки московских бояр. Все они были выходцами из 60 наиболее древних и знатных фамилий<sup>1</sup>. Чин *думных дворян* получали дворяне, выбившиеся «в люди» благодаря личным заслугам, долгой и верной службе государю: здесь не было ни одного князя. Исключение представлял *Кузьма Минин* — нижегородский торговец, представитель «третьего сословия», получивший чин думного боярина за спасение Отечества в годину иноземного разорения. В целом думными дворянами стали в XVII в. представители 85 фамилий мелкого российского дворянства.

*Думные дьяки* выслужились из простых приказных дьяков, а иногда и подьячих. Они, как правило, были дельцами-бюрократами и играли большую роль в делах управления. В их функции входило докладывание дела в Думу и формирование ее решения.

Численный состав Боярской думы менялся. В конце 70-х гг. XVII в. в ней было 97 членов, из них 42 боярина, 27 окольных,

<sup>1</sup> Буганов В.И. Мир истории. Россия в XVII столетии. М., 1989. С. 92.

19 думных дворян и 9 думных дьяков<sup>1</sup>. Таким образом, аристократический характер Думы сохранялся, хотя в Думу все больше проникало дворян и дьяков.

На заседаниях Думы обсуждались по указанию царя наиболее важные государственные дела: объявление войны, заключение мира, сбор чрезвычайных налогов, принятие нового закона, спорные вопросы по представлению приказов, по жалобам отдельных лиц. Решение Думы становилось законом или его разъяснением, и Дума являлась законодательным, распорядительным и контролирующим органом.

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

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

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

**Земские соборы** В **XVII** в. Земские соборы оставались органами сословного представительства, но роль их существенно изменилась — возросло представительство дворян и посадских людей. В течение

*Буганов В.И.* Указ соч. С. 93.

XVII в. динамика значимости Земских соборов была неравномерной. Так, в начале столетия из-за социальных потрясений, иностранных вторжений, ослабления государственной власти роль Земских соборов сильно возросла.

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

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

По своему составу этот Собор был самым представительным за всю историю Земских соборов России. В нем участвовало примерно 700—800 человек. Это был единственный Собор, на котором присутствовали, помимо высших сословий, представители стрельцов, казаков, дворцовых и черносошных крестьян. По оценке В.О. Ключевского, этот Собор можно признать первым достоверным опытом действительного представительства.

Как известно, царем был избран шестнадцатилетний *Михаил Романов* (1613—1645).

Новая царская династия Романовых утвердилась на русском престоле с 1613 г., ее представители правили страной 300 лет. За царями Романовыми утвердился пышный титул: «Божией милостью Великий государь, царь и Великий князь, Всея России самодержец», где, как видим, главенствует идея о божественном происхождении власти. В XVII в. сложилась концепция богоизбранности Романовых; ее автором был келарь Троице-Сергиева монастыря *Авраамий Палицын* (7—1626). Его перу принадлежит «Сказание Авраама Палицына» — свод исторических повестей публицистического характера, содержащих ценные сведения по истории России XVII в.

После изгнания интервентов в первые годы правления Михаила Федоровича страна переживала разруху, испытывала огромные финансовые трудности. И царь нуждался в поддержке со стороны различных слоев населения, особенно торговых людей, владеющих денежными средствами. В этот период Земские соборы заседали почти

непрерывно. Они превратились в органы распорядительной власти, где решающую роль играли представители дворянства и посадских людей, и первое время по-своему выражали волю «всей земли». Однако после возвращения из польского плена в Москву в 1619 г. *митрополита Филарета* (1554/55—1633), отца царя Михаила Романова, и образования постоянного правительства роль Земских соборов и соборных депутатов понизилась, они стали собираться реже. Если в период 1613—1622 гг. Соборы действовали почти непрерывно, то с 1622 по 1632 гг. они не собирались, хотя, может быть, найдутся источники, архивные документы, свидетельствующие об обратном. В период 1632—1653 гг. Земские соборы собирались редко, но вопросы, которые они рассматривали, были очень важными: Соборное Уложение 1649 г., восстание в Пскове, русско-польские, русско-крымские отношения, воссоединение Украины с Россией, вопрос об Азове. Земские соборы этого периода характеризуются активным выступлением сословных групп, предъявляющих требования правительству. После 1653 г. деятельность соборов застывает, и только в 1683—1684 гг. отмечается небольшой взлет, оказавшийся кануном их падения. Эта тенденция выражала перерастание сословно-представительной монархии в абсолютную.

**Приказы** XVII в. занимает в развитии аппарата государственного управления в России особое место. В этот период в России развивались товарно-денежные отношения, зарождались буржуазные связи, возникали мануфактуры, обострилась классовая борьба и расширились задачи, стоящие перед феодальным государством. Именно в этом столетии вместо немногочисленной и в определенной мере случайной по составу группы лиц к работе в государственных учреждениях России приходит особая специальная прослойка, получившая общее наименование приказных людей. *Приказные люди* — специальная, сформировавшаяся в XVII в. в сословную группу служилых людей, основной обязанностью которых была работа в государственных учреждениях в центре и на местах<sup>1</sup>.

Государственное учреждение имеет такой определяющий признак, как подчинение центральной власти, наличие постоянного штата и бюджета.

Процесс консолидации верхушки служилого сословия в класс дворянства, охватывающий XV—XVII вв., нашел отражение в изменении формы государственного правления, в постепенном перерастании сословно-представительной монархии в абсолютную. Выше было показано, как шла эволюция таких институтов верховного правления, как Боярская дума и Земские соборы, как уменьшалась их роль и укреплялась власть царя. Показатель укрепления самодержавия — также происходившая бюрократизация исполнительных орга-

<sup>1</sup> Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.

нов в центре и на местах. Это проявилось в складывании и разрастании их штатов, без чего невозможно осуществление самодержавного правления. Эта корпорация в XVII в. только формировалась и была беспрекословным проводником решений верховной власти.

Историки считают, что первая половина XVII в. — время расцвета сословно-представительной монархии в России. Этому этапу соответствует и расцвет приказной системы и постепенного внедрения ее во все отрасли управления. Сложилась эта система, как было показано, в XVI в., а в XVII в. она все более проникала в сферу местного управления. Этот процесс сопровождал расцвет деятельности Земских соборов и усиление Боярской думы. Когда в 10—20-е гг. XVII в. восстанавливалась система государственного управления, разрушенная бурными событиями Смутного времени, начали функционировать примерно 20 прежних центральных учреждений. Необходимость больших финансовых расходов на хозяйственные нужды привела к усилению фискальной деятельности приказов. Поэтому были оформлены *четвертные приказы*, создан ряд новых постоянных и временных центральных учреждений по сбору налогов (*приказ Большой казны*).

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

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

Особенностью приказов первой половины XVII в. также было широкое распространение временных приказов, хотя они оформлялись законодательным актом о создании, с определением их функций, штата, бюджета и назначением главы. Отличались они от постоянно действующих функциональным и экстерриториальным характером, быстротой и оперативностью работы.

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

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

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

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

Во второй половине XVII в. в социально-экономической жизни России происходят существенные изменения: окончательно оформилось крепостное право, в то же время развиваются буржуазные связи, формируется всероссийский рынок, углубляется социальное расслоение деревни, происходят городские восстания, вспышки национального движения в Поволжье и Сибири, мощная крестьянская война Степана Разина. Одновременно удается вернуть основную часть утраченных в начале века земель. Продолжает осваиваться Сибирь, оборонительная линия продвигается на юг, юго-восток, юго-запад — осваиваются новые плодородные земли, создаются новые города.

Все эти процессы не могли не сказаться на надстроечных институтах. В этот период сословно-представительная монархия изживает себя, так как больше не соответствует задачам, стоящим перед государством.

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

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

Происходят существенные изменения в приказах как центральных учреждениях. Возникли новые территориальные приказы для управления освобожденными русскими землями и присоединенной частью Украины (*Литовской* и *Малороссийской*), а также два приказа, связанных с новыми явлениями в управлении: *Монастырский* и *Рейтарский*, созданный для организации управления войсками нового строя, постепенно сменявшими дворянское ополчение.

Смутное время начала XVII в. сильно отразилось на армии. Общая численность ратников резко уменьшилась, и ее удалось восстановить только к началу 30-х годов столетия. С 1630 г. в России

началось создание полков регулярного строя — *солдатских, рейтарских, драгунских*. Через 20 лет после этого стали проводить наборы из крестьян и посадских людей. Постепенно росла численность солдат и стрельцов, в то время как роль поместной конницы снижалась. Если в 1651 г. дворян и детей боярских было 37,5 тыс. человек, то в 1680 г. — 15,8 тыс.<sup>1</sup> Численность солдат резко возросла. На службу в русскую армию начали поступать иностранцы.

Стало единообразным вооружение полков: мушкеты и карабины вместо тяжелых пищалей, ручные гранаты, полковая артиллерия, нарезное многоствольное оружие, пушечные фанаты.

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

**ЦАРЬ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ** По смерти Михаила Федоровича Россия присягнула его 16-летнему сыну Алексею Михайловичу. Он в первые годы своего царствования подчинился влиянию своего воспитателя боярина Морозова, который и сделался его ближайшим советником. Влияние это еще более усилилось, когда Морозов породнился с царем. Алексей Михайлович женился на Марии Ильинишне Милославской, а несколько дней спустя Морозов женился на ее сестре...

Внутреннее состояние государства еще не устроилось: народ страдал под тяжестью налогов. Налог на соль и неудовольствия против Милославского, который раздавал выгодные места своим родственникам, притеснявшим народ своим лихоимством, все это вызвало мятеж (1648 г.). Следствием этого мятежа было удаление от дел Морозова и ссылка его в Кириллов монастырь. В 1649 г. созван был в Москве Земский собор, результатом деятельности которого было издание нового свода законов, известного под названием «Соборного Уложения».

Царствование Алексея Михайловича ознаменовалось громадным мятежом, в котором участвовали казаки и крестьяне и руководителем которого был казак Степан Разин. Знаменитое восстание украинских казаков против польской аристократии окончилось отложением Малороссии от Польши и присоединением ее к Москве в 1654 г. Вождем этого восстания явился Богдан Хмельницкий. За обладание Малороссией Алексею Михайловичу пришлось вести две войны с Польшей: первая война — 1654—1656 гг., вторая — 1658—1667 гг. В 1657 г. умер Богдан Хмельницкий. Война со шведами окончилась Кардисским миром в 1661 г. За свою доброту Алексей Михайлович получил название «тишайшего». Был женат два раза — на Марии Милославской, от которой было два сына, Федор и Иоанн, и несколько дочерей, а от брака с Натальей Нарышкиной родился в 1672 г. сын Петр (*Иллюстрированная хронология...* С. 90—92).

Для этого времени характерно развитие дворцовых учреждений, их количество возросло с 14 до 19, а в 1664 г. выделился специаль-

ный *Судный дворцовый приказ*. В конце 50-х годов создан *Счетный приказ*, контролировавший финансовую деятельность приказов. В 80-е годы провели реформу по укрупнению приказов, что обусловило сокращение их числа до 37—38.

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

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

Так как местные учреждения не справлялись с поиском беглых крестьян, то организовывались комиссии или приказы сыскных дел. Только за 1658—1663 гг. из Поместного приказа было отправлено на места 25 комиссий. С 60-х годов создание комиссий приняло массовый характер.

Второй момент в развитии приказов этого периода — резкое возрастание количества занятых в них людей. Если число приказных людей в России составляло в 40-е гг. XVII в. 1611 человек, то в 90-е оно увеличилось почти в три раза и достигло 4567 человек. Из них большая часть была занята в московских приказах, а 1918 человек — в местных государственных учреждениях<sup>1</sup>.

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

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

**Местное управление** Тяжелое положение страны в годы иностранной интервенции, а также крестьянская война *Ивана Болотникова* (?—1608) обнажили несовершенство губных и земских органов управления, которые оказались беспомощными. Поэтому дополнительно к ним учреждаются *воеводы*. Назначались они Разрядным приказом из числа бояр и дворян, утверждались Боярской думой и царем. Это означало усиление центральной власти на местах в ущерб принципу выборности. В большие города назначалось несколько воевод, но один из них считался главным. Воеводы получали государево жалование и не могли самовольно обирать местное население — в этом состояло их отличие от кормленщиков.

Одной из главных функций воевод был финансовый контроль, поэтому воеводы должны были вести учет количества земли и до-

<sup>1</sup> Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 37.

ходности земельных участков всех хозяйств. Осуществляли воеводы и контроль за старостами и целовальниками, которые непосредственно проводили сбор налогов.

Другая задача воевод — набор на военную службу служилых людей из дворян и детей боярских. Для этого воеводой составлялись списки и велся учет, проводились смотры, проверялась готовность к службе. Воевода направлял военнотружущих на места службы, которые определялись Разрядным приказом. В его обязанности входило наблюдение за состоянием крепостей. Он ведал стрельцами и пушкарями.

Несмотря на то что местное управление отставало от центрального, в нем произошли тоже существенные перемены. С середины XVII в. количество приказных изб резко увеличилось, что объяснялось расширением границ государства. Во вновь присоединенных районах создавались новые города-крепости. В конце XVII в. насчитывалось 300 поселений городского типа. В большинстве городов устанавливалось воеводское управление с избами при нем. К середине 70-х годов повсеместно утвердился термин *приказная изба*. Возглавлял приказную избу дьяк.

Таким образом, в местном управлении этого периода сложилось противоречие — назначаемый сверху воевода должен был руководить выборными органами — губными и земскими избами. В процессе развития воеводской системы эти органы все в большей степени подчинялись воеводам, прежде всего по военным и полицейским вопросам. Поскольку регламентация прав и обязанностей воевод была неопределенной, то создавались возможности произвола, которыми воеводы широко пользовались — взятки были хорошим дополнительным источником доходов сверх царского жалованья. Особенно значителен был произвол воевод в Сибири.

В эволюции государственного аппарата России XVII в. можно выделить два этапа, грань между которыми определяется изменением формы правления:

10—50-е гг. XVII в. — время становления и оформления приказного начала в рамках сословно-представительной монархии;

60—90-е гг. XVII в. — время резкого перелома в сторону абсолютистской формы правления. Именно на втором этапе образовалась небывалая по численности категория людей, занятых вопросами управления, и был создан тип учреждений, функционировавших в центре и на местах. Именно на этой основе в последние десятилетия века складывается исполнительный аппарат русского абсолютизма, окончательно оформившийся в XVIII в.

**Государство и церковь** В период складывания абсолютизма, во второй половине XVII в., крепнувшее самодержавие не желает мириться с притязаниями церкви на вмешательство в государственные дела, ее неудержимым стремлением к приумножению своих богатств. Между церковью и светской властью растут разногласия — прави-

тельство пытается ограничить рост монастырского землевладения, а также судебные и фискальные иммунитеты духовных служителей.

В XVII в. в России проведена церковная реформа, в которой была заинтересована центральная власть и феодалы, не одобрявшие увеличение земельных владений церкви. К этому вела и потребность унификации церквей, их богословской системы и обрядовой практики в России и на Украине в связи с воссоединением. Эту реформу с согласия царя Алексея Михайловича провел *патриарх Никон* (1605—1681). Однако реформа встретила протест со стороны феодалов-церковников, боявшихся, что перемены подорвут авторитет церкви. В русской церкви произошел раскол. Реформу Никона отказывались признать приверженцы старых порядков (*старообрядцы*), среди которых выделялся *протопоп Аввакум* (1620 или 1621—1682). Раскол стал одной из форм социального протеста народных масс.

Соборное Уложение закрепило ликвидацию «белых» монастырских, патриарших, митрополичьих слобод в городах, что было ощутимым ограничением церковного землевладения. Осложнились отношения церкви с государством. Соборное Уложение запретило патриарху и прочим высшим иерархам приобретать новые земли. Однако Никон нарушил этот запрет и, получив от царя земли для трех новых монастырей, сам стал владельцем этих обителей. Никон использовал власть не только в духовных, но и в мирских делах.

Церковь удерживала привилегии — право производить суд над жителями своих владений, иметь служилых людей, иметь свои приказы. Вместе с царем Никон именовался великим государем. Он полагал, что духовная власть выше светской власти, царской. Однако светская власть в этот период целенаправленно шла по пути централизации и бюрократизации, и царь уже не мог мириться с претензиями патриарха. Недовольный Никоном царь Алексей Михайлович перестал посещать службы, приглашать патриарха во дворец. Произошел разрыв патриарха с царем. В 1660 г. церковный собор лишил Никона патриаршего сана.

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

**Судебная система** В XVII в. эволюция судебной системы включает создание системы судебных приказов (Московский, Владимирский,

Дмитровский, Казанский и др.), выполнявших функции высших судебных органов. В дальнейшем эти приказы вместе с Челобитным слились в единый *Судный приказ*.

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

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

Основным общественно-политическим процессом второй половины XV—XVI вв. в истории России было продолжение объединения Русских земель в единое централизованное государство, который завершился при Иване III. Отличительной особенностью формирования Российского государства был его многонациональный характер. На XV в. приходится окончательное освобождение от татаро-монгольского ига.

Происходят существенные изменения в социальной структуре общества. На историческую арену выдвигается военно-служилое дворянство, являвшееся социальной опорой центральной власти, что вело к утверждению новой формы феодального землевладения (поместной), изменению положения боярства и его состава, а также становлению государственной системы крепостничества.

По форме государственного устройства Русь оставалась феодальной монархией, в которой власть князя существенно усиливалась, начиная с оформления цезаризма в конце XV в., утверждения титула царя при Иване IV и возведения его в титул самодержца в XVII в. Такая эволюция верховной власти поддерживалась соответствующей идеологией как представителями православной церкви, так и общественностью эпохи. Однако, несмотря на единодержавие, власть царя еще нуждалась в сословно-представительных органах, которыми были Боярская дума (с XV в.), Земские соборы (с XVI в.), приказы (с XVI в.).

С XVI в. Русь стала сословно-представительной монархией. Расцвет такой формы правления относится к первой половине XVII в. В это время усиливается роль Земских соборов и Боярской думы. Однако после принятия в 1649 г. Соборного Уложения, удовлетворившего основные требования господствующих сословий и окончательно установившего крепостное право, в России обозначается общая тенденция развития государственной системы от сословно-

представительной монархии к абсолютизму. Это прослеживается во всех звеньях государственного аппарата, как центрального, так и местного, его всемерной бюрократизации и росте численности, падении роли Боярской думы и Земских соборов, в отношениях государства и церкви, в зарождающейся регулярной армии, приобретающей все большее значение в поддержании и укреплении в России самодержавно-монархического строя.

В отличие от европейских средневековых государств сословно-представительные учреждения в России возникли позже: если в Испании они появились в XII—XIII вв., в Германии, Португалии и Англии — в XIII в., во Франции — в XIV в., то в России дата первого известного собора — 1549 г. Более позднее оформление сословно-представительной монархии в России историки связывают с тяжелыми условиями татаро-монгольского ига, когда были разорены города, ослаблены их политические организации, задержалось развитие сословного строя. Но на основании летописного известия о созыве собора великим князем Всеволодом Юрьевичем в 1211 г. полагают, что этот собор был прообразом будущих Земских соборов. Таким образом, возникновение сословно-представительных учреждений в общегосударственном масштабе в России можно отнести к XIII в., но чужеземное иго надолго прервало их развитие.

В то же время Земские соборы и сословно-представительные учреждения в европейских государствах (кортесы, парламент, генеральные штаты, рейхстаг и др.) аналогичны друг другу, явления однопорядковые.

Так же, как и в западных странах, сословно-представительная монархия возникла в России на стадии развитого феодализма.

Так же, как и в западных странах, в России крестьяне на соборы не допускались (за некоторым исключением). Аграрный характер экономики, слабость русских городов и городского строя обусловили ограниченную роль третьего сословия в политической жизни.

Функции сословно-представительных учреждений в России и западных странах были схожими — право вотирования налогов, подачи и рассмотрения (разбора) петиций, утверждение постановлений и указов.

Порядок созыва сословно-представительных учреждений, их непрерывность и продолжительность действия и в России и на Западе были неустойчивы. Во всех странах их возникновению и созывам предшествовали политическая и классовая борьба. События не только совпадали по странам, но и перекликались. Когда русский царь узнал о казни английского короля Карла I, Соборное Уложение 1649 г. взяло под охрану царскую жизнь, честь и здоровье: за преступление против государевой чести теперь в России полагалась казнь или членовредительство.

## Вопросы для повторения

1. Какие изменения произошли в полномочиях власти великого князя по мере складывания централизованного государства?
2. Охарактеризуйте сдвиг в социальной структуре, произошедшие в России в XV–XVII вв.
3. Какую роль играла Боярская дума в управлении государством в России, как трансформировалась она в XV–XVII вв.?
4. Что такое система приказов, когда она возникла, как развивалась в XVI–XVII вв.?
5. Какие формы государственного устройства пережила Россия на протяжении XV–XVII вв. Чем было обусловлено их изменение?
6. Раскройте тенденции перехода России в XVII в. от сословнопредставительной монархии к абсолютной.
7. Какую роль в управлении государством в России играли Земские соборы? Можно ли провести аналогию с органами управления в западноевропейских странах?
8. Какими были взаимоотношения государства и церкви в России, оставались ли они неизменными?
9. Как менялась система местного управления в России по мере складывания централизованного государства?

## Государственное устройство и аппарат управления XV–XVI вв.

### Русь, с конца XV в. Россия — раннефеодальная монархия

*Великий князь* — законодательная и исполнительная власть, судебные функции

#### **Атрибуты государства**

*Территория*

1469 г. — 430 тыс. км<sup>2</sup>

*Население*

Начало XVI в. — 5–6 млн чел.

#### **Центральный аппарат управления**

*Боярская дума* — совещательная, законодательная, судебная функции

*Дворцово-вотчинная система:*

управление дворца во главе с дворецким;

пути — сокольничий, ловчий, конюшенный, стольничий, чашничий (возглавлялись путными боярами)

выделяются: великокняжеская казна, дворцовая канцелярия с архивом и подразделениями

#### **Местные органы управления**

*Наместники* (уезд)

*Становой* (стан)

*Волостель* (волость)

*Аппарат кормленщиков: тиуны, доводчики и др.*

*Органы городского управления: городчики, городовые, приказчики*

**Судебная система**

*Суд наместников (волостелей, воевод)*

*Суд Боярской думы или великого князя*

*Приказной суд*

*Церковные суды, вотчинные, смешанные суды*

**XVI в.**

**Русь, Россия — переход от раннефеодальной монархии к сословно-представительной**

*Великий князь — утверждение титула царя — законодательная, исполнительная власти, судебные функции*

**Атрибуты государства**

*Территория*

*1530 г. — 2800 тыс. км<sup>2</sup>*

*конец XVI в. — 5,5 млн км<sup>2</sup>*

*Население*

*середина XVI в. — 5—6 млн чел.*

*конец XVI в. — 7 млн чел.*

**Центральные органы управления**

*Боярская дума: законодательная, совещательная, судебная функции*

*Ближняя дума, Избранная рада*

*Земские соборы. Двухпалатные (с 1549 г.): верхняя не выбиралась, в нее входили в соответствии с занимаемым положением царь, Боярская дума, Освященный собор; нижняя — выборные члены*

*Приказы (с середины XVI в.): военно-административные, территориальные, полицейско-сыскные, дворцовые, посольский*

**Органы местного самоуправления**

*Губные избы (во главе с губным старостой) — полицейско-судебные функции*

*Земские избы (во главе с земскими старостами) — финансово-налоговые функции*

*Штат изб — сотские, пятидесятские, старосты, целовальники, дьяки*

**Судебная система**

*Царский суд*

*Суд Боярской думы*

*Приказной суд*

*на местах: наместнический, волостелей, воевод (с сер. XVI в. — губные и земские органы)*

**XVII в.**

**Русь, РОССИЯ — тенденции перехода от сословно-представительной монархии к абсолютной**

*Царь — во главе государства, утверждается титул самодержца всея Руси, идея богоизбранности Романовых*

**Атрибуты государства**

*Территория*

*XVII в. — 5,5 млн км<sup>2</sup>*

### *Население*

Конец XVII в. — 10,5 млн чел.

### **Органы центрального управления**

*Боярская дума*

*Ближняя дума или Тайная дума*

*Земские соборы*

*Приказы: государственные, дворцовые, патриаршие*

### **Органы местного управления**

*Воеводская система*

*Приказные избы*

*Земские избы*

### **Судебная система**

*Судебные приказы — судный приказ — высшая судебная инстанция по гражданским делам*

*Сыскной приказ*

*Низовые суды — наместников, воевод, губных старост*

## Памятники права

### *Русская Правда*

*Особые княжеские грамоты (закрепление отдельных групп крестьян за отдельными владельцами)*

*Судебник Ивана III (1497)*

*Белозерская уставная грамота (1488)*

*Белозерская таможенная грамота (1497)*

*Губные уставные грамоты*

*Земские уставные грамоты*

*Судебник (1550)*

*Стоглав (1551)*

*Уставные книги приказов*

*Уставные грамоты (систематизация жалованных грамот, указов от имени царя, памяток, наказов-инструкций должностным лицам, докладов, пыточных грамот)*

*Соборное Уложение (1649)*

*Новоторговый устав (1667)*

*Новоуказные статьи о разбойниках, татевных делах и убийствах (1669)*

*Новоуказные статьи о поместьях (1676)*

*Новоуказные статьи о вотчинах (1680)*

*Соборные деяния об отмене местничества (1682)*

*Более 1500 актов, имевших силу закона (1649—1696)*

### **Судебник 1497 года**

*Лета 7006-го месяца септемвриа уложил  
князь великий Иван Васильевич всея Руси  
с детьми своими и с бояры о суде,  
как судити бояры и окольниковим*

57. О ХРИСТИАНСКОМ ОТКАЗЕ. А христианином отказыватися из волости, ис села в село, один срок в году, за неделю до Юрьева дни осеннего и неделю после Юрьева дни осеннего. Дворы пожилые платят в полах за двор рубль, а в лесех полтина. А который христианин пожи-

вет за ким год, да пойдет прочь, и он платит четверть двора, а два года поживет да поидеть прочь, и он полдвора платит; а три годы поживет, а пойдет прочь, и он платит три четверти двора; а четыре года поживет, и он весь двор платит.

*Российское законодательство X—XX веков.  
Том 2. М., 1985. С. 54-62.  
Ю.П. Титов. С. 36, 41.*

### *Судебник 1550 года {Извлечение}*

Лета 7000 пятьдесят осмаго июня царь и великий князь Иван Васильевич всеа Руси с своею братею из бояры сесь Судебник уложыл: как судити бояром, и околичим, дворецким, и казначеем, и дьяком, и всяким приказным людем, и по городом наместником, и по волостем, и тиуном и всяким судьям.

88. А крестианом отказыватись из волости в волость и из села в село один срок в году: за неделю до Юрьева дни до осеннего и неделя по Юрьеве дни осеннем. А дворы пожилые платят в поле рубль и два алтына, а в лесех, где десять вьрст до хоромного лесу, за двор полтина и два алтына. А которой крестианин за кем живет год да пойдет прочь, и он платит три четверти двора; а два года поживет, и он платит полдвора; а три годы поживет, и он платит три четверти двора; а четыре годы поживет, и он платит весь двор, рубль и два алтына. А пожилое имати с ворот. А за повоз имати з двора по два алтына; а опричь того пошлин на нем не имати. А останетца у которого крестианина хлеб в земли, и как тот хлеб пожнет, и он с того хлеба или с стоачего даст боран два алтына; а по кои места была рож его в земле, и он подать цареву и великого князя платит со ржы, а боярьского дела ему, за кем жил, не делати. А попу пожылого нет, и ходити ему вон безсрочно воля. А которой крестианин с пашни продаст [ся] в холопи [в] полную, и он выйдет безсрочно ж, и пожылого с него нет; а который хлеб его останется в земле, и он с того хлеба подать цареву и великаго князя дает; а не похочет подати платити, и он своего хлеба земельного лишен.

*«Судебники XV—XVII веков».  
Изд-во АН СССР, 1952. С. 141-177.  
Ю.П. Титов. С. 48-49.*

### *Соборное Уложение 1649 года {Извлечение}*

#### **Глава V. О ДЕНЕЖНЫХ МАСТЕРЕХ, КОТОРЫЕ УЧНУТ ДЕЛАТИ ВОРОВСКИЕ ДЕНГИ**

1. Которые денежные мастера учнут делати медные или оловяные, или укладные денги, или в денежное дело, в серебро учнут прибавливати медь или олово или свинец, и тем государеве казне учнут чинити убыль, и тех денежных мастеров за такое дело казнити смертию, залити горло.

2. А будет золотых и серебряных дел мастера возмут у кого золотое серебряное дело, и учнут в золото и в серебро мешати медь и олово и свинец, и их по сыску за то бити кнутом. А что они кому учинят убытка тем, что в золото, или в серебро подмешают меди, или олова, или свинцу, и то на них доправа отдати тому, кому они такой убыток учинят.

*Титов Ю.П. С. 50, 56.*

## Глава XIX. О ПАСАДСКИХ ЛЮДЕХ

1. Которыя слободы на Москве патриарши и митрополичи и владычнии и монастырския и бояр и околничих и думных и ближних и всяких чинов людей, а в тех слободах живут торговые и ремесленные люди и всякими торговыми промыслами промышляют и лавками владеют, а государевых податей не платят и служеб не служат, и те все слободы со всеми людьми, которые в тех слободах живут, всех взятии за государя в тягло и в службы бездетно и бесповоротно, опричь кабалных людей. А кабалных людей, по роспросу будет скажется, что они их вечные, отдавати тем людем, чьи они, и велеть их свести на свои дворы. А которые и кабалные люди, а отцы их и родители их были посадския люди, или из государевых волостей, и тех имать в посады жить. А впредь, опричь государевых слобод, ничьим слободам на Москве и в городех не быть. А у патриарха слободы взятии совсем, опричь тех дворовых людей, которые изстари за прежними патриархи живали в их патриарших чинех дети боярские, певчие, дьяки, подьячие, истопники, сторожы, повары и хлебники, конюхи и иных чинов дворовых его людей, которым дается годовое жалованье и хлеб.

*Хрестоматия по истории государства  
и права СССР. Дооктябрьский период.  
М.: Юридическая литература, 1990.  
С. 113-253.*

*Титов Ю.П. С. 124.*

# РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ РОССИИ в первой половине XVIII в.

---

## Термины и понятия

<i>Округа-дистрикты</i>	<i>Синод</i>	<i>Регулярные граждане</i>
<i>Гильдия</i>	<i>Магистрат</i>	<i>«Подлые» люди</i>
<i>Табель о рангах</i>	<i>Ассессор</i>	<i>Одноворцы</i>
<i>Сенат</i>	<i>Коллегия</i>	<i>Фискалы</i>
<i>Консилия министров</i>	<i>Регламент</i>	<i>Духовная грамота</i>
<i>Президент</i>	<i>Советник</i>	<i>Кадеты</i>

Наиболее характерные черты государственного строя России XVIII в. наметились еще в предшествующем столетии, когда началось перерастание сословно-представительной монархии в абсолютную. О причинах и предпосылках этого процесса подробно говорилось выше, поэтому здесь лишь кратко укажем, что в основе его лежали серьезные изменения в социально-экономическом развитии страны, вызванные генезисом капиталистических отношений, резким обострением борьбы крепостных крестьян против феодального гнета.

При Петре I Россия преобразилась. Была изменена вся сфера государственного управления, повлекшая за собой значительное укрепление государственности страны. Развитие экономики во второй четверти характеризовалось быстрым увеличением производства, внутренней и внешней торговли. Система государственного управления, созданная Петром I, сохранилась до 70-х гг. XVIII в.

**ПЕТР I** 17-летний Петр сделался единодержавным Государем в 1689 г. Первые годы своего царствования Петр заботился об устройстве регулярного войска и в то же время продолжал строить суда на Переславльском озере. В 1697 г. он отправился сам за границу, чтобы научиться кораблестроению. Началом преобразований Петра по возвращении его из-за границы было: бритье бород, изменение покроя платья по европейскому образцу, кроме духовенства и крестьян, и празднование дня Нового года с 1 января. Своими победами Петр присоединил к России Эстляндию, Лифляндию, с прилегающими островами Финляндии и закончил Шведскую войну Ништадтским миром. В 1714 г. издан указ о единонаследии. В 1721 г. Петр издал указ о престолонаследии: царствующий государь назначает себе преемника по своей воле. Петр не щадил своего здоровья, трудясь на пользу России. 28 января 1725 г. Петр скончался, не назначив себе преемника. {*Иллюстрированная хронология...* С. 98—102).

## 4.1. Утверждение абсолютизма

В первой четверти XVIII в. переход к абсолютизму в России был ускорен Северной войной и получил свое завершение. Именно в петровское правление создаются регулярная армия и бюрократический аппарат государственного управления, происходит как фактическое, так и юридическое оформление абсолютизма.

Для абсолютной монархии характерно неограниченное сосредоточение власти (как светской, так и духовной) в руках одной личности. Однако это не единственный признак. Такой властью обладали и египетские фараоны, и римские императоры, но абсолютной монархии в этих государствах не было. Для ее возникновения необходима ситуация перехода от феодализма к капитализму. Несмотря на то что этот переход осуществлялся в разных странах в разные исторические периоды, были общие признаки, характеризовавшие это явление. Для абсолютной монархии характерны наивысшая степень централизации, развитый, полностью зависимый от монарха бюрократический аппарат, сильная регулярная армия. Эти признаки были присущи и российскому абсолютизму.

Регулярные армия и флот были созданы Петром I уже в начале XVIII в. Рядовой состав комплектовался на основе рекрутских наборов из числа крестьян и посадских людей, а офицерский корпус состоял в большинстве своем из дворян. Служба в армии как для солдат, так и офицеров стала пожизненной. Кроме того, офицеры перестали получать за службу поместные оклады земель и крестьянами и были переведены на государственное денежное жалованье.

Помимо своей основной внутренней функции по подавлению народных волнений и восстаний, армия выполняла и другие: с петровского времени она широко использовалась в государственном управлении как принудительная сила. Большое распространение получила практика посылки воинских команд на места для понуждения администрации к лучшему выполнению правительственных распоряжений и указаний. Но иногда и центральные учреждения ставились в такое же положение, например даже деятельность Сената в первые годы его создания находилась под контролем гвардейских офицеров. Офицеры и солдаты занимались также переписью населения, сбором налогов и недоимок и т.д. Наряду с армией для подавления своих политических противников абсолютизм использовал и специально созданные для этой цели карательные органы — Преображенский приказ, Тайную канцелярию и др.

Особенность российского абсолютизма состояла в том, что он совпал с развитием крепостничества, тогда как в большинстве стран Европы абсолютная монархия складывалась в условиях развития капиталистических отношений и отмены крепостного права.

Утверждение абсолютизма в России в Петровскую эпоху означало радикальную перестройку системы социальных отношений, политических институтов и администрации. Сознательной целью *Петра Великого* (1672—1725) были важнейшие преобразования, направленные на создание особого регулярного государства, в котором монархическая власть с помощью развитого законодательства осуществляла все функции управления, а воля монарха являлась главной движущей силой прогресса.

Старая форма управления: царь с Боярской думой — приказы — местная администрация в уездах, не отвечала новым задачам ни в обеспечении военных потребностей материальными ресурсами, ни в сборе денежных податей с населения. Приказы часто дублировали функции друг друга, создавая неразбериху в управлении и медлительность в принятии решений. Уезды были разных размеров — от уездов-карликов до уездов-великанов, что делало невозможным эффективное использование их администрации для взимания налогов. Боярская дума с ее традициями неспешного обсуждения дел, представительства родовитой знати, не всегда компетентная в государственных делах, также не отвечала требованиям Петра. В 1721 г. Петр издал указ о престолонаследии: царствующий государь назначает себе преемника по своей воле.

Установление абсолютной монархии в России сопровождалось широкой экспансией государства, его вторжением во все сферы общественной, корпоративной и частной жизни. Россия в эпоху Петра добилась выхода к Балтийскому и Азовскому морям, существенно расширила свою территорию. Персия в результате войны 1722—1723 г. уступила России Дербент, Баку и области Гилян, Мазендеран и Астрабад.

Петр I проводил политику дальнейшего закрепощения крестьян, принявшую наиболее жесткие формы на исходе XVIII в. Наконец, усиление роли государства проявилось в детальной, обстоятельной регламентации прав и обязанностей отдельных сословий и социальных групп. Наряду с этим происходила юридическая консолидация правящего класса, из разных феодальных слоев сложилось сословие дворянства.

Государство, сформировавшееся в начале XVIII в., называют полицейским не только потому, что именно в этот период была создана профессиональная полиция, но и потому, что государство стремилось вмешиваться во все стороны жизни, регламентируя их.

Административным преобразованиям способствовал и перенос столицы в Петербург. Царь хотел иметь под рукой необходимые рычаги управления, которые он зачастую создавал заново, руководствуясь сиюминутными потребностями. Как и во всех других своих начинаниях, Петр при реформе государственной власти не считался

с российскими традициями и широко переносил на русскую почву известные ему по западноевропейским вояжам структуры и методы управления. Не имея четкого плана административных реформ, царь, вероятно, все же представлял желаемый образ государственного аппарата. Это строго централизованный и бюрократический аппарат, четко и быстро исполняющий указы государя, в пределах своей компетенции проявляющий разумную инициативу. Это нечто очень похожее на армию, где каждый офицер, исполняя общий приказ главнокомандующего, самостоятельно решает свои частные и конкретные задачи. Как мы увидим, петровской государственной машине было далеко до подобного идеала, который просматривался только как тенденция, хотя и четко выраженная.

## 4.2. Реформы Петра I

**Реформа центрального управления** Реформы высших органов власти и управления, прошедшие в первой четверти XVIII в., принято подразделять на три этапа:

- 1699—1710 гг. — частичные преобразования;
- 1710—1719 гг. — ликвидация прежних центральных органов власти и управления, создание Сената, появление новой столицы;
- 1719—1725 гг. — образование новых органов отраслевого управления, проведение второй областной реформы, реформы церковного управления и финансово-налоговой.

К 1704 г. относится упоминание о последнем заседании Боярской думы. Первостепенное значение приобрела возникшая в 1699 г. *Ближняя канцелярия* — учреждение, осуществлявшее административно-финансовый контроль в государстве. В 1705 г. в заседаниях этого органа принимало участие не более 20 человек. Реальной властью обладала заседавшая в здании Ближней канцелярии *Консилия министров* — совет глав важнейших ведомств при царе, управлявший приказами и канцеляриями, обеспечивавший армию и флот всем необходимым, ведавший финансами и строительством. После образования Сената Ближняя канцелярия (1719) и Консилия министров (1711) прекращают свое существование.

Следующим этапом в реформе центральных органов власти стало создание *Сената*. Он был образован в 1711 г. как чрезвычайный орган перед отъездом царя в Прутский поход. 22 февраля 1711 г. Петр собственноручно написал указ о составе Сената, который начинался фразой: «Определили быть для отлучек Наших Правительствующий Сенат для управления». Содержание этой фразы дало повод историкам до сих пор спорить о том, каким учреждением представлялся Петру Сенат: временным или постоянным. 2 марта 1711 г. царь издал несколько указов о компетенции Сената и правосудия,

об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства. Сенату предписывалось:

- «Суд иметь нелицемерный, и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения, то ж и ябедникам да последует».
- «Смотреть во всем государстве расходов, и ненужные, а особливо напрасные, отставить».
- «Денег, как возможно, собирать, понеже деньги суть артерия войны».

Члены Сената назначались царем. В его состав первоначально входило всего девять человек, которые решали дела коллективно. В основу комплектования Сената был положен не принцип знатности, а компетентности, выслуги и близости к царю. М.М. Самарин был военным казначеем, князь Г.И. Волконский — управителем тульских казенных заводов, ВА Апухтин (Опухтин) — генерал-квартирмейстером. Они хорошо разбирались в военном деле, «важнейшем предмете сенаторского ведения, ...украсть могли, наверное, меньше Меншикова, если же сенатор князь М. Долгорукий не умел писать, то и Меншиков немного опередил его в этом искусстве, с трудом рисуя буквы своей фамилии»<sup>1</sup>.

Сначала это учреждение представляло собой собрание лиц, назначенных царем для присутствования в нем, затем с 1718 по 1722 гг. Сенат стал собранием президентов коллегий. В 1722 г. он был реформирован тремя указами императора. Изменен состав, включающий как президентов коллегий, так и сенаторов, коллегиям чуждых. Указом «О должности Сената» он получил право издавать собственные указы.

Круг вопросов, которые находились в его ведении, был достаточно широк: вопросы правосудия, расходы казны и налоги, торговля, контроль за администрацией разных уровней. Сразу же вновь созданное учреждение получило канцелярию с многочисленными отделами — «столами», где работали подьячие. Реформа 1722 г. превратила Сенат в высший орган центрального управления, вставший над всем государственным аппаратом.

Своеобразие эпохи петровских реформ состояло в усилении органов и средств государственного контроля. Для надзора за деятельностью администрации при Сенате была учреждена должность обер-фискала, которому подчинялись провинциал-фискалы (1711). Доносы фискалов ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата, которая была восстановлена в 1712 г. В ее обязанность входило рассмотрение дел местных судов и администрации в качестве апелляционной инстанции. Недостаточная надежность фискалитета привела в свою очередь к возникновению в 1715 г. при Сенате должности генерального ревизора, или надзирателя, указов. Главное дело ревизора — «чтобы все исполнено было». В 1720 г. был сделан

<sup>1</sup> *Ключевский В. О.* Сочинения в девяти томах. Курс русской истории. Ч. IV. М., 1989. С. 150.

более сильный нажим на Сенат: предписано было наблюдать, чтобы здесь «все было сделано порядочно, и суетных разговоров, крика и прочего не было». Когда и это не помогло, через год обязанности и генерального прокурора и обер-секретаря возложили на военных: один из штаб-офицеров армии дежурил в Сенате ежемесячно для наблюдения за порядком, а «кто из сенаторов бранился или невежливо поступал, того дежурный офицер арестовывал и отводил в крепость, давая, разумеется, знать государю».

Наконец в 1722 г. эти функции возложили на специально назначенного генерал-прокурора, который «должен был накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал», иметь надзор над прокурорами и фискалами и вообще быть «оком государевым» и «стряпчим в делах государственных». Первым генерал-прокурором Сената был *П.И. Ягужинский* (1683—1738), человек весьма деятельный и властный, умевший придать своей должности высокий престиж.

В том же 1722 г. учреждены были еще должности рекетмейстера и герольдмейстера. Первый ведал «правлением дел челобитчиковых», принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедливые решения коллегии, доносил о том Сенату и требовал решения, а в некоторых случаях докладывал дело самому государю. Герольдмейстер заведовал дворянством и его службой, должен был представлять дворян к делам, «когда спросят» для замещения должностей и исполнения поручений. Таким образом, царь-реформатор вынужден был постоянно расширять созданную им специальную систему организованного недоверия и доносительства, дополняя существующие органы контроля новыми.

Анализируя работу Сената, В.О. Ключевский писал:

В недостатке подготовки, в привычке вести дела кое-как, в отсутствии служебной дисциплины Сенат показывал пример подчиненному управлению... В Сенате шли ожесточенные раздоры и разыгрывались непристойные сцены... Больше того: редкий из сенаторов миновал суда или подозрения в нечистых делах..., казнокрадство и взяточничество достигли размеров, небывалых прежде... Петр терялся в догадках, как изловить казенные деньги, «которые по зарукавьям идут». Раз, слушая в Сенате доклады о хищениях, он вышел из себя и сгоряча тотчас велел обнародовать именной указ, гласивший, что, если кто украдет у казны лишь столько, чтобы купить веревку, будет на ней повешен. Генерал-прокурор Ягужинский, око государево при Сенате, возразил Петру: «Разве, ваше величество, хотите остаться императором один, без подданных? Мы все ворует, только один больше и приметнее, чем другой». Петр рассмеялся и не издал указа<sup>1</sup>.

Создание Сената не могло завершить реформы управления, так как отсутствовало промежуточное звено между Сенатом и губерниями,

<sup>1</sup> *Ключевский В.О.* Сочинения в девяти томах. Курс русской истории. Ч. IV. М., 1989. С. 150.

продолжали действовать многие приказы. В 1717—1722 гг. на смену 44 приказам конца XVII в. пришли коллегии. В отличие от приказов коллегиальная система (1717—1719 гг.) предусматривала систематическое разделение администрации на определенное количество ведомств, что само по себе создавало более высокий уровень централизации.

Сенат назначил президентов и вице-президентов, определил штаты и порядок работы. Кроме руководителей, в состав коллегий входили четыре советника, четыре ассессора (заседателя), секретарь, актуариус, регистратор, переводчик и подьячие. Специальным указом предписывалось с 1720 г. начать производство дел новым порядком.

Петр стремился создать в России аппарат власти по образцу западноевропейского государства. Об этом у него был разговор с известным немецким математиком и философом Г. Лейбницем, который государственный механизм уподоблял хорошо отлаженному механизму часов. Лейбниц, в частности, говорил: «Опыт достаточно показал, что государство можно привести в цветущее состояние только посредством учреждения хороших коллегий, ибо, как в часах одно колесо приводится в движение другим, так и в великой государственной машине одна коллегия должна приводить в движение другую, и если все устроено с точною соразмерностью и гармонией, то стрелка жизни непременно будет показывать стране счастливые часы».

В 1717—1718 гг. система приказов была заменена *коллегиями*, которые выгодно отличались от приказов:

- в коллегиях устанавливался совместный (коллегиальный) принцип рассмотрения и решения всех дел;
- каждая из коллегий ведала определенными отраслями или сферами руководства и управления в масштабах всей страны;
- в основе коллегиальной системы лежала высокая степень централизации.

Вот как выглядел состав и компетенция новых ведомств согласно «Реестру коллегий» Петра от 12 декабря 1718 г.:

1. Чужестранных дел (что ныне Посольский приказ). Всякие иностранные и посольские дела и пересылка со всеми окрестными государствами и приезды послов и посланников и приезды курьеров и других иноземцев. 2. Камер (или казенных сборов). Всякое расположение и ведение доходов денежных всего государства. 3. Юстиция (то есть расправа гражданских дел). Судные и розыскные дела в той же коллегии и ведении и Поместный приказ. 4. Ревизион. Счет всех государственных приходов и расходов. 5. Воинской. Армия и гарнизоны и все воинские дела... 6. Адмиралтейской. Флот со всеми морскими воинскими служителями... 7. Коммерц. Смотреть над всеми торгами и торговыми действиями. 8. Штатс-контор (казенный дом). Ведение всех государственных расходов. 9. Берг и Мануфактур. Рудопромышленные заводы и все прочие ремесла...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989. С. 241.

В 1721 г. была создана Вотчинная коллегия, заменившая Поместный приказ, в ведении которой находилось дворянское землевладение. На правах коллегий были Главный магистрат, который управлял городским сословием, и Святейший правительствующий Синод. Его появление свидетельствовало о ликвидации автономии церкви.

Коллегии не охватывали всех отраслей управления. По-прежнему дворцовое, ямское, строительное, медицинское дело и некоторые другие находились в ведении приказов, палат и контор. Политическим сыском на протяжении всей Петровской эпохи занимался Преображенский приказ, созданный еще в 1689 г. С 1697 г. в нем оказались сосредоточенными розыск и суд по важнейшим политическим и воинским делам; он превратился в центральный орган, ведавший политическим сыском. Им руководил князь *Ф.Ю. Ромодановский* (ок. 1640-1717).

В 1699 г. с целью улучшить поступление в казну прямых налогов была учреждена Бурмистерская палата, или Ратуша. К 1708 г. она превратилась в центральное казначейство, заменив Приказ большой казны. В нее вошли двенадцать старых финансовых приказов. В 1722 г. из единой Берг-мануфактур-коллегии выделилась Мануфактур-коллегия, на которую, кроме функций управления промышленностью, были возложены задачи экономической политики и финансирования. За Берг-коллегией остались функции горнодобычи и монетного дела.

В 1722 г. в Глухове была учреждена Малороссийская коллегия для регулярного управления «малороссийским народом».

Создание системы коллегий завершило процесс централизации и бюрократизации государственного аппарата. Четкое распределение ведомственных функций, разграничение сфер государственного управления и компетенции, единые нормы деятельности, сосредоточение управления финансами в едином учреждении — все это существенно отличало новый аппарат от приказной системы.

К выработке регламентов были привлечены иностранные правоведы, был учтен опыт государственных учреждений Швеции и Дании.

Коллегиальное управление в России было учреждено по шведскому образцу. В 1718 г. Петр указал сочинить регламенты для всех коллегий на основании «шведского устава», изменив те «пункты, которые в шведском регламенте неудобны, или с ситуацией сего государства не сходны». Коллегия состояла из 11 членов: президента, вице-президента, 4 советников и 4 ассессоров. В качестве консультантов к ним добавлялись по одному советнику или ассессору из иностранцев, один из двух секретарей коллежской канцелярии также назначался из иностранцев. Президентами коллегий были назначены русские, вице-президенты в большинстве коллегий были иностранцы. Коллегиям подчинялась губернская, провинциальная и уездная администрации.

В отличие от приказов, действовавших на основании обычая и прецедента, коллегии должны были руководствоваться четкими право-

выми нормами и должностными инструкциями. Наиболее общим законодательным актом в этой области был *Генеральный регламент* (1720), представлявший собой устав деятельности государственных коллегий, канцелярий и контор и определявший состав их членов, компетенцию, функции, порядок деятельности. Принятые в дальнейшем регламенты коллегий конкретизировали общие положения применительно к сфере их компетенции.

**Табель о рангах** Последующее развитие принципа чиновной, бюрократической выслуги нашло отражение в петровской *«Табели о рангах»* (1722). Новый закон разделил службу на гражданскую и военную. В нем было определено 14 классов, или рангов, чиновников. Всякий, получивший чин 8-го класса, становился *потомственным* дворянином. Чины с 14-го по 9-й тоже давали дворянство, но только *личное*.

Принятие *«Табели о рангах»* свидетельствовало о том, что бюрократическое начало в формировании государственного аппарата, несомненно, победило начало аристократическое. Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Признаком бюрократии как системы управления являются вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными предписаниями закона, регламента, инструкции. Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализация, нормативность; отрицательными — его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.

Сформулированная *«Табелью о рангах»* новая система чинов и должностей юридически оформила статус правящего класса. Были подчеркнуты его служебные качества: любой высший чин мог быть присвоен только после прохождения через всю цепочку низших чинов. Устанавливались сроки службы в определенных чинах.

*«Табель о рангах»* уравнивала службу военную со службой гражданской: чины и звания присваивались в обеих сферах, принципы продвижения по службе были аналогичными, на практике, конечно, это не всегда соблюдалось, и феодальная знать получала определенные преимущества при получении чинов и замещении должностей. Но в целом закон был выгоден прежде всего рядовому дворянству, его представители получали реальную возможность подниматься на такие вершины власти, которой они не имели раньше.

Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Степень квалификации определялась не только чином, но и образованием, специальной подготовкой. Обучение дворянских недорослей осуществлялось часто в принудительном порядке (за уклонение от службы налагалось взыскание).

**Церковная реформа** Важную роль в утверждении абсолютизма играла церковная реформа. Преобразования Петра I вызывали протест со стороны консервативного боярства и духовенства. Глава православной церкви патриарх Андриан открыто высказывался против ношения иноземного платья и бритья бороды. Во время казни бунтовщиков-стрельцов на Красной площади патриарх, моля об их пощаде, с крестным ходом пришел к Петру в Преображенское, но царь его не принял. После смерти патриарха Андриана в 1700 г. Петр I запретил избирать ему преемника, вокруг которого могли бы сосредоточиться противники преобразований. Он назначил «местоблюстителем патриаршего престола» рязанского митрополита Стефана Яворского, но не предоставил ему прав, принадлежавших патриарху.

В 1721 г. патриаршество было ликвидировано, для управления церковью была создана *Духовная коллегия* — Святейший правительствующий Синод. В проведении церковной реформы деятельно участвовал псковский епископ, умный и образованный Феофан Прокопович. В 1719 г. им был написан «Духовный регламент», тщательно отредактированный самим Петром I. В «Духовном регламенте» отмена патриаршества объяснялась несовершенством единоличного управления церкви и политическими неудобствами, происходившими от возвышения церковной высшей власти как «равносильной царской власти и даже выше ее».

В Синод входили назначенный президентом Стефан Яворский, два вице-президента и восемь членов из представителей высшего черного и белого духовенства. После смерти Стефана Яворского Петр не назначил ему преемника, а фактической главой Духовной коллегии являлся светский обер-прокурор Синода, который должен был следить за действиями Духовной коллегии.

Учреждением Синода Петр подчинил церковную власть светской.

**Реформа местного управления** В начале своего царствования Петр пытался использовать прежнюю систему местного управления, постепенно вводя взамен назначаемых выборные элементы управления. Так, указом 10 марта 1702 г. предписывалось участие в управлении с главными традиционными администраторами (воеводами) выборных представителей дворянства. В 1705 г. этот порядок стал обязательным и повсеместным, что должно было усилить контроль за старой администрацией.

В 1708 г. в стране была проведена реформа, которая совершенно изменила систему местного управления. Ей был посвящен указ «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов» (18 декабря 1708). Основная цель этой реформы — обеспечение армии всем необходимым: с полками армии, распределенными по губерниям, устанавливалась прямая связь губерний через специально созданный институт *кригскомиссаров*. Согласно этому указу вся территория страны была разделена на восемь *губерний*. Московская включала в свой

состав 39 городов. Ингерманландская (позднее С.-Петербургская) — 29 городов. Еще два города этой губернии — Ямбург и Копорье были отданы во владение князю Меншикову. К Киевской губернии было приписано 56 городов, к Смоленской — 17 городов, к Архангелогородской (позднее Архангельской) — 20 городов, к Казанской — 71 городской и сельский населенный пункт. К Азовской губернии, кроме 52 городов, были отнесены 25 городов, приписанных к корабельным делам. К Сибирской губернии было приписано 26 городов, «да к Вятке 4 пригородка»<sup>1</sup>. В 1711 г. группа городов Азовской губернии, приписанная к корабельным делам в Воронеже, стала Воронежской губернией. Губерний стало девять. В 1713—1714 гг. число губерний возросло до 11.

Так началась реформа областного управления. В окончательном виде она сформировалась только к 1719 г., накануне второй областной реформы.

По второй реформе одиннадцать губерний были разделены на 45 провинций, во главе которых были поставлены губернаторы, вице-губернаторы или воеводы. Провинции делились на округа — *дистрикты*. Администрация провинций подчинялась непосредственно коллегиям. Четыре коллегии (Камер, Штатс-контора, Юстиции и Вотчинная) располагали на местах собственным аппаратом из камеристов, комендантов и казначеев. В 1713 г. в областное управление было введено коллегиальное начало: при губернаторах учреждены коллегии *ландратов* (от 8 до 12 человек на губернию), избираемых местным дворянством.

Областная реформа, отвечая наиболее актуальным потребностям самодержавной власти, была в то же время следствием развития бюрократической тенденции, характерной уже для предшествующего периода. Именно с помощью усиления бюрократического элемента в правлении Петр намеревался решать все государственные вопросы. Реформа привела не только к сосредоточению финансовых и административных полномочий в руках нескольких губернаторов — представителей центральной власти, но и к созданию на местах разветвленной иерархической сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников. Прежняя система «приказ — уезд» была удвоена: «*приказ {или канцелярия} — губерния — провинция — уезд*». Губернатору подчинялись четыре его непосредственных подчиненных: обер-комендант отвечал за военные дела, обер-комиссар и обер-провиантмейстер — за денежные и хлебные сборы, ландрихтер — за судебные дела. Во главе провинции обычно стоял воевода, в уезде финансовое и полицейское управление возлагалось на земских комиссаров, частично избираемых уездными дворянами, частично назначаемых сверху.

Губернаторам перешла часть функций приказов (особенно территориальных), их количество было сокращено.

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Российское законодательство*. М., 1986. Т. 4. С. 166—169.

Указ об учреждении губерний завершил первый этап реформы местного управления. Губернское управление осуществлялось губернаторами и вице-губернаторами, выполнявшими в основном военные и финансовые функции управления. Однако это деление оказалось слишком крупным и не позволяло осуществлять на практике управление губерниями, особенно при существовавших тогда коммуникациях. Поэтому в каждой губернии были крупные города, в которых управление осуществляла прежняя городская администрация.

**Реформа городского управления** Вокруг вновь образованных промышленных предприятий, мануфактур, приисков, шахт и верфей появлялись новые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления. Уже в 1699 г. Петр I, желая предоставить городскому сословию полное самоуправление по типу Запада, приказал учредить бурмистерскую палату. В городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты. Стало оформляться юридически *городское сословие*. В 1720 г. в Санкт-Петербурге был учрежден *Главный магистрат*, которому было поручено «ведать все городское сословие в России».

По регламенту Главного магистрата 1721 г. оно стало делиться на *регулярных граждан* и «*подлых*» *людей*. Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две *гильдии*. Первая гильдия — банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. Вторая гильдия — ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения («обретающиеся в наймах, в черных работах и тем подобные») выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить об их удовлетворении.

По европейскому образцу создавались *цеховые организации*, в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление на гильдии оказалось чистой формальностью, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения.

**Государство и армия** Военная реформа была одним из важнейших звеньев в цепи государственных преобразований начала XVIII в. После неудачных походов на Азов (1695—1696) прекратило свое существование дворянское конное ополчение. Образцом для преобразований военных частей стали полки личной охраны Петра I — *Преображенский*, *Семеновский* и *Бутырский*. Стрелецкое восстание 1698 г. ускорило ликвидацию старых стрелецких подразделений и их расформирование.

С 1699 г. начинается формирование *рекрутской системы набора* в армию. Указ от 19 ноября 1699 г. предусматривал формирование 30 пехотных солдатских полков из «даточных» и «охочих» людей. А указ 1705 г. завершил «складывание» рекрутчины.

Офицерский корпус, как правило, состоял из дворян. Служба в армии как для солдат, так и для офицеров стала пожизненной. Офицеры, как указывалось, перестали получать за службу поместные оклады землей и крестьянами и были переведены на государственное денежное жалование (солдаты также получали жалование). Все это ставило солдат и офицеров в зависимость от царской власти и превращало в надежную опору абсолютизма.

К 1705 г. было собрано уже 27 полков, набор осуществлялся по установленным рекрутским округам. Первый набор был произведен в 1705 г., до 1710 г. наборы производились ежегодно по норме — один рекрут с 20 тягловых дворов. Каждый набор составлял около 30 тыс. рекрутов. С 1723 г. на основе переписи была введена система подушной раскладки рекрутов (до 1725 г. было проведено 53 рекрутских набора, давших 284 тыс. солдат). Закрепленный порядок позволил сформировать многочисленную армию. Если в 1699 г. было создано 2 гвардейских, 27 пехотных и 2 драгунских полка, то к 1708 г. петровская армия насчитывала уже 52 только пехотных полка. К концу правления Петра 130-тысячная армия состояла из трех родов войск — пехоты, кавалерии и артиллерии. Кроме того, около 70 тыс. находилось в гарнизонных войсках, 6 тыс. — в ландмилиции (ополчении) и свыше 105 тыс. — в казачьих и иных иррегулярных частях. Система рекрутских наборов оказалась устойчивой и достаточно эффективной, просуществовав без изменений 170 лет — до 1874 г.

В начале XVIII в. управление армией осуществляли Разрядный приказ и Приказ военных дел, созданный для руководства полками «нового строя». Были упразднены Иноземский и Рейтарский приказы. Обеспечением армии ведали Приказ генерал-комиссара, Приказ артиллерии (1700) и Провиантский приказ (1700). Стрельцы находились в подчинении Приказа земских дел. После создания Сената часть военного управления переходит к нему и часть Военной канцелярии, созданной из слившихся военных приказов. Централизация военного управления завершилась созданием *Военной коллегии* (1719) и *Адмиралтейства* (1718).

В 1719 г. вводится изданный в 1716 г. *Устав воинский*, регламентировавший состав и организацию армии, отношения командиров и подчиненных, обязанности армейских чинов.

Одновременно с регулярной армией создавался военно-морской флот. Основные усилия были сосредоточены на создании Балтийского флота. В 1708 г. был спущен первый 28-пушечный фрегат на Балтике. Через 20 лет российский флот на Балтике был самым мощным: 32 линейных корабля, 16 фрегатов, 8 шняф, 85 галер и других мелких судов. Набор осуществлялся также из рекрутов (первый в 1705).

Для обучения морскому делу составлялись инструкции: «Артикул корабельный», «Инструкция и артикулы военные Российскому флоту» и «Регламент адмиралтейский» (1722). В 1720 г. был принят *Морской устав*. Над воинским уставом Петр I работал целый год, а над морским — пять лет.

Для вновь создаваемой регулярной армии требовались обмундирование и амуниция. Необходимые для этого средства правительство выискивало, увеличивая косвенные налоги. Следует отметить, что из расходного бюджета страны, последнего бюджета, составленного при Петре I на 1724 г., на статью «военный расход» приходилось: на сухопутное войско (из подушной подати) — 4 596 493 руб., на флот — 1 200 000 руб. Расход на войско и флот составлял 67% всего сметного дохода бюджета. Войско стало обходиться стране дороже, чем до Петра I, когда на него расходовалось менее 50% сметного дохода, хотя сам доход был значительно выше. В.О. Ключевский, приводя сопоставимые данные бюджетов 1680 и 1724 г. «на наши деньги» называет следующие цифры: бюджет 1680 г. равнялся 20 млн руб., а бюджет 1724 г. — 70 млн руб.

Петровская государственная реформа, а также преобразование армии привели, с одной стороны, к достаточно четкому разделению военной и гражданской служб, а с другой — ознаменовались широким распространением практики участия профессиональных военных в государственном управлении. Это выражалось, прежде всего, в регулярном использовании военных, особенно гвардейцев, в качестве эмиссаров царя, наделенных для исполнения своего срочного задания чрезвычайными полномочиями, что открывало им дорогу к применению репрессий и насилия в отношении администрации и населения. Такое сложное мероприятие государственной важности, как перепись населения — *ревизия*, также было осуществлено силами военных.

Подушная перепись привела к введению нового порядка содержания и размещения войск. Полки были расселены на землях тех крестьян, с «подушного числа» которых взималась подать на нужды этого полка. В итоге воинские части 200-тысячной армии размещались практически в каждом уезде страны (за исключением окраин), причем постоянная повинность, ранее временная, становилась для большинства крестьян постоянной. Претворение в жизнь этой идеи стало тяжелым бременем для крестьян.

Изданные законы о поселении полков — «Плакат» 1724 г. — должны были регулировать отношения населения с войсками, однако на практике власть командира полка была выше власти местной гражданской администрации.

**Реформа судебной системы** Переход к абсолютизму знаменовался и судебной реформой. Высшей судебной инстанцией был *монарх*. Его компетенция в сфере судопроизводства была неограниченной.

Следующей инстанцией был *Сенат*, подчиняющий себе Юстиц-коллегию (в числе всех других) и всю систему судебных учреждений. Сенат являлся высшей апелляционной инстанцией, и его решения были окончательными. Судебными функциями (по делам своих чиновников) наделялись приказы и коллегии. Коммерц-коллегия рассматривала торговые и вексельные споры, Вотчинная коллегия — земельные споры, Мануфактур-коллегия — дела членов цехов (мастеров, рабочих и учеников), Камер-коллегия — финансовые правонарушения. Юстиц-коллегия была апелляционной инстанцией для нижестоящих судов, проводила для них работу по обобщению судебной практики и подбору кадров.

Судебные органы были многообразными. В 1713 г. в губерниях учреждались ландрихтеры. Указом 8 января 1719 г. было предписано учредить 11 надворных судов, из них только пять совпадали с губерниями, в трех губерниях (Петербургской, Рижской и Сибирской) было по два надворных суда, но в Архангельской и Астраханской не было ни одного. *Надворные суды* состояли из президента, вице-президента и членов суда (до шести человек). Надворный суд рассматривал дела по доносам фискалов, уголовные и гражданские дела, выступал в качестве апелляционной инстанции к нижним судам.

Низшей инстанцией служили нижние суды двух составов: *коллегиальные*, называвшиеся *провинциальными*, назначенные в наиболее важных городах, и *единоличные*, *городовые* или *земские* суды по незначительным городам с их уездами.

С 1720 г. при надворных судах учреждались *прокуроры*, следившие за правильностью судопроизводства.

Надворному суду подчинялись нижние суды двух видов: коллегиальные и единоличные. Их юрисдикция распространялась на дворянское сословие. Крестьян по малозначительным делам судили помещики. Горожане судились в магистратах, духовенство — в консистории при епархиальных архиереях, в Управлении духовных дел и в Синоде. Политические дела рассматривались в Преображенском приказе или в Тайной канцелярии.

В 1722 г. была проведена радикальная судебная реформа. Были упразднены нижние суды. В провинциях судебная власть была возвращена провинциальным воеводам единолично или с ассессорами. В отдаленных от провинциального центра городах воевода назначал судебного комиссара, получавшего право рассматривать незначительные уголовные и гражданские дела.

В качестве апелляционной инстанции для провинциальных судов сохранялись надворные суды, исключительным правом которых являлось рассмотрение дел, по которым назначалась смертная казнь.

Параллельно с гражданской судебной системой образовывались *военные суды*. Высшей инстанцией в этой системе был *генеральный кригсрехт*, рассматривающий наиболее важные дела, связанные с государственными или воинскими преступлениями. Нижней инстанцией

был *полковой кригсрехт*, рассматривающий все остальные дела. Военные суды также были коллегиальными, при каждом из них состоял аудитор, наблюдавший за законностью правосудия. Приговоры генерального кригсрехта выносились на утверждение в военную коллегия.

Новыми чертами организационной судебной системы в первой четверти XVIII в. стали:

- коллегиальное устройство судов;
- попытки (правда, неудачные) отделить судебную организацию и функцию от административной;
- учреждение контроля за деятельностью судов со стороны специально учрежденных органов (прокуроров, фискалов, аудиторов), совмещение гражданской и военной юстиции.

**Итоги петровских преобразований управления** В 1718 г. была образована *Тайная канцелярия*, ликвидированная в 1726 г. В 1729 г. ликвидируется Преображенский приказ и розыскные функции передаются *Верховному тайному совету*, а с 1731 г. — *Канцелярии тайных розыскных дел*.

Петровское законодательство отличается от предыдущего значительно меньшей казуистичностью, более высоким уровнем обобщений, более четкой схемой и последовательностью. От формулировки закона Петр требовал четкости и ясности: «Надлежит законы писать ясно, чтобы их не перетолковывать». Вместе с тем и в содержании законов, и даже в их названиях, нашла отражение его любовь ко всему западному. Петровский идеал рационального и справедливого государства, регулируемого хорошими законами, оказался утопией.

В итоге административных преобразований в России было завершено оформление абсолютной монархии. Царь получил возможность полностью зависимых от него чиновников. Неограниченная власть монарха нашла законодательное выражение в 20-м артикуле Воинского устава и Духовном регламенте: власть монархов есть самодержавная, которой повиноваться сам Бог повелевает. Внешним выражением утвердившегося в России абсолютизма является принятие в 1721 г. Петром I *Титула императора* и наименования «*Великий*».

Своими победами Петр присоединил к России Эстляндию, Лифляндию с прилегающими островами Финляндии и закончил Шведскую войну Ништадским миром, в 1721 г. заключив который, по ходатайству всех сословий государства, принял титул Императора Всероссийского, Отца Отечества и Великого, и с того времени была установлена следующая форма его царского титула: «*Божью Милостью Мы, Петр I Император и Самодержец Всероссийский*» (*Иллюстрированная хронология... С.39*).

К важнейшим признакам абсолютизма относятся бюрократизация аппарата управления и его централизация. Новая государственная машина в целом работала гораздо эффективнее старой. Но в нее

была заложена «мина замедленного действия» — отечественная бюрократия. Е.В. Анисимов в книге «Время петровских времен» пишет:

Бюрократия — необходимый элемент структуры государства нового времени. Однако в условиях российского самодержавия, когда ничем и никем не ограниченная воля монарха — единственный источник права, когда чиновник не ответственен ни перед кем, кроме своего начальника, создание бюрократической машины стало и своеобразной «бюрократической революцией», в ходе которой был запущен вечный двигатель бюрократии.

Реформы центрального и местного управления создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената — в центре до воеводской канцелярии — в уездах.

### 4.3. Государственное управление в эпоху дворцовых переворотов

Во второй четверти XVIII в. в государственной системе страны произошел ряд изменений. Борьба за трон длилась всю вторую четверть XVIII в. Неслучайно этот период русской истории В.О. Ключевский назвал эпохой дворцовых переворотов.

**1725—1741 гг.** После смерти Петра I роль Сената как центрального органа управления начинает снижаться. В феврале 1726 г. при *Екатерине I* (1725—1727) был учрежден Верховный тайный совет, отобравший ряд полномочий у Сената. Председателем Совета считалась сама императрица, а в числе семи его членов — два фаворита: Александр Меншиков и Петр Толстой. Включен в состав Совета был и представитель родовитой аристократии князь Д.М. Голицын. Верховный тайный совет стал рассматривать жалобы на действия Сената и подбирать кандидатуры сенаторов. При таком соседстве Сенат превратился в одну из коллегий, а Верховный тайный совет стал высшим учреждением в государстве, ему были подчинены три первые коллегии (Военная, Адмиралтейская и Иностраннных дел), а также Сенат. Последний потерял титул правительствующего и стал называться высоким. Верховный тайный совет приобретает законодательные полномочия, законы подписываются либо императрицей (Екатериной I), либо Верховным тайным советом. Организацией Верховного тайного совета и введением в его состав представителя аристократии Екатерина I пыталась, с одной стороны, уменьшить личное влияние Меншикова, а с другой — смягчить противоречия, существовавшие между новой и старой знатью.

Органы местного управления Екатерина I стремилась удешевить и упростить. Указ от 15 марта 1727 г. гласил:

Надворные суды, так и всех лишних управителей и канцелярии и их конторы, камериров и земских комиссаров и прочих тому подобных вовсе отставить, а положить всю расправу и суд по-прежнему на губернаторов и воевод, а от губернаторов апелляция в Юстиц-коллегию, чтоб поданным тем показано быть могло облегчение и вместо бы разных многих канцелярий и судей знали токмо одну канцелярию.

После смерти Екатерины I в 1727 г. императором согласно ее завещанию был провозглашен внук Петра I — Петр II, а к Верховному тайному совету перешли функции регента.

При *Петре II* (1727—1730) Верховный тайный совет был пополнен до восьми членов, в его подчинение переходят коллегии. Верховный тайный совет превратился в представительство старой знати. Попытка А.Д. Меншикова стать регентом не удалась, в 1727 г. он был арестован, сослан в Сибирь, где и скончался в 1729 г.

Падение Меншикова фактически означало дворцовый переворот. Во-первых, изменился состав Верховного тайного совета, в котором из вельмож петровского времени остался только Остерман, а большинство приобрели представители аристократических семей Голицыных и Долгоруких. Во-вторых, изменилось положение Верховного тайного совета. Двенадцатилетний Петр II вскоре объявил себя полноправным правителем, этим был положен конец регентству Верховного совета. После смерти Петра II в 1730 г. Совет отдает престол Анне Иоанновне, вдове герцога Курляндского, которая принимает составленные князем Дмитрием Голицыным условия, ограничивающие ее власть и оставляющие все управление в руках Верховного тайного совета. Используя раскол в дворянской среде, *Анна Иоанновна* (1730—1740) упразднила этот орган в 1730 г. и приняла «самодержавство».

В 1731 г. при ее дворе «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел» был учрежден Кабинет, состоявший из трех министров: *А. Остермана*, князя *Черкасского*, канцлера *Г.И. Голловкина*, но фактическая власть принадлежала фавориту императрицы *Э. Бирону* и приближенным из прибалтийских немцев *Б. Миниху* и др.

Давая оценку этому органу, В.О. Ключевский писал:

Кабинет — не то личная контора императрицы, не то пародия Верховного тайного совета: он обсуждал важнейшие дела законодательства, а также выписывал зайцев для двора и просматривал счета за кружева для государыни. Как непосредственный и безответственный орган верховной воли, лишенный всякого юридического облика, Кабинет путал компетенцию и делопроизводство правительственных учреждений, отражая в себе закулисный ум своего творца и характер темного царствования<sup>1</sup>.

С 1735 г. Кабинет наделяется законодательными полномочиями, полный набор подписей министров (три) заменяет подпись императрицы в ее отсутствие. Кабинет министров фактически возглавил исполнительную власть в стране, сосредоточив все государственное управление. Сенат, состоявший к этому времени из пяти департаментов, сотрудничал с Кабинетом, осуществляя его решения.

В царствование Анны Иоанновны небывалых размеров достигло влияние иностранцев. Тон при дворе задавал невежественный фа-

<sup>1</sup> *Ключевский В.О.* Сочинения в девяти томах. Курс русской истории. Ч. IV. М., 1989. С. 273.

ворит императрицы, курляндский немец Бирон, пользующийся ее безграничным доверием. Иностранцам оказывались преимущества при назначении на доходные должности и продвижении по службе. Это вызывало протест со стороны русского дворянства.

Преемником императрицы стал сын дочери ее племянницы, трехмесячный Иван Антонович, причем регентом грудного ребенка была определена не мать, а Бирон. переворот 8 ноября 1740 г. лишил Бирона прав регента, которыми он пользовался всего три недели. Влиятельным лицом в стране на некоторое время стал Миних, президент военной коллегии. Из-за интриг Остермана, конкурирующего с ним в борьбе за власть, Миних вынужден был уйти в отставку.

Распри между немцами ускорили падение их влияния при дворе. Во время очередного переворота, совершенного 25 ноября 1741 г. в пользу дочери Петра I — *Елизаветы* (1709—1761), были арестованы маленький император и его родители, а также Миних, Остерман и другие влиятельные немцы.

**1741—1761 гг.** В именном указе императрицы Елизаветы от 12 декабря 1741 г. объявлялось, что в предшествующие царствования «произошло многое упущение дел государственных» вследствие отмены порядков, заведенных Петром I. Указ восстанавливал значение Сената как высшего государственного органа и ликвидировал стоявший над ним Кабинет министров. Вместо последнего создавался просто Кабинет как личная императорская канцелярия, лишенная властных полномочий. Сенат находился под контролем императрицы.

Количественный анализ документов высших государственных учреждений подтверждает мнение о значительной зависимости Сената от императорской власти. В ноябре—декабре 1741 г. Елизавета Петровна дала Сенату 51 указ... и получила от него 14 докладов на «высочайшее утверждение». В 1742 г. эти цифры составили 183 и 113, в 1743 г. — 129 и 54, в 1744 г. — 164 и 38 и т.д.<sup>1</sup>

Религиозная политика Елизаветы определялась ее приверженностью к православию и была далека от веротерпимости. В декабре 1742 г. она издала указ о высылке из России лиц иудейского вероисповедания. Сенат послал императрице доклад, что эта мера плохо отразится на торговле. Елизавета наложила резолюцию на этом документе: «От врагов Христовых не желаю интересной прибыли». Елизавета отошла от начатого еще Петром I курса на секуляризацию церковных и монастырских земель и вернула монастырям право полного распоряжения их вотчинами.

Благодарную память потомства императрица снискала указом 17 мая 1744 г., который фактически отменял смертную казнь в России. Этот указ был выполнением обета, данного Елизаветой до переворота 1741 г., — «никого не казнить смертью». В ее царствование не был казнен ни один человек.

<sup>1</sup>См.: *Наумов В.П.* Елизавета Петровна // Вопросы истории. 1993. № 5. С. 628.

В 1743 г. при императорском дворе была создана Конференция, которая получила функции упраздненного Кабинета. В работе Конференции участвовали руководители военного и дипломатического ведомств, а также лица, специально приглашенные императрицей. Сенат продолжал играть важную роль. Были восстановлены Главный магистрат, а также Мануфактур- и Берг-коллегии, слитые ранее с Коммерц-коллегией под тем предлогом, что «одно дело в разных руках обретается».

В 1744 г. Елизавета упразднила Коллегию экономии, управлявшую недвижимостью, принадлежавшей монастырям и епархиям и разбиравшую духовные дела под надзором Сената. Функции этой светской коллегии были переданы Духовной канцелярии, непосредственно подчинявшейся Синоду. Из остальных коллегий некоторые сохранили лишь номинальную власть, как, например, Коллегия иностранных дел после возвышения Бестужева.

Выполняя цельную программу, направленную на объединение различных частей империи, Петр I упразднил автономное управление Малороссии и гетманскую власть. Со смерти последнего гетмана Апостола (1734) эта область управлялась временной коллегией (правлением гетманского уряда), состоявшей из шести членов, наполовину — великороссиян, наполовину — малороссиян. В 1744 г. императрица посетила Киев и приняла посольство, просившее восстановления гетманства. В назначенный день — 22 февраля 1750 г. — в Глухове *Кирилл Разумовский* (1728—1803) был единогласно избран в гетманы. Однако в 1761 г. Киев был отторгнут от Малороссии Сенатом и превращен в главный город округа, находившегося в непосредственном его управлении. Это обозначало полный и окончательный возврат к программе Петра I.

На востоке перед правительством Елизаветы стояла другая огромная задача: устроение и заселение громадных просторов, тянувшихся от Урала до берегов океана. В марте 1744 г. особым указом была создана Оренбургская губерния.

Подводя итоги царствования Елизаветы, историк С.Ф. Платонов (1860—1933) писал, что «идеи Елизаветы (национальные и гуманные) вообще выше ее деятельности». Он так характеризует императрицу:

Петр Великий умел объединять своих сотрудников, лично руководя ими. Елизавета же не могла это сделать: она менее всего годилась в руководительницы и объединительницы... Не было объединителя и среди ее помощников...<sup>1</sup>

\* \* \*

При Петре I Россия становится империей, а Петр I — ее первым императором; в России окончательно утвердился абсолютизм.

Модернизация в области управления, проведенная великим реформатором России Петром I, привела к значительному расширению роли государства и усилению его контрольных функций. При

<sup>1</sup> См.: *Платонов С.Ф.* Лекции по русской истории. М., 1993. С. 577.

Петре I замена приказов коллегиями способствовала строгому распределению сфер государственного управления. Тогда были разграничены функции центрального и местного аппаратов управления, осуществлено разделение трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. При Петре I церковь отделена от государства, она потеряла права политической автономии в 1721 г., когда было упразднено патриаршество и учрежден Синод. Новый имперский статус России обусловил создание регулярной армии, комплектовавшейся за счет рекрутских наборов. В военных и гражданских ведомствах Петр I ввел единообразие общегосударственных рангов чиновничьей иерархии, что позволило привлекать к государственному управлению квалифицированных и образованных людей.

При преемниках Петра I в условиях дворцовых переворотов и борьбы за власть государственные интересы отодвигались монархами на второй план. Первоочередными были меры, усиливающие их самодержавную власть, поэтому допускались отступления от нововведений Петра I. При Екатерине I учрежден Верховный тайный совет с законодательными полномочиями, лишивший некоторых функций Сенат. При Петре II Верховный тайный совет был расширен по составу. В 1730 г. этот орган был упразднен, а «самодержавство» приняла Анна Иоанновна, которая исполнительную власть возложила на Кабинет, состоявший из трех министров, приближенных к императрице.

Вступившая на престол в 1741 г. дочь Петра I — Елизавета — восстановила значение Сената как высшего государственного органа, ликвидировав стоявший над ним Кабинет министров; восстановила Главный магистрат, а также Мануфактур- и Берг-коллегии. Однако вопреки деяниям Петра I Елизавета отошла от курса на секуляризацию церковных и монастырских земель, вернула монастырям право полного распоряжения их вотчинами.

Несмотря на эти попытки, в целом реформы Петра I пережили его время. Последний рекрутский набор состоялся в 1874 г., т.е. спустя 170 лет после первого (1705). Сенат просуществовал с 1711 по 1917 гг., т.е. 206 лет, синодальное устройство православной церкви оставалось неизменным с 1721 по 1918 гг., т.е. в течение 197 лет.

### *Вопросы для повторения*

- 1. Дайте оценку личности Петра I (свой ответ аргументируйте).*
- 2. Что такое «коллегия»? Какие коллегии были созданы при Петре I? Какую роль они сыграли?*
- 3. В чем вы видите самые важные преобразования Петра I в сфере государственного управления?*
- 4. Какие изменения в управлении государством были осуществлены при преемниках Петра I, как вы их оцениваете?*
- 5. Как изменилась роль церкви при Петре I и после его смерти?*
- 6. Охарактеризуйте государственное управление в эпоху дворцовых переворотов.*

## Государственное устройство и аппарат управления

### Первая половина XVIII в.

**Россия — абсолютная монархия, с 1721 г. — империя**

Во главе государства — *император*

#### **Атрибуты государства**

*Территория*

начало XVIII в. — 15 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1719 г. — 15,5 млн чел.

#### **Аппарат центрального управления**

*Ближняя канцелярия* (1699—1719)

*Правительствующий Сенат* (1711)

*Коллегии*

*Святейший правительствующий Синод* (1717—1722)

#### **Аппарат местного управления**

*Губернаторы*

*Вице-губернаторы*

*Воеводы*

#### **Аппарат городского управления**

*Главный магистрат в Петербурге* (1720)

*Бурмистерские палаты*

*Посадские сходы*

*Магистраты городские*

### Вторая четверть XVIII в.

#### **Аппарат центрального управления**

*Верховный тайный совет* (1726)

*«Самодержавство»* (1730)

*Кабинет министров* (1731)

Восстановлен *Сенат* (1741)

*Конференция* (1743)

### Памятники права

*Палата об уложении* (1700)

*Проект новоуложенной книги* (1703)

*Проект нового Уложения в четырех книгах* (1725)

*Регламенты*

*Манифесты*

*Именные указы*

*Указы*

За период правления Петра I принято более 3000 правовых актов.

Во второй четверти XVIII в. ежегодно в среднем издавалось около 200 нормативных актов.

**ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ГУБЕРНИЙ  
И РОСПИСАНИИ К НИМ ГОРОДОВ  
(1708 г., декабря 18)  
(Извлечение)**

Великий Государь указал, по Именному Своему Великаго Государя указу, в Своем Великаго Государя Великом, Российском Государстве для всенародной пользы учинить 8 Губерний и к ним росписать города<sup>1</sup>.

И по тому его Великаго Государя Именному указу, те Губернии и к ним принадлежащие города, в Ближней Канцелярии росписаны, и табели за подписанием Его Государевой руки, начальствующим тех Губерний, которые прилучилися быть в армии розданы, велено им в тех Губерниях о денежных сборах и о всяких делах присматриваться, и для доношения Ему Великому Государю о тех Губерниях готовым быть где Он Великий Государь укажет. А именно те губернии учинены...

*ПСЗ, т. IV, № 2218.  
Титов Ю. П. Хрестоматия...  
С. 148-149.*

**ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕГО СЕНАТА  
И БЫТИИ ПРИ ОНОМ РОЗРЯДНОМУ СТОЛУ  
ВМЕСТО РОЗРЯДНОГО ПРИКАЗА,  
И ПО ДВА КОМИССАРА ИЗ ГУБЕРНИЙ  
(1711 г., февраля 22)  
(Извлечение)**

Указ объявить последующий: Определили быть отлучек Наших Правительствующий Сенат, для управления... Вместо приказа Розрядного быть столу розрядному при вышеописанном Сенате. Також со всех Губерней в вышеописанном суду для спросу и принимания указов быть по два Комиссара с губерний.

*ПСЗ, т. IV, № 2321.  
Титов Ю. П. С. 149.*

**О ПОКУПКЕ К ЗАВОДАМ ДЕРЕВЕНЬ  
(1721 г., января 18)  
(Извлечение)**

Понеже хотя по прежним указам купецким людям деревень покупать было и запрещено, и тогда то запрещение было того ради, что они, кроме купечества, к пользе государственной других никаких заводов не имели; а ныне по Нашим указам, как всем видно, что многие купецкие люди компаниями, и особливо многие возымели к приращению государственной пользы заводить вновь разные заводы, а именно: серебряные, медные, железные, игольные и прочие сим подобные, к томуж и шелковые, и полотняныя, и шерстяныя фабрики, из которых многие уже и в действо произошли. Того ради позволяется сим Нашим указом, для размножения таких заводов, как Шляхетству, так и купецким людям к тем заводам

<sup>1</sup> Были учреждены следующие губернии: Московская, Ингерманландская, Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская, Сибирская.

деревни покупать, невозбранно, с позволения Берг и Мануфактур-Коллегий, токмо под такую кондициею, дабы те деревни всегда были уже при тех заводах неотлучно...

*ПСЗ, т. VI, № 3711.  
Титов Ю. П. С. 202.*

**АКТ ПОДНЕСЕНИЯ ГОСУДАРЮ ЦАРЮ ПЕТРУ I ТИТУЛА  
ИМПЕРАТОРА ВСЕРОССИЙСКАГО И НАИМЕНОВАНИЯ  
ВЕЛИКАГО И ОТЦА ОТЕЧЕСТВА  
(1722 г., октября 22)  
(Извлечения)**

В 20 день сего октября, по совету в Сенате обще с Духовным Синодом, намерение воспринято, Его Величество, в показание своего должного благодарения за высокую Его милость и Отеческое попечение и старание, которое Он в благополучии Государства во все время Своего славнейшаго Государствования, и особливо во время прошедшия шведския войны явить изволил, и Всероссийское Государство в такое сильное и доброе состояние, и народ Свой подданной в такую славу у всего света чрез единое токмо Свое руководство привел, как то всем довольно известно, именем всего народа Российскаго просить, дабы изволил принять, по примеру других, от них титуло Отца Отечества, Императора Всероссийскаго, Петра Великаго...

*ПСЗ, т. VI, № 3840.  
Титов Ю. П. С. 203.*

**О РАЗЛОЖЕНИИ ПОДУШНАГО СБОРА  
(1722 г., генваря 11)**

Разладке учинить на души на пять миллионов мужеска пола крестьян и дворовых деловых людей, и иных, которые с ними равно в тягло положены, по 8 гривен с персоны.

*ПСЗ, т. VI, № 3873.  
Титов Ю. П. С. 203.*

# РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

во второй половине XVIII в.

## Термины и понятия

«Наказ»	<i>Депутат</i>	<i>Просвещенный</i>
<i>Абсолютизм</i>	<i>Именитые граждане</i>	<i>абсолютизм</i>
<i>Барщина</i>	<i>Магдебургское</i>	<i>Разряды (население)</i>
<i>Городские обыватели</i>	<i>право</i>	<i>Секуляризация</i>
<i>Государственные</i>	<i>Мещане</i>	<i>Уезд</i>
<i>крестьяне</i>	<i>Податное сословие</i>	<i>Уложенная комиссия</i>
<i>Губерния</i>	<i>Посадские люди</i>	<i>Экономические</i>
<i>Дворянское собрание</i>	<i>Просвещение</i>	<i>крестьяне</i>

Во второй половине XVIII в. во многих европейских государствах, в том числе и в России, происходит определенная модернизация политической и экономической системы, связанная с проведением политики просвещенного абсолютизма. Основная цель — приспособление феодальной, по сути, абсолютной монархии к новым (капиталистическим) отношениям, начинающим объективно преобладать в обществе.

Идеологической основой этой политики стало *Просвещение*, тесно связанное с формированием в XVIII в. нового человеческого типа — самостоятельной, рассудительной, деятельной личности, критически относящейся к авторитетам, во всем привыкшей полагаться на свои силы. Особое внимание просветителей привлекала перестройка общества на новых началах. Во главе государства, считали они, должен стоять просвещенный монарх, основная задача которого — создание царства разума, т.е. общества, основанного на буржуазных ценностях: гражданское равенство, свобода личности и ее хозяйственной деятельности, неприкосновенность частной собственности и пр. Именно таким монархом стремилась стать в глазах Европы *Екатерина II* (1762—1796), с правлением которой традиционно связывают политику *просвещенного абсолютизма* в России.

### 5.1. Реформирование государственного управления при Екатерине II

После смерти Елизаветы Петровны в декабре 1761 г. императором становится *Петр III* (1728—1762), сын дочери Петра I — Анны Петровны и немецкого герцога, человек умственно неразвитый, малообра-

зованный, жестокий, чуждый всему русскому, чрезмерно увлекающийся военным делом. Во время его недолгого правления важнейшим стал указ «О вольности дворянской» от 18 февраля 1762 г., отменивший обязательную службу для дворян. Кроме того, была упразднена ведавшая политическими преступлениями Тайная канцелярия, внушавшая страх населению. Однако эти меры не смогли принести Петру III популярности среди подданных. Всеобщее недовольство вызывали мир с Пруссией, означавший отказ от всех русских завоеваний в Семилетней войне; подготовка к войне с Данией в интересах Голштинии, огромное прусское и голштинское влияние при русском дворе; неуважение к православным обычаям; введение в армии немецких порядков, пренебрежительное отношение к русской гвардии.

**Восхождение Екатерины II на российский престол** В такой ситуации значительная часть русского дворянства связывала свои надежды с женой Петра III, будущей императрицей Екатериной II (1762—1796), которая, хотя и была немкой по происхождению, но прекрасно понимала, что русская императрица должна думать прежде всего об интересах России. В отличие от мужа, который продолжал считать себя герцогом Голштинским, Екатерина после смерти родителей отреклась от всех прав на Ангальт-Цербст.

Будущая российская императрица родилась в 1729 г., она была дочерью принца Ангальт-Цербстского — генерала прусской армии. Принцесса получила хорошее домашнее образование, в детские и отроческие годы довольно много путешествовала вместе с семьей, что помогло ей расширить кругозор. В 1745 г. Софья Августа Фредерика, приняв православие и имя Екатерина Алексеевна, вышла замуж за наследника российского престола — Петра Федоровича (до крещения Карл Петр Ульрих), сына старшей сестры императрицы Елизаветы — Анны Петровны, вышедшей замуж за голштинского герцога Карла Фридриха.

Оказавшись в 16 лет в России, Екатерина, реально оценив ситуацию, решила как можно быстрее стать «своей», русской — в совершенстве овладеть языком, усвоить русские обычаи, — и она не жалела сил для осуществления своей цели. Она много читала, занималась самообразованием. Особый интерес Екатерина проявляла к описаниям путешествий, произведениям классиков, истории, философии, трудам французских энциклопедистов.

От природы Екатерина обладала трезвым умом, наблюдательностью, умением подавлять свои эмоции, внимательно слушать собеседника, быть приятной в общении. Эти качества оченьгодились ей в первые годы пребывания в России, поскольку отношения с мужем и, главное, с императрицей Елизаветой Петровной складывались достаточно сложно.

Огромное честолюбие, сила воли, работоспособность помогли Екатерине в конце концов добиться власти. Вокруг будущей Екате-

рины II сплотилась группа заговорщиков — в основном гвардейских офицеров. Особенно активными были фаворит Екатерины — *Григорий Орлов* (1734—1783) и его брат *Алексей* (1737—1808). В ночь на 28 июня 1762 г. Екатерина вместе с Алексеем Орловым приехала из Петергофа в Петербург, где в тот же день Сенат провозгласил ее императрицей и объявил Петра III низложенным. 29 июня он был взят под стражу, а в июле убит при неясных обстоятельствах. В сентябре 1762 г. Екатерина II была коронована в Москве.

**Просвещенный абсолютизм Екатерины II** Первые годы правления императрица посвятила укреплению своей власти, подбору доверенных лиц, изучению положения дел в государстве, а также более основательному знакомству с Россией (в 1763—1767 гг. она совершила три поездки по европейской части страны). В это время в России начинает проводиться политика просвещенного абсолютизма. Считая себя ученицей французских философов XVIII в., Екатерина II стремилась с помощью некоторых преобразований устранить элементы «варварства» из жизни страны, сделать русское общество более «просвещенным», близким к западноевропейскому, но при этом сохранить в неприкосновенности самодержавие и его социальную базу — дворянство.

Необходимость перемен во многом определялась сложившейся к началу правления Екатерины II социально-экономической ситуацией. На протяжении XVIII в. в России развивались элементы капиталистических отношений, идеи предпринимательства постепенно проникали в различные слои общества — дворянство, купечество, крестьянство. Особую сложность внутреннему положению страны в начале 60-х годов XVIII в. придавало крестьянское движение, в котором наиболее активно участвовали заводские и монастырские крестьяне. Все это, наряду с идеями Просвещения, обусловило внутреннюю политику России, особенно в первые два десятилетия правления Екатерины II.

В 60—70-х годах было запрещено покупать крестьян для промышленных предприятий, объявлена свобода организации промышленного дела, отменены всевозможные монополии, а также внутренние таможенные сборы, что способствовало включению во внутреннюю торговлю новых земель, присоединенных к Российскому государству в годы царствования Екатерины II: некоторых областей Украины, Белоруссии, Прибалтики, причерноморских, приазовских, кубанских степей, Крыма.

Значительное внимание при Екатерине II уделялось развитию системы образования: создавались воспитательные дома, институты для девиц, кадетские корпуса. В 80-е гг. при организации губернских и уездных народных училищ был провозглашен принцип бессловного обучения.

**ИМПЕРАТРИЦА ЕКАТЕРИНА II ВЕЛИКАЯ** После смерти Петра III Екатерина сделала императрицей. Она прославила свое имя громкими завоеваниями и мудрыми государственными распоряжениями. Для составления новых законов сама написала «Наказ» под заглавием «Наказ комиссии о составлении проекта нового уложения». При ней в 1783 г. была учреждена Российская Академия и в этом же году присоединение Крыма к России. Управление Крымом было поручено Потемкину.

С 1787—1791 г. Вторая Турецкая война, окончившаяся миром в Яссах (в 1791). Главным героем этой войны был Суворов, одержавший над турками победы при Кинбурне и в 1789 г. при Фокшанах и Рымнике. По этому миру Турция навсегда отказалась от Крыма и уступила России земли между Бугом и Днестром с городом Очаковым (*Иллюстрированная хронология...* С. 116).

**Усиление крепостничества** Однако наряду с подобными прогрессивными мероприятиями, объективно способствовавшими развитию буржуазных отношений, в России происходит усиление крепостничества. Уже в манифесте 6 июля 1762 г., объяснявшем причины переворота, определена одна из основных целей внутренней политики Екатерины II — всемерно поддерживать помещиков и держать на повинности крестьян. В 60-е гг., когда императрица на словах еще поддерживала идею освобождения крестьян, крепостным было запрещено жаловаться на барина, помещикам разрешено отправлять своих крестьян на каторгу. В целях уничтожения взрывоопасных очагов на юге было ликвидировано самоуправление и осуществлена перестройка казачьих округов — здесь в конце XVIII в. было распространено крепостное право. В дальнейшем, в годы правления Екатерины II, происходит усиление эксплуатации крестьян: крепостные составляли около 50% общей их численности, более половины из них были на барщине, которая в целом по стране к 80-м гг. увеличилась до пяти дней в неделю вместо трех дней в 60-е гг.; особенно широко во второй половине XVIII в. распространилась торговля крепостными. Положение государственных крестьян также ухудшилось — были увеличены наложенные на них повинности, активно проводилась их раздача помещикам.

Однако стремясь поддержать свою репутацию «просвещенного монарха», Екатерина II не могла допустить полного превращения крепостных крестьян в рабов: они продолжали считаться податным сословием, могли обращаться в суд и быть в нем свидетелями, могли, правда с согласия помещика, записываться в купцы, заниматься откупами и пр.

**Отход от политики просвещенного абсолютизма** В последние годы своего правления под влиянием крестьянской войны под предводительством *Е. Пугачева* (1773—1775), и особенно Великой французской революции (1789—1794), Екатерина II постепенно от-

ходит от просвещенного абсолютизма. В основном это касается идеологической сферы — идет преследование передовых идей, способных привести к изменению существующего порядка, чего императрица стремится избежать любой ценой. В частности, А.Н. Радищев, автор антикрепостнического «Путешествия из Петербурга в Москву», был назван Екатериной бунтовщиком хуже Пугачева и в 1790 г. сослан в Сибирь; известный русский просветитель, издатель Н.И. Новиков, в 1792 г. был заключен в Шлиссельбургскую крепость. Однако основы жизни общества, заложенные политикой просвещенного абсолютизма, остаются практически без изменений до самой смерти Екатерины II.

**Аппарат центрального управления** Одной из характерных, существенных черт политики просвещенного абсолютизма Екатерины II было упорядочение системы государственного управления. Мысль о необходимости этого была высказана уже в манифесте 6 июля 1762 г., осуществление ее было начато с преобразования Сената.

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

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

Многие важные вопросы Екатерина II решала без участия Сената. Отношения с ним она поддерживала через генерал-прокурора *А.Л. Вяземского* (1727—1793), получившего секретную инструкцию препятствовать законодательной деятельности Сената. В результате значение Сената уменьшилось, из высшего органа государственного управления, как было при Елизавете Петровне, он превратился в центральное административно-судебное учреждение. В 70—80-х годах XVIII в. произошло дальнейшее ослабление органов центрального управления. После губернской реформы 1775 г. деятельность

Сената ограничивается судебными функциями, дела большинства коллегий переходят к новым губернским учреждениям.

К 90-м г. большинство коллегий прекратило свое существование: в 1779 г. — Мануфактур-коллегия (промышленность), в 1780 г. — Штатс-контор-коллегия (государственные расходы), в 1783 г. — Берг-коллегия (горнорудная промышленность), в 1784 г. — Камер-коллегия (государственные доходы), в 1786 г. — Юстиц-коллегия (судебная) и Вотчинная коллегия (вопросы землевладения), в 1788 г. — Ревизион-коллегия (контроль государственных расходов). Были оставлены лишь те коллегии, дела которых нельзя было передать органам местного управления: Иностранная, Военная, Морская и Коммерц-коллегия.

Таким образом, в царствование Екатерины II роль центральных органов постепенно была сведена к общему руководству и наблюдению, основные вопросы управления стали решаться на местах. Однако еще до реформирования системы местного управления императрица сделала попытку дать России новое законодательство, отвечающее духу времени.

**Попытка создания нового законодательства** Начиная с Петра I, все правители России понимали необходимость создания нового свода российских законов. Однако в отличие от своих предшественников Екатерина II стремилась не систематизировать старые законы, а создать новые. Планируя собрать «Комиссию для старения нового уложения» вместо устаревшего Уложения 1649 г., она уже в 1765 г. начала составлять для нее особую инструкцию — «Наказ», в котором нашли отражение идеи просветительской философии. Считая Россию европейской страной, Екатерина стремилась дать ей соответствующие законы, и основными источниками для нее стали произведения «О духе законов» знаменитого французского просветителя Шарля Луи Монтескье (1689—1755) и «О преступлениях и наказаниях» Чезаре Беккариа (1738—1794), итальянского просветителя и юриста.

В «Наказе» довольно полно охватываются важнейшие вопросы законодательства: его задачи, особенности государственного правления, судопроизводство, система наказаний, положение сословий и т.д. Первоначальная редакция «Наказа», показанная некоторым приближенным императрицы, вызвала с их стороны множество возражений как слишком вольнодумная и не соответствующая русским обычаям. В результате «Наказ» был значительно сокращен в основном за счет либеральных положений, например, статей об улучшении положения крестьян, об отделении законодательной власти от судебной и пр. Наиболее близкими к просветительской идеологии остались статьи, касавшиеся судопроизводства и воспитания. В целом «Наказ» представлял собой изложение общих принципов, которыми должна руководствоваться в своей работе Уложенная комиссия. В декабре

1766 г. был издан манифест о созыве «Комиссии для составления нового уложения». В Комиссии должны были быть представлены выборные депутаты от всех сословий.

Всего было избрано 564 депутата: 161 — от дворян, 208 — от городов, 167 — от сельского населения, 28 — от центральных учреждений (Сената, Синода, коллегий и других присутственных мест). Каждый депутат получал от своих избирателей наказ, отражавший их пожелания. Всего было представлено 1465 наказов, причем большая их часть (1066) была от сельского населения. Во время работы Уложенной комиссии депутатам выплачивалось из казны жалованье: дворянам — 400 руб., горожанам — 120 руб., крестьянам — 37 руб. Депутаты навсегда освобождались от смертной казни, телесных наказаний, конфискации имущества.

30 июля 1767 г. *Уложенная комиссия* начала свою работу в Москве. Председателем ее, по рекомендации Екатерины II, был избран генерал *А.И. Бибиков* (1729—1774), он имел право назначать заседания, вносить и ставить на голосование предложения.

Делопроизводство в Уложенной комиссии было достаточно сложным: каждый вопрос проходил через разные комиссии (их было около 20) по несколько раз, кроме того, сферы деятельности специальных комиссий и общего собрания депутатов не были достаточно разграничены, что затрудняло работу. Комиссия переходила от одного вопроса к другому, так и не решив предыдущего, за полтора года депутаты не смогли даже просто прочесть все указы.

В целом деятельность Уложенной комиссии с самого начала была обречена на неудачу из-за отсутствия предварительной подготовки, а также огромного объема и сложности работы: для создания новых законов депутатам нужно было разобраться в старом законодательстве, включавшем более 10 тыс. разнородных положений, изучить депутатские указы, снять противоречия, часто непримиримые, между пожеланиями различных сословий и, наконец, составить новый законодательный кодекс, основываясь на изложенных в «Наказе» Екатерины принципах, часто противоречащих депутатским приказам. В декабре 1768 г. в связи с началом русско-турецкой войны и тем, что значительная часть депутатов-дворян должна была отправиться в войска, Уложенная комиссия была распущена на неопределенный срок, однако в дальнейшем депутаты уже не собирались.

Несмотря на то, что попытка создания нового законодательства закончилась неудачей, работа Уложенной комиссии оказала значительное влияние на последующую деятельность Екатерины II. Наказы депутатов показали положение различных сословий русского общества, их пожелания и во многом определили направление дальнейших реформ.

**Реформирование местного управления** Система местного управления включала управление губерний и уездов, а также городов и отдельных сословий. В ноябре 1775 г. было издано «Учреждение для

управления губерний Российской империи». Во введении к этому документу указывались недостатки, вызвавшие необходимость реформы: обширность губерний, недостаточное количество органов управления, смешение в них различных дел.

В результате реформы прежнее административное деление (губерния, провинция, уезд) было изменено: провинции упразднены, число губерний увеличено до 40 (к концу царствования Екатерины II за счет присоединения новых территорий к России существовала уже 51 губерния). Раньше областное деление проводилось случайно, и на губернии с очень разной численностью населения приходился примерно одинаковый штат чиновников. Теперь же устанавливалось, что губернии должны быть приблизительно одинаковы по числу жителей — от 300 до 400 тыс. человек, для уезда численность населения была определена в 20—30 тыс. Поскольку новое административное деление было более дробным, около 200 крупных сел были преобразованы в уездные города.

С изменением административных границ в рамках губернской реформы было изменено и местное управление: разделены административные, финансовые и судебные дела. В дальнейшем унификация органов местного управления на территории всей страны привела к упразднению автономии некоторых окраин: на Украине это окончательно произошло в 1781 г., а с 1783 г. общегосударственная система административного управления была распространена на Прибалтику.

**Губернское управление** Одна или несколько губерний получали статус генерал-губернаторства и подчинялись назначенному Сенатом наместнику — *генерал-губернатору*, деятельность которого контролировалась непосредственно императрицей. Генерал-губернатор обладал широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом на вверенной ему территории.

Управление отдельной губернией было возложено на назначаемого Сенатом *губернатора*, который возглавлял *губернское правление* — главный административный орган. Кроме губернатора в него входили два губернских советника и губернский прокурор. Правление занималось различными административными вопросами, контролировало управление губернией, а также совместно с вице-губернатором ведало всеми полицейскими учреждениями губернии и уезда.

*Вице-губернатор* (или *поручик правителя*, т.е. губернатора) назначался Сенатом, в случае необходимости мог заменять губернатора, а также был председателем *казенной палаты* — высшего финансового органа губернии, распорядившегося государственным имуществом. Она ведала сбором налогов, казенными подрядами и постройками, губернским и уездным казначействами, экономическими крестьянами бывших церковных имений.

Кроме административных, финансовых и специальных судебных учреждений в каждом губернском городе был создан новый

орган — *приказ общественного призрения*, ведавший школами, больницами, богадельнями и приютами. В отличие от губернского правления и казенной палаты приказ общественного призрения имел выборный состав.

**Уездное управление** Уездным исполнительным органом был *нижний земский суд*, возглавляемый *капитаном-исправником* (как правило, из отставных офицеров). Он считался начальником уезда, ведал уездной администрацией и полицией, наблюдал за торговлей, проводил предварительное следствие по судебным делам. Его выбирали дворяне сроком на три года на уездном собрании, в помощь ему также из дворян выбирались два заседателя.

Главой административно-полицейской власти в уездном городе был *городничий*, назначавшийся Сенатом.

**Судебная система** С 1775 г. в губерниях было введено сословное судопроизводство. Губернской судебной инстанцией для дворян был *верховный земский суд*, для городского населения — *губернский магистрат*, для лично свободных крестьян — *верхняя расправа*. Эти судебные органы состояли из заседателей — выборных от соответствующего сословия, возглавляли их специально назначенные чиновники. При каждом верхнем земском суде была учреждена *дворянская опека*, занимавшаяся делами вдов и малолетних сирот дворян. Кроме того, в губернских городах были учреждены особые *совестные суды* для разбора уголовных дел, связанных с невменяемостью преступника, и гражданских дел, решавшихся путем мировой сделки.

В качестве высших судебных инстанций по всем делам, решенным в губернских сословных судах, были учреждены *палата гражданского суда* и *палата уголовного суда*. В случае каких-либо жалоб им принадлежало право принятия окончательного решения.

В каждом уезде для дворян существовал *уездный суд*, подчинявшийся верховному земскому суду, для городского населения — *городской магистрат*, находящийся в ведении губернского магистрата. В уездах, где проживало свыше 10 тыс. лично свободных крестьян, существовала *нижняя расправа*, подчинявшаяся верхней расправе. В уездные судебные учреждения судьи и заседатели избирались из представителей сословия, делами которого ведали, правительство назначало только председателя нижней расправы. При каждом городском магистрате был учрежден *сиротский суд*, занимавшийся делами вдов и малолетних сирот горожан.

Роль органов надзора в каждой губернии выполняли губернские прокуроры и их помощники — уголовные и гражданские стряпчие. Губернскому прокурору подчинялись прокуроры при верхнем земском суде, губернском магистрате и верхней расправе, а также уездный стряпчий, выполнявший обязанности прокурора в уезде.

**Дворянское самоуправление** В своей внутренней политике Екатерина II ориентировалась прежде всего на дворянство, и уже в первые годы ее правления закладываются основы самоуправления этого сословия. При подготовке к созыву Уложенной комиссии в 1766 г. дворянам каждого уезда было предписано избирать на два года уездного предводителя для руководства выборами депутатов в Комиссию и на случай каких-либо других требований со стороны верховной власти.

Реформа 1775 г. увеличила влияние дворянства на местное управление, дала ему сословную организацию, предоставив права юридического лица уездному *дворянскому собранию*. *Жалованная грамота дворянству* 1785 г. укрепила позиции этого сословия. В ней фиксировались ранее существовавшие права и льготы дворянства: свобода от налогов и телесных наказаний, от государственной службы, право полной собственности на землю и крепостных, право быть судимыми только равными себе и пр. Жалованная грамота дала дворянству также некоторые новые привилегии, в частности, запрещалась конфискация имений дворян за уголовные преступления, было облегчено получение дворянства и т.д. Помимо этого, в 1785 г. губернскому дворянству, как раньше уездному, как единому целому были предоставлены права юридического лица.

В конечном итоге система дворянского управления, сложившаяся в годы правления Екатерины II, имела следующий вид. Раз в три года на уездных и губернских собраниях дворяне выбирали соответственно уездных и губернских дворянских предводителей и других должностных лиц. Избранным мог быть только тот дворянин, чей доход с имения был не ниже 100 руб. в год. Участвовать в выборах могли дворяне, достигшие 25-летнего возраста и имевшие офицерский чин. Помимо выборов должностных лиц дворянские собрания решали вопросы, поставленные правительством, а также проблемы, связанные с сословной дисциплиной. Кроме того, собрания имели право представлять свои пожелания губернатору или генерал-губернатору, специально избранная депутация во главе с предводителем дворянства могла обратиться к императрице.

**Городское самоуправление** В 1785 г. была также опубликована Грамота на права и выгоды городам Российской империи, позже получившая название *Жалованной грамоты городам*. При ее разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комиссии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности, Риги. В основе этих уставов было заложено магдебургское (по названию города в Германии), или немецкое, право, сложившееся в эпоху Средневековья на базе завоеванного горожанами права на самоуправление, а также на базе актов, регламентирующих ремесло и торговлю.

Отныне для каждого города обязательным становится герб, который следовало «употреблять во всех городских делах». Было установлено, что герб уездного города должен включать в себя и эмблему губернского города. Все гербы, уже существующие или новые, утверждались самой императрицей.

В соответствии с Жалованной грамотой население каждого города было разделено на шесть *разрядов*. В первый входили «настоящие городские обыватели», т.е. все без различия происхождения, звания и занятия, имеющие в городе дом или землю. Второй разряд составляли купцы, разделенные на три гильдии в зависимости от размера капитала: 1-я гильдия — от 10 до 50 тыс. руб., 2-я — от 5 до 10 тыс. руб., 3-я — от 1 до 5 тыс. руб. В третий разряд входили городские цеховые ремесленники, в четвертый — иногородние и иностранные гости, постоянно проживавшие в данном городе. Пятый разряд составляли «именитые граждане» — выборные должностные лица, ученые и художники (живописцы, скульпторы, архитекторы, композиторы), имеющие академические свидетельства или университетские дипломы, лица, владеющие капиталом от 50 тыс. руб., банкиры с капиталом от 100 до 200 тыс. руб., оптовые торговцы, судовладельцы. К шестому разряду относились «посадские люди» — горожане, занимавшиеся ремеслами, промыслами и пр., и не внесенные в другие разряды. Горожане третьего и шестого разрядов получили общее название «*мещане*». Все население города в соответствии со своим разрядом было внесено в *Городскую обывательскую книгу*.

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в *общую городскую думу*. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказа от исполнения городских должностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, Общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в *шестигласную думу*, заседания которой проходили каждую неделю под председательством городского головы. Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, выполнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т.е. была исполнительным органом городского самоуправления. Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор, к которому шестигласная дума могла обращаться за помощью.

Права города как единого целого защищались *городским магистратом*, который ходатайствовал за город перед высшими органами, следил, чтобы на него без распоряжения правительства не налагались новые подати или повинности.

## 5.2. Государственное управление при Павле I

**Правление Павла I** После смерти Екатерины II в ноябре 1796 г. российским императором стал ее 42-летний сын Павел Петрович (*Павел I* (1796—1801)) — одна из самых загадочных и противоречивых фигур в русской истории. Он родился в 1754 г., и императрица Елизавета Петровна сразу забрала его в свои покои, отдалив от родителей. Екатерина, придя к власти, не приблизила Павла к себе, поскольку не испытывала к сыну особой любви и видела в нем претендента на власть. Воспитателем своего единственного ребенка она назначила Н.И. Панина, по плану которого до 14 лет Павел должен был усвоить необходимые основы знаний по истории, географии, математике, физике, астрономии и пр., а затем приступить к изучению науки управления государством. Насколько можно судить, Павел был способным мальчиком, но слабое здоровье мешало ему в изучении наук.

Недоброжелательное отношение со стороны матери и ее приближенных повлияло на характер Павла. Живой и впечатлительный от природы, он рос скрытным, подозрительным, нервным ребенком. Большое влияние на его психику оказала таинственная смерть отца — Петра III, подробности которой были ему неизвестны до самой смерти Екатерины II.

Экзальтированность, вспыльчивость часто приводили Павла к непредсказуемым поступкам, жестокость и деспотизм сочетались в нем с обостренным чувством справедливости. Очень важным для него было понятие чести в духе средневекового рыцарства, во многом именно с этим в годы правления Павла были связаны курьезные указы, касающиеся этикета. Негодование и насмешки современников вызывали попытки императора диктовать своим подданным моду: запрещение носить круглые шляпы и отложные воротники, иметь бакенбарды, танцевать вальс и пр.

Отчасти разделяя пристрастия своего отца, Павел увлекался военным делом, преклонялся перед прусским королем Фридрихом II (1712—1786), которого считал образцом монарха. Чувство обиды за смерть отца и собственное отстранение от престола, пренебрежение со стороны матери, неодобрение им свободы нравов ее двора привели к тому, что, став взрослым, Павел ограничился интересами семьи и управлением своим гатчинским гарнизоном.

С приходом Павла I к власти заметно возросла роль армии, в которой стали вводиться прусские порядки, был усилен полицейский надзор над частной жизнью всех слоев населения, введена ее строгая регламентация. Так, например, жителям Петербурга предписывалось начинать день в 6 часов утра, заканчивать его в 10 вечера, обедать в час дня и т.д. В целом вся внутренняя политика Павла I была проникнута духом противоречия политике Екатерины II.

**Закон о престолонаследии** Первым важным правительственным актом в царствование Павла I стал новый закон о престолонаследии. На протяжении большей части XVIII в. в России действовал принятый Петром I в 1722 г. закон о престолонаследии, позволявший царствующему лицу назначать наследника по своему выбору. Этот закон должен был укрепить права самодержавного правителя, но в действительности лишь обострил борьбу за власть, увеличив шансы различных претендентов на престол.

Сам Павел из-за такого порядка наследования едва не лишился власти: в последние годы правления Екатерина II хотела передать престол своему старшему внуку — Александру, в обход Павла.

Новый закон о престолонаследии был подготовлен Павлом задолго до начала своего царствования и обнародован в день коронации императора, 5 апреля 1797 г. Был восстановлен допетровский порядок перехода власти по прямой линии от отца к старшему сыну. Именно таким образом, по мнению Павла I, можно было укрепить самодержавную власть, чему в основном и была посвящена вся деятельность императора.

**ИМПЕРАТОР ПАВЕЛ I ПЕТРОВИЧ** Из его распоряжений самое важное — отмена закона Петра I, по которому от воли Государя зависело назначать себе преемника и установление существующего поныне порядка престолонаследия от Государя к его старшему сыну (1797). Указ сопровождался «учреждением об императорской фамилии». Учреждение определяет порядок содержания особ царствующей фамилии, отводя для этого так называемые удельные имения (*Иллюстрированная хронология...* С.117—118).

**Центральное управление** Считая, что самодержец может удерживать власть в своих руках только опираясь на государственную силу, Павел I стремился к максимальной централизации, предельному усилению своей личной власти. Для укрепления центрального управления были восстановлены некоторые упраздненные при Екатерине II коллегии, в частности, в 1796 г. — Мануфактур-коллегия, в 1797 г. — Камер- и Берг-коллегии.

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

**Сословная политика** Это направление деятельности Павла I развивалось в общем русле его политики — усиления личной власти императора, центральных органов и противоречия политике Екате-

рины II. Действие Жалованных грамот 1785 г. было во многом ограничено. Дворяне вновь обязаны были поступать на службу, переход с военной службы на гражданскую был ограничен, вновь были введены телесные наказания. Еще одна важная привилегия дворян — свобода от податей — тоже была упразднена: введен сбор на содержание губернской администрации. Губернские дворянские собрания были упразднены, уездные — сильно ограничены. Число дворян-избирателей сократилось примерно в пять раз, возросло право губернатора вмешиваться в дворянские выборы. Для обращения дворянства к императору теперь требовалось предварительное разрешение губернатора или генерал-прокурора.

В губернских городах вместо магистратов и дум были учреждены *ратгаузы* (городские правления), которые ведали городскими доходами, гражданскими и уголовными судебными делами. Ратгаузам подчинялись приказы общественного призрения, магистраты уездных городов. Чиновники ратгаузов частью избирались населением, частью назначались Сенатом, президент назначался императором. Деятельность этих органов управления непосредственно контролировалась губернатором и Сенатом.

Число уездных городов было резко сокращено: 230 из них Павел разжаловал в селения и местечки (это больше трети всех городов империи).

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

### 5.3. Государственная политика в отношении церкви

На протяжении XVIII в., начиная с церковной реформы Петра I, в России идет ожесточенная борьба между светской властью и духовенством. Одним из главных в этой борьбе был вопрос о церковных земельных владениях, окончательно решенный во второй половине XVIII в.

Петр III, презиравший все русское, соответственно относился и к православной церкви. При нем были закрыты привычные для состоятельных слоев домовые церкви, от духовенства требовали уничтожения икон, хотели заставить его носить светское платье. Невыгодно для духовенства был решен вопрос о церковных землях. В марте 1762 г. был издан указ о секуляризации населенных земель церкви: монастырские и архиерейские крестьяне с землями передавались в ведение Коллегии экономии, подчинявшейся Сенату.

Екатерина II, придя к власти и понимая важную роль духовенства в укреплении своего положения, желая заручиться его поддержкой, отменила указ о секуляризации. Однако приоритетными для императрицы были интересы дворянства, а ее отношение к церкви прекрасно

характеризует тот факт, что в Уложенной комиссии все духовенство страны было представлено одним депутатом от Синода. В 1764 г. указ о секуляризации церковных земель был восстановлен. Екатерина заявила, что церковные земли принадлежат государству, духовенство же должно заниматься вопросами христианской веры, а не управлять земными богатствами. В результате секуляризации около миллиона церковных крестьян были превращены в особый разряд государственных крестьян, получивших название *экономических* (от управлявшей ими Коллегии экономии), государству перешло более 8 млн десятин земли, число монастырей сократилось более чем в два раза. После секуляризации на содержание духовенства были назначены штатные оклады по трем классам, выдавалась земля — для монастырей до 30 десятин, для архиерейских домов — от 6 до 9 десятин. В 1786 г. секуляризация была распространена на Украину, тогда же была закрыта Коллегия экономии, и бывшие церковные земли окончательно слились с государственными.

Павел I, исходя из своих общих взглядов, в каком-то смысле рассматривал себя как главу церкви, а духовенство — как состоящее на службе у государства, и в соответствии с этим заботился о своих «служащих». В 1797 г. штатное содержание духовенства было увеличено: денег стало выделяться примерно в два раза больше, чем при Екатерине II. — до миллиона рублей; земельные наделы монастырям были увеличены до 60 десятин, архиерейским домам — до 30 десятин.

В целом секуляризация церковных земель во второй половине XVIII в. позволила государству увеличить земельный фонд, предназначенный для пожалований дворянству, окончательно поставила духовенство в зависимость от самодержавной власти.

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

При Екатерине II наиболее широкие права получило дворянское сословие: оно могло создавать свои сословно-корпоративные организации, дворянские общества на различных уровнях территориального деления. Получили определенные выгоды самоуправления городские жители. Екатерина II создала единообразную административно-территориальную структуру государства и оформила четкую систему сословного судопроизводства. Несмотря на то, что при Екатерине II роль Сената по сравнению с Петровским временем уменьшилась, и акцент преобразований был перенесен на местное звено управления, контрольные функции власти усилились — число губерний увеличилось, местные органы были разукрупнены, а в каждую губернию Сенатом назначался наместник, деятельность

которого контролировалась самой императрицей. Там, где ситуация становилась взрывоопасной, Екатерина II расставалась с маской просвещенной на европейский манер государыни и ликвидировала, например, самоуправление на юге, осуществила перестройку казачьих округов, включила их в зону действия крепостного права.

При Павле I, напротив, осуществлены попытки максимальной централизации управления, предельного усиления личной власти императора, сокращено число губерний, ограничено сословное самоуправление, что не принесло положительных результатов.

### **Вопросы для повторения**

1. Чем обусловлено проведение губернской реформы 1775 г., какие принципы были положены в ее основу?
2. Какую роль в реформировании системы государственного управления сыграла Уложенная комиссия?
3. Расскажите о сословном самоуправлении во время царствования Екатерины II. Какое место оно занимало в государственной системе управления?
4. Как изменилась система государственного управления при Павле I; с чем это связано?

## **Государственное устройство и аппарат управления**

### **Вторая половина XVIII в.**

**Россия — абсолютная монархия, империя**

Во главе государства — *император*

*Атрибуты государства*

*Территория*

Вторая половина XVIII в. — 17 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1795 г. — 37 млн чел.

**Период царствования Екатерины II (1762—1796)**

***Аппарат центрального управления***

*Сенат* — шесть департаментов

*Генерал-прокурор*

*Коллегии*, их число сократилось

***Система местного управления***

Упразднены провинции

*Территория разделена на 40 губерний (далее их число увеличилось до 51) и уезды, 200 крупных сел преобразованы в уездные города*

*Губернское управление*

*Генерал-губернатор*

*Губернатор*

*Губернское правление*

*Вице-губернатор*

*Казенная палата*

*Приказ общественного призрения*

*Уездное управление*

*Капитан-исправник*

*Нижний земский суд*

*Городничий*

*Дворянское самоуправление*

1775 — предоставлен статус юридического лица уездному дворянскому собранию

1785 — права и льготы дворянства в соответствии с Жалованной грамотой

1785 — предоставлен статус юридического лица губернскому дворянскому собранию

*Городское самоуправление*

*Общая городская дума*

*Шестигласная дума*

*Городской голова*

***Судебная система***

Введено *сословное* судопроизводство

В губернии:

*Верховный Земский суд* — для дворян

*Губернский магистрат* — для городского населения

*Верхняя расправа* — для лично свободных крестьян

*Совестные суды*

*Дворянская опека*

*Палата гражданского суда и палата уголовного суда* — высшие судебные инстанции в губернии

В уезде:

*Уездный суд* — для дворян

*Городской магистрат* — для городского населения

*Нижняя расправа* — для крестьян (в уездах, где проживало более 10 тыс. лично свободных крестьян)

*Сиротский суд*

*Надзор*

*Губернские прокуроры*

*Уголовные и гражданские страпчие*

## 1796—1801

**Период царствования Павла I**

***Центральное управление***

*Усиление личной власти императора*

*Восстановлены некоторые коллегии*

***Местное управление***

*Уменьшено число губерний и уездных городов*

*Дворянское самоуправление ограничило действие Жалованной грамоты*

*Упразднены дворянские губернские собрания*

*Сильно ограничены уездные дворянские собрания*

***Городское управление***

*Ратгаузы* — учреждены в губернских городах: вместо магистратов и дум

## Памятники права

*Указ о секуляризации населенных земель церкви* (1762)

*Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству»* (1762)

*Манифест о созыве «Комиссии для составления нового уложения»* (1766)

*«Наказ» Екатерины II* (1766) — принципы правовой политики и правовой системы

*«Учреждение для управления губерний Российской империи»* (1775)

*Жалованная грамота дворянству* (1785)

*Грамота на права и выгоды городам Российской империи (Жалованная грамота городам)* (1785)

*Закон о престолонаследии* (1797)

### ПРЕСТОЛОНАСЛЕДИЕ

*Престолонаследие* — преемственность верховной власти в монархии. Различают три вида передачи престола: по избранию, по назначению предшественником и по закону — наследственная монархия.

*Избрание главы государства.* Такой порядок в России применялся несколько раз: после смерти царя Федора Ивановича в 1598 г. Земским собором был избран Борис Годунов; в 1606 г. после убийства Лжедмитрия I боярами и народом избран Василий Шуйский, в 1610 г. после его свержения — польский королевич Владислав; в 1613 г. Земским собором избран Михаил Романов. В XVIII веке престол дважды доставался по избранию: в 1725 г. Сенат, Синод и генералитет (под давлением гвардии) избрали Екатерину I, а в 1730 г. Верховный тайный совет — Анну Иоанновну.

*Назначение монархом преемника себе по завещанию или специальным законом.*

В России Петр Первый 5 февраля 1722 г. издал «Устав о наследии престола», который давал ему право самому назначать наследника. Однако воспользоваться он им не смог. Закон был подтвержден 17 декабря 1731 г. Анной Иоанновной и 25 декабря 1761 г. — Петром III. По назначению предшественником на престол вступили: Петр II (по завещанию Екатерины I), Иоанн VI (по завещанию Анны Иоанновны), Петр III (по манифесту Елизаветы) и Павел I, которому, как законному наследнику, присягали при вступлении на престол Екатерины II.

При наследовании по закону порядок преемства определялся либо конституцией, либо особым законом, либо особыми семейными договорами, как было однажды в России, когда Павел I, еще будучи наследником престола, в 1788 г. составил, а при коронации в 1797 г. утвердил и опубликовал акт о порядке престолонаследия, оформленный в виде договора между ним и его супругой и подписанный: «Верно, Павел». В акте было предусмотрено, что престол переходит от отца к старшему сыну. При этом требовалось, чтобы монарх обязательно был православного вероисповедания. В 1820 г. Александр I внес в закон добавление о том, что наследник престола должен также обязательно

происходить от равнородного брака, т.е. мать цесаревича могла быть только из царствующего или царствовавшего дома.

*Миррусской истории.*  
М.: Вече, 2004. С. 8, 9.

## ТИТУЛ

*Титул* — почетное владетельное, родовое или пожалованное звание (князь, граф, барон и т.д.), в котором перечисляются принадлежащие данному лицу имения, земли и т.п.

Одновременно с возвышением Москвы, ростом территории Московского государства, фактическим объединением Северо-Восточной Руси под властью московских князей происходило идейно-политическое возвышение власти последних.

Так, Иван III вместо титула «Великий князь» принял титул «Государь Всея Руси». По мере объединения Великороссии к московским князьям переходили титулы прежних удельных князей. Иван III был «и Великим князем Владимирским и Московским и Новгородским и Псковским и Тверским и Югорским и Пермским и Болгарским и иных». Иван IV Грозный принял титул царя, Петр I — императора, Александр I стал называться великим князем Финляндским, царем Польским и Грузинским. При императоре Александре II Россия сделала крупные завоевания в Средней Азии и на Кавказе, что выразилось в соответствующих прибавлениях к титулу.

С перечисления титула начинались все документы, подписываемые царем или императором. Императорский титул в России мог быть кратким, сокращенным или полным. Применение вида титула зависело от важности документа.

Краткий титул был следующим: «Мы, имярек, Император и Самодержец Всероссийский, Царь Польский, Великий Князь Финляндский и прочая, и прочая».

Сокращенный титул выглядел так: «Божиею поспешествующей милостию, Мы, имярек, Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; Царь Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсонеса Таврического, Царь Грузинский, Великий Князь Финляндский и прочая, и прочая, и прочая».

Полный титул: «Божиею поспешествующей милостию, Мы, имярек, Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; Царь Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсонеса Таврического, Царь Грузинский, Государь Псковский и Великий Князь Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский; Князь Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Сенигальский, Самогидский, Белостокский, Карельский, Тверской, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; Государь и Великий Князь Новгорода низовские земли, Черниговский, Рязанский, Полоцкий, Ростовский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстислав-

ский и вся северные страны повелитель; и Государь Иверские, Карталинские, и Кабардинские земли и области Армянские; Черкасских и Горских князей и иных Наследный Государь и Обладатель; Государь Туркестанский, Наследник Норвежский, Герцог Шлезвиг-Голштинский, Стормарнский, Дитмарсенский и Ольденбургский и прочая, и прочая, и прочая».

*Миррусскойистории.  
М.: Вече, 2004. С. 9—10.*

## ГЕРБ

*Герб* — отличительный знак (официальная эмблема) государства, города, сословия, рода, изображаемый на флагах, монетах, печатях и т.д. Гербы состоят из следующих элементов: щит, шлем, намет, корона, нашлемник, щитодержатели, девиз, мантия и сень.

Составлением, истолкованием, учетом и изучением гербов занимается геральдика, зародившаяся на рыцарских турнирах, где судьи и герольды вели наблюдения за соблюдением обычаев рыцарства.

Русская геральдика возникла при царе Алексее Михайловиче. По просьбе царя император Священной Римской империи Леопольд I прислал в Москву своего герольдмейстера Лаврентия Хурелевича (или Курелича), который в 1673 г. написал сочинение «О родословии российских великих князей и государей с показанием имевшегося, посредством браков, сродства между Россией и восьмью европейскими державами, т.е. цезарем римским, королями — английским, дацким, французским, гишпанским, польским, португальским и шведским, и с изображением оных королевских гербов, а в середине их великого князя св. Владимира, на конце же портрета царя Алексея Михайловича».

21 января 1722 г. Петр I издал указ, повелевавший чтобы лицам, получившим дворянство по выслуге лет или как награду за службу или подвиги, давались гербы, и установил должность герольдмейстера. Причем в указе говорилось о гербах как об уже существующих в России. Однако только Павел I ввел составление гербов «яко знаков дворянского достоинства каждого дворянского рода» в систему. 20 января 1797 г. он опубликовал указ о составлении «Общего гербовника дворянских родов Всероссийской империи», «ибо прежде всего, за неимением такого собрания, многие гербы или совсем утратились или же совсем изменялись». С 1798 по 1917 гг. было разработано 20 томов «Гербовника».

*Миррусскойистории.  
М.: Вече, 2004. С. 10-11.*

## ГИМН

*Государственный гимн* (в переводе с греч. — торжественная песнь) — один из официальных символов государства. В России существовало одновременно несколько общенациональных духовных и патриотических гимнов. Начиная с царствования Петра I и до 1780 г. встречи коронованных особ, победы в войнах и другие события отмечались виватными контатами, перемежавшимися пением «Многия лета». Функции

государственного гимна в XVIII — начале XIX вв. выполнял также общевропейский гимн «Тебя, Боже, хвалим».

Первым неофициальным гимном Российской империи с 1791 г. стал написанный О.А. Козловским марш-полонез для хора и оркестра «Гром победы, раздавайся» на слова Г.Р. Державина, созданный в честь взятия русскими войсками Измаила в декабре 1790 г.

В период между 1790 и 1801 гг. композитор Д.С. Бортнянский создал духовный небогослужебный гимн на слова М.М. Хераскова «Коль славен наш Господь в Сионе». В XIX — начале XX вв. этот гимн исполнялся во время крестных ходов и церковных парадов, при погребении офицеров, на церемониях производства в офицеры, а также в армии и флоте на вечерней заре. В нотных изданиях XIX в. он сопровождался пометкой «национальный русский гимн». С 1856 по октябрь 1917 гг. часы-куранты Спасской башни Московского Кремля вызванивали «Коль славен...» и «Преображенский марш».

Первым официальным государственным гимном Российской империи с 1816 г. стали стихи «Молитва русских» В.А. Жуковского, положенные на мелодию английского государственного гимна «Боже, храни короля». Второй официальный государственный гимн «Боже, Царя храни», созданный по инициативе императора Николая I композитором А.Ф. Львовым, впервые был исполнен в Москве 11 декабря 1833 г. в Большом театре и 25 декабря 1833 г. в Петербурге в Зимнем дворце на праздновании 21-й годовщины освобождения России от наполеоновского нашествия.

Государственный гимн подлежал обязательному исполнению на парадах, разводах, при освящении знамен, на утренних и вечерних молитвах в русской армии и т.д.

После постановки оперы М.И. Глинки «Жизнь за царя» в 1836 г. на официальных и неофициальных празднествах в качестве национально-патриотического гимна стало употребляться «Славься».

Существовавший официальный гимн был упразднен Февральской революцией.

*Миррусской истории.  
М.: Вече, 2004. С. 11-12.*

### ***Регалии государственной власти (извлечения)***

*Государственный щит* — несли только при погребении государя.

*Государственная печать* прилагалась к государственным актам в знак окончательного утверждения их верховной властью. При вступлении на престол императора она изготовлялась в трех видах: большая, средняя и малая.

*Государственный орел* — двуглавый орел, символ несомненно восточного происхождения. Древнейшее известное науке изображение такого орла, относящееся ко времени мидийского царя Киаксара (635—594 гг. до н.э.), находится на развалинах близ нынешней туркменской деревни Уэйют (в древней Каппадокии, на границе Ассирии).

Он помещен на двух мышах и служит подножием для какой-то фигуры (жреца или царя). Одноглавый орел уже в то время служил у персов символом верховной власти; предполагается, что двуглавый орел означал соединение Мидийского царства с Ассирийским, совершившееся в 598 г. до н.э.

Появление двуглавого орла в Древнем Риме относится к периоду правления Константина Великого (306—337 гг.), когда обе империи — Восточная и Западная, имевшие в гербе по одному орлу, были соединены под одним скипетром.

Древнейшее изображение двуглавого орла на европейских памятниках найдено на мраморной плите в Ксиропотамском монастыре на Афоне, основанном императрицей Пульхерией между 451—453 гг. Лапы его параллельны крыльям и головам, между ними помещена зубчатая корона.

Восточно-Римская империя до своего падения (476 г.) имела в гербе двуглавого орла, черного с червлеными глазами и языками и золотыми клювами и лапами. Затем он появился в гербах государств, считавших себя преемниками Рима, например «Священной Римской империи германской нации», а также у фамилий, произошедших от византийских императоров или соединенных с ними брачными узами.

После заключения брака Ивана III с племянницей последнего византийского императора Софьей Палеолог (1472 г.) византийский герб — двуглавый орел (первоначально в комбинации с прежним московским Гербулом — изображением Георгия Победоносца) — вводится и в отечественной государственной символике. Головы орла были увенчаны коронами, а крылья опущены. Именно таким было его изображение на троне, который привезла с собой Софья. Затем двуглавый орел появляется на печатях 1497—1514 гг., приложенных к договорам с германским императором Максимилианом I. На некоторых печатях Лжедмитрия I (1605—1606) западноевропейской работы орел изображен с поднятыми крыльями.

До начала XVII в. герб имел две короны. Между ними находился русский (осьмиконечный) крест — символ православия. При Михаиле Федоровиче в 1625 г. вместо креста появилась третья корона. Со времени царствования Алексея Михайловича орел, увенчанный тремя коронами, которые символизировали св. Троицу или покорение трех царств — Казанского, Астраханского и Сибирского, обыкновенно имел на груди щит с изображением Московского герба, а в лапах — скипетр и державу.

С утверждением в 1699 г. ордена св. апостола Андрея Первозванного Московский герб был почти всегда окружен цепью этого ордена. Кроме Московского герба на груди орла в разное время помещались и другие эмблемы: единорог (Иван IV), Андреевский крест (Петр I), Мальтийский крест (Павел I) и др.

В 1825 г. Государственному орлу была придана негеральдическая форма. У него появились широко раскинутые крылья. В правой лапе он держал перевитые лентами громовые стрелы и факел, в левой — лавровый венок.

В 1830 г. в изображение орла были внесены новые изменения. На его крыльях возникли гербы: на правом — Казанский, Астраханский и Сибир-

екий; на левом — Польский, Херсонеса Таврического и Финляндский. В предреволюционные годы Государственный орел принял форму, отличную от прежней: крылья лишились мелких перьев; на груди утвердился Московский герб; главы были увенчаны тремя коронами; в правой лапе он держал скипетр, в левой — державу; на крыльях помещались гербы: на правом царства Казанского, царства Польского и царства Херсонеса Таврического, а также соединенные гербы Великих княжеств Киевского, Владимирского и Новгородского, на левом — царства Астраханского, царства Сибирского, царства Грузинского и Великого княжества Финляндского.

*Государственный герб.* Эмблемой дома Романовых был гриф с поднятым мечом в лапе. Ее появление было связано с именем деда царя Михаила Федоровича — Никиты Романовича Захарьина-Юрьева, который участвовал в завоевании города Перново в Лифляндии в 1575 г. и заимствовал герб герцогства Лифляндского.

После воцарения на Российском престоле династии Романовых в качестве Государственного герба был утвержден герб Московского государства в виде двуглавого орла с присоединенными к нему гербами Астраханского, Казанского и Сибирского царств, завоеванных Иваном IV. При Романовых к этому гербу были присоединены гербы главных областей и земель, вошедших в состав России.

Государственный герб при последних Романовых был трех видов: Большой, Средний и Малый, которые соответствовали трем видам императорского титула и Государственной печати.

*Миррусской истории.*  
М.: Вече, 2004. С. 14–15.

*Знамя* (др.-русс. — *стяг*), *хоругвь*, *прапор*, *флаг* — полотнище установленных размеров и цветов, иногда с надписями, эмблемами, украшениями, прикрепленное к древку или шнуру; служит официальным символом государства.

С древнейших времен знамя являлось также символом воинского единства, воинских частей и воинской чести. До наших дней сохраняется отношение к знамени как к святыне, под которой соединяются верные своему долгу воины, с которой они идут в бой и за которую умирают. Потеря знамени — это потеря чести; зажвг в бою неприятельского знамени составляет для победителя величайшую славу. Одновременно с этим знамя имеет значение символа господства над страной. Поэтому все, над чем развивается знамя за пределами государства, находится под его защитой. Неуважение или умышленное оскорбление знамени во все времена расценивалось как тягчайшее оскорбление государства и его подданных. Очевидно, с этим связан обычай бросать захваченные в бою неприятельские знамена под ноги главнокомандующему или волочить их по воде за кораблем-победителем.

*Государственное знамя.* Первое гербовое (царское) знамя появилось в начале XVII в. при Михаиле Федоровиче. Это было белое полотнище с красной каймой по краям и золотым или черным орлом в центре. Щит на груди орла с Московским гербом (св. Георгий Победоносец, поражающий змея) изображался либо в красном, либо в белом цвете.

Петром I был установлен черно-желтый Императорский штандарт, который рассматривался самим царем «яко герб Российской Империи». Собственно Государственное знамя России — черно-желто-белый флаг — было создано в 1742 г. по образцу герба Российской империи (в желтом поле — черный орел, на груди у которого — белый щит с изображением св. Георгия Победоносца). В 1815 г. такими флагами впервые были украшены общественные здания в ознаменование победы над Наполеоном. Впоследствии их вывешивали в дни национальных торжеств. Цвета Государственного знамени нашли отражение и в армейской символике: цвете кокард, знамен, шарфов, орденских лент. Вместе с тем до середины XIX в. в России не существовало официально утвержденного Государственного знамени. Лишь 8 июня 1858 г. национальные государственные цвета — черный, желтый и белый — были узаконены Александром II. В своем именном указании 1865 г. царь-реформатор подтвердил их как «государственные цвета России».

Однако при его преемнике произошло неожиданное: в связи с коронацией Александра III высочайшим указом 28 апреля 1883 г. повелевалось украсить здания полотнищами бело-сине-красных цветов, которые были объявлены российскими национальными цветами.

В марте 1896 г. этим вопросом занималась специальная комиссия под руководством А. Посыета. Комиссия рекомендовала принять бело-сине-красные цвета в качестве национально-государственных цветов России. Это предложение 29 апреля 1896 г. было утверждено Николаем II.

Такое решение императора не принесло ему популярности. Вынужденный считаться с общественным мнением, он повелел 10 мая 1896 г. образовать при Министерстве юстиции «Особое совещание для выяснения вопроса о русских государственных национальных цветах» под председательством товарища министра Веревкина. Спустя два года члены Совещания (при одном «против») пришли к выводу о том, что русскими государственными цветами являются черный, желтый, и белый, что принципиально расходилось с заключением «Посыетовской комиссии». Черный — символизировал величие и могущество державы. Желтый — преемственность христианской православной веры. Белый — честное и бескорыстное служение земле Русской. Однако никаких официальных распоряжений по итогам комиссии не последовало. Решение Юридического совещания при Временном правительстве в апреле 1917 г. в защиту бело-сине-красного флага демократической России также не имело последствий.

Государственное знамя России изготовлялось из золотистой ткани, на которой было вышито изображение Государственного орла и всех гербов, помещенных в Большом Государственном гербе. Древко знамени, кайма и бахрома имели черный, желтый и белый цвета. Древко было увенчано золотым яблоком (державой) с Государственным орлом. На андреевских лентах знамени были указаны годы: 862 г. (основание государства), 988 г. (крещение Руси), 1497 г. (принятие царского титула) и 1721 г. (принятие императорского титула).

*Миррусской истории.*  
М.: Вече, 2004. С. 16–17.

**МАНИФЕСТ  
О ДАРОВАНИИ ВОЛЬНОСТИ И СВОБОДЫ  
ВСЕМУ РОССИЙСКОМУ ДВОРЯНСТВУ  
(1762 г., февраля 18)  
(Извлечение)**

...1) Все находящиеся в разных Наших службах дворяне могут оную продолжать, сколь долго пожелают, и их состояние им дозволит, однакож военные ни во время кампании, ниже пред начатием оной за три месяца о увольнении из службы или абшида просить да не дерзают...

4) Кто ж, будучи уволен из Нашей службы, пожелает отъехать в другие европейския Государства, таким давать нашей иностранной коллегии надлежащие паспорта беспрепятственно с таковым обязательством, что когда нужда востребует, то б находящиеся дворяне вне государства Нашего явились в своем отечестве, когда только о том учинено будет надлежащее обнародование, то всякой в таком случае повинен со всевозможною скоростию волю нашу исполнить, под штрафом секвестра его имения.

9)... В заключение сего Мы, Нашим Императорским словом, на торжественнейшим образом утверждаем, на всегда сие свято и ненарушимо содержать в постановленной силе и преимуществах... Мы надеемся, что все благородное российское дворянство, чувствуя толикия к ним и потомкам их щедроты, по своей к нам всеподданической верности и усердию побуждены будут не удаляться, ниже укрываться от службы, но с ревностию и желанием в оную вступать, и честным и незезорным образом оную по крайней возможности продолжать, не меньше и детей своих с прилежностью и рачением обучать благопристойным наукам, ибо все те, кои никакой и нигде службы не имели, но только как сами в лености и праздности все времена препровождать будут, так и детей своих в пользу отечества своего ни в какия полезныя науки не употребят, тех Мы, яко сущее нерадивых о добре общем, презирать и уничтожать, всем нашим верноподданным и истинным сынам отечества повелеваем, и ниже ко двору нашему приезд, или в публичных собраниях и торжествах не терпимы будут.

*ПСЗ, т. XV, № 1144.  
Титов Ю.Л. С. 220-221.*

**УЧРЕЖДЕНИЯ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ГУБЕРНИЙ  
ВСЕРОССИЙСКИЯ ИМПЕРИИ  
(1775 г., ноября 7)**

*(Извлечение)*

1. Дабы Губерния, или Наместничество, порядочно могла быть управляема, полагается в оной от 300 до 400 000 душ.
2. Для управления же Губернии или Наместничества полагается (Главномандующий в отсутствие Императорского Величества) Государев Наместник или Генерал-Губернатор.
3. В Губернии или Наместничестве учреждается Правитель Наместничества или Губернатор.

4. В Губернии учреждается Правление Наместническое или Губернское.
6. В Губернии учреждается Палата Уголовного Суда.
8. В Губернии учреждается Палата Гражданского Суда.
13. В каждом Наместничестве или Губернии учреждается Верхний Земской Суд, а буде обширность Наместничества (Губернии) того требует, то дозволяется учредить в Наместничестве (Губернии) более одного Верхняго Земскаго Суда.
15. Буде нужда того требует, то Наместничество или Губернию разделить на Области или Провинции.
16. Наместничества (Губернии) и Области разделяются на уезды или округа.
17. В уезде или округе считается от 20 до 30 000 душ.
18. В каждом уезде или округе учреждается Уездной или Округной Суд.
22. В каждом уезде или округе учреждается Нижний Земский Суд.
25. В каждом городе, где нет Коменданта, определяется Городничий (в Столице же Обер-Полицеймейстер).
28. В городах остаться имеют Городовые Магистраты.

*ПСЗ, т. XX, № 14392.  
Титов Ю.П. С. 222.*

## Глава 6

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИИ

в первой половине XIX в.

### Термины и понятия

<i>Ведомства</i>	<i>Губернатор</i>	<i>Полуэтапы</i>
<i>Конституция</i>	<i>Генерал-губернатор</i>	<i>Работныедома</i>
<i>Принцип разделения властей</i>	<i>Губернскоеправление</i>	<i>Смирительныедома</i>
<i>Придворные звания</i>	<i>Исправник</i>	<i>Тюрьмы</i>
<i>Непременный совет</i>	<i>Земский суд</i>	<i>Жандармские части</i>
<i>Государственный Совет</i>	<i>Обер-полицмейстер</i>	<i>Дворянские собрания</i>
<i>Сенат</i>	<i>Полицмейстер</i>	<i>Предводитель дворянства</i>
<i>Министерства</i>	<i>Городничий</i>	<i>Шестигласная дума</i>
<i>Синод</i>	<i>Управы благочиния</i>	<i>Уездные казенные палаты</i>
<i>Комитет министров</i>	<i>Гауптвахты</i>	<i>Казначейства</i>
<i>Аракчеевщина</i>	<i>Долговые тюрьмы</i>	<i>Палаты государственных имуществ</i>
<i>Собственная его императорского величества канцелярия</i>	<i>Врачебно-полицейские комитеты</i>	<i>Окружные управления</i>
<i>Штотделение собственной его императорского величества канцелярии</i>	<i>Части</i>	<i>Сельский сход</i>
<i>Корпус жандармов</i>	<i>Кварталы</i>	<i>Сельское управление</i>
<i>Жандармские округа</i>	<i>Квартальные надзиратели</i>	<i>Сельская расправа</i>
<i>Табель о рангах</i>	<i>Становой пристав</i>	<i>Волостной сход</i>
<i>Временные комитеты</i>	<i>Сотский</i>	<i>Удельные конторы</i>
	<i>Десятский</i>	<i>Сельский приказ</i>
	<i>Вотчинная полиция</i>	<i>Стойбище</i>
	<i>Этапы</i>	<i>Степные думы</i>

Развитие государственной системы России в первой половине XIX в. в основном проходило в русле, намеченном в XVIII в. Основными ее характеристиками были дальнейшая централизация и бюрократизация государственного аппарата. В этот период усложнившиеся задачи государства потребовали создания новых высших правительственных учреждений с более четкими подразделениями и функциями, результатом чего стало углубление специализации отдельных органов власти и управления. Соответственно усложнялась внутренняя организация правительственных учреждений: их структура становилась! более разветвленной и многоступенчатой, многочисленные подразделения вели все более обширное делопроизводство. Между центральными и местными учреждениями устанавливались более тесные связи — в России впервые появились отраслевые ведомства. Возросла роль местного управления.

## 6.1. Центральные органы власти

### Российская империя: монархия, стремящаяся к законности

Хотя в официальной идеологии этого периода господствовала идея всеобщего характера власти, на протяжении всей первой половины XIX в. сохранялась сословная структура общества, оформившаяся в эпоху правления Екатерины II: каждое сословие занимало определенную нишу в общественном устройстве в соответствии с естественным делением общества на профессиональные классы; права и обязанности каждого сословия были строго регламентированы. Из трех сословий — дворяне, мещане и земледельцы — наибольшую роль в управлении играли дворяне, и в меньшей степени — мещане.

Россия этого периода — абсолютная монархия. Император возглавлял всю систему власти в стране, осуществлял объединение и координацию всех отраслей управления. В этот период монарх начинает рассматриваться не просто как «отец нации», что характерно для всех традиционных обществ, а как хранитель законности. В это время укрепляется тенденция, берущая начало в петровские времена, согласно которой закон постепенно занимает место обычая и традиции.

Игнорирование и неуважение к закону начинают трактоваться как преступление.

Несмотря на стремление уважать закон, не меньшее, а, возможно, большее значение в становлении аппарата управления и его функционировании имели личность императора и его непосредственное окружение. Личностный фактор по-прежнему оставался важнейшим в становлении российской государственности.

Носителями высшей власти в Империи в этот период были Александр I и Николай I.

**ИМПЕРАТОР АЛЕКСАНДР I ПАВЛОВИЧ** В манифесте, обнародованном в день восшествия на престол, Александр обещал управлять государством по законам и сердцу бабки своей, Екатерины II. После Отечественной войны прекратилась преобразовательная деятельность Александра I и в его характере произошла большая перемена: он искал утешения в религии и тяготился бременем правления. В это время большим влиянием пользовался Аракчеев, устроивший военные поселения на землях государственных крестьян. 12 ноября 1825 г. Александр скончался в Таганроге. История назвала его «благословенным». {*Иллюстрированная хронология...* С. 119—121}.

В 1801 г. на российский престол вступил *Александр I* (1801 — 1825) — старший сын Павла I. Его политические взгляды и реформы государственного управления, проведенные в соответствии с ними, во многом были определены характером и полученным им воспитанием. В детстве Александр I по воле его бабки, императрицы Екатерины II, был почти изолирован от своих родителей — с ними он виделся не чаще раза в неделю. Необходимость с раннего воз-

раста жить на два дома — изысканно-европейский бабушкин и казарменно-солдатский отцовский — привела к тому, что в Александре I воспитались осторожность и подозрительность. Но он был умен, хорошо образован, обладал незаурядными дипломатическими способностями, прекрасными манерами и считался наиболее любезным европейским государем своего времени.

Непосредственным учителем и воспитателем Александра I был швейцарец Фредерик Сезар де Лагарп, поклонник идей Просвещения, стремящийся воспитать в будущем императоре России уважение к политическим свободам и отвращение к деспотизму. Лагарпу многое удалось.

В первой половине своего царствования Александр I проводил безусловно либеральную политику. Показательно, что в этот период целый ряд влиятельных сановников в России желали проведения либеральных реформ, в определенной степени ограничивающих власть монарха. Так, князь А.А. Безбородко, Н.И. Панин, граф П.А. Зубов, адмирал Н.С. Мордвинов, граф В.П. Кочубей призывали императора к уважению изданных законов, высказывались за разграничение властей — в руках императора должна была быть сосредоточена исполнительная власть, а законодательную власть полностью должен был получить Сенат; они предлагали возвысить роль Сената и настаивали на выборности его членов дворянскими собраниями. Более того, в высших аристократических кругах раздавались голоса о необходимости введения конституции в России. Так, граф С.Р. Воронцов, русский посол в Лондоне, противопоставляя государственный строй Российской империи английскому, писал, что страна слишком обширна, чтобы государь, будь он хоть вторым Петром Великим, мог все делать сам при существующей форме правления и без конституции, без твердых законов, без несменяемых и независимых судов<sup>1</sup>.

**Ранние реформы Александра I** Александр I не хотел конфликтов с представителями высшего дворянства, но не разделял полностью их слишком свободолобивых с его точки зрения взглядов. Так, уже в 1801 г. он, высказывая свое мнение по поводу возможных реформ, заявил, что они должны быть «исключительно делом самого императора и никого другого» и что «реформа администрации предпочтительнее конституции»<sup>2</sup>.

Эти идеи Александра легли в основу всей политики реформ 1801-1811 гг.

подавляющее большинство проведенных в этот период мероприятий действительно носили либеральный характер. Александром I были восстановлены Жалованные грамоты дворянству и городам, упразднена Тайная канцелярия, возвращены на службу некоторые

<sup>1</sup> *Ерошкин Н.П.* Крепостное самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 31.

<sup>2</sup> Там же. С. 29-30.

ранее опальные чиновники, уволены слишком одиозные фигуры, разрешены поездки за рубеж. Была создана внесловная система учебных заведений, созданы новые университеты, практически во всех городах открыты гимназии, во многих уездных городах — уездные и приходские училища, учреждены лицеи для подготовки высших чиновников Российской империи, в том числе знаменитый Царско-сельский. Были расширены права купцов, мещан и казенных крестьян — им разрешали покупать у помещиков незаселенные земли, что разрушило монополию дворянства на владение землей. Кроме того, улучшилось положение крепостных крестьян — помещики уже не могли, как раньше, ссылать своих крепостных в Сибирь без суда и следствия и получили возможность освобождать своих крепостных, причем обязательно с землей.

В выработке и практическом осуществлении этих преобразований Александру I помогли его единомышленники, разделявшие его взгляды — П.А. Строганов, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей, А.Е. Чарторыйский. Именно под их влиянием были проведены и важнейшие реформы государственного аппарата, которые во многом привели в порядок центральное управление в стране: учреждены министерства и создан Комитет министров.

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

В конце 1809 г. Сперанский представил Александру I план государственных преобразований. Он рекомендовал дать стране конституцию при сохранении института самодержавия. Важнейшими характеристиками российской политической системы должны были стать законность, выборность определенной части чиновников и их личная ответственность, практическое воплощение в жизнь принципа разделения властей, расширение политических прав купцов, мещан и государственных крестьян, которые наряду с дворянами должны были выбирать законодательную Государственную думу и распорядительные волостные, окружные и губернские думы, а также судебные органы. Таким образом, главная идея Сперанского сводилась к тому, чтобы «правление, доселе самодержавное, учредить на непрременном законе» и четко разграничить функции между законодательными, исполнительными и судебными учреждениями. Исполнительная власть должна быть сосредоточена в министерствах; предполагалось, что министры и высшие чиновники местной администрации будут на-

значиться царем. Высшей судебной инстанцией становился Сенат. Высшим учреждением при императоре должен был стать Государственный Совет, в котором сосредоточивались все законодательные, исполнительные и судебные функции и который становился связующим звеном между императором и всеми государственными структурами. Члены Государственного Совета назначались царем.

Сперанский не высказывался за немедленную отмену крепостного права, но считал, что с течением времени, ростом промышленности, торговли и культуры в российском обществе оно само естественным образом прекратит свое существование, «ибо нет в истории примера, чтобы народ просвещенный и коммерческий мог долго в рабстве оставаться». Проект Сперанского также предусматривал возможность повышения социального статуса людям из низших сословий за личные заслуги.

Проект вызвал открытое и сильное недовольство дворян. Сперанского объявили выскочкой (он происходил из священников), подрывающим вековые устои российского государства. Н.М. Карамзин, выразитель интересов дворянских кругов, писал, что спасение России не в составлении и проведении подобных реформ, а в том, чтобы найти для страны «50 умных губернаторов» — они-то и решат все проблемы управления.

Недоволен был и Александр I. Говоря о плане Сперанского, он отметил: «Что же я такое? Нуль. Из этого я вижу, что он подкапывается под самодержавие, которое я обязан вполне передать наследникам своим»<sup>1</sup>.

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

Итак, государственный строй Российской империи в годы правления Александра I выглядел следующим образом: император, имевший

<sup>1</sup> Шильдер Н.К. Император Александр I. СПб., 1898. Т. 3. С. 185.

всю полноту власти, опирался на разветвленный чиновничий аппарат; высшим совещательным органом при императоре с 1801 по 1810 гг. был Непременный Совет, в который входили 12 человек, назначаемых царем. В 1810 г. Непременный Совет был упразднен, и высшим законсовещательным органом стал Государственный Совет.

**Государственный Совет** Председателем Государственного Совета был император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80 — в их состав входили все министры и некоторые другие высшие чиновники, часть членов Совета назначалась императором по своему усмотрению.

На Государственный Совет была возложена функция разработки законопроектов, утверждаемых императором. Главная задача Государственного Совета была определена как приведение всей правовой системы страны к единообразию.

Государственный Совет включал пять департаментов — дел военных, дел гражданских и духовных, законов государственной экономики. В 1831 г. — в период правления Николая I — к ним был добавлен еще один — департамент царства Польского. Деятельность Государственного Совета была организована в форме общих собраний и заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного Совета, которой руководил государственный секретарь. Первым государственным секретарем стал М.М. Сперанский.

**Сенат** Высшим судебным органом Российской империи был Сенат, однако эти его функции четко обозначились не сразу. В самом начале XIX в., в 1802 г., Александром I была предпринята попытка придать Сенату важные управленческие функции: Сенат был объявлен верховным учреждением империи и в соответствии с этим должен был контролировать деятельность коллегий и губернаторов, проводить ревизии деятельности местных органов власти, для чего собирал и обобщал необходимые материалы, которые затем передавал в случае необходимости компетентным органам. Кроме того, на Сенат были возложены функции конституционного суда, т.е. Сенат должен был представлять императору информацию о несоответствиях издаваемых указов существующим. Однако эта попытка оказалась неудачной, и постоянно шел процесс сужения компетенции Сената, который из высшего органа суда и надзора за правительственными учреждениями превратился в 20-е гг. XIX в. в высший судебный орган империи. Департаменты Сената являлись высшими апелляционными инстанциями для судов губерний<sup>1</sup>.

Организационно в первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений — департаментов. В состав каждого департамента входили несколько сена-

<sup>1</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 1996. С. 221.

торов, назначаемых царем, а также несколько генералов, а во главе каждого департамента стоял *обер-прокурор*. Число департаментов Сената к середине XIX в. увеличилось до 12.

Стиль работы Сената характеризовался медлительностью в принятии решений и огромным наплывом дел. В канцеляриях департаментов Сената процветали взяточничество и волокита, чиновники Сената покрывали любое нарушение закона. Сенат постепенно превращался в своеобразную богадельню для престарелых высших чиновников, и деятельность его в целом была малоэффективной. Все попытки реформировать Сенат, предпринимаемые, в частности, Сперанским, ни к чему не привели.

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

**Министерская реформа** В 1802 г. был издан указ об учреждении вместо коллегий, созданных в начале XVIII в. Петром I, министерств: военного, морского, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Военное министерство ведало военными сухопутными силами, морское — военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, и именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета. Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями; на Министерство внутренних дел — новое в структуре центральных учреждений — были возложены функции по организации и поддержанию общественного порядка; таким образом, оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством. Министерство юстиции осуществляла судебное управление, Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, доходы и расходы государства. На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово-промышленному развитию страны. Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии наук, библиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей этого нового для России министерства было осуществление цензуры.

Число министерств и приравненных к ним учреждений на протяжении первой половины XIX в. постоянно возрастало, но не очень значительно. В 1810 г. на базе Министерства внутренних дел было создано Министерство полиции, наделенное чисто полицейскими полномочиями. Однако этот опыт оказался не очень удачным, и уже в 1819 г. оно было ликвидировано, а его функции переданы Министерству внутренних дел.

Более эффективной была организация *Государственного казначейства*, в ведении которого находились вопросы кассового испол-

нения государственного бюджета и выпуска казначейских билетов, а также создание ревизии государственных счетов — контрольного финансового органа. Были также образованы Главное управление путей сообщения, в ведении которого находились, в частности, вопросы строительства железных дорог, и Главное управление духовных дел разных вероисповеданий, с помощью которого государство пыталось контролировать деятельность церкви. Однако в 1824 г. министерство духовных дел было ликвидировано.

В течение всего этого периода существовал и Синод, сохранявший прежние функции и по-прежнему являвшийся высшим органом управления делами православной церкви. Постепенно Синод утратил важные хозяйственные функции, которые перешли к государственным чиновникам, и государство практически полностью подчинило себе церковь, как в плане организационном, так и административном.

Реформа 1801—1811 гг. значительно укрепила центральный государственный аппарат. С этого времени местные правительственные и сословные учреждения значительно более тесно, чем раньше, были связаны с центром.

В период с 1802 по 1812 гг. аппарат министерств состоял из департаментов, функции которых заключались в сборе сведений по профильным направлениям, обработке собранной информации, подготовке справок, докладов и отчетов, выработке наиболее целесообразных решений по текущей ситуации, составлении планов развития на будущее. Важнейшей задачей министерств была организация работы с подведомственными местными органами власти — министерские чиновники разрабатывали для местных исполнительных органов инструкции, в соответствии с которыми те строили свою работу, а также проводили регулярные проверки их деятельности. Важным структурным подразделением министерств были министерские канцелярии, в которых осуществлялось все делопроизводство. Возглавляли департаменты и канцелярии директора. Кроме того, в составе министерства имелся *Совет при министерстве* — в эту особую министерскую совещательную коллегию входили товарищи министра (т.е. его заместители) и директора департаментов.

В своей работе министерства руководствовались специальным документом, подготовленным Сперанским, — *«Общим уложением министерств»*, в котором министерства определялись как высшие органы исполнительной власти, власть министров — как высшая исполнительная. Министры назначались императором и подчинялись непосредственно верховной императорской власти. Кроме того, министры были обязаны ежегодно представлять в Сенат отчеты о состоянии дел в своей отрасли.

В целом образование министерств усилило централизацию государственного аппарата. Их преимуществами по сравнению с коллегиальной формой управления были значительно более высокая оперативность в делах управления и установление персональной ответственности

руководства и непосредственных исполнителей, которым поручалось ведение конкретного дела. Также были значительно расширены возможности канцелярий, возросло их влияние.

**Межведомственные вопросы: как решать их?** Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров. С 1802 по 1812 г. совещания проводились нерегулярно (в зависимости от текущей ситуации) и не имели постоянного организационного статуса. С 1812 г. совещания министров были организационно и законодательно оформлены как Комитет министров.

В его состав входили министры, а также председатели департаментов Государственного Совета, государственный секретарь и некоторые лица по особому назначению императора. Председатель Комитета министров одновременно был и председателем Государственного Совета и назначался царем. Комитет министров рассматривал вопросы управления страной в целом, подбора кадров для высших должностей в государстве, проекты новых указов, заключения по ним, отчеты министерств и предложенные ими законопроекты, анализ ситуации в стране. Решения Комитета министров получали силу после утверждения их императором. Итак, Комитет министров явился еще одним высшим законосовещательным органом Российской империи; суть его деятельности состояла в совещании царя с высшими чиновниками по вопросам, которые затрагивали интересы различных ведомств.

**Законы: и чиновники** Таким образом, функции высших центральных учреждений — Комитета министров, Государственного Совета и Сената неизбежно нередко переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации; Государственный Совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты; Сенат — не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим можно считать Комитет министров, который воплотил характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Естественно, что в таких условиях особенное значение приобретали личностные качества высших чиновников и императора.

На вторую половину царствования Александра I сильное влияние оказала его личная судьба — его дочери умерли в раннем возрасте, и Александр I видел в этом наказание за то, что он сам принял определенное участие в дворцовом перевороте и убийстве своего отца — императора Павла. С течением времени он все более склонялся к мистицизму, его мрачное настроение сказывалось на жизни всего общества. Фактически те прогрессивные начинания, в том числе в сфере государственного управления, которые он проводил в начале своего царствования, были приостановлены. Так, даже до стадии общественного обсуждения не были доведены важнейшие для стра-

ны проекты — конституции, освобождения крестьян, подготовленные ближайшими сподвижниками Александра I — Н.Н. Новосильцевым, Н.С. Мордвиновым, А.А. Аракчеевым.

**А.А. Аракчеев как государственный чиновник** Особенно важную роль в управлении государством играл *А.А. Аракчеев* (1769—1834). Он имел немалый опыт работы в государственных структурах: в 1808 г. стал военным министром и сделал немало положительного для упорядочения деятельности министерства, усовершенствовав структуру министерства и улучшив качество его работы<sup>1</sup>. В 1810 г. он возглавил Департамент дел военных в Государственном Совете. Постепенно фактически сосредоточил в своих руках руководство Государственным Советом, Комитетом министров и Императорской канцелярией. Он имел почти неограниченное влияние на императора и в конце концов стал единственным докладчиком царю по всем вопросам. Министры, деятели церкви, другие высшие чиновники — все представляли свои доклады Аракчееву, а тот уже информировал царя. Многие были недовольны Аракчеевым и теми методами управления государством, которые при нем установились. Но жаловаться Александру I на его любимца было бесполезно — жалобы или не доходили до царя, или он им просто не верил.

Главной заботой Аракчеева и тем новшеством, которое лично он внес в жизнь России начала XIX в., было устройство *военных поселений*. В основе лежала идея создать резерв обученных войск без увеличения расходов на армию. После смерти Александра I в 1825 г. Аракчеев лишился всех своих должностей, за исключением поста начальника военных поселений. Но методы управления армией и страной, установленные при Аракчееве и получившие название аракчеевщины, сохранились в значительной степени и при преемнике Александра — Николае I.

**Николай I: гвардейский бригадир, полковник, император** Император *Николай I* (1825—1855) был третьим сыном Павла и его, как и самого младшего брата — Михаила, не готовили к управлению государством: к ответственной миссии готовили только старших братьев Александра и Константина (1779—1831). Однако у Александра I не было наследников, а Константин Павлович, который должен был по закону наследовать Александру I, пожертвовал короной ради личного счастья: разведясь с первой женой и вторично женившись на польке, он потерял права на российский престол. Александр I назначил своим преемником Николая, но — таковы были условности в царской семье — не сказал ему об этом прямо, а лишь однажды

<sup>1</sup> *Будаев Д.И.* Граф Алексей Андреевич Аракчеев // Очерки истории России в портретах государственных, политических и общественных деятелей (X—XX вв.). Смоленск, 1994. С. 92.

в тесном семейном кругу за обедом намекнул, что Николая ждет высокий государственный жребий.

Когда Александр I скоропостижно скончался, то Константин в Варшаве присягнул Николаю, а Николай в Петербурге — Константину. Уровень средств связи того времени делал невозможным быстрые переговоры между братьями. Итогом было междуцарствие и восстание декабристов. Таким образом, начало Царствования Николая I было трагичным. Эти обстоятельства во многом определили отношение Николая к государственному строительству и методам управления государством. Важными в этом плане были также личные качества Николая I. Это был очень волевой, дисциплинированный и решительный человек, даже жесткого и крутого нрава. Для поста императора он не был достаточно образован, но был человеком умным, желающим и способным предвидеть. Главным для него всегда было служение России, но, по-видимому, его представление о России как о великой державе и центре славянского мира было несколько преувеличено. Николай, однако, не переоценивал успехи своего собственного царствования и трезво смотрел на внутреннее состояние России.

**ИМПЕРАТОР НИКОЛАЙ I ПАВЛОВИЧ** ... восшествие сопровождалось военным мятежом декабристов (14 декабря 1825 г.). Главное событие царствования: издание в 1833 г. полного собрания законов Российской империи, в которое вошли, начиная с Уложения Алексея Михайловича, все указы до кончины Александра I.

... Умер во время Крымской кампании в феврале 1855 г. Лежа на смертном одре, император говорил своему наследнику: «Служи России! Мне хотелось оставить тебе царство мирное, устроенное и счастливое... Провидение судило иначе». *{Иллюстрированная хронология... С. 122-123}*.

**Императорская канцелярия** Важнейшим центральным органом государственного управления в России в первой половине XIX в. была Собственная его императорского Величества канцелярия, созданная в конце XVIII в. При вступлении на российский престол Николая I роль Канцелярии особенно усилилась. Фактически с середины 20-х гг. XIX в. она становится органом, возглавившим всю систему центральных отраслевых органов государственного управления. Структура Канцелярии соответствовала ее функциям и усложнялась параллельно с их расширением. В ее составе было шесть отделений.

/ отделение было образовано в 1826 г. Его задача определялась как контроль за деятельностью министерств и ведомств, министров и высших чиновников министерств. Это отделение также занималось назначением и увольнением высших чиновников.

Цель // отделения (создано в 1826) — анализ и обобщение юридической практики и запись законов Российской империи.

Важнейшим было */// отделение*, также организованное в 1826 г. на базе Особой канцелярии Министерства внутренних дел, которая ведала вопросами политической и государственной безопасности. Его задачами были руководство полицией, борьба с государственными преступлениями и противниками существующего режима, сектантами и раскольниками, высылка и размещение ссыльных, управление тюрьмами и наблюдение за иностранцами. Соответственно этим масштабным задачам сформировалась и структура III отделения, которая с конца 20-х гг. включала восемь отделов. Первый отдел организовывал сбор данных по всем вопросам, входящим в компетенцию III отделения. Второй отдел организовывал контроль за деятельностью религиозных сект и раскольников. Назначение Третьего отдела — борьба с подделкой денег и ценных бумаг, Четвертого — организация надзора за гражданами, Пятого — координация усилий по административной высылке поднадзорных. Шестой отдел осуществлял руководство местами лишения свободы. Цель Седьмого отдела — организация наблюдений за иностранными подданными на территории Империи. Основной задачей Восьмого отдела было проведение научных изысканий по всем вопросам, интересующим III отделение, для чего собирались и обобщались статистические и прочие материалы, готовились справки и доклады.

Одной из наиболее колоритных фигур николаевского времени, возглавлявших III отделение, был *Л.В. Дубельт* (1792—1862); он оставил после себя дневники и заметки, отражающие его взгляды. Он писал:

Наш народ от того умен, что тих, а тих от того, что не свободен... Пусть наши мужики грамоты не знают — не зная грамоты, они ведут жизнь трудолюбивую и полезную, ...они не читают журналы, возбуждающие самые скверные страсти, ...но они постоянно читают величественную книгу природы — поэтому они добры и послушны.

Идеализируя русскую действительность, он с нескрываемым раздражением и отвращением писал о Западе — «гадкой помойной яме» и о тех «безмозглых людях, которым нравятся заграничные порядки»<sup>1</sup>.

В своей деятельности III отделение опиралось на разветвленную *агентурную сеть*. Агентства были благонадежные лица, однако и они не всегда разделяли оптимизм руководителей III отделения по отношению к российским реалиям. Показательна в этом отношении позиция агента III Отделения, известного публициста *Н.И. Греча* (1787—1867). Он утверждал, что в России злоупотребления срослись с общественным бытом, сделались необходимым его элементом.

Может ли существовать порядок и благоденствие в стране, где из 50 миллионов нельзя набрать 8 умных министров и 50 честных губернаторов, где воровство, грабеж и взятки являются на каждом шагу, где нет правды в управлении<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Заметки Л.В. Дубельта // Голос минувшего, 1913, № 3. С. 160.*

<sup>2</sup> *Греч Н.И. Записки моей жизни. М.—Л., 1930. С. 431.*

Полномочия III отделения и его возможности были очень велики: оно могло затребовать у любого чиновника, вплоть до министров и губернаторов, любые сведения, и чиновники были обязаны предоставить их. В ведении этого отделения находились политические тюрьмы — Шлиссельбургская, Петропавловская и Алексеевский рavelин. В 1827 г. при III отделении был создан *корпус жандармов*, а вскоре образована сеть жандармских округов, которые подчинялись *Главному жандармскому управлению*.

С 1826 г. главным начальником III Отделения и шефом жандармов был *А.Х. Бенкендорф* (1781 или 1783—1844), вошедший в историю как участник подавления восстания декабристов и притеснитель величайшего поэта России А.С. Пушкина.

В состав Канцелярии также входили еще три отделения. *IV*, созданное в 1827 г., должно было контролировать и направлять работу женских учебных заведений и благотворительных учреждений.

*V отделение* было образовано в 1836 г. специально для выработки проекта реформы по управлению государственными крестьянами.

*VI отделение*, функционирующее с 1842 г., было призвано готовить материалы, относящиеся к управлению территорией Кавказа.

Все шесть отделений Канцелярии фактически представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная и глубокая внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

## **Российская бюрократия: статус, полномочия и методы работы**

Количественный рост государственного аппарата при Николае I был очевидным и значительным: в середине века он насчитывал уже около 100 тыс. человек. Такой большой государственный аппарат свидетельствовал о сильной роли государства в жизни общества, но был одной из существенных причин высокого уровня налогообложения и несбалансированности государственного бюджета. Определенную роль в этом процессе сыграло созданное в 1826 г. Министерство императорского двора.

Николай I правил страной, опираясь исключительно на послушное чиновничество. По мере бюрократизации российской жизни и роста количества учреждений, возрастало и число чиновничьих должностей, и уже к концу XIX в. классы (ранги), обозначенные в «Табели о рангах», перестали совпадать с должностями. Для установления соответствия между ними постоянно издавались указы. В 30-е гг. многочисленные законы о службе гражданских чиновников были собраны в «*Устав о службе гражданской*», который определял порядок: поступления на службу, увольнение, права и обязанности чиновников и пр.

К концу царствования Николая I расписание чинов выглядело следующим образом. Вершину бюрократической иерархии состав-

ляли чиновники первых пяти классов: члены Государственного Совета, министры, сенаторы, генерал-губернаторы и губернаторы, директора министерских департаментов, управляющие казенными палатами, председатели палат уголовного и гражданского судов, губернские предводители дворянства и пр. К средней прослойке чиновников (6—8-й классы) относились советники, начальники отделений министерских департаментов, городничие и пр., занимающие самостоятельные должности преимущественно исполнительного характера.

Эти первые две группы, имеющие большие денежные оклады, как правило, состояли из потомственных дворян.

Обычными в этот период были различные виды денежного жалования — обычное денежное и дополнительное (а их было много): квартирные, столовые, разъездные, фуражные деньги, дополнительные надбавки к жалованию по ведомствам, за службу на окраинах и пр. Эти льготы распространялись не только на чиновников первых восьми классов, но и на ряд чиновников 9—14-го классов, которые занимали чаще всего канцелярские или низшие исполнительные должности. Характерно, что наиболее многочисленная чиновничья группа вообще не входила в «Табель о рангах»: копиисты, канцеляристы, губернские регистраторы и прочие, чье назначение заключалось в техническом обслуживании табельного чиновничества.

С начала XIX в. для занятия чиновничьей должности требовался определенный образовательный ценз (окончание училища). До 1810 г. лишь 13% высших и средних чиновников имели высшее образование, к середине XIX в. их доля увеличилась до 41,4%<sup>1</sup>.

В противоположность бюрократии западноевропейских держав верхний слой российской бюрократии даже в середине XIX в. имел невысокий уровень управленческой специализации, обычным был своеобразный бюрократический дилетантизм. Большинство ведомств в России управлялись генералами, имевшими иногда весьма отдаленное представление о вверенных в их управление объектах.

Неотъемлемыми чертами российского государственного аппарата при Николае I были такие проверенные методы бюрократии, как волокита, желание безмерно затянуть обсуждение любого вопроса, создать побольше комиссий и утопить там проект. Общераспространенным был стиль отношений, характерный для общества, в котором действует принцип: «ты — мне, я — тебе». Повсеместным явлением было взяточничество. В конце 40-х гг., по данным III отделения, только трое из 50 губернаторов Европейской России не брали взятки: Киевский губернатор Писарев как очень богатый, Таврический губернатор Александр Муравьев как бывший декабрист, Ковенский губернатор Радищев сын А.Н. Радищева: хотя он и не разделял взгляды отца, но все же взятки не брал.

<sup>1</sup> *Ерошкин Н.П.* Крепостное самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 67.

В.О. Ключевский описывал так стиль государственного управления в николаевское время: делопроизводство было громоздким и сложным. Размноженные центральные учреждения ежегодно выбрасывали в канцелярии десятки и сотни тысяч бумаг. Каждая бумага должна была пройти множество операций — например, в нижнем земском суде — 26, в Комитете министров — 36, в губернском правлении — 54. Непрерывный бумажный поток лился из центра в губернии, наводнял местные учреждения и отнимал у них всякую возможность обсуждать дела, все торопились «очищать» их, не исполнить дело, а очистить бумагу — вот что стало задачей местной администрации.

«Россия управляется не аристократией и не демократией, а бюрократией, т.е. действующей вне общества и лишенной всякого социального облика кучей физических лиц разнообразного происхождения, объединенных только чиновничеством».

*В.О. Ключевский*

Все цели общественного порядка, который охранялся администрацией, свелись к опрятному содержанию писанного листа бумаги, общество и его интересы отодвинулись перед чиновниками далеко на задний план. Это прекрасно видел и сам Николай I, который дал такую оценку этой ситуации: «Россией правит не император, а столоничальники». Чиновники использовали свои методы давления на царя: обычной характеристикой справок и докладов на имя Николая I были содержащиеся в них постоянные намеки (в качестве выводов) о возможности «народного топора» или «дворянского ножа»<sup>1</sup>.

Николай I понимал необходимость преобразований, в частности, в аграрной сфере. Уже в 1826 г. им был учрежден секретный комитет для разбора бумаг Александра I и пересмотра системы государственного управления. Именно этот секретный комитет выработал проекты преобразований центральных и губернские учреждений, закона о сословиях.

**Временные комитеты** Всего при Николае I действовало до 10 секретных комитетов, обсуждавших крестьянский вопрос. Их усилиями был составлен проект реформы по управлению государственными крестьянами. Что касается частновладельческих крестьян, то николаевские секретные комитеты так и не смогли решить эту проблему полностью: на кардинальную отмену крепостного права Николай I не решился. Позицию свою он сформулировал таким образом:

Нет сомнения, что крепостное право в нынешнем его у нас положении есть зло, для всех осязаемое и очевидное, но прикасаться к оному теперь — было бы злом, конечно, еще более губительным<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Будаев Д.И. Николай I // Очерки истории России в портретах государственных, политических и общественных деятелей (X—XX вв.). Смоленск, 1994. С. 97.

<sup>2</sup> Будаев Д.И. Указ. соч. С. 98.

Очень важным делом и заслугой Николая I было то, что он целенаправленно готовил своего сына, будущего императора Александра II, к управлению Россией, к проведению в ней принципиальных преобразований, в том числе к отмене крепостного права.

Временные комитеты создавались также для обсуждения финансовых вопросов, для управления страной в отсутствие императора, для выработки необходимой стратегии и тактики в условиях чрезвычайных обстоятельств, например, голода. Деятельность большинства секретных комитетов была недолгой — два-три года, но были и такие, которые существовали более 20 лет.

Итак, важнейшей особенностью государственного управления в России в первой половине XIX в. было создание особых секретных органов — временных комитетов.

## 6.2. Местные органы власти и укрепление управленческой вертикали

**Система ведомственного управления** Местные учреждения занимали значительное место в системе государственных учреждений. С созданием министерств местные государственные учреждения были закреплены за соответствующими министерствами. В результате соединения близких по функциям и назначению министерств — как центральных исполнительных органов — с подчиненными им местными учреждениями возникли ведомства, характерная черта которых — четкое вертикальное управление. Возникли и определенные формы ведомственных связей, которые заключались в том, что в центральном аппарате производились назначение и увольнение высших местных чиновников подведомственных учреждений, из центрального аппарата в подведомственные учреждения рассылались циркуляры, распоряжения, приказы и другие акты ведомственного управления, существовала система внутриведомственного контроля за исполнением этих документов, стали публиковаться ведомственные издания. Усилению ведомственного управления противостояло желание местных властей подчинить себе все местные учреждения. Борьба этих двух тенденций — характерная черта рассматриваемого периода.

**Общая характеристика системы местных учреждений** В первой половине XIX в. в административном отношении Россия делилась на села (самый мелкий объект управления), волости, станы, уезды и губернии. Города также были особым объектом управления.

Государственная практика местного управления в первой половине XIX в. шла по пути дальнейшего усиления власти губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти. За этот период увеличилось общее количество губерний (с 48 до 52) и число губерний, возглавляемых генерал-губернаторами. Должность генерал-губернатора вводилась там,

где местная специфика требовала значительной власти, самостоятельности в принятии решений и оперативности в действиях, т.е. в столицах и на окраинах империи. В других российских губерниях эта должность вводилась эпизодически, в соответствии с обстоятельствами. Генерал-губернатор осуществлял надзор за всеми гражданскими, а нередко — и за военными, учреждениями вверенной ему территории. Полномочия и функции губернаторов как глав местных администраций были исключительно широки: губернатор обладал всей полнотой административной власти в губернии. В его компетенции были надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами, проведением социальных программ, благотворительной деятельностью. Он курировал хозяйственные дела, такие, как сбор налогов, ход выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов. Все суды губернии фактически зависели от губернатора — он утверждал кандидатуры выбранных судей, мог вмешиваться во все стадии судопроизводства, утверждая решения многих уголовных дел.

Сами же губернаторы были фактически бесконтрольны, несмотря на существование формального контроля их деятельности со стороны высших государственных учреждений — Сената, Министерства внутренних дел, Комитета министров.

**Губернатор: полномочия широки и неопределенны** При губернаторе существовало губернское правление, состоящее из трех-четырёх человек, задачи которых сводились к обсуждению и решению «общих дел».

Все исполнительные дела вела канцелярия губернского правления, в структуре которой начиная с 1824 г. было четыре отделения. Первое отделение заведовало обнародованием законов и постановлений, контролировало движение дел, занималось подбором кадров; второе — следило за исполнением дел по «охране веры, благочестия и добрых нравов»; третье — вело наблюдение за проживающими в губернии поднадзорными, а также контролировало состояние мостов, дорог, почты и медицинских учреждений. Четвертое отделение курировало финансовые вопросы, такие, как строительство казенных зданий, развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли.

Поток дел, проходивший через губернское правление, был огромен — ежедневно губернатор должен был подписывать порядка 270 бумаг.

**ПОЛИЦИЯ городская и уездная** Важнейшим элементом исполнительного аппарата местной администрации была полиция. Она подразделялась на местную и городскую, специальных губернских полицейских органов не было, и объединяющим органом всей полицейской системы был сам губернатор.

*Уездную полицию* возглавлял *исправник*, который избирался на три года уездным дворянством. При нем существовал земский суд,

в состав которого входили заседатели от дворян, а с 1837 г. — и от государственных крестьян. В первой половине XIX в. в России не существовало строгого разделения функций между полицией и судом, полиция также проводила свое дознание и имела право судить в «маловажных полицейских вещах»<sup>1</sup>.

В городах полицейские функции возлагались на *городскую полицию*, которая возглавлялась в столицах — *обер-полицмейстером*, в губернских городах — *полицмейстером*, в уездных — *городничим* и подчинялась губернатору или генерал-губернатору.

В структуре полицейских органов губернских и столичных городов имелись *управы благочиния*, при которых функционировали гауптвахты, долговые тюрьмы и полицейские архивы. Кроме того, начиная с 40-х гг. создаются врачебно-полицейские комитеты, на которые возлагался контроль над публичными домами и «тайно промысляющими женщинами».

Основными исполнительными полицейскими учреждениями в городах всех типов были *части*, задачи которых сводились к охране порядка на своей территории, надзору за трактирами, гостиницами и ресторанами, осмотру мертвых, устройству в дома призрения подкидышей; при частях всегда находились врачи и акушерки. Здесь же наказывали провинившихся — пороли. Части подразделялись на *кварталы* — это была самая низшая исполнительная инстанция, во главе их стояли квартальные надзиратели.

В 1837 г. была проведена реформа полицейских органов и полицейская сеть была распространена на сельские районы страны, низшей полицейской должностью была должность *станового пристава*. В сельской местности также существовала сельская выборная полиция: сотские и десятские и вотчинная полиция помещиков. Все эти структуры работали согласованно.

**Тюрьмы, этапы и полуэтапы** В первой половине XIX в. в России была также создана сеть тюрем. Тюрьмы были *политические* (для совершивших государственные преступления), *монастырские* (церковные преступления), преобладали, разумеется, *общеуголовные* тюрьмы для всех прочих преступников, которые находились в ведомстве Министерства внутренних дел.

Общеуголовные тюрьмы были в каждом городе. Тюрьму возглавлял смотритель из полицейских чинов, подчиняющийся главе местной администрации, а надзирателями, как правило, были солдаты-инвалиды. В Сибири в этот период сформировалась система *каторжных* тюрем, а по пути к ним — *этапы* и *полуэтапы*. К числу тюрем также относились *рабочие* и *смирительные дома*. Среднегодовое количество заключенных в середине XIX в. в России составляло примерно 300 тыс. человек<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Ерошкин Н.П.* Местные государственные учреждения дореформенной России... (1800-1860). М., 1985. С. 32.

<sup>2</sup> Там же. С. 50-62.

Значительная часть местных органов власти подчинялась Главному жандармскому управлению, основная задача которого была аналогична полицейским органам — обеспечивать общественный порядок.

Первые жандармские чины и части появились в 1815 г. в армии и выполняли функции военной полиции. К середине XIX в. на местах существовали губернские жандармские управления, в губернских, портовых городах и крепостях — городские команды жандармов.

Определенную роль в местном управлении играли и сословные учреждения. *Дворянские собрания* действовали на протяжении всей первой половины XIX в. Губернский предводитель дворянства формально был вторым лицом в губернии после губернатора. Однако фактическое значение выборных дворянских органов было невелико (за исключением Московского и Петербургского дворянских собраний, очень влиятельных).

Гораздо более влиятельной была *Шестигласная дума*, исполнительный орган городского самоуправления: она руководила выборами должностных лиц городского сословного управления, определяла размеры их жалования, утверждала городской бюджет, заботилась о продовольственном снабжении города, проводила раскладку налогов, осуществляла выдачу паспортов, следила за состоянием городских казенных зданий.

В первой половине XIX в. существовал довольно значительный финансовый и административно-хозяйственный аппарат на местах, распределенный по ведомствам.

**Местные учреждения Министерства финансов: казенные палаты и казначейства** Ведущими были местные учреждения Министерства финансов, задачи которых сводились к получению доходов. Основными финансовыми учреждениями в губерниях были *казенные палаты*, а в уездах *казначейства*, которые вели учет всех прямых налогоплательщиков губернии и предоставляли соответствующие данные в Министерство финансов или в Сенат.

Казенные палаты занимались раскладкой на население земских повинностей и контролировали их исполнение, вели учет доходов и расходов в губернии и уездах, наблюдали за поступлением прямых и косвенных налогов. Казначейства осуществляли прием и хранение денежных средств, организовывали денежные выдачи, в том числе ежемесячное жалование чиновникам. С 1817 г. при казенных палатах существовали *отделения питейных сборов*, которые заведовали казенными магазинами по торговле вином, осуществляли контроль за винокуренными заводами и винными откупами.

**Сельские управы и расправы: управление государственными крестьянами** В 1837 г. в связи с созданием Министерства государственных имуществ, в чьи функции входило управление государственными землями и государственными крестьянами, которых насчитывалось девять млн душ мужского пола, были учреждены соответствующие местные органы: в губерниях — *палаты государ-*

*ственных имуществ*, в округах (один округ включал два-три уезда) — *окружные управления*, в сельской местности — *сельский сход*, *сельское управление*, *сельская расправа*, *волостной сход* и *волостное управление*.

В состав палаты государственных имуществ входили советники, ассессоры, губернский лесничий и землемер. Палата выполняла хозяйственные функции: продажу незаселенных государственных земель, их обмен, сдачу в аренду.

Сельские и волостные расправы были органами сословного гражданского и уголовного суда для государственных крестьян. Сельскую расправу возглавлял сельский старшина, которого избирал сельский сход, кроме него в состав расправы входили два добросовестных заседателя, также избираемых. Делопроизводство в сельской расправе вел сельский писарь. В компетенции сельских расправ были мелкие уголовные дела. Приговоры, которые она выносила, ограничивались конфискацией краденых вещей, небольшими денежными штрафами, присуждением к общественным работам сроком до шести дней, наказанием розгами до 20 ударов. При сельской расправе имелась тюрьма. Аналогичным образом были организованы и волостные расправы, их полномочия были чуть шире.

**Управление удельными и помещичьими крестьянами** Управление на местах удельными землями — земли эти принадлежали императорской семье — осуществлялось *удельными конторами*. Во главе конторы стоял управляющий. Контора состояла из трех *столов* — *хозяйственного* (который управлял крестьянами), *счетного* (задача которого заключалась в ведении учета доходов) и *судного* (собирались сведения о делах удельных крестьян в судах).

Удельным конторам подчинялись *сельские приказы*, возглавляемые головой — он выбирался удельными крестьянами сроком на три года. Численность удельных крестьян накануне 1861 г. не доходила до 1 млн душ мужского пола.

Гораздо многочисленнее были помещичьи крестьяне — в середине XIX в. их насчитывалось около 11 млн душ мужского пола. Ими по своему усмотрению управляли помещики.

**Фамилия как способ управления обществом** К началу XIX в. только очень незначительная (не более 5%) часть жителей империи имела фамилии, и по этому показателю Россия на несколько веков отставала от Западной Европы. Фамилиями были наделены все дворяне, которые получили их еще при Петре I, представители старинных купеческих родов, а также некоторые городские ремесленники и государственные крестьяне; однако для двух последних категорий такие случаи были единичны. Фамилии не выбирали по своему желанию, и существовали определенные закономерности в их формировании. Так, дворянские фамилии часто образовывались от названий поместий, купеческие, крестьянские и ремесленные — по характеру занятий человека. Однако подавляющее большинство русских людей фамилий не имели.

В первой половине XIX в. государство приступает к «офамиливанию» — это должно было улучшить контроль за населением и сделать работу государственного аппарата более эффективной. Начало этого процесса свидетельствует о строительстве в России централизованного государства со сложным полицейским, налоговым и административным аппаратом.

В массовом порядке давали фамилии духовенству — по названиям церквей, где они служили, церковных праздников, драгоценных камней и цветов. Так появились Троицкие, Архангельские, Алмазовы и Гиацинтовы. Дети чиновников могли получить «управленческую» фамилию — Волостнов, Бурмистров. В фамилиях государственных крестьян и мещан отразился род их деятельности — Винокуровы, Шапошниковы, Солдаткины, а также какие-то личные особенности. Так, Поздняков означает «поздний ребенок», Чернов — «смуглый, черный», Шустров — «быстрый, резвый». Часто фамилиями становились клички.

Однако царскому правительству не удалось добиться, чтобы фамилии охватили всех. Не было фамилий у незаконнорожденных — внебрачных и подкидышей из простых сословий, счет которых по империи шел на десятки тысяч. Не полагались фамилии крепостным крестьянам. На вопрос «Вы чьи?» они отвечали просто «оболенские», «голицынские», используя фамилию своего барина. Не знали фамилий целые народы — Северной Сибири и Дальнего Востока.

## **Окраины Российской империи: стандарта в управлении нет**

Управление окраинными территориями Российской империи в каждом конкретном случае зависело от специфики территории. Так, система управления в Царстве Польском определялась конституцией (1815). Управление Сибирью осуществлялось в соответствии с уставом, подготовленным М.М. Сперанским, по которому все нерусские народы Сибири делились на оседлых, кочевых и бродячих. Оседлые народы в своих правах и обязанностях были приравнены к русским, а для кочевых и бродячих инородцев был сохранен принцип родовой организации общества, когда основой управления являлось стойбище во главе со старостой. Для некоторых народностей были созданы степные думы, возглавляемые родовой знатью.

\* \* \*

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

селений, при том что в российском обществе утвердились идеи необходимости ограничения прав монарха.

Император Николай I, вступив на трон, вынужден был для стабилизации положения в стране усилить карательные функции власти. Россия была разделена на жандармские округа, при Императорской канцелярии было учреждено III-е отделение, усилен полицейский надзор за печатью, ужесточена сословность образования. Николай I с наибольшей последовательностью оставался верным самодержавию, хотя и допускал либерализм в тех случаях, когда это не подрывало власть. При нем была осуществлена реформа государственных крестьян, помещионные рабочие отпущены на волю, купечеству и духовенству предоставлены привилегии, ограничено дробление помещичьих имений.

Он много и долго работал над вопросом отмены крепостного права, но провести ее не решился.

### ***Вопросы для повторения***

- 1. В чем заключался план реформ М.М. Сперанского? Почему он не был принят?*
- 2. Назовите функции высших центральных учреждений Российской империи в первой половине XIX в. Почему они нередко переплетались?*
- 3. Какую роль в государственном управлении играла Императорская канцелярия? Назовите ее важнейшие отделения.*
- 4. Сколько рангов чиновников предусматривала «Табель о рангах»?*
- 5. Что такое система ведомственного управления? Назовите наиболее важные ведомства в России в первой половине XIX в.*

## **Государственное устройство и аппарат управления**

### **Первая половина XIX в.**

**Россия — абсолютная монархия. Империя**

***Атрибуты государства***

*Территория*

Первая половина XIX в. — 19,6 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1800 г. — 35,5 млн чел.

1850 г. — 68,5 млн чел.

***Аппарат центрального управления***

*Непременный Совет, с 1810 г.*

*Государственный Совет*

*Сенат*

*Комитет министров*

*Собственная его императорского Величества канцелярия*

***Система центральных органов отраслевого управления***

*Министерства*

*Государственное казначейство*

*Ревизия государственных счетов*

*Главное управление путей сообщения*  
*Главное управление духовных дел (Синод)*  
*Министерство императорского двора*  
**Аппарат местного управления**  
*Местные органы министерства финансов*  
*Казенные палаты в губерниях*  
*Казначейства в уездах*  
*Губернатор*  
*Губернское правление*  
*Городская полиция:*  
*Обер-полицеймейстер*  
*Полицеймейстер*  
*Городничий*  
*Местная полиция:*  
*Исправник*  
*Становой пристав*  
*Жандармерия*  
**Сословные учреждения**  
*Дворянские собрания*  
*Шестигласная дума*

## Памятники права

*Манифест об учреждении министерств* (1802)

*Указ о вольных хлебопашцах* (1803)

*Общее учреждение министерств* (1811)

*Указ об обязанных крестьянах* (1842)

10 января 1832 г. Государственный Совет рассмотрел подготовленные 15 томов Свода законов Российской империи и 56 томов Полного Соборания законов (330 тысяч актов).

Было принято решение: ввести в действие Свод законов Российской империи с 1 января 1835 г. Первое издание Свода законов — 1832 г. Затем были полные издания 1842 и 1857 гг. и шесть неполных (1833, 1876, 1885, 1886, 1887, 1889).

### МАНИФЕСТ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ МИНИСТЕРСТВ

(1802 г., сентября 8)

*(Извлечения)*

I. Управление Государственных дел разделяется на 8 отделений, из коих каждое, заключая в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое Министерство и находится под непосредственным управлением Министра, коего Мы назначаем ныне, или впредь назначить заблагорассудим.

Отделения сии суть следующие: 1. Военных Сухопутных, 2. Морских Сил, 3. Иностранных Дел, по которым дела производятся в первых Государственных Коллегиях, 4. Отделение Юстиции, 5. Внутренних Дел, 6. Финансов, 7. Коммерции и 8. Народного Просвещения.

II. Три первые Государственные Коллегии, Военная, Адмиралтейств и Иностранных Дел, состоят каждая в ведомстве своего Министра, который также управляет и всеми местами и делами, от нее зависящими; к последней из них присоединяются и дела Церемониймейстерские.

III. Как должность Министра Юстиции особенно определена быть имеет при издании сочиняемого уложения законов; то и повелеваем до того времени оставаться оной на основании Инструкции Генерал-Прокурора.

IV. Должность Министра Внутренних Дел обязывает его пешись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствию, тишине и благоустройстве всей Империи. В управлении своем имеет он все части Государственной промышленности, кроме части Горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в Государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии...

V. Должность Министра Финансов имеет два главные предмета: управление казенными и Государственными частями, кои доставляют Правительству нужные на содержание его доходы; и генеральное всех доходов рассигнование по разным частям Государственных расходов...

Сверх того возлагается на него обязанность при конце каждого года делать для наступающего подробный штат общих Государственных расходов...

*ПСЗ, т. XXVII, № 20406.*

*Титов Ю.П. С. 232.*

## ОБРАЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА МАНИФЕСТ

(1810 г., января 1)

*(Извлечения)*

### 1. Общие правила

К утверждению и распространению единообразия и порядка в Государственном управлении, признали Мы нужным установлению Государственного Совета дать образование, свойственное пространству и величю Нашей Империи...

I. В порядке Государственных Установлений, Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к Законодательству соотнобразуются и чрез него восходят к Верховной Императорской Власти.

II. По сему все Законы, Уставы и Учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном Совете, и потом действием Державной Власти поступают к предназначенному им совершению.

III. Никакой Закон, Устав и Учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения Державной Власти.

IV. Совет составляется из особ, доверенностью Нашею в сословие сие призываемых.

VI. Министры суть Члены Совета, по их званию.

VII. В Совете председательствуем Мы Сами.

VIII. В отсутствие Наше место Председателя занимает один из Членов, по Нашему назначению.

*ПСЗ, т. XXXI, № 24064.*

*Титов Ю.П. С. 235.*

# РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО

во второй половине XIX —  
начале XX вв.

## Термины и понятия

<i>Главный комитет по крестьянскому делу</i>	<i>Присяжные пове- ренные</i>	<i>Исправник</i>
<i>Уставные грамоты</i>	<i>Мировой судья</i>	<i>Земский начальник</i>
<i>Выкуп</i>	<i>Съезд мировых судей</i>	<i>Уездные члены</i>
<i>Крестьянский мир</i>	<i>Окружной суд</i>	<i>окружного суда</i>
<i>Сельское общество</i>	<i>Гласный</i>	<i>Уездный съезд</i>
<i>Сельский сход</i>	<i>Совет присяжных</i>	<i>Губернское присут- ствие</i>
<i>Сельский староста</i>	<i>поверенных</i>	<i>Государственная</i>
<i>Волостной сход</i>	<i>Особое присутствие</i>	<i>дума</i>
<i>Волостной старшина</i>	<i>Сената</i>	<i>Парламентаризм</i>
<i>Мировой посредник</i>	<i>Военный округ</i>	<i>Хутор</i>
<i>Земство</i>	<i>Всеобщая военная</i>	<i>Отруб</i>
<i>Уездные земские</i>	<i>повинность</i>	<i>Особые совещания</i>
<i>управы</i>	<i>Военная юстиция</i>	<i>Прогрессивный</i>
<i>Городской голова</i>	<i>Главное выкупное</i>	<i>блок</i>
<i>Губернские земские</i>	<i>учреждение</i>	<i>Главное управление</i>
<i>управы</i>	<i>Департамент</i>	<i>по делам милиции</i>
<i>Городская дума</i>	<i>торговли</i>	<i>Губернские, уездные</i>
<i>Присяжные</i>	<i>и мануфактуры</i>	<i>фронтальные</i>
<i>заседатели</i>	<i>Уездное полицейское</i>	<i>и областные</i>
	<i>управление</i>	<i>комитеты</i>

Во второй половине XIX в. Россия переживала крупные изменения в сфере государственного управления. Поражение в Крымской войне показало необходимость социально-экономических, политических, культурных преобразований и, прежде всего, отмены крепостного права. После ликвидации в 1861 г. крепостного права развитие капитализма шло ускоренными темпами. Реформы 60—70-х гг., направленные на модернизацию экономики и социальной сферы, были приостановлены в годы правления Александра III. Начало XX в. ознаменовалось подъемом массового рабочего и крестьянского движения. Обострение социально-политических противоречий в России привело к революциям. 17 октября 1905 г. Николай II подписал Манифест, положивший начало формированию парламентаризма в России.

## 7.1. Буржуазные реформы 60—70-х гг. и контрреформы 80—90-х гг.

**Отмена крепостного права** В середине XIX в. Россия занимала территорию 19,6 млн км<sup>2</sup>, а население достигло 68,5 млн чел. Подавляющую часть населения составляли крепостные крестьяне, управляемые помещиками. Страна представляла собой абсолютную монархию: император издавал указы, контролировал их действие, являлся верховным судьей и ведал финансами. Событием, крайне обострившим кризис самодержавно-крепостнической власти, была Крымская война (1853—1856). Поражение России в этой войне вызвало протест против существующих порядков широких слоев общества.

Необходимость реформ в России обсуждалась с начала XIX в. Однако только *Александр II* (1855—1881) хватило решимости их провести. Он вошел в историю как Царь-Освободитель. Став императором в 1855 г., на переломном этапе развития российского общества, он внимательно прислушивался к общественным силам, чтобы определить программу государственного переустройства страны, и пришел к выводу: удержать позиции великой державы Россия сможет только при глубокой модернизации. Он принял меры, направленные на изменение социально-экономических, правовых отношений и системы государственных учреждений при сохранении монархической формы правления.

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

### ИМПЕРАТОР АЛЕКСАНДР II НИКОЛАЕВИЧ (ОСВОБОДИТЕЛЬ)

Главнейшим из событий было обнародование высочайшего Манифеста 19 февраля 1861 г. об освобождении крестьян из крепостной зависимости, более 20 миллионов крепостных были признаны свободными. За такое благодеяние народ назвал государя Освободителем. Одновременно с Манифестом были изданы «Положения об устройстве быта помещичьих крестьян с наделом их землею»...

Коней царствования Александра II омрачил многочисленными покушениями на его жизнь, организованными тайным социально-революционным обществом. 1 марта 1881 г. Александр II был убит разрывным снарядом на Екатерининском канале в Петербурге. На месте убийства построен великолепный храм Воскресения Христова. (*Иллюстрированная хронология...* С. 124—126).

Для проведения реформы в жизнь была создана система органов (Главный комитет об устройстве сельского состояния, губерн-

ское по крестьянским делам присутствие и мировые посредники — низшее звено системы), на которые возлагались обязанности защищать интересы как помещиков, так и крестьян, составление и введение в действие *уставных грамот* — юридического документа, содержащего условия выхода крестьян из крепостной зависимости. Параграф I Общего положения гласил: «Крепостное право на крестьян, водворенных в помещичьих имениях, и на дворовых людей отменяется навсегда». Помещики теперь не могли продавать, покупать, дарить, обменивать и закладывать крестьян, получивших право юридического лица. Личные права крестьян по сравнению с крепостным состоянием значительно расширились: они могли заключать договоры, принимать на себя обязательства, выходить из сельской общины (при выполнении оговоренных условий, таких, как получение; согласия сельского или городского общества на их прописку, отказ от надела в пользу общины, расчет по всем платежам за весь текущий год). В интересах государственной казны правительство оставило крестьянскую общину в неприкосновенности. Было введено крестьянское сельское волостное самоуправление.

Реформа 1861 г., покончившая с господством феодальной зависимости, обусловившая лишение господствующего помещичьего класса прав на личность крестьянина и его труд, явилась исходным моментом для движения России по пути капитализма и превращения ее из абсолютной монархии в буржуазную. Она предопределила целый ряд перемен в управлении страной.

**Развитие системы государственных учреждений** В соответствии с Основными законами Российской империи император оставался неограниченным монархом. Первая статья Основных законов утверждала:

Император всероссийский есть монарх самодержавный и не ограниченный. Повиноваться верховной власти его не токмо за страх, но и за совесть сам бог повелевает.

В ноябре 1861 г. для рассмотрения вопросов, касающихся намечаемых реформ, был учрежден новый правительственный совещательный орган — *Совет министров*. В начале своей деятельности Совет рассматривал государственные дела, материалы и отчеты о работе министерств и ведомств. Председателем Совета министров был сам император, ему принадлежало право внесения на рассмотрение любых вопросов. Созывался Совет также по его распоряжению. Членами Совета министров являлись председатель Комитета министров, председатель Государственного Совета, министры, руководители главных управлений. Через Совет министров прошли проекты буржуазных реформ 60—70-х гг. Однако в дальнейшем его заседания стали нерегулярными, а с конца 1872 г. вовсе прекратились.

Высшим законосовещательным органом был *Государственный Совет*, который в 60—70-х гг. провел большую работу по рассмотрению проектов законов и подготовке их для утверждения импера-

тором. Однако его значение в последующие годы ослабло. Функции Государственного Совета оставались прежними, но при нем были учреждены различные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об устройстве сельского населения) и комиссии (по охране государственного порядка, Особое совещание для охраны спокойствия). В 80-х гг. Государственный Совет был подменен Комитетом министров.

После отмены крепостного права развитие капитализма, хотя и опутанного остатками феодализма, было основным явлением социально-экономической жизни России. Оно обусловило значительное усиление роли министерств по руководству отраслями производства. Для России с ее обширной территорией особенно велико было значение железных дорог. Поэтому в 1865 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий было преобразовано в *Министерство путей сообщения*.

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

В условиях обострения классовой борьбы, активизации народного движения в феврале 1880 г. правительство пошло на учреждение *Верховной распорядительной комиссии* во главе с генералом *М.Т. Лорис-Меликовым* (1825—1888), на которую возлагалась обязанность установления общественного спокойствия<sup>1</sup>.

III отделение Императорской канцелярии было ликвидировано, а его функции переданы Департаменту полиции Министерства внутренних дел, в состав которого входило семь делопроизводств. Важнейшим из них было *Третье делопроизводство*, занимавшееся политическим сыском и охраной царя. В системе МВД также были созданы *Главное управление по делам печати* и *Главное тюремное управление*.

**Судебная реформа** Верховным судом, а также высшим органом судебного надзора являлся *Сенат*, в составе которого в ходе судебной реформы было создано два *кассационных департамента* — гражданский и уголовный. Сенат мог также рассматривать некоторые дела по первой инстанции. В 1872 г. в составе Сената было образовано *Особое присутствие для суждения о государственных пре-*

<sup>1</sup> По инициативе самого М.Т. Лорис-Меликова через шесть месяцев Комиссия была упразднена.

*отуплениях и противозаконных сообществах* — высший политический суд России.

Сословная дореформенная система суда не соответствовала потребностям развития капиталистического общества. Разработанные по поручению императора Государственной канцелярией совместно с группой известных юристов положения судопроизводства были одобрены Александром II, опубликованы для «сведения общественности», а также разосланы на отзывы в судебные учреждения и университеты. С учетом замечаний был разработан проект новых судебных уставов, утвержденный императором. Судебные уставы утверждали создание двух типов судов для всех сословий: окружного суда и судебной палаты, а для рассмотрения мелких преступлений и незначительных судебных исков — мирового суда с упрощенным судопроизводством.

Закон предусматривал следующие принципы судоустройства и судопроизводства: бессословность суда и его независимость от администрации; несменяемость судей и судебных следователей; равенство всех сословий перед законом; состязательность судебного процесса с участием *присяжных заседателей* и *присяжных поверенных* (адвокатов). На судебные заседания допускались публика и представители прессы.

20 ноября 1864 г. были утверждены и стали законом акты судебной реформы: Учреждения судебных установлений; Устав уголовного судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Местными были *волостные суды*, *мировые судьи* и *съезды мировых судей*, а общими — *окружные суды* и *судебные палаты*. Местные суды учреждались для рассмотрения мелких преступлений и проступков, мелких гражданских исков. Мировые судьи, избираемые земскими собраниями или городскими думами из местных жителей с определенным образовательным и имущественным цензом, решали дела единолично. Апелляцией для пересмотра их приговора являлся съезд мировых судей.

Окружные суды, назначаемые императором, учреждались на несколько уездов, большей частью на всю губернию, для рассмотрения гражданских и уголовных дел, «влекущих за собой наказания, соединенные с лишением всех прав состояния, а также всех или некоторых особенных прав и преимуществ». Окружным судам, состоящим из председателя и членов, были подсудны все гражданские дела и дела по уголовным преступлениям, за исключением должностных, совершенных чиновниками старше 9-го ранга, а также политические дела. Решение окружного суда по уголовному делу, принятое с участием присяжных заседателей, считалось окончательным и не подлежало обжалованию. Решение, вынесенное без участия присяжных заседателей, могло быть обжаловано в судебную палату, учреждаемую на несколько судебных округов. Решение судебной палаты,

принятое с участием присяжных заседателей, также обжалованию не подлежало. Лишь при нарушении или неправильном применении закона можно было обжаловать приговор в кассационном порядке, т.е. в департаментах Сената. Сенат также осуществлял толкование законов, его разъяснения были обязательными в практике.

При окружных судах и судебных палатах состояли *судебные следователи, судебные приставы и прокуратура*. При судебных палатах также состоял *совет присяжных поверенных*. Присяжными поверенными (или адвокатами) могли стать русские подданные в возрасте от 25 лет, не подвергавшиеся судебным преследованиям, не состоящие на государственной службе или на выборных, оплачиваемых должностях.

Судебные следователи осуществляли предварительное следствие под надзором прокуратуры. При окружном суде состояли прокурор и его товарищи, а при департаментах Сената — обер-прокурор и его товарищи. Контроль за деятельностью прокуратуры осуществлял генерал-прокурор, являющийся одновременно и министром юстиции. Прокуроры всех уровней назначались императором по представлению министра юстиции.

**Развитие местного самоуправления** Отмена крепостного права потребовала безотлагательной перестройки системы местного самоуправления.

В 1859 г. при министерстве внутренних дел была создана комиссия для разработки проекта хозяйственно-распорядительного управления в уезде. Разработанный проект «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» после рассмотрения в Государственном Совете 1 января 1864 г. был утвержден Александром II. Создавались земские учреждения — *земства*, состоящие из распорядительных и исполнительных органов. Распорядительными органами земства были *земские (губернские и уездные) собрания*. Члены земских собраний, или гласные, избирались по трем куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ — их назначали волостные сходы. Исполнительными органами являлись уездные и земские управы, избиравшиеся на земских собраниях. Раз в год гласные созывались на сессию для утверждения годовых отчетов исполнительных органов — управ, для рассмотрения дел земского хозяйства, доходов и расходов. Сфера деятельности земских учреждений определялась строго «делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда», т.е. содержание местных путей сообщения, строительство и содержание школ, больниц, приютов, церквей, организация медицинской помощи населению, страхование имущества и т.п.

Организация земских учреждений допускалась на губернском и уездном уровнях. Реформа не предусматривала формирования как руководящих центральных органов земств, так и низших земских органов в волостях.

Объявив земства всесловными учреждениями, правительство все же законодательно оформило положение о том, что председателями земских собраний могут быть только предводители губернского и уездного дворянства. Этим самодержавие обеспечивало преобладание дворянского сословия в управлении государством. Правительство поставило земские учреждения под контроль центральной власти. В 1866—1867 г. Сенат и Министерство внутренних дел приняли целый ряд разъяснений, ставящих земских деятелей в зависимость от государства. Губернатор и министр внутренних дел получили право приостанавливать решение земств, если оно противоречило «общим государственным пользам». Указы 1868—1874 г. ограничили гласность, свободу прений в земских собраниях, а также урезали финансовые средства учреждений.

Земские учреждения в стране формировались постепенно. В начале 80-х гг. земства функционировали в 34 из 50 губерний. На окраинах страны земства так и не были введены. Положительные результаты деятельности земских учреждений были характерны прежде всего в сфере образования, здравоохранения и сбора статистических данных в тех или иных областях жизни. В середине 70-х гг. число земских школ достигло 12 тыс., на содержание которых уходило 14% бюджета, расходы на медицинские нужды составляли 18% бюджета земств.

**Самоуправление городов** Земские учреждения решали вопросы местного самоуправления в уездах и губерниях. Но оставались города России, в условиях развития капитализма нуждавшиеся в органах самоуправления.

В 1862 г. «Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга» было распространено на Москву и Одессу. Одновременно с этим началась подготовка реформы городского общественного самоуправления применительно ко всем городам России. Для ее разработки были составлены комиссии из представителей дворянской и буржуазной общественности. Подготовленный к 1864 г. проект несколько раз пересматривался, и только 16 июня 1870 г. «*Городовое положение*» получило силу закона. Согласно закону екатерининское сословное городское управление, действующее с 1785 г., упразднялось и вводились всесловные *городские думы*, члены которых — *гласные* избирались на четыре года на основании имущественного ценза. Число гласных по различным городам составляло от 30 до 72 чел. Исключение составляли Петербург и Москва, где число гласных достигло соответственно 250 и 180. Городская дума избирала свой рабочий исполнительный орган — *городскую управу*, возглавляемую *городской головой*. Он был одновременно и председателем городской думы. К компетенции городского управления были отнесены вопросы благоустройства города, транспорт, канализация, водопровод, организация просвещения и образования, здравоохранения и др.

Городское самоуправление зависело от государственной власти. Городской голова уездного города после избрания собранием утверждался губернатором, а губернского города — министром внутренних дел. Городская дума подчинялась Сенату. Городское общественное самоуправление было введено во всех городах России, за исключением городов Польши, Финляндии, Средней Азии (в Ташкенте дума была учреждена). Для рассмотрения «возникающих по жалобам, пререканиям или непосредственному усмотрению губернатора дел о незаконности определений городского управления» в губернии создавалось губернское по городским делам присутствие, в котором губернатор являлся председателем. Хотя органы городского самоуправления и находились в зависимости от государственно-бюрократической системы, однако они создавали более благоприятные, чем прежде, условия для развития хозяйства, торговли, благоустройства городов. Городским головой часто избирался представитель крупной буржуазии.

Проведенная в 1862 г. полицейская реформа создала *уездные полицейские управления* во главе с исправником, власть которого распространялась на уезд и города. Исправник назначался Министерством внутренних дел. С 1867 г. основным жандармским органом на всей территории России, кроме Польши, Кавказа и Сибири, стали *жандармские управления*.

**Военные реформы** Поражение России в Крымской войне показало, что армия нуждается в коренной реорганизации. Напряженная международная обстановка, рост милитаризма, военной техники, численности армий европейских стран, новые методы ведения войны, а также задачи внешней политики России и стремление царизма покончить с революционным движением побуждали правительство осуществить реформу в военной сфере. Суть реформы заключалась в приспособлении армии феодально-крепостнического строя к армии буржуазного типа. Сразу по окончании войны была создана «Комиссия для улучшения по военной части».

Одним из первых шагов в проведении военной реформы стала реорганизация военного министерства. Ему были подчинены все отрасли военного управления. Россия была поделена на 15 *военных округов* со своим территориальным управлением, подчиненным военному министерству. В 1864 г. была проведена реформа в системе подготовки офицеров и военных специалистов. Создавались военные гимназии и юнкерские школы — учебные заведения среднего звена образования. Расширилась система высшего военного образования. Однако коренная реорганизация военной сферы требовала решения главной проблемы, проблемы комплектования армии, т.е. замены рекрутской системы *всеобщей воинской повинностью*. 1 января 1874 г. Александр II утвердил Устав о воинской повинности. Согласно закону 1874 г. воинскую повинность должно было отбывать все муж-

ское население страны, достигшее призывного возраста — 20 лет (с 1888 г. — 21 года), включая все сословия. Для российской армии мирного времени необходимо было призывать на службу 20—30% всех подлежащих призыву. Поэтому другая часть (70—75%) зачислялась в запас на 15 лет, а затем — в ратники ополчения до 40-летнего возраста.

Срок военной службы в сухопутных войсках устанавливался: шесть лет действительной службы и девять лет запаса; на флоте соответственно — семь лет и три года. Освобождение от призыва определялось льготами по семейным обстоятельствам (единственный сын, единственный кормилец в семье и старший брат призванного отбыл или отбывает службу) и жеребьевкой. Большие льготы имели лица, получившие образование. Для окончивших высшие учебные заведения срок службы был установлен шесть месяцев, для лиц, окончивших средние учебные заведения, — полтора года, городские училища — три года, а для окончивших начальную школу — четыре года.

Непоследовательность военной реформы проявилась в том, что значительная часть инородческого населения освобождалась от воинской повинности: уроженцы Средней Азии, Казахстана и Крайнего Севера, а также лица духовного звания и лица, состоящие в различных сектантских обществах. Не была упразднена особая *военная юстиция*, в ведении которой находились дела о государственных преступлениях (нападение на войско, полицию, сопротивление властям). Таким образом, преобразования в военной области представляли собой отказ от сословного принципа формирования армии, создание подготовленного резерва и переход к современной системе управления и подготовки офицерского состава армии.

**Органы управления крестьянами** Для управления отпущенными на волю крестьянами Положения 19 февраля (1861) поставили крестьянский мир, руководимый правительственными органами. Крестьяне были объединены в *сельские общества*, в состав которых вошли лица, жившие на земле помещика. Сельские общества были объединены в волости, включавшие сельские общества с населением от 300 до 2 тыс. чел. Сельское общество выбирало *сельский сход* и *сельского старосту*. Староста созывал сход для решения хозяйственных, бытовых и организационных вопросов, следил за выполнением повинностей, имел право за проступки подвергать крестьян штрафу до 1 руб., принудительным работам и аресту до двух дней.

*Волостное управление*, состоящее под сельскими обществами, включало *волостной сход*, *волостного старшину*, *волостное правление* и крестьянский *волостной суд*. Волостной сход включал выборных от каждых десяти дворов, решал вопросы по хозяйственным и общественным делам, например, вопросы рекрутской повинности, создания волостных училищ, волостных запасных магазинов и др. Волостной старшина, избираемый на волостном сходе, исполнял волостные приговоры, заведовал волостным хозяйством, руководил деятельностью

сельских старост и занимался административно-полицейскими вопросами. Волостной сход избирал волостной суд, который рассматривал имущественные споры между крестьянами, незначительные проступки, совершенные крестьянами.

Контроль за деятельностью сельского и волостного управления осуществлял *мировой посредник*, избираемый из местных, потомственных дворян и утверждаемый по представлению губернатора правительством. Мировой посредник, с одной стороны, являлся представителем центральной власти, а с другой — был связан с местным дворянством. В компетенции мирового посредника находились вопросы: содействие соглашению крестьян с помещиками и составлению уставных грамот; утверждение выборных должностных лиц крестьянского управления; рассмотрение жалоб на органы крестьянского управления и т.д. Все распоряжения мирового посредника должны были неукоснительно выполняться должностными лицами крестьянского управления.

Таким образом, реформы 60—70-х гг. XIX в. мало затронули высшие органы государственной власти. Прежде всего они были направлены на преобразование системы местного управления. Император Александр II исходил из того, что монархия — лучшая и наиболее приемлемая для России форма правления. Но политический кризис конца 70-х — начала 80-х гг., вызванный недовольством значительной части общества результатами проведенных реформ, когда раскол власти и общества по сути находился в стадии открытой войны, подвел Александра II к выводу о необходимости завершения реформ созданием высшего представительного органа страны, т.е. преобразования системы центрального управления. Однако 1 марта 1881 г. Царь-Освободитель был убит членами «Народной воли», поставившей целью изменение социально-политического строя в России путем царевубийства.

**Контрреформы 80—90-х гг.** Буржуазные реформы 60—70-х гг. при всех недостатках и незавершенности привели к заметным изменениям в социально-экономическом и государственном устройстве России. Зарождались элементы правового государства и гражданского общества, что было, безусловно, прогрессивно. В области самоуправления на местах заметно укрепила свои позиции молодая российская буржуазия. Но консерватизм дворянства и бюрократии, слабость либерального движения, явно недостаточная активность буржуазии, натиск радикальных революционных сил привели к тому, что реформы оказались прерванными перед намеченным созданием при Александре II представительного учреждения, ограничивающего самодержавие.

Вступивший на престол *Александр III* (1881—1894) отличался консерватизмом мышления, недостаточным для государственного человека образованием. Он не смог понять замыслы своего отца и увидеть

необходимость продолжения реформ. Вначале он повел политику лавирования между либерализмом и реакцией. Когда же убедился в слабости революционных сил, перешел к реакционному курсу во внутренней политике, усилил наступление на демократические принципы, приступил к проведению контрреформ.

**ИМПЕРАТОР АЛЕКСАНДР III (МИРОТВОРЕЦ)** Будучи наследником, принимал деятельное участие в Русско-турецкой войне, 2 марта 1881 г. вступил на престол, а 15 мая 1881 г. коронован в Москве.

В его царствование... учреждены церковно-приходские школы, введены судебные реформы в Прибалтийском крае и приняты меры к его обрусению, ограничены права евреев. В 1882 г. учреждение крестьянского банка...; 1885 г. учреждение дворянского банка; в 1883 г. отменена подушная подать, в 1890 г. учреждена новая должность земских начальников, которые в своих руках соединили власть административную и судебную... Военные гимназии преобразованы в кадетские корпуса...

Его царство было кратковременно: продолжалось всего 13 лет, 20 октября 1894 г. он скончался в Ливадии. За поддержание общего европейского мира Александр III получил прозвание Миротворца {*Иллюстрированная хронология...* С.127—129}.

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

По закону от 12 июля 1889 г. была введена должность *земских начальников*, которые сосредоточили в своих руках всю административную и судебную власть на местах. Земский начальник осуществлял надзор за деятельностью сельских и местных учреждений. Без их одобрения не решался ни один сколько-нибудь серьезный вопрос.

Значительно сократилось число мировых судов, а в дальнейшем они были вовсе упразднены. Дела, изъятые у мировых судей, стали рассматриваться *уездными членами окружного суда*, а в городах действовали назначаемые министром юстиции *городские суды*. Второй апелляционной инстанцией для этих судов объявлялся *уездный съезд*, в состав которого входили члены окружного суда, несколько городских судей и земских начальников. Кассационной же инстанцией стали *губернские присутствия*, состоящие в целом из государ-

ственных чиновников и руководимые губернатором. Все это означало вмешательство государственных органов в судопроизводство и отход от принципов судебной реформы 1864 г.

С целью усиления роли дворянства в судебной системе в 1887 г. был изменен ценз для присяжных заседателей: повышен подоходный ценз и понижен ценз для собственников недвижимого имущества. Одновременно была ограничена гласность и публичность суда, который получил право рассматривать дела при закрытых дверях. В 1890 г. новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» ограничило права земских учреждений и усилило позиции дворянства. С введением нового циркуляра о «кухаркиных детях», университетского Устава правительство Александра III подчинило школу контролю государства. Был усилен полицейский надзор за студентами, а женское высшее образование свернуто.

По новому «*Городовому положению*» от 1 июня 1892 г. значительно возрос имущественный ценз для избирателей, что привело к исключению из состава избирателей низших слоев населения. Так, в новой и старой столицах России право избирать Городскую думу имело 0,7% от населения города.

Таким образом, самодержавие подвергло переустройству социальные и политические институты, возникшие в 60—70-х гг., наметившиеся реформаторские тенденции оказались подавленными в 80—90-х гг. XIX в. Самодержавие сохранило за собой важнейшие управленческие позиции в стране.

## 7.2. Капиталистическое развитие России и государственное управление в начале XX в.

**Российское общество на рубеже XIX—XX вв.** В конце XIX в. капитализм вступил в качественно новую стадию развития — он стал мировой системой. Результатом великих реформ 60—70-х гг. и промышленного переворота в России явилось быстрое развитие капиталистических отношений. Проведенные Александром III контрреформы не могли остановить капиталистических преобразований. Россия одновременно с передовыми странами вступила в новую стадию. Однако капиталистическое развитие в России носило сложный и противоречивый характер. С одной стороны, используемый ею опыт передовых западных стран, дешевая рабочая сила, крупные государственные заказы, приток иностранного капитала обусловили высокие темпы развития промышленности, с другой стороны, пережитки феодализма в социально-экономическом и политическом строе — самодержавие и крупные помещичьи латифундии, усиливали отсталость страны и, прежде всего, в сельском хозяйстве. К началу XX в. Россия была аграрно-индустриальной державой,

в которой проживало 130 млн чел., из них 3/4 сельское население. Проживание более 100 народов, отличающихся по типу культуры, историческим традициям и вероисповеданию, накладывало отпечаток на характер капиталистического развития.

Новые экономические отношения обусловили складывание сложной социально-классовой структуры общества. Формировались новые классы — буржуазия и пролетариат.

*Буржуазия* была представлена различными группами: предприниматели-монополисты, немногочисленный слой финансовой олигархии, ростовщической буржуазии и широкий слой торговой буржуазии. Российская буржуазия зависела от государственных структур. Царское правительство обеспечивало частные предприятия государственными заказами, дешевой рабочей силой, рынками сбыта и этим давало возможность капиталистам получать высокие прибыли. Занимая ведущие позиции в экономической сфере, в начале XX в. буржуазия не играла значительной роли в структурах власти.

Численность *рабочего класса* составила 16,8 млн чел., из которых 3 млн были фабрично-заводскими, горными и транспортными рабочими. По концентрации рабочих на крупных предприятиях Россия занимала первое место в мире. Рабочее законодательство в стране практически отсутствовало.

Господствующим сословием российского общества оставалось *дворянство*. Хотя после отмены крепостного права его значение в экономической жизни продолжало падать, но в государственном управлении дворянство сохраняло ведущую роль: правительство состояло из представителей высшего слоя дворян, в центральных и местных органах власти они также занимали ключевые позиции.

Привилегированным сословием, являющимся частью государственного аппарата, было *духовенство* (около 600 тыс. чел.). Трехмиллионное *казачество* было превращено царизмом в часть военно-государственного аппарата.

Самым крупным сословием, насчитывающим более 90 млн чел., было *крестьянство*, на которое ложилась основная тяжесть налогов. По сравнению с другими сословиями крестьяне были ограничены в политических и гражданских правах.

Россия нуждалась в радикальных реформах государственного управления, аграрных преобразованиях, введении демократических свобод.

*Николай II* (1868—1918) вступил на престол в 1894 г. За два дня до смерти Александр III завещал своему сыну-наследнику хранить основы самодержавия: «Рухнет самодержавие, не дай Бог, тогда с ним рухнет и Россия. Падение исконной русской власти откроет бесконечную эру смут и кровавых междоусобиц. В политике внешней — держись независимой позиции. Помни — у России нет друзей. Нашей огромности бояться. Избегай войн. Будь тверд и мужествен,

не проявляй никогда слабости. Выслушивай всех, в этом нет ничего позорного, но слушайся только самого себя и своей совести»<sup>1</sup>.

С его именем связано продвижение России к свободам, формирование парламентского строя и в то же время свершение трех революций. Его убеждения явно не соответствовали настоящим требованиям прогрессивного развития страны. Уверенный в незыблемости самодержавия, в первое десятилетие своего царствования он не внес никаких изменений в государственную систему. «Мне известно, что в последнее время слышались в некоторых земских собраниях голоса людей, увлекающихся бессмысленными мечтаниями об участии представителей земства в делах внутреннего управления. Пусть все знают, что я, посвящая все силы благу народному, буду охранять начала самодержавия так же твердо и неуклонно, как охранял его мой незабвенный покойный родитель», — так Николай II определил в первой своей публичной речи 17 января 1895 г. программу управления Россией<sup>2</sup>.

**ИМПЕРАТОР НИКОЛАЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ** Его Императорское величество государь император Николай Александрович, старший сын Александра III, родился 6 мая 1868 г., вступил на престол 20 октября 1894 г., 14 мая 1896 г. короновался. При нем положено начало металлическому денежному обращению в России, в 1898 г. мирная конференция в Гааге для обсуждения вопроса о прекращении вооружений... Николай II даровал русскому народу широкие права участия не только в местных и общественных делах, но и в государственных. Все эти нововведения были возведены в Высшем указе 26 февраля 1903 г., 12 декабря 1904 г. и 18 февраля 1905 г. и установлены Высочайшим манифестом 6 августа, 17 октября и 3 ноября 1905 г.

Актом первостепенного значения является учреждение Государственной думы на основании Манифеста 17 октября 1905 г. (*Иллюстрированная хронология...* С. 130—131).

Он управлял страной с помощью армии чиновников, насчитывающей в конце XIX в. 455 тыс. чел. Существовал Государственный Совет — законосовещательный орган. Кабинет министров по сути не являлся правительством, так как глава каждого ведомства подчинялся непосредственно императору. Деятельность государственных органов отличалась формализмом, полной бесконтрольностью чиновников со стороны общества. В этих условиях в России усиливается общественно-политическое движение. К началу XX в. сформировались три политических лагеря:

- революционно-демократический, который боролся за свержение самодержавия и установление демократической республики;
- либерально-буржуазный — добивался установления ограниченной монархии и проведения частичных реформ;
- правительственный — стремился сохранить монархический строй.

<sup>1</sup> *Расцвет и закат Российской империи (XIX — начало XX вв.).* М., 1994. С. 152.

<sup>2</sup> *Указ. соч.* С. 153-154.

На фоне относительно мирного развития капитализма и рабочего движения на Западе Россия выделялась остротой социальных конфликтов, завершившихся первой русской революцией (1905). Революция заставила самодержавие искать компромиссы.

**Манифест о Государственной думе** В условиях революции правительство пришло к выводу о необходимости обновления монархии. 6 августа 1905 г. Николай II издал *Манифест о созыве Государственной думы*, которая по имени разработчика проекта, министра внутренних дел *А.Г. Булыгина* (1851—1919), получила название булыгинской. Одновременно было опубликовано «Учреждение Государственной думы», статья I которого утверждала, что Дума будет совещательным органом.

Государственная дума учреждалась для предварительной разработки и обсуждения законодательных предположений, входящих, по силе основных законов, через Государственный Совет самодержавной власти.

Предусматривалось, что Дума будет обсуждать законы, сметы министерств и главных управлений, государственные доходы и расходы, дела о постройке железных дорог и т.д.

Устанавливался порядок выборов в Думу: по губерниям и областям и крупным городам. Выборы на окраинах должны были осуществляться на основе особых правил. Политический маневр правительства был рассчитан на привлечение «надежных, монархических и консервативных сил» и, прежде всего, крестьянства. Высокий избирательный ценз лишал права участия в выборах: рабочих, значительную часть городского населения, безземельных крестьян и батраков. Однако надежда царского правительства не оправдалась. Булыгинскую думу бойкотировала подавляющая часть населения России. Революция распространялась вширь и вглубь, вовлекая в борьбу новые отряды трудящихся, проникала в армию и на флот, а к осени 1905 г. достигла кульминационного момента.

**Манифест 17 октября 1905 г.** Революция заставила Николая II подписать 17 октября *Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»*, в котором содержалось обещание народу «незыблемых» основ гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. В Манифесте также устанавливалось, что никакой закон не мог принять силу без одобрения Государственной думы.

Манифест положил начало складыванию *парламентаризма* в России. Это был новый шаг по пути превращения феодальной монархии в буржуазную. По Манифесту Государственной думе были свойственны определенные черты парламента. Об этом свидетельствует возможность открытого обсуждения государственных вопросов, направлять в Совет министров различные запросы, объявлять недоверие правительству и т.п.

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

По Манифесту 17 октября Государственная дума учреждалась как законодательный орган, хотя от этого принципа царизм старался уклониться. В ведении Думы должны были быть вопросы, требующие законодательства: государственная роспись доходов и расходов; отчет государственного контроля по использованию государственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других, менее важных дел. Государственная дума имела право запроса в правительство по поводу незаконных действий, допущенных министрами или главными управляющими. Дума не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя.

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

**Новое положение о Государственном Совете** Царское правительство, не полагаясь только на избирательную систему, накануне открытия первой Государственной думы опубликовало новое положение о Государственном Совете. По положению от 20 февраля 1906 г. Государственный Совет преобразовывался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Это было нарушением Манифеста 17 октября 1905 г.

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

Еще до созыва Государственной думы царское правительство приняло решение о ее роспуске в случае, если будет поставлен вопрос об отчуждении помещичьей земли. Назначенный председа-

лем Совета министров *И.Л. Горемыкж* (1839—1917) относительно решения аграрного вопроса заявил, что отчуждение помещичьей земли недопустимо, крестьянство удовлетворения своих нужд должно ждать от правительства, а не от Думы.

**Созыв II Государственной думы** Первая Государственная дума (27.VI—8.VII 1906), поставившая вопрос о принудительном отчуждении помещичьей земли, превращалась в революционную трибуну. И поэтому 9 июля Государственная дума была разогнана. Было объявлено о созыве второй Думы. Председателем Совета министров был назначен *П.А. Столыпин* (1862—1911), поощрявший деятельность введенных военно-полевых судов и применение смертной казни<sup>1</sup>.

Состоявшиеся в январе-феврале 1907 г. выборы во вторую Государственную думу обеспечили успех левым партиям. Главным вопросом в работе Думы вновь был аграрный вопрос, обсуждение которого приняло острый и нежелательный для правительства характер. Была реально угроза, что Дума не утвердит указ от 9 ноября 1906 г., по которому крестьянин, пользовавшийся наделом земли на общинном праве, мог потребовать передачи данного надела в личную собственность. 3 июня 1907 г. были опубликованы Манифест о роспуске второй Государственной думы и новый избирательный закон. Сохранив антидемократические положения закона от 11 декабря 1905 г., новый закон ввел важные изменения, которые привели к преобладанию в Думе помещиков и буржуазии. Они получили 51% выборщиков. Крестьяне имели 22,4%, а рабочие — немногим более 2% выборщиков.

**Созыв III Государственной думы** Выборы в третью Государственную думу обеспечили победу правых партий. Возник помещичье-буржуазный союз. Буржуазия, зависящая от царизма политически и экономически, ставила целью разделить с ним власть. Николай II продемонстрировал единоличную власть самодержца, который «никому на свете в своих делах ответу дать не должен».

В отличие от первой и второй Дум третья Государственная дума (1.XI. 1907—9.VI. 1912) была угодливой и преданной самодержавию. Ее реакционность проявлялась в поддержке правительственной политики, финансировании нужд полиции, жандармерии, в принятии антидемократического рабочего законодательства.

**Рабочее законодательство** К концу XIX в. — началу XX в. рабочее движение значительно усилилось. Только в 1900—1904 гг. произошло 1000 стачек рабочих. Поэтому рабочий вопрос стал: одним из важнейших во внутренней политике царского правительства.

В 1882 г. был принят закон, запрещающий применение на предприятиях труда детей до 12 лет и использование труда подростков

<sup>1</sup> За первые шесть месяцев существования военно-полевых судов к смертной казни было приговорено около 950 чел.

12—15 лет более 8 часов в сутки. В 1885 г. утвержден закон, запрещающий ночную работу женщин и подростков до 17 лет на ткацких предприятиях. Морозовская стачка вызвала необходимость принятия фабричного закона, касающегося порядка и условий найма, увольнения и штрафования рабочих. В 1901 и 1903 г. последовали законы об утверждении пенсий рабочим государственных предприятий, потерявшим трудоспособность на предприятии, и о компенсации заводчиками рабочим, получившим травмы на производстве. Играя в целом прогрессивную роль, рабочее законодательство давало возможность правительству сдерживать выступления рабочих.

**Программа преобразований П.А. Столыпина** Третьеиюньский политический акт означал государственный переворот, обеспечивший сохранение за правительством подлинной власти в стране и Думе. В этой ситуации самодержавие, делая ставку на кулачество, осуществило экономический маневр — от поддержки крестьянской общины перешло к ее разрушению. Важнейшими инструментами разрушения общины стали сведение к одному месту (в отруб или хутор) чересполосных крестьянских наделов и массовое переселение крестьян за Урал. Другим элементом аграрной политики Столыпина была деятельность Крестьянского поземельного банка. Разработанная П.А. Столыпиным программа преобразований, помимо аграрной реформы, содержала целый комплекс законопроектов, в том числе проекты преобразования системы местных органов. Однако эти законопроекты не были одобрены Государственной думой.

Столыпинская программа преобразований была последним шансом самодержавия сохранения монархического правления в России. Основопологающей формулой управления страной явился принцип «сначала успокоение, а потом реформы». С этой целью правительство усилило роль карательных органов, особенно полиции и жандармерии. В соответствии с утвержденным в феврале 1907 г. положением в стране была создана широкая сеть специальных *охранных отделений*, которые подчинялись департаменту полиции. Охранное отделение включало канцелярию, отдел наружного наблюдения и агентурный отдел. Сыщики наружного отдела тайно наблюдали за неблагонадежными. Работу агентурного отдела осуществляли секретные сотрудники — осведомители и провокаторы, проникающие и действующие в революционных организациях.

### 7.3. Государственное управление в годы Первой мировой войны

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

Тем не менее в IV Государственной думе нередко имели место оппозиционные голосования, вызванные подъемом рабочего движения в 1912—1914 гг. Так, Дума в 1912 г. призвала правительство к выполнению Манифеста 17 октября; в 1913—1914 гг. осудила политику Министерства внутренних дел; приняла решение о пересмотре положений закона 3 июня 1907 г. с целью расширения избирательных прав и др.

В период войны сессии Государственной думы созывались нерегулярно и законодательство осуществлялось правительством. Неудачи на фронте и подъем революционного движения в стране нарушили союз царя и Государственной думы. На четвертой сессии Думы в июле 1915 г. буржуазно-помещичьи фракции выступили с критикой правительства и потребовали создания кабинета, пользующегося доверием страны. Созданный фракциями Государственной думы и Государственным Советом в августе 1915 г. прогрессивный блок пытался заставить самодержавие провести минимум либеральных реформ с целью предотвратить революцию. Это требование не было принято правительством, царизм не мог допустить, чтобы исполнительная власть зависела от законодательной. И все же царизм вынужден был по требованию Государственной думы принять отставку председателя Совета министров *Б.В. Штюрмера* (1848—1917).

**Управление государства экономикой в период войны** Первая мировая война явилась закономерным результатом обострения противоречий между капиталистическими странами. Война носила захватнический характер для обеих группировок империалистических государств.

Российская буржуазия и помещики, стремившиеся к захвату новых рынков, источников сырья, получению высоких прибылей от военных заказов, приветствовали начавшуюся войну. На заседании Государственной думы 26 июля 1914 г. лидеры думских фракций призвали забыть распри и сплотиться вокруг царя в борьбе с внешними врагами и одобрить военный бюджет. Единственной думской фракцией, отказавшейся вотировать бюджет, была социал-демократическая (временно поддержали большевиков меньшевики).

Мировая война предъявила колоссальные требования к экономике. Она должна была быть в кратчайшие сроки переведена на удовлетворение нужд фронта. Однако технико-экономическая и политическая отсталость России, ее зависимость от иностранного капитала привели к тому, что очень скоро армия начала испытывать недостаток в вооружении, боеприпасах и других предметах боевого назначения.

Разрушительное влияние войны начала испытывать не только промышленность, но и сельское хозяйство. Призыв в армию самых трудоспособных мужчин лишил крестьянские хозяйства работников. На 10 млн десятин<sup>1</sup> сократились посевные площади. Сбор зерновых сократился с 2,8 млрд пудов в 1913 г. до 2,2 млрд пудов<sup>2</sup> в 1916—1917 гг.

<sup>1</sup> Десятина — русская мера площади, равная 1,09 га.

<sup>2</sup> Пуд — русская мера массы, равная 16,38 кг.

Падение сельскохозяйственного производства обусловило продовольственный кризис. Резко упал жизненный уровень широких народных масс. Рост военного производства происходил за счет свертывания мирных отраслей. В стране ужесточился политический режим.

В условиях войны в стране произошли изменения в правовом положении рабочего класса. Правительство отменило ряд положений рабочего законодательства. Продолжительность рабочего дня доведена до 15—16 часов. Правила безопасности не существовали. Царизм запретил проводить рабочим стачки и забастовки. С 1915 г. действовали правила о предупреждении и решительном подавлении стачек. Рабочие были лишены права перехода на другие предприятия, отказа от сверхурочных работ.

Экономическое влияние буржуазии в ходе войны возросло, но она все еще была лишена политической власти. Буржуазию раздражала медлительность царского правительства в налаживании работы промышленности, снабжении фронта вооружением и боеприпасами, неиспользование частных предприятий для выпуска военной продукции. Вызывало также недовольство то, что царский двор оказался заполненным проходимцами и аферистами, происходила министерская чехарда. Но страх перед революцией заставлял буржуазию искать возможности укрепления союза с самодержавием, считая, что народное возмущение можно остановить созданием ответственного перед Государственной думой правительства и проведением умеренных преобразований.

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

В целях оказания помощи фронту буржуазией и помещиками были образованы *Всероссийский земский союз* и *Всероссийский городской союз*. Эти Союзы создали объединенный комитет — *Земгор*. Были также учреждены *губернские, уездные, фронтовые* и *областные комитеты*. Созданные для организации помощи больным, раненым

и беженцам, эти комитеты затем стали выполнять в кустарных и мелких предприятиях заказы военного ведомства на одежду, обувь, обмундирование. Однако из общей суммы заказов в 242 млн руб. организации Земгора выпустили продукцию всего лишь на 80 млн руб. В 1916 г. деятельность Земгора была запрещена.

В период войны были расширены права генерал-губернаторов и военных властей в местном управлении в районах, объявленных на военном положении. Компетенция властей определялась Положением о полевом управлении войск и Правилами о местностях, объявленных на военном положении. Генерал-губернатор получил широкие административные права, права в судебной и полицейской сферах. Он имел право по собственному усмотрению изымать подсудные дела для вынесения в административном порядке приговоров, установленных Военно-судебным уставом.

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

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

\* \* \*

Во второй половине XIX — начале XX вв. Россия переживала социальные потрясения, связанные с отменой крепостного права в 1861 г. и началом эпохи революций в первом двадцатилетии XX в.

В этот период, как и в прежние, прогрессивные тенденции в преобразованиях государственного аппарата управления России наталкивались на противодействие консервативных сил. Это ярко видно на реформаторской деятельности Александра II и контрреформах Александра III.

В активе Александра II особенно значительны преобразования системы местного управления, где созданы органы управления для крестьян, отпущенных на волю, земские все сословные учреждения на губернском и уездном уровнях, все сословные городские думы, члены которых — гласные, избирались на четыре года; преобразована судебная система на принципах равенства всех сословий перед законом и независимости от администрации; военная реформа, изменившая принцип комплектования армии, — рекрутская система заменена всеобщей воинской повинностью.

Признавая лучшей и наиболее приемлемой формой правления для России монархию, Александр II тем не менее подошел к необходимости завершения проводимых реформ созданием высшего представительного органа страны, ограничивающего самодержавие и обеспе-

чивающего переход России к буржуазной монархии. Таким образом, в стране зарождались элементы правового государства и гражданского общества, в самоуправлении на местах заметно укрепилась позиция нарождающейся буржуазии. Однако попытка Александра II демократизировать Россию по европейскому образцу была предпринята в момент раскола власти и общества, когда не был обеспечен необходимый минимум поддержки правительственного курса общественным мнением. Последовало убийство Александра II.

Убийство Александра II и восшествие на престол Александра III приостановили этот прогрессивный процесс. Контрреформы, осуществленные Александром III, были шагом назад в государственно-политическом устройстве России. Этот фактор, наряду с экономическими, национальными, социальными противоречиями российского общества, в начале XX в. привел страну к взрывоопасной ситуации, требовавшей безотлагательного реформирования государственного управления и введения демократических свобод.

В период правления Николая II Россия встала на путь парламентаризма, о чем свидетельствовало подписание императором Манифестов о созыве Государственной думы и совершенствовании государственного порядка.

### *Вопросы для повторения*

1. *Охарактеризуйте преобразования местного самоуправления Александром II и сопоставьте его масштабы с изменениями центрального государственного аппарата.*
2. *В чем заключается, по вашему мнению, прогрессивность реформ Александра II?*
3. *Чем были вызваны контрреформы Александра III? Раскройте их основное содержание.*
4. *Охарактеризуйте меры Николая II по обновлению российской монархии в начале XX в., во всем ли вы с ними согласны? Удалось ли ему перейти к парламентаризму?*
5. *В чем особенности государственного регулирования экономики в годы Первой мировой войны?*

## О Д

### **Государственное устройство и аппарат управления**

#### **Пореформенные годы (1861—1893)**

**Россия — абсолютная монархия. Империя.** Во главе государства — император

***Атрибуты государства***

*Территория*

Конец XIX в. — 17 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1860 г. — 74,1 млн чел.

1897 г. — 130,5 млн чел.

### **Центральный аппарат управления**

*Государственный совет* — совещательный орган

*Совет министров* — высший исполнительный орган (до 1882)

*Сенат* — высший судебный орган

*Синод* — высший духовный орган, управляющий православной церковью

*Собственная его императорского Величества канцелярия*

*Министерства*

### **Аппарат местного управления**

*Управление освобожденными крестьянами*

*Мировой посредник*

*Волостное управление* (волостной суд, волостной старшина, волостной крестьянский суд)

### **Земские учреждения**

*Уездные и губернские земские собрания*

*Уездные и губернские управы*

*Земские начальники* (с 80-х гг.)

### **Городское управление**

*Городская дума*

*Городская управа во главе с городским головой*

### **Судебные органы**

*Окружной суд, судебная палата* — общие судебные органы

*Гражданский и уголовный департаменты Сената* — кассационные органы

*Волостные суды, мировой суд, съезд мировых судей* — местные судебные органы

*Особое присутствие* для суждения о государственных преступлениях и противозаконных сообществах — высший политический суд

## **1894—1917 гг.**

### **Атрибуты государства**

*Территория*

1913 г. — 22,3 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1913 г. — 165,7 млн чел.

### **Центральный аппарат управления**

*Государственная дума* (с 1906 г.) — законодательный орган

*Государственный Совет*

*Совет министров*

*Министерства*

*Особое совещание министров* (объединение всех мероприятий по снабжению армии и флота, организации тыла, 1915—1917 гг.)

*Сенат*

*Синод*

*Собственная его императорского Величества канцелярия*

## **Памятники права**

*Свод законов Российской Империи. Издания 1876, 1886, 1887, 1889 гг.*

*Реформа отмен крепостного права 1861 г.*

*Полицейская реформа 1862 г.*

*Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга 1862 г.*

*Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г.*

*Основные положения судоустройства (реформа 1864г.)  
Городская реформа 1870г.  
Военная реформа 1874г.  
Городовое положение 1892г.  
Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905г.  
Учреждение I Государственной думы 8 августа 1905г.  
Об изменении положения выборов в Государственную думу 11 декабря 1905г.  
Учреждение II Государственной думы 20 февраля 1906г.  
Об учреждении общегосударственного Продовольственного комитета в ходе Первой мировой войны*

МАНИФЕСТ  
О ВСЕМИЛОСТИВЕЙШЕМ ДАРОВАНИИ КРЕПОСТНЫМ ЛЮДЯМ  
ПРАВ СОСТОЯНИЯ СВОБОДНЫХ СЕЛЬСКИХ ОБЫВАТЕЛЕЙ  
И ОБ УСТРОЙСТВЕ ИХ БЫТА  
(1861 г., февраля 19)  
*[Извлечение]*

.... Крепостные люди получают в свое время полные права свободных сельских обывателей.

Помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, предоставляют крестьянам, за установление повинности, в постоянное пользование усадьбную их оседлость и, сверх того, для обеспечения быта их и исполнения обязанностей их пред Правительством определенное в Положениях количество полевой земли и других угодий.

Пользуясь сим поземельным наделом, крестьяне за сие обязаны исполнять в пользу помещиков определенные в Положениях повинности. В сем состоянии, которое есть переходное, крестьяне именуются временнообязанными.

Вместе с тем им дается право выкупать усадьбную их оседлость, а с согласия помещиков они могут приобретать в собственность и другие угодья, отведенные им в постоянное пользование. С таковым приобретением в собственность определенного количества земли крестьяне освобождаются от обязанностей к помещикам по выкупленной земле и вступают в решительное состояние свободных крестьян-собственников.

*ПЗС, Собрание второе,  
т. XXXVI, отделение первое, № 36650.  
Титов Ю. П. С. 237-238.*

ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О КРЕСТЬЯНАХ,  
ВЫШЕДШИХ ИЗ КРЕПОСТНОЙ ЗАВИСИМОСТИ  
(1861 г., февраля 19)  
*(Извлечение)*

**Введение**

1. Крепостное право на крестьян, водворенных в помещичьих имениях, и на дворовых людей отменяется навсегда, в порядке, указанном в настоящем Положении и в других, вместе с оным изданных Положениях и приказах.

2. На основании сего Положения и общих законов, крестьянам и дворовым людям, вышедшим из крепостной зависимости, представляются права состояния свободных сельских обывателей, как личные, так и по иму-

шеству. В пользование теми правами они вступают тем порядком и в те сроки, какие указаны в Правилах о приведении в действие Положений о крестьянах и в особом Положении о дворовых людях.

3. Помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, предоставляют за установленные повинности в постоянное пользование крестьян усадьбную их оседлость и, сверх того, для обеспечения их быта и для выполнения их обязанностей пред Правительством и помещиком то количество полевой земли и других угодий, которое определяется на основаниях, указанных в Местных Положениях.

4. Крестьяне за отведенный на основании предыдущей статьи надел обязаны отбывать в пользу помещиков определенные в Местных Положениях повинности: работою или деньгами.

5. Возникающие из сего обязательные поземельные отношения между помещиками и крестьянами определяются правилами, изложенными как в сем Общем, так и в особых Местных Положениях.

*ПЗС, Собрание второе,  
т. XXXVI, отделение первое, № 36657.  
Титов ЮЛ. С. 239.*

## Разд. II ОБ УСТРОЙСТВЕ СЕЛЬСКИХ ОБЩЕСТВ И ВОЛОСТЕЙ И ОБЩЕСТВЕННОГО ИХ УПРАВЛЕНИЯ

40. «Сельское общество» составляется из крестьян, водворенных на земле одного помещика: оно может состоять либо из целого селения (села или деревни), либо из одной части разнопоместного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных и, во всяком случае, ближайших между собой поселков (как то: выселков, починков, хуторов, застенков, односелений или отдельных дворов и т.п.), пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды.

42. «Волости» образуются из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных сельских обществ. При соединении в волости сельские общества не раздробляются.

46. Сельское общественное управление составляют:

- 1) сельский сход;
- 2) сельский староста.

Сверх того общества, кои найдут то необходимым, могут иметь: особых сборщиков податей; смотрителей хлебных магазинов, училищ и больниц; лесных и полевых сторожей; сельских писарей и т.п.

47. «Сельский сход» составляется из крестьян-домохозяев, принадлежащих к составу сельского общества, и, кроме того, из всех назначенных по выбору сельских должностей лиц. Не воспрещается домохозяину в случае отлучки, болезни, вообще невозможности лично явиться на сход присылать вместо себя кого-либо из членов своего семейства; с дворов же многотягольных дозволяется присылать на сход двух или более крестьян, если сие согласно с местным обычаем...

*ПЗС, Собрание второе, т. XXXVI,  
отделение первое, № 36657.  
Титов ЮЛ. С. 244-245.*

**ПОЛОЖЕНИЕ О ГУБЕРНСКИХ  
И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ  
(1864 г., января 1)  
(Извлечение)**

1. Для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия коих определяются настоящим Положением.

2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений, в губернии или уезде по принадлежности, суть:

I. Заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства.

II. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства.

III. Меры обеспечения народного продовольствия.

IV. Заведывание земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей.

V. Управление делами взаимного земского страхования имущества.

VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности.

VII. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах.

VIII. Содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными насекомыми и животными...

*ПСЗ, Собрание второе, т. XXXIX,  
отделение первое, № 40457.  
Титов Ю. П. С. 254-255.*

**УЧРЕЖДЕНИЕ СУДЕБНЫХ УСТАНОВЛЕНИЙ  
(1864 г., ноября 20)  
(Извлечение)**

**Введение**

1. Власть судебная принадлежит:

Мировым судьям;

Съездам Мировых судей;

Окружным судам;

Судебным палатам и правительствующему Сенату в качестве верховного кассационного суда.

2. Судебная власть означенных в предшедшей 1-й статье установлений распространяется на лица всех сословий и на все дела, как гражданские, так и уголовные.

*Примечание.* Судебная власть духовных, военных, коммерческих, крестьянских и инородческих судов определяется особыми о них постановлениями.

6. Для производства следствий по делам о преступлениях и проступках состоят Судебные следователи.

7. Для определения в уголовных делах вины или невинности подсудимых к составу судебных мест в случаях, означенных в Уставе уголовного судопроизводства, присоединяются Присяжные заседатели.

8. Для прокурорского надзора при судебных местах состоят Обер-Прокуроры, Прокуроры и их Товарищи.

*ПСЗ, Собрание второе, т. XXXIX,  
отделение второе, №41475.  
Титов Ю. П. С. 256-257.*

**ГОРОДОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ**  
**(1870 г., июня 16)**  
**(Извлечения)**

1. Попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству предоставляется городскому общественному правлению, а надзор за законным сего исполнением — Губернатору, на точном основании правил настоящего Положения.

9. Городское общественное управление, в постановлениях и распоряжениях своих, не может выходить из круга указанных ему дел. Всякое постановление его, в противность сего состоявшееся, недействительно.

15. Учреждения городского общественного управления суть: 1) Городские Избирательные Собрания, 2) Городская Дума и 3) Городская Управа.

16. Городские Избирательные Собрания составляются единственно для избрания гласных Городской Думы, чрез каждые четыре года: время созвания их определяется Думою.

*ПСЗ, Собрание второе, т. XIV,  
отделение первое, №48498.  
Титов Ю. П. С. 262.*

**ПО ПРОЕКТУ ПРАВИЛ О НАДЗОРЕ**  
**ЗА ЗАВЕДЕНИЯМИ ФАБРИЧНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**  
**И О ВЗАИМНЫХ ОТНОШЕНИЯХ ФАБРИКАНТОВ И РАБОЧИХ**  
**И ОБ УВЕЛИЧЕНИИ ЧИСЛА ЧЛЕНОВ**  
**ФАБРИЧНОЙ ИНСПЕКЦИИ**  
**(1886 г., июня 3)**  
**(Извлечение)**

**III.** ... 2) за прекращение работ на фабрике или заводе по стачке между собою рабочих, с целью принуждения фабрикантов или заводчиков к возвышению заработной платы или изменению других условий найма до истечения срока последнего, виновные подвергаются:

Подстрекавшие к начатию или продолжению стачки — заключению в тюрьме на время от четырех до восьми месяцев, а прочие участники — заключению в тюрьме от двух до четырех месяцев.

Участники стачки, прекратившие таковую и приступившие к работам по первому требованию полицейской власти, от наказания освобождаются.

3) Участники стачки, причинившие повреждение или уничтожение заводского или фабричного имущества или имущества лиц, служащих на заводе или фабрике, буде содеянное ими не составляет более тяжкого преступления, подвергаются:

Подстрекавшие к сим действиям или распоряжавшиеся толпою — тюремному заключению на время от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев, а прочие участники — тюремному заключению на время от четырех до восьми месяцев.

*ПСЗ, Собрание третье, т. VI, № 3769.  
Титов Ю. П. С. 265.*

ПОЛОЖЕНИЕ О ЗЕМСКИХ  
УЧАСТКОВЫХ НАЧАЛЬНИКАХ

(1882 г., июня 12)

*(Извлечение)*

1. Каждый уезд разделяется на земские участки.
5. В каждом земском участке состоит Земский Участковый Начальник.
6. На должности Земских Участковых Начальников могут быть назначаемы:
  - 1) Лица, прослужившие в губернии не менее трех лет в должности Предводителя дворянства.
  - 2) Местные потомственные дворяне, которые имеют не менее двадцати пяти лет от роду и окончили курс в одном из высших учебных заведений Империи или выдержали соответствующее испытание или же прослужили в губернии не менее трех лет в одной из следующих должностей: Мирowego Посредника, Мирowego Судьи, Непременного Члена Присутствия по крестьянским делам или Земского Начальника, если при том они сами, жены или родители их владеют в пределах уезда на праве собственности пространством земли не менее половины того, которое определено для непосредственного участия в избрании гласных в уездное земское собрание, или другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земских сборов не ниже семи тысяч пятисот рублей.

*ПСЗ, Собрание третье, т. IX, № 6196.  
Титов Ю. П. С. 266-267.*

МАНИФЕСТ ОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОРЯДКА

(1905 г., октября 17)

*(Извлечение)*

... Повелев подлежащим властям принять меры к устранению прямых проявлений беспорядка... Мы... признали необходимым объединить деятельность высшего Правительства.

На обязанность Правительства возлагаем Мы выполнение непреклонной Нашей воли:

- 1) Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.
- 2) Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее развитие начала общего избирательного права установленному законодательному порядку.

3) Установить, как неизблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий, постановленных от нас, властей.

*ПСЗ, Собрание третье, т. XXV,  
отделение первое, № 26803.  
Титов Ю.П. С. 274-275.*

УЧРЕЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
(1906 г., февраля 20)  
*[Извлечение]*

**I. О составе и устройстве Государственной Думы.**

1. Государственная Дума учреждается для обсуждения законодательных предположений, восходящих к Верховной Самодержавной Власти по силе Основных Законов и в порядке, установленном в сем Учреждении и в Учреждении Государственного Совета.

2. Государственная Дума образуется из Членов, избираемых населением Российской Империи на пять лет на основаниях, указанных в Положении о выборах в Думу.

3. Государственная Дума может быть, до истечения! пятилетнего срока полномочий ее Членов, распущена указом Императорского Величества. Тем же указом назначаются новые выборы в Думу и время ее созыва.

4. Продолжительность ежегодных занятий Государственной Думы и сроки их перерыва в течение года определяются указами Императорского Величества.

5. Государственная Дума может для предварительной разработки подлежащих ее рассмотрению дел образовывать из своей среды Отделы и Комиссии.

6. Число Отделов и Комиссий, их состав, а также предметы их ведения, устанавливаются Государственной Думой.

7. Для законного состава заседаний Государственной Думы требуется присутствие не менее одной трети всего числа данного состава Членов Думы.

*ПСЗ, Собрание третье, т. XXVI,  
отделение первое, № 27424.  
Титов Ю.П. С. 279-280.*

СВОД ОСНОВНЫХ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ  
(1906 г., апреля 23)  
*(Извлечение)*

Раздел первый  
ОСНОВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКОНЫ

Ст. 1. Государство Российское едино и нераздельно.

2. Великое Княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства.

3. Русский язык есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях. Употребление местных языков и наречий в государственных установлениях определяется особыми законами.

Глава первая  
О существе верховной Самодержавной власти

4. Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная Власть.

5. Особа Государя Императора священна и неприкосновенна.

6. Та же Верховная Самодержавная Власть принадлежит Государыне Императрице, когда наследство престола в порядке, для сего установленном, дойдет до лица женского; но супруг ее не почитается государем: он пользуется почестями и преимуществами наравне с супругами государей, кроме титула.

7. Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думою.

8. Государю Императору принадлежит почин по всем предметам законодательства. Единственно по его почину Основные Государственные Законы могут подлежать пересмотру в Государственном Совете и в Государственной Думе.

9. Государь Император утверждает законы, и без его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения.

10. Власть управления во всем объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского. В управлении верховном власть его действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям.

*Сводзаконов Российской империи,  
т. I, ч. I. СПб., 1906. С. 5-48.  
Титов Ю.П. 283-284.*

**ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОСОБОМ СОВЕЩАНИИ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ  
И ОБЪЕДИНЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОБОРОНЕ ГОСУДАРСТВА**  
(1915 г., августа 17)  
{Извлечение}

1. Для обсуждения и объединения мероприятий по обороне государства и для обеспечения армии и флота предметами боевого и прочего материального снабжения учреждается под председательством Военного Министра Особое Совещание. К предметам ведения Особого Совещания, в частности, относятся:

1) высший надзор за деятельностью всех правительственных заводов, арсеналов и мастерских, а также частных заводов и иного рода промышленных предприятий, изготовляющих предметы боевого и прочего материального снабжения армии и флота;

2) содействие образованию новых заводов и иного рода промышленных предприятий, изготовляющих указанные в предыдущем (1) пункте предметы, а равно переустройству, расширению и правильному ходу деятельности существующих;

3) распределение необходимых, в видах снабжения армии, заказов между русскими и иностранными заводами и иного рода промышленными предприятиями, и

4) надзор за исполнением означенных в предыдущем (3) пункте заказов.

*Собрание узаконений и распоряжений  
правительства за 1915г. СПб., 1916, отдел  
первый, второе полугодие, № 231, ст. 1760.  
Титов Ю.П. С. 290.*

## Государственная символика

**ГЕРБ** Государственный герб (польское — herb; немецкое — EгЬе — наследство) — знак государства, дающий в условном и доступном восприятии представление о стране, ее народе и общественном строе.

Зародыши появления государственного герба относятся к глубокой древности. Например, свои эмблемы имели античные города-государства.

Герб Российской империи сложился в период образования централизованного государства, состоял из двух основных изображений: всадника («ездца») с копьем, поражающим змия (с конца XIV в.), и двуглавого орла (с конца XV в.), которые помещались на печатях великих московских князей и царей и стали считаться гербом со второй половины XVII в. Эти изображения в XVII—XIX вв. подвергались незначительным изменениям. Со времени царя Алексея Михайловича крылья у орла изображались поднятыми вверх, в лапах появился скипетр и держава. С утверждением в 1699 г. ордена Андрея Первозванного щит с изображением всадника почти всегда окружался цепью ордена. В XVIII в. при Екатерине I установлены цвета герба — черный орел на желтом поле, всадник — на красном поле. В 1730 г. утвержден рисунок герба, в описании его всадник впервые назван святым Георгием Победоносцем. Изображение всадника до начала XVIII в. не связывали с религиозной тематикой. Существует мнение, что всадник — символическое изображение русского воина, защищавшего родную землю от врагов. Змий, поражаемый копьем всадника, символизировал обобщенный образ врагов Русской земли (объяснение находится в соответствии с образами русских былин).

Со второй четверти XIX в. двуглавого орла стали изображать с широко распростертыми крыльями, в правой лапе орла — перевитые лентами громовые стрелы и факел, в левой — лавровый венок.

По указу 1832 г. на крыльях орла стали помещать гербы царств (Казанского, Астраханского, Сибирского, Польского и Таврического) и одного княжества (Финляндского). В 1856 г. утверждены проекты гербов: большого, среднего и малого. Герб был заново перерисован в соответствии с правилами западноевропейской геральдики (всадник стал смотреть в левую сторону от зрителя). До февраля 1917 г. этот герб преобразался мало. Изменялись лишь количество и расположение гербов царств и княжеств. После Февральской революции 1917 г. было сохранено изображение двуглавого орла, но с опущенными крыльями, без корон, всадника, скипетра и державы. Внизу под орлом изображалось здание Таврического дворца, в котором заседала Государственная дума.

Орел как символ впервые встречается в Египте, а также в странах Двуречья, где можно обнаружить двуглавых и трехглавых орлов.

В Древнем Риме в период его мирового могущества в качестве гербовой эмблемы также употреблялось изображение царя птиц — орла. С основания в IV в. н.э. Византийской империи, равноправной с Римом, появляется двуглавый орел, символизирующий существование двух могущественных центров. Одна голова птицы была обращена на восток, другая — на запад.

По мнению правителей Русского государства, роль павшей Византии перешла к Москве. Женитьба Ивана III на племяннице последнего императора Византии Софье Палеолог подкрепила наследственное право московского государя на бывшее могущество, величие и блеск Византийской империи. Как внешнее выражение этих притязаний и появляется двуглавый орел как государственный герб России. Он подкреплял легенду о том, будто московский государь по происхождению является потомком римского кесаря Августа — властелина вселенной.

Таков был политический смысл российской государственной эмблемы — двуглавого орла.

**ФЛАГ** Начало употребления флагов на Руси восходит к глубокой древности. Их предшественниками в IX—XVI вв. были княжеские стяги в виде длинных шестов, на которых первоначально укреплялись ветви деревьев, пучки трав, конские хвосты, затем куски тканей в виде клина. В XIV в. стяг, на котором начали помещать священные изображения, стали называть знаменем, или знамением. В битве на Куликовом поле 1380 г. стяг, или знамя, великого князя Дмитрия Донского было багряно-красного цвета, с изображением Иисуса Христа. Такое же знамя в 1552 г. было в воеводе Ивана IV под Казанью.

Русское знамя в конце XVI и в XVII вв. представляло собой белое полотнище с золотой каймой и изображением двуглавого орла — герба Русского государства. В конце XVII в. флаг получил вид продолговатого четырехугольника из трех цветов — белого, синего и красного. В центре флага нашивалось золотое или желтое изображение двуглавого орла. В конце XVII в. государственный флаг также приобрел вид полотнища, состоявшего из трех горизонтальных полос (белой, синей и красной) и изображения двуглавого орла посередине. Его прообразом было знамя, поднятое Петром I во время его плавания по Белому морю в 1693 г. По указу 1705 г. все торговые суда России, как морские, так и речные, должны были использовать государственные флаги этого типа. Бело-сине-красный флаг употреблялся в России в XVIII и первой половине XIX вв. Вместе с тем употреблялись флаги черно-желто-белые, которые указом 1858 г. признавались единственно правильными, поскольку соответствовали гербовым цветам России. Однако с 1883 г. вновь широко используются в качестве государственных бело-сине-красные флаги. С конца XIX в. эти трехцветные флаги стали считаться национальными и коммерческими.

**ГИМН** В Российской империи первый официальный Государственный гимн (с 1816) — «Молитва русских» (стихи В.А. Жуковского на мелодию британского гимна «Боже, храни короля»), второй (с 1833) — «Боже, царя храни» («Народный гимн», стихи Жуковского, музыка А.Ф. Львова).

Февраль 1917 — 2006 г.

- Глава 8** Государственная система России в период Временного правительства (февраль—октябрь 1917)
- Глава 9** Становление и развитие советской системы управления (1917—1977)
- Глава 10** Система государственного управления в Российской Федерации (середина 80-х гг. XX в. — 2006 г.)

## Глава, 8

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА РОССИИ В ПЕРИОД ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (февраль—октябрь 1917)

### Термины и понятия

<i>Большевики</i>		<i>Прогрессивный блок</i>
<i>Государственный комитет (ГЭК)</i>	<i>экономический</i>	<i>Рабочий контроль</i>
<i>Двоевластие</i>		<i>Республика</i>
<i>Декрет</i>		<i>Советы рабочих и солдатских депутатов</i>
<i>Директория</i>		<i>Социалисты-революционеры (эсеры)</i>
<i>Демократический</i>	<i>централизм</i>	<i>Учредительное собрание</i>
<i>Легализация</i>		<i>Фабрично-заводские комитеты (фабзавкомы)</i>
<i>Легитимность</i>		<i>Экономический совет</i>
<i>Меньшевики</i>		
<i>Общественные исполнительные комитеты (ОИК)</i>		

евральская буржуазно-демократическая революция в России в 1917 г. завершилась свержением самодержавия. Победа революции внесла существенные изменения в государственный строй и, прежде всего, в форму правления страной. Осенью 1917 г. забастовочные движения, свернутые после февраля, возобновляются. 26 октября Военно-революционный комитет штурмует Зимний дворец и арестовывает Временное правительство.

### 8.1. Образование Временного правительства. Двоевластие. Проблема легальности и легитимности

**Государство в период Февральской революции** К концу 1916 г. стало очевидным, что имперская государственная машина исчерпала все возможности управления страной. В оппозиции власти находились все социальные группы и партии, за исключением крайне правых. Начало революционным событиям положила забастовка текстильщиц Выборгского района Петрограда 23 февраля 1917 г., которая через два дня переросла во всеобщую. На сторону восставших 27 февраля перешли солдаты городского гарнизона, что предопределило судьбу монархического строя.

27 февраля. С 2 часов дня события протекали с подавляющей быстротой. Часов не помню. Настроение сгушалось. Началась агония власти... Войска не противостояли бунтовщикам, переходили на их сторону, в лучшем случае бездействовали. Чины полиции переоделись в штатское платье и разбежались. Толпа всюду преследовала их: издевалась, замучивала и, натешившись, убивала.

Распушенная Государственная дума была пуста. Затем растерянные депутаты в количестве 30—50 человек устроили заседание, и тут же на их глазах начали собираться субъекты, совершенно им неизвестные. Вначале они робко бродили и застенчиво смотрели по сторонам, а затем, освоившись и увеличившись числом, потребовали отвести им особое помещение. Испуганные думцы не смели перечить. Так получил жизнь первый Совет рабочих и солдатских депутатов...<sup>1</sup> (Из дневника градоначальника Петрограда фон Балка.)

27 февраля 1917 г. на заседании Думы был создан Временный комитет Государственной думы, а 1 марта образовано *Временное правительство*, которое должно было до созыва *Учредительного собрания* осуществлять исполнительно-распорядительные функции. Так как полномочия Временного правительства не были определены, оно фактически стало и законодательным органом страны.

## ОТ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ (1917 г., февраля 28)

(Извлечение)

Временный комитет членов Государственной думы при тяжелых условиях внутренней разрухи, вызванной мерами старого правительства, нашел себя вынужденным взять в свои руки восстановление государственного и общественного порядка...

*Вестник Временного правительства № 1(46)  
от 5(18) марта 1917г.*

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

3 марта был обнародован состав Временного правительства, председателем которого стал князь *Т.Е. Львов* (1861—1925). В Декларации от 3 марта Временное правительство определило свою программу.

<sup>1</sup> *Соколов А.К.* Курс советской истории. 1917—1940. М., 1999. С. 40.

**ВРЕМЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО** Взявшее власть (02.03.1917) Временное правительство декларировало, что его главной задачей является организация в стране всенародных выборов в Учредительное собрание, которое должно было решить все вопросы государственного устройства России, принять конституцию и избрать постоянные органы управления государством.

**02.03.1917—08.07.1917** — князь Г.Е. Львов (представитель ярославской ветви династии Рюриковичей).

*Главные пункты программы правительства:* созыв Учредительного собрания, амнистия, гарантии политических свобод, продолжение войны до победного конца.

**08.07.1917** — отставка князя Львова после демонстраций и кровопролития в Петербурге («июльские дни»). С 1918 г. князь Львов в эмиграции.

**08.07.1917—25.10.1917** — Керенский Александр Федорович (сын действительного статского советника). С 1918 г. Керенский — в эмиграции<sup>1</sup>.

Продолжавшееся революционное движение масс не позволило Временному правительству, являвшемуся властью буржуазии, оставить в неприкосновенности государственные структуры. Был упразднен Департамент полиции, взамен которого в системе Министерства внутренних дел был создан новый орган — *Главное управление общественной полиции* (затем переименованное в Главное управление по делам милиции). Были ликвидированы Особое присутствие правительствующего Сената, корпус жандармов, министерство императорского двора и канцелярия императора.

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

**Установление двоевластия** Монархический режим сменила власть партийных центров и блоков. Период февраля—октября 1917 г. стал временем перемен формационного характера в порядке формирования и функционирования государственных структур российского общества.

История республики началась с установления так называемого «двоевластия». В один день в Таврическом дворце были созданы два центра новой власти: *Временный комитет Государственной думы* (лидеры — М.В. Родзянко и П.Н. Милюков) и *Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов*, руководство которым перешло в руки самоназначенного *Исполнительного комитета* (лидеры — социалисты Н.Д. Соколов и Ю.М. Стеклов).

<sup>1</sup> Пчелов Е.В., Чумаков В.Т. Правители России. От Юрия Долгорукого до наших дней. М., 2000. С. 117-120.

Вплоть до утра 2 марта между ними велись переговоры о государственно-правовом статусе и составе нового правительства. При этом компромиссной формулой переговоров было непредрешение способа государственного управления до Учредительного собрания, которое должно было установить форму правления и принять основные законы государства. Поэтому первоначально Временное правительство предполагало работать по аналогии с царским правительством и вести законодательную деятельность на основании статьи 87 Основных законов, которая предоставляла верховной власти в перерывах между сессиями Государственной думы право издавать указы с силой закона, подлежащие затем внесению в Государственную думу и Государственный совет. Однако отречение от престола Николая II, а позднее и великого князя Михаила Александровича (Манифест об отречении в пользу сына Алексея, а затем — брата был подписан 2 марта), коренным образом изменило ситуацию. Поэтому Временное правительство было вынуждено взять на себя функции всех высших государственных учреждений (Совета министров, Государственного совета, Государственной канцелярии, Государственной думы и пр.).

**Легализация и легитимность государственной власти** В том, что Временное правительство представлялось в качестве единственного высшего органа государства по вопросам законодательства, управления, суда и надзора, в очередной раз проявилась уникальность российской государственности как системы. Дело в том, что в отечественной истории государства неоднократно вставал вопрос о легализации и легитимизации государственной власти. В политологии легальность и легитимность выделяются как два основных атрибута государственной власти. Легальность предполагает поддержку власти законом. Однако в периоды социальных революций, политических переворотов, крупных общественных переломов формационного характера власть редко может быть легализована, опираясь на существующие законы. В России практически каждое изменение в системе государственного управления создавало необходимость убеждения общества в его легальности. В этом смысле положение Временного правительства было очень показательным. Его права на власть, исходя из существующих законов, юридически конструировать было сложно, поскольку ни одним чрезвычайным законом не было предусмотрено правительства, обладающего таким широким объемом полномочий. Официально его права были определены Первым департаментом Сената: Временное правительство имело право издавать любые акты, кроме тех, которые предполагали изменения государственного строя.

Говоря же о легитимности Временного правительства, нужно иметь в виду, что это понятие не юридическое, а фактическое, которое часто не имеет отношения к закону, а иногда и противоречит ему. «Ле-

гитимизация государственной власти связана не с изданием закона, принятием конституции, а с представлениями различных слоев населения о соблюдении государственной властью, ее органами норм социальной справедливости...»<sup>1</sup>. Иными словами, легитимизация власти — это процесс ее общественного признания.

Изначально легитимность Временного правительства была довольно высока. Все ведущие политические партии, частные и общественные организации заявили о признании и поддержке правительства. Но то обстоятельство, что состав правительства был определен группой депутатов Думы, а не выбран, предопределило его зависимость от «параллельной» (негосударственной) по внешним признакам структуры — Петроградского Совета. Последний имел перед правительством существенное преимущество. Эта по сути дела общественная организация функционировала на основе выборного начала и имела реальную силу, располагая поддержкой населения и Петроградского гарнизона. Так в стране начинал развиваться двуединый процесс: снижение уровня легитимности Временного правительства на фоне возрастания роли Совета в общественной жизни. Этот компромисс обернулся для Временного правительства признанием прав Исполкома негласно участвовать в государственном управлении. Исполком Совета, не принимая на себя ответственности в кризисной ситуации, получил возможность влиять на деятельность правительства через разработанную систему «демократического контроля» и «давления на центральное правительство». Система эта заключалась в следующем: при каждом министерстве существовал совет министерства, который должен был быть составлен из делегатов Совета в большинстве своем или на паритетных началах. Социалисты должны были находиться в курсе дел того или иного ведомства и «советовать» министру те или иные мероприятия. 8 марта Исполкомом была образована «контактная комиссия» для заседаний совместно с Временным правительством. Лидеры Совета настаивали на введении во все ведомства комиссаров Совета «для неусыпного надзора за деятельностью Временного правительства», что стало одним из самых острых и конфликтных вопросов во взаимоотношениях Временного правительства и Исполкома Совета. Он был снят только тогда, когда социалисты вошли в состав Временного правительства.

Из сказанного следует, что в марте в России образовалось две власти примерно с одинаковой степенью легитимности. Причем легитимность Временного правительства во многом зависела от признания и поддержки его Петроградским Советом. Такая ситуация в значительной степени отразилась на процессах государственного строительства в переходный от монархии к республике период.

<sup>1</sup> Чиркин В.С. Легализация и легитимизация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65—73.

**Принципы и структура Временного правительства** Первое официальное сообщение о создании Временного правительства было опубликовано 3 марта в обращении «К товарищам и гражданам» за подписью председателя думского комитета Родзянко и новых министров во главе с князем Г.Е. Львовым:

Комитет членов Государственной думы при содействии и сочувствии столичных войск и населения достиг такой степени успеха над темными силами старого режима, которая позволяет ему приступить к более прочному устройству исполнительной власти.

В декларации были сформулированы основные принципы деятельности правительства, одобренные Исполкомом Совета:

- 1) полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным, в том числе террористических покушений, военных восстаний и аграрных выступлений;
- 2) свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек, с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями;
- 3) отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений;
- 4) немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного собрания;
- 5) замена полиции народной милицией и выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления;
- 6) выборы в органы местного самоуправления на основании всеобщего, прямого, равного и тайного голосования;
- 7) неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении;
- 8) при сохранении строгой воинской дисциплины в строю и при несении военной службы устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам.

Решающую роль в формировании первого состава Временного правительства играли партии, входившие в Прогрессивный блок, которые еще в 1915—1916 гг. наметили возможных кандидатов на основные министерские посты из числа своих представителей. Из 12 министров шесть были членами конституционно-демократической партии (кадеты), остальные принадлежали либо к прогрессистской партии, либо к партии октябристов. Сформировав правительство, партии либерального толка официально получили статус правящих партий. Однако впоследствии государственную политику стала определять коалиция социалистов и либералов.

Временное правительство, придя к власти, оказалось в сложном положении. Оно не могло не считаться с позицией партий, представленных в Совете, поскольку они оставили за собой право поддерживать правительство только в той мере, в какой оно будет реализовывать программу демократических преобразований и «способствовать социальной революции».

## 8.2. Государственное строительство

**Провозглашение России республикой** Временное правительство пережило три кризиса (апрель, июль, август 1917 г.), в результате чего при поддержке Советов в лице меньшевиков и эсеров был создан новый государственный орган — Директория. В официальном заявлении по этому поводу указывалось: «Срочная необходимость применения немедленных и решительных мер для восстановления потрясенного государственного порядка побудило Временное правительство передать полноту своей власти по управлению пяти лицам из его состава во главе с министром-председателем»<sup>1</sup>. В состав Директории вошли: А.Ф. Керенский, М.И. Терещенко (министр иностранных дел), А.М. Никитин (министр почт и телеграфов), А.И. Верховский (военный министр), Д.Н. Вердеревский (глава морского ведомства). Временное правительство считало, что свободная демократическая Россия не могла оставаться централизованным государством. В первые же дни после падения монархии оно провозгласило независимость Польши и восстановило полную автономию Финляндии. Летом автономия была также предоставлена Украине. В начале июля была создана комиссия для выработки необходимых законов в целях преобразования России на основах федерализма.

Перед Временным правительством стояли четыре наиболее важные задачи: 1) продолжить защиту страны; 2) воссоздать во всей стране действенный административный аппарат; 3) провести необходимые коренные политические и социальные реформы; 4) подготовить путь к преобразованию России из предельно централизованного государства в федеральное. (*А.Ф. Керенский*. Разрушается мир старый и возникает новый (отрывки из книги воспоминаний) // Московские новости, № 32. 12 августа 1990 г.)

1 сентября 1917 г. Россия была провозглашена *республикой*. В целях легализации новой формы государственного устройства 12 сентября было созвано Демократическое совещание. Но оно не смогло определиться с вопросом о власти и решило передать его избранному на совещании Совету республики (предпарламенту). Однако его заседание 7 октября оказалось безрезультатным из-за ухода с него большевиков, к этому времени определившихся в курсе на захват власти в стране под эгидой Советов (председателем Исполкома Петроградского Совета с сентября стал один из лидеров большевиков — Л.Д. Троцкий).

**Министерства** Временное правительство не стремилось к разрушению прежнего государственного аппарата, а напротив, пыталось сохранить все его звенья до Учредительного собрания. Но изменения в экономической и, преимущественно, политической ситуации

<sup>1</sup> См.: *Русские ведомости*. 3 сентября 1917 г.

диктовали необходимость создания новых структур, аналогов которым не было в прежней системе государственно-административного управления.

В мае Временное правительство приняло постановление об образовании новых министерств: труда, продовольствия, почт и телеграфов, государственного призрения.

Основной функцией *Министерства труда* считалось регулирование взаимоотношений между рабочими и предпринимателями, а также развитие системы социального страхования. В его структуре были образованы отделы взаимоотношений труда и капитала, конфликтов, рынка труда и др.

*Министерство продовольствия* начало комплектоваться одним из первых. В конце мая было полностью составлено и утверждено его штатное расписание, в которое были включены практически все служащие министерства земледелия, занимавшиеся вопросами продовольствия. Однако только 1 июля было утверждено «положение о министерстве продовольствия», согласно которому ведомство являлось «высшим органом, через который производятся в исполнение все правовые мероприятия по продовольственному делу и по снабжению населения предметами первой необходимости».

*Министерство почт и телеграфов* было сформировано на базе Главного управления почт и телеграфов при министерстве внутренних дел.

*Министерство государственного призрения* унаследовало функции бывших органов царской и казенной благотворительности, в частности, упраздненной Канцелярии по учреждениям императрицы Марии.

В августе была упразднена должность обер-прокурора. Вместо обер-прокуратуры Священного Синода было создано *Министерство по делам вероисповедания*, в сферу деятельности которого входило регулирование отношений между церковью и государством без права вмешательства во внутреннюю жизнь церкви.

Подготовкой законодательных актов занималось созданное *Юридическое совещание* (председатель — Ф.Ф. Кокошкин, а затем — Н.И. Лазаревский). С июля по поручению правительства оно начало подготовку к открытию Учредительного собрания и должно было разработать проекты конституционных законов.

#### **ПОЛОЖЕНИЕ О ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМИТЕТАХ (1915 г., августа 27) (Извлечение)**

1. Для содействия правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия учреждаются, на время текущей войны, центральный, областные и местные военно-промышленные комитеты.
2. Военно-промышленные комитеты являются общественными организациями, не преследующими коммерческих целей...

4. Взаимоотношения правительственных учреждений с военно-промышленными комитетами, содействующими им в деле снабжения армии и флота предметами снаряжения и снабжения, определяются по ближайшему соглашению комитетов с подлежащими военными и гражданскими властями.
5. Центральный военно-промышленный комитет имеет право приобретать всякого рода движимое и недвижимое имущество, входить в договоры как с частными лицами, так равно и с казенными и общественными учреждениями, принимать на себя всякого рода обязательства, в частности же поставки и подряды по заказам казны, организовывать, по соглашению с военным и морским ведомствами, приемку и сдачу нужных для армии и флота предметов и т.д., а равно искать и отвечать на суде. Одинаковыми правами пользуются областные комитеты, образуемые с утверждения центрального военно-промышленного комитета, а равно местные комитеты, образуемые с утверждения подлежащих областных военно-промышленных комитетов.

*Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1915 г.  
СПб., 1916, отдел первый, второе полугодие, № 248, ст. 1853.*

**Создание государственно-экономических органов** В деятельности Временного правительства особое место занимал вопрос о государственном вмешательстве в экономическую сферу. Задача государственного регулирования экономики не ставилась Декларацией от 3 марта. Однако в условиях ускоряющегося приближения хозяйственного краха применение чрезвычайных мер становилось совершенно необходимым. Поэтому в мае первое коалиционное правительство включило задачу «борьбы с разрухой» в свою официальную программу.

#### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА О СОЗДАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ (1917 г., апреля 21)**

*{Извлечение}*

Важнейший очередной вопрос для нашей страны — вопрос земельный — может решить окончательно и правильно только Учредительное собрание...

Но для такого решения необходимо собрать повсеместно сведения о земельных нуждах населения и подготовить к Учредительному собранию новый закон о земельном устройстве. С этой целью Временное правительство образует Главный земельный комитет, который исполнит эту работу при содействии местных губернских, уездных и волостных земельных комитетов.

На обязанность этих комитетов возлагается собиранье сведений о местных земельных порядках и земельных нуждах населения и в течение переходного времени, до проведения земельной реформы в Учредительном собрании, решение споров и недоразумений по земельным делам...

*Великая Октябрьская социалистическая революция.  
Документы и материалы.  
Революционное движение в России в апреле 1917 г.  
Апрельский кризис. М., 1958. С. 316—317.*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ЕЮ ЗЕМЕЛЬНОМУ ВОПРОСУ (1917 г., марта 19)**  
*(Извлечение)*

...Заветная мечта многих поколений всего землевладельческого населения страны — земельная реформа... Она, несомненно, станет на очередь в предстоящем Учредительном собрании.

Земельный вопрос не может быть проведен в жизнь путем какого-либо захвата... Земельный вопрос должен быть решен путем закона, принятого народным представительством...

На основании всего изложенного Временное правительство постановило:

- 1) Признать срочной подготовку и разработку материалов по земельному вопросу.
- 2) Поручить ее министру земледелия.
- 3) Для означенной цели образовать при министре земледелия земельный комитет.

*Вестник Временного правительства № 14 (60)  
от 21 марта (3 апреля) 1917 г.*

Наращение усилий по вмешательству в хозяйственную жизнь было связано с трансформацией правительства и усилением в нем позиций социалистов с 5 мая 1917 г. (в частности, А.Ф. Керенского, И.Г. Церетели, В.М. Чернова, М.И. Скобелева). К середине мая ими была подготовлена социально-экономическая программа, в которой предусматривалось введение государственного контроля над производством и распределением, процедуры арбитража социальных конфликтов. Кроме того, Петроградский Совет, где И.Г. Церетели и В.М. Чернов были лидерами основных фракций, требовал установления государственного контроля за угле- и нефтедобычей, металлургией, производством бумаги и кредитными учреждениями, а также введения монополии на мясо, кожу, сахар, соль. Под их давлением Министерство труда (министр М.И. Скобелев) подготовило проект о создании специальных комитетов для учета и распределения заказов, которые по характеру своей деятельности явились бы приемниками военно-промышленных комитетов.

Организационная работа по регулированию хозяйства велась по двум основным направлениям, отражающим двойственное положение правительства: реанимация деятельности Особых совещаний, доставшихся в наследство от прежней власти, с усилением координирующих позиций правительства и подготовка к созданию нового центрального регулирующего органа.

В итоге, в июне 1917 г. были созданы Экономический совет и Главный экономический комитет.

По закону от 21 июня *Экономический совет* учреждался в качестве постоянно действующего органа при Временном правительстве под председательством министра-председателя в составе: заместитель председателя совета, министр земледелия, министр труда, министр путей сообщения, министр торговли и промышленности, ми-

нистр продовольствия, министр финансов или их заместители в лице товарищей указанных министров, а также помощники военного и морского министров, ведающие военно-хозяйственными заготовками и мобилизациями. Помимо основных министров в его состав были включены и представители от общественных организаций — Совета рабочих и солдатских депутатов (5), Совета крестьянских депутатов (5), Совета банков (1), Совета съездов кооперативов (3), Совета съездов биржевой торговли и сельского хозяйства (2), Совета съездов мелкой и средней промышленности (3), Центрального бюро профсоюзов (3), а также с совещательным голосом по 3 представителя от научных обществ.

На Экономический совет были возложены задачи разработки «общего плана организации народного хозяйства и труда», а также «законопроектов и общих мер по урегулированию хозяйственной жизни». Ему было предоставлено право учреждать постоянные и временные комиссии для предварительной подготовки различных вопросов. Решения Экономического совета подлежали утверждению правительством за исключением тех случаев, когда решения эти принимались в рамках предоставленных Совету полномочий.

*Главный экономический комитет* учреждался «для согласованного проведения отдельными ведомствами и учреждениями всех мероприятий по регулированию хозяйственной жизни страны»<sup>1</sup>.

Проект положения о ГЭКе был утвержден правительством также на заседании 21 июня. Согласно законопроекту основная функция Главного экономического комитета заключалась в согласовании мероприятий в области регулирования хозяйственной жизни, проводимых отдельными ведомствами и учреждениями в соответствии с общими указаниями Экономического совета. В документе определялся перечень подведомственных ГЭКу вопросов.

1. Установление общих оснований распределения продуктов между районами и категориями потребителей.
2. Установление твердых цен на продукты.
3. Утверждение представлений отдельных ведомств, учреждений и организаций о плановых и массовых заготовках внутри страны и за границей.
4. Установление общих планов и условий перевозок всех грузов.
5. Установление планов финансирования массовых заготовок, а также общих оснований и условий выдачи авансов и ссуд предприятиям.
6. Установление планов распределения рабочей силы.
7. Согласование и утверждение норм заработной платы по категориям труда.
8. Назначение общих реквизиций, а также установление порядка и условий производства частных реквизиций, принудительного занятия недвижимых имуществ и наложения секвестра.

<sup>1</sup> См.: *Вестник* Временного правительства. 22 июня 1917 г.

9. Утверждение положения об ограничении ввоза заграничных товаров.
10. Утверждение положений о создании новых производств и содействии развитию и расширению существующих.
11. Установление общих оснований закрытия торгово-промышленных предприятий, сокращения их деятельности и перемещения таковых в иные районы.
12. Разрешение всех других вопросов, касающихся регулирования хозяйственной жизни страны.

По всем перечисленным вопросам Главный экономический комитет мог принимать окончательное решение, и его постановления могли быть отменены только Временным правительством.

С созданием ГЭК все законодательные и иного рода предложения, касающиеся регулирования хозяйственной жизни страны, вносились только через Главный экономический комитет. Он возглавлялся министром-председателем Временного правительства и состоял из представителей министерств: труда, финансов, земледелия, продовольствия, торговли и промышленности, МВД, военного, путей сообщения, МИД. На заседаниях ГЭК мог присутствовать представитель госконтроля с правом совещательного голоса, а также любой из министров.

После июльских событий эти органы должны были активизировать свою деятельность. Но Совет из-за неэффективности был упразднен 13 октября. ГЭК по преимуществу занимался конституированием самого себя, «постоянно меняясь в своем составе». Он, как и Экономический совет, также «практически не приступил к руководству экономическими мероприятиями государственной власти, разрешив лишь несколько частных вопросов». Действительно, более трети всех заседаний (со 2 сентября по 16 октября) ушло на выработку нового Положения о комитете<sup>1</sup>, утверждение которого было назначено на 24 октября.

В целом система регулирования оказалась настолько сложной и громоздкой, что самим чиновникам ГЭКа пришлось составить «путеводитель по дебрям ведомств, совещаний и комитетов»<sup>2</sup>. А если учесть вмешательство в экономическую жизнь «демократической общественности», то следует распространить определение имперской системы министром Коноваловым («хаос и многовластие») и на период деятельности Временного правительства с уточнением: «хаос и безвластие».

**Реформирование местных органов власти** После падения монархии центр стал стремительно утрачивать возможности государственного управления на местах.

<sup>1</sup> Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1967. С. 142.

<sup>2</sup> Экономическое положение России... Ч. 1. С. 305.

... Днем 4 марта князь Г.Е. Львов, не поздоровавшись с каждым, как это он всегда делал, подошел к своему креслу и, положив перед собой телеграммы, сказал: «Смотрите, что происходит, господа. Это — официальные сообщения из центров губерний и мелких городов. В них говорится примерно одно и то же: после первого известия о падении монархии местная власть, начиная с губернатора и кончая последним полицейским, разбежалась. Нам следует полностью забыть о прежней администрации — любой возврат к ней психологически полностью невозможен... (Керенский А.Ф. Разрушается мир старый и возникает новый (отрывки из книги воспоминаний) // Московские новости, № 32. 12 августа 1990 г.)

Для распространения своей власти на местах Временное правительство пыталось расширить полномочия земских органов власти, рассчитывая сделать их своими опорными пунктами на местах. Уже в начале марта 1917 г. Временное правительство приняло постановление об устранении от должности губернаторов и их заместителей. В губерниях, где действовало Земское положение, их обязанности возлагались на председателей губернских управ с присвоением наименования *«губернские комиссары Временного правительства»*. Вуездах председатели управ стали именоваться *уездными комиссарами*. На практике задуманные перемены осуществлялись вяло. В апреле 1917 г. министр внутренних дел Г. Львов в циркулярной телеграмме был вынужден вновь указывать, что на губернских комиссаров возлагается общее руководство управлением губерний в рамках полномочий и обязанностей бывших губернаторов. Обязанности уездных комиссаров приравниваются к функциям председателей съездов крестьянских начальников. Однако на местах комиссары занимали выжидательную позицию или действовали, как сами считали правильным. Не улучшило положения и заявление министра внутренних дел И. Церетели: «Губернский комиссар является, прежде всего, представителем власти центрального правительства и обязан руководствоваться его указаниями, проводить его политику, не допуская никаких отклонений от нее в пользу каких-либо местных или партийных влияний... За попытки проводить какие бы то ни было противоречащие политике Временного правительства течения, а тем более за содействие или попустительство захватам и самочинным действиям каких-либо групп или контрреволюционным начинаниям, я буду предавать виновных в том комиссаров суду».

### 8.3. Общественные организации в переходный период

Анализируя систему государственного управления рассматриваемого периода необходимо учитывать деятельность многочисленных общественных организаций, как существовавших до революции, так и возникших в 1917 г., поскольку часть из них претендовала на функции органов государства и после октябрьского переворота уча-

ствовала в оформлении новой государственной системы. Речь здесь прежде всего идет о *Советах депутатов (рабочих, солдатских, крестьянских)* — основы будущего государственного устройства России. Примерно с середины сентября большевики выдвигают задачу вооруженного восстания и передачи власти Советам, имевшим разветвленную территориальную сеть, в которых они к этому времени имели подавляющее влияние.

Представители крупного бизнеса, объединившиеся в *Совет съездов представителей промышленности и торговли*, также претендовали на властные функции, особенно в сфере государственного регулирования экономики.

С падением монархии крупный бизнес на основании программы Прогрессивного блока определил свою позицию по этой проблеме:

- 1) провозглашение принципа сотрудничества с «общественностью»;
- 2) признание правительством необходимости сочетать «с принципом общественности все то, что имеется жизнеспособного в старом, и влить в него свежие силы» при отказе от «радикальной ломки и уничтожения всего старого и замены его новым» (Рябушинский).

В соответствии с этим, сразу же после революции буржуазия потребовала быстрейшего возобновления «обычной» деятельности всех звеньев управления, в том числе и регулирующих органов.

Уже 3 марта 1917 г. Совет съездов представителей промышленности и торговли рассмотрел вопрос «о восстановлении нормальной работы Особых совещаний» и признал необходимым возобновить их деятельность, поскольку «текущие неотложные нужды промышленности, в особенности работающей на оборону, требуют немедленного возобновления работ особых совещаний по топливу, продовольствию и перевозкам»<sup>1</sup>.

Одновременно основные предпринимательские организации выступили с предложением реорганизовать органы регулирования. Достаточно большая активность была проявлена в регионах по совершенствованию территориального регулирования на базе заводских совещаний. Так, 8 марта Екатеринославское заводское совещание предложило Особому совещанию по обороне безотлагательно учредить в Донбассе особый орган, объединяющий «все существующие распределительные организации по снабжению сырьем и продовольствием железных дорог, заводов, рудников и населения» с предоставлением ему «чрезвычайной власти самостоятельного распоряжения».

Это предложение являлось развитием общей тенденции к координации мобилизационных действий на уровне регионов в противовес бюрократическим методам центральной власти. 13 марта 1917 г. постановлением правительства был учрежден Временный комитет Донецкого бассейна с соответствующими функциями, правда, с уча-

<sup>1</sup> *Экономическое положение России...* Ч. 1. С. 243.

стием и представителей Советов для обеспечения более широкой общественной поддержки.

Важным завоеванием крупного бизнеса стало непосредственное внедрение его представителей в государственные структуры, чему способствовало принятое 5 марта решение о замене принципа назначения председателей и заместителей отраслевых комитетов министерства торговли и промышленности принципом их выборности<sup>1</sup>. В результате, если до февраля большинство в Особых совещаниях составляли чиновники (представители от ведомств, Государственного совета и Думы), то к лету 1917 г. их деятельность определяли промышленные круги.

В стороне от участия в государственном хозяйствовании в новых условиях не могли остаться также и территориальные общественные организации. Военно-промышленные комитеты, Земский и Городской союзы освобождались от прежней казенной опеки и наделялись широкими полномочиями государственного характера. На заседании Временного правительства 16 марта 1917 г. министрам финансов и торговли и промышленности было предложено разработать общий вопрос «о предстоящей деятельности Земского и Городского союзов как правительственных учреждений». Правительство предоставило Земскому союзу монопольное право скупки кожевенного сырья и распределения между кожевенными заводами на территории Европейской России. *Центральный военно-промышленный комитет (ЦВПК)* получил такое же право на скупку, распределение и вывоз поташа, являвшегося важнейшим сырьем при производстве взрывчатых веществ.

**Общественные исполнительные комитеты** Определенную роль в структурировании государственной власти в новых политических условиях сыграл институт, определяемый обобщающим термином «*общественные исполнительные комитеты*» (ОИК)<sup>2</sup>.

Возникшие раньше других организаций комитеты после свержения монархии в регионах (губерниях, уездах, волостях) под различными наименованиями (комитет общественной безопасности, комитет революционного порядка, народный комитет, комитет народной власти, народный совет и т.д.) до лета 1917 г. претендовали на властные функции, в том числе и в сфере хозяйствования. Они

<sup>1</sup> Совет Общества фабрикантов хлопчатобумажной промышленности предложил избрать председателем Комитета хлопкоснабжения (вместо Н.И. Гучкова) известного текстильного магната Н.Д. Морозова. Комитеты по делам суконной и бумажной промышленности оставили старых председателей — А.Я. Чемберса и проф. Е.Л. Зубашева, так как они являлись прямыми представителями промышленников. Председателем Комитета по делам льняной и джутовой промышленности был избран проф. С.А. Федоров — председатель Совета съездов представителей льняного дела. Руководство топливным делом правительством возложило на Я.Д. Прядкина, ведущего деятеля Совета съезда горнопромышленников юга России и т.д.

<sup>2</sup> *Герасименко Г.А.* Первый акт народовластия в России: общественные исполнительные комитеты. М., 1992.

выявили важную тенденцию в реализации интересов представителей «мелкобуржуазной стихии».

Всего образовалось 64 губернских комитета, 59 из которых было создано с 28 февраля по 6 марта. В течение марта и второй половины апреля комитеты учреждены в уездах и волостях. Одновременно увеличивался их численный состав. В мае рост прекратился и начался период свертывания активности.

Для понимания причин процесса любопытна оценка экспертов Временного правительства: «Характер настроений на местах таков — после большого праздника и подъема наступают будни. В городах обыватель, стремительно вышедший на улицу в первый момент, скоро убедился, что ничего катастрофического не произошло, и, удовлетворившись сознанием, что революция закончена, свобода завоевана, разошелся по домам. Первый революционный период, период взбаламученного моря, к концу третьего месяца приблизительно закончился»<sup>1</sup>.

Тем не менее многие губернские и уездные комитеты, действуя как власть, предпринимали попытки проведения экономических мероприятий: введение 8-часового рабочего дня, повышение заработной платы, снабжение потребительскими товарами. Нередкими были случаи, когда комитеты вмешивались в сферу деятельности предпринимателей. Они запрещали останавливать фабрики и заводы или сокращать производство, вводили контроль за производственной деятельностью, в отдельных случаях принуждали владельцев предприятий возобновлять их работу.

Весьма важное место в политике общественных комитетов занимал аграрный вопрос. Крестьянские съезды, которые по преимуществу созывались комитетами, зачастую принимали решения по вопросам, которые относились к компетенции правительства. Например, II крестьянский съезд Самарской губернии (май 1917 г.) объявил, что все земли — частновладельческие, казенные, банковские, удельные, монастырские, кабинетные, церковные, не обрабатываемые собственным трудом, немедленно поступают в ведение и под контроль комитетов народной власти, а владельцы этих земель отстраняются от распоряжения ими.

Однако пестрота социального состава, а следовательно, противоречивость интересов, предопределила бесперспективность властных претензий ОИК на губернском и уездном уровнях за короткий промежуток времени.

Низовые структуры ОИК проводили более активную и целенаправленную политику. Уездные комитеты конфисковывали и распределяли между крестьянами сенокосные угодья и пастбища, расторгали временные договоры, устанавливали новые, более подходящие для крестьян условия аренды земли, вторгались в пользование лесными

угодьями. По мере нарастания революционной волны и расширения в комитетах крестьянского представительства политика комитетов становилась все более радикальной. Волостные комитеты считали себя вправе распоряжаться продовольственными ресурсами, вели учет продуктов, устанавливали предельные цены, конфисковывали сокрытые от учета запасы, перераспределяли продовольствие. Более того, комитеты вводили налоги на помещиков и объявляли себя распорядителями всех земельных угодий, что вызывало нарастающую негативную реакцию правительства.

В условиях развивавшегося экономического и политического кризиса ОИК всех уровней к осени 1917 г. уступили нишу местным Советам и фактически прекратили свою деятельность. Отражением фактического банкротства института ОИК можно считать Демократическое совещание 14—22 сентября 1917 г. В числе 1582 делегатов преобладали представители местного самоуправления и Советов. Тем не менее, общественные исполнительные комитеты, значительно усложнив экономико-политическую структуру общества, стали важным фактором трансформации государственной системы.

**Фабрично-заводские комитеты** В городах на властные функции нарастающими темпами претендовали фабрично-заводские комитеты, которые стали основой создания в 1918 г. Высшего Совета народного хозяйства.

Декретом Временного правительства от 22 апреля 1917 г. рабочие комитеты получили законодательное признание как органы, уполномоченные представлять рабочих во всех делах и переговорах с предпринимателями и правительством. Первыми требованиями были 8-часовой рабочий день и повышение заработной платы. Однако вскоре эти требования переросли в попытки со стороны рабочих комитетов участвовать в управлении и самим вступить во владение предприятиями. Большевики быстро уловили тенденцию роста активности рабочих комитетов и сразу направили свои усилия на установление контроля над ними. 30 мая 1917 г. состоялось совещание, в котором приняли участие более 400 представителей фабрично-заводских комитетов Петроградской области. Ленин подготовил к совещанию проект резолюции, которая получила одобрение Центрального Комитета партии, а также состоявшего преимущественно из большевиков организационного бюро этого совещания.

В принятой резолюции впервые был выдвинут тезис о *«рабочем контроле»*, ставший позднее программным требованием ВКП(б).

Путь к спасению от катастрофы лежит только в установлении действительно рабочего контроля за производством и распределением продуктов. Для такого контроля необходимо, во-первых, чтобы во всех решающих учреждениях было обеспечено большинство за рабочими не менее трех четвертей всех голосов при обязательном привлечении к участию как не отошедших от дела предпринимателей, так и технически научно образованного персонала; во-вторых, чтобы фабричные и заводские комитеты, центральные и местные Советы рабочих, сол-

датских и крестьянских депутатов, а равно профессиональные союзы, получили право участвовать в контроле с открытием для них всех торговых и банковских книг и обязательством сообщать им все данные; в-третьих, чтобы представители всех крупных демократических и социалистических партий получили такое же право. Рабочий контроль, признанный уже капиталистами в ряде случаев конфликта, должен быть немедленно развит путем ряда тщательно обдуманных и постепенных, но без всякой оттяжки осуществляемых мер в полное регулирование производства и распределения продуктов рабочими.

В резолюции содержались также положения, затрагивающие государственное устройство: необходимость организации в общегосударственном масштабе прямого продуктообмена между городом и деревней, введение «всеобщей трудовой повинности» и «рабочей милиции».

Фабричные комитеты быстро набирали силу, и Петроградское совещание фабрично-заводских комитетов накануне Октябрьской революции провозгласило себя «Первым всероссийским совещанием фабрично-заводских комитетов», постановив приступить к созданию организации, которая объединила бы такие комитеты всей страны. При этом центральному органу совещания уже придавались функции государственных органов («регулирование народного хозяйства») через проведение всеобъемлющего учета производства и распределения продуктов. На этой базе предполагалось строительство нового государства.

Все граждане превращаются здесь в служащих по найму у государства, каковыми являются вооруженные рабочие. Все граждане становятся служащими и рабочими одного всенародного государственного «синдиката». Все дело в том, чтобы они работали поровну, правильно соблюдали меру работы и получали поровну. Учет этого, контроль за этим упрощен капитализмом до чрезвычайности, до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответствующих расписок (*Ленин В.И.* Государство и революция).

\* \* \*

Крушение монархии и приход к власти представителей партий и партийных блоков знаменовал собой переход к новой форме государственности в России — республике. С этой точки зрения процессы государственного строительства не прерываются в октябре 1917 г. Однако переустройство страны на принципах буржуазной демократии потерпело неудачу. В целом попытки Временного правительства переустроить Россию потерпели крах, причины чего в целом сформулировал его председатель:

Если вся деятельность по осуществлению внутренней реформы в конце концов не дала результатов, то это в большей степени объясняется тем, что Временное правительство оказалось неспособным решить проблему создания стабильного демократического режима для осуществления и закрепления этих реформ... (*Керенский А.Ф.* Разрушается мир старый и возникает новый (отрывки из книги воспоминаний) // Московские новости, № 32. 12 августа 1990 г.).

## *Вопросы для повторения*

- 1. В чем особенности положения Временного правительства?*
- 2. Что и как выполнило Временное буржуазное правительство в области государственного строительства в России после Февральской революции?*

## Государственное устройство и аппарат управления

Февраль—октябрь 1917 г.

### ***Переход от монархии к республике***

*Временное правительство являлось единственным высшим органом государства по вопросам законодательства, управления, суда и надзора*

### ***Февральская революция***

*2 марта 1917 г. — Манифест Николая II об отречении от престола*

*1 сентября 1917 г. — Россия объявлена республикой*

*Временный комитет Государственной думы*

*Временное правительство — законодательный и распорядительно-исполнительный орган*

*Соборные совещания (кроме Совещания по продовольствию)*

*Экономическое совещание*

*Юридическое совещание*

*Совещание по реформе местного самоуправления*

*Всероссийский центральный исполнительный комитет*

*Совет рабочих и солдатских депутатов (27 февраля 1917 г.)*

*Министерство продовольствия*

*Министерство труда*

*Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц*

*Министерство вероисповедания*

*Губернские, городские и уездные комиссары Временного правительства*

*Революционные суды*

## Памятники права

*Манифест Николая II об отречении от престола 2 марта 1917 г.*

*О судах по административным делам — май 1917 г.*

# СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ (1917—1977)

## Термины и понятия

<i>Аннексия</i>	<i>Конституционные</i>	<i>Рабоче-крестьянская</i>
<i>Военный коммунизм</i>	<i>демократы</i>	<i>Инспекция</i>
<i>Главквизм</i>	<i>Контрибуция</i>	<i>(Рабкрин, РКП)</i>
<i>Диктатура</i>	<i>Конфискация</i>	<i>Советрабоче-</i>
<i>пролетариата</i>	<i>Национализация</i>	<i>крестьянской</i>
<i>Индустриализация</i>	<i>Новая экономическая</i>	<i>обороны (СРКО)</i>
<i>Коллективизация</i>	<i>политика (НЭП)</i>	<i>Советы</i>
<i>Командно-административ-</i>	<i>Общественное</i>	<i>Социализация</i>
<i>ная система</i>	<i>социалистическое</i>	<i>Триумвират</i>
<i>Комитеты бедноты</i>	<i>государство</i>	

начавшийся буржуазно-демократический этап революции сменяется советским этапом развития страны. В 1918 г. принята первая Конституция РСФСР.

После выхода России из Первой мировой войны весной 1918 г. Гражданская война в стране приняла полномасштабный характер. В условиях Гражданской войны появляются новые органы управления — главки и центры.

В 1922 г. на территории бывшей Российской империи сложились советские республики, был образован СССР. В 1924 г. была утверждена первая Конституция СССР. Конституция устанавливала принципы диктатуры пролетариата в государстве. Конституция 1936 г. провозгласила победу социализма в стране.

Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны претерпел коренные изменения. Во главе с И.В. Сталиным создается Государственный комитет обороны, сосредоточивший всю власть в стране.

В послевоенный период военные государственные органы были упразднены, проводились изменения в организационной структуре министерств. Было решено, что государство диктатуры пролетариата переросло в общественное социалистическое государство.

В последующие годы государственный аппарат претерпевал реорганизации, связанные с реформированием командно-административной системы. В итоге это привело лишь к восстановлению основных довоенных параметров управления.

## 9.1. Становление советской системы государственного управления (1917—1922)

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

Временное правительство низложено. Государственная власть перешла в руки органа Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов — Военно-революционного комитета (ВРК), стоящего во главе петроградского пролетариата и гарнизона<sup>1</sup>.

Вечером 25 октября открылся II Всероссийский съезд Советов, который провозгласил изменение государственной власти:

Опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона, съезд берет власть в свои руки... Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов...<sup>2</sup>

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

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

<sup>1</sup> Ленин *В.И.* Поли. собр. соч. Т. 35. С. 1.

<sup>2</sup> См.: *Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов: Сб. документов.* М., 1957. С. 15—16.

По поводу принципов формирования правительства (многопартийное или однопартийное) на съезде произошла острая дискуссия. Левые эсеры, стремившиеся к созданию широкой социалистической правительственной коалиции, отказались войти в правительство. В результате его сформировали большевики в следующем составе: председатель — *В.И. Ленин* (Ульянов), народные комиссары: по внутренним делам — *А.И. Рыков*, земледелия — *В.П. Милютин*, труда — *А.Г. Шляпников*, торговли и промышленности — *В.Л. Ногин*, по иностранным делам — *Л.Д. Троцкий* (Бронштейн), финансов — *И.И. Скворцов* (Степанов), просвещения — *А.В. Луначарский*, юстиции — *Г.И. Оппоков* (Ломов), продовольствия — *И.А. Теодорович*, почт и телеграфа — *Н.П. Авилов* (Глебов), по делам национальностей — *И.В. Сталин* (Джугашвили), комитет по военным и морским делам — *В.А. Антонов* (Овсеенко), *Н.В. Крыленко* и *П.Е. Дыбенко*.

**ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ ЛЕНИН (УЛЬЯНОВ)** В 1891 г. сдал экзамены за курс юридического факультета при Петербургском университете. В конце 1880-х — начале 1890-х гг. участник народовольческих кружков, затем марксист. В 1903 г. возглавил фракцию большевиков. В 1917 г. возглавил руководство Октябрьским восстанием в Петрограде. На II Всероссийском съезде Советов избран председателем Совнаркома. Проводил политику «красного террора», «военного коммунизма», инициатор ликвидации оппозиционных партий и их органов печати, высылки из страны видных представителей интеллигенции, не согласных с политикой новой власти, репрессий в отношении «социально чуждых элементов». Видел в диктатуре пролетариата средство построения социализма и коммунизма. Острый кризис в стране в результате Гражданской войны, неоправдавшиеся надежды на революцию в Европе привели Ленина к признанию ошибочности политики «военного коммунизма» и необходимости перехода к новой экономической политике. В 1922 г. тяжело заболел, с декабря не участвовал в политической деятельности. *{История Отечества: Энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 1999.}*

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

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

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

Существование Советской власти было невозможно без коренной ломки старых аграрных отношений. *Декрет о земле* стал основой

преобразования деревни. Он утвердил главные принципы аграрной политики Советской власти: конфискацию помещичьих земель, передачу помещичьих имений, «равно как всех земель удельных, монастырских, церковных, со всем их живым и мертвым инвентарем»<sup>1</sup>, в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов.

Важно вспомнить основные положения Декрета. Он декларировал отмену частной собственности на землю (ст. 1); превращение высококультурных хозяйств (питомников, садов, племенных хозяйств и т.д.) в показательные государственные или общественные имения (ст. 3, 4), остальные подлежали разделу; раздел конфискованной земли по трудовой или потребительской норме с периодическими переделами (ст. 7, 8). Положения Декрета развил принятый ВЦИК 27 января (9 февраля) 1918 г. *закон о социализации земли*. В нем определялись порядок раздела конфискованных земель и потребительско-трудовая норма, которая должна была рассчитываться так, чтобы обеспечить «возможность безбедного существования семьи землевладельца», но «не превышала бы трудоспособность наличных сил каждого отдельного хозяйства»<sup>2</sup>.

**Изменения в государственном аппарате** Для поддержки своей политики в деревне специальным декретом в июне 1918 г. были учреждены *комитеты бедноты* (комбеды), зачастую в противовес существовавшим Советам. Официальное назначение комбедов — перераспределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий в пользу бедноты. В то же время комбеды служили своеобразной базой для деятельности продотрядов, проведения заготовительных кампаний, реквизиций и конфискаций продовольствия. Введение комбедов вызвало повсеместное недовольство крестьян, послужило одним из факторов разжигания гражданской войны. Отмена комбедов была одним из пунктов, которые выдвигали левые эсеры в период московского мятежа в июле 1918 г. Осенью 1918 г. комбеды были распущены или слиты с Советами.

Положение большевистского правительства было неустойчивым. Воспрепятствовать государственному перевороту должен был созданный 24 октября 1917 г. *Комитет общественной безопасности*. 26 октября главным образом эсерами и меньшевиками — членами Городской думы, прежнего ВЦИК, исполкома Всероссийского Совета крестьянских депутатов, ушедшими со II съезда Советов членами фракций социалистических партий — был создан Комитет спасения Родины и революции. Комитет планировал одновременно с вступлением в Петроград войск генерала Краснова поднять восстание против большевиков. Левое крыло меньшевиков и эсеров, не поддерживая вооруженные выступления, тем не менее осуждало большевиков за узур-

<sup>1</sup> *История социалистической экономики СССР*. Т. 1. М.: Наука, 1976. С. 133.

<sup>2</sup> *Декреты Советской власти*. Т. 1. М., 1957. С. 17—18.

пацию власти. *Всероссийский исполнительный комитет профсоюза железнодорожников* (Викжель) потребовал начать переговоры с целью создания однородного социалистического правительства. Большевики согласились на расширение «базы правительства», изменение его состава и даже склонялись к исключению из него Ленина и Троцкого, чего добивались меньшевики и эсеры. Тем не менее они отстаивали другие решения II съезда Советов.

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

К началу 1918 г. наркоматы в основном были сформированы. Одновременно прекращалась деятельность министерств Временного правительства. Декретами Советской власти были распущены Экономический совет, Государственный комитет по народному образованию, Адмиралтейство-совет, Государственный совет и его канцелярия, канцелярия Государственной думы и ее Временного комитета и другие учреждения.

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

Были упразднены все прежние органы юстиции: окружные суды, судебные палаты, Правительствующий сенат, прокуратура, институты судебных следователей, присяжных поверенных и частных

адвокатов. Была приостановлена деятельность мировых судов. Декретом СНК от 22 ноября 1917 г. были учреждены выборные *народные суды*, состоявшие из председателя и народных заседателей. Для рассмотрения особо опасных для Советской власти преступлений создавались *революционные трибуналы*. Новые судебные органы работали под контролем *Народного комиссариата юстиции* (Наркомюста).

Одной из неотложных задач, вставших с первых дней революции перед Советским государством, явилась организация обороны. В существовавшей армии были отменены все воинские звания, введен принцип выборности командиров и институт солдатских комитетов, контролировавший штабы и другие военные учреждения. Одновременно началась демобилизация старой армии и реорганизация структур Военного министерства, чем занимался Комитет по военным и морским делам (в ноябре 1917 г. был преобразован в Народный комиссариат по военным делам). В январе—марте 1918 г. из военного аппарата было уволено более тысячи служащих, а также расформирован ряд управлений, советов и совещаний. А 15 января 1918 г. В.И. Ленин подписал *Декрет «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии»*. Первоначально РККА строилась на добровольческих началах. В феврале 1918 г. был опубликован Декрет об организации *Рабоче-Крестьянского Красного Флота* и создан комиссариат по морским делам.

**Конституционная база** Для Временного революционного правительства особенно важно было создать конституционную базу новой власти. Но высший законодательный орган — Учредительное собрание — не мог обеспечить этого. Выборы в него были назначены еще Временным правительством, но состоялись они в середине ноября 1917 г. Большинство голосов было подано за кандидатов партии социалистов-революционеров. Из 715 депутатов Учредительного собрания 412 являлись эсерами. Партия большевиков имела в нем 183 мандата. На долю остальных партий — от монархистов и кадетов до меньшевиков и анархистов приходилось 120 мест. Был выдвинут лозунг *«Вся власть Учредительному собранию!»* в противопоставление лозунгу *«Вся власть Советам!»*. Во исполнение решения ЦК РСДРП(б) председатель **ВЦИК Я.М. Свердлов** (1885—1919), открывший Учредительное собрание 5 января 1918 г., огласил утвержденную накануне **ВЦИК «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа»** и предложил депутатам Учредительного собрания принять этот конституционный по своему характеру документ. После того как представители большинства отказались сделать это, Я.М. Свердлов закрыл заседание. В ночь на 7 января 1918 г. **ВЦИК** принял постановление о роспуске Учредительного собрания.

10 января 1918 г. в Петрограде в Таврическом дворце открылся **III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов**. 13 января открылся **III Всероссийский съезд Советов крестьянских**

депутатов. Оба съезда приняли решение об объединении. В работе объединенного III Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов приняли участие 1647 депутатов с решающим голосом и 219 с совещательным. Более 860 делегатов являлись большевиками. Съезд заслушал доклады председателя ВЦИК Я.М. Свердлова и председателя СНК В.И. Ленина, содержавшие отчеты о работе высших органов Советского государства, и одобрил их. Съезд принял *«Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа»* — первый конституционный акт Советской Республики. Съезд определил форму государственного строя России в пункте первом принятой Декларации: «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам»<sup>1</sup>. В *«Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа»* и в принятой резолюции о федеральных органах было завершено оформление Российской Федерации «на основе свободного союза свободных наций». ВЦИКу было поручено разработать и внести на очередной съезд Советов Конституцию РСФСР. Был одобрен роспуск Учредительного собрания и утверждено постановление «О новом обозначении существующей верховной государственной власти». Слово «временное» из наименования Советского правительства было исключено.

**Формирование органов хозяйственного управления** Отраслевые наркоматы, занимавшиеся преимущественно политическими проблемами и решением задач отдельных отраслей, не могли наладить регулирование экономики как целого. Поэтому было необходимо «высшее экономическое учреждение, направляющее (регулирующее) все народное хозяйство...»<sup>2</sup>. Вокруг вопросов о назначении, функциях, подчиненности нового органа в партийно-правительственных кругах разгорелась острая дискуссия, и в октябре—ноябре 1917 г. сформировались две весьма различные позиции.

Одну из них представлял *Центральный совет фабрично-заводских комитетов* (ЦС ФЗК). Фабзавкомы, возникшие стихийно в период февральской революции, играли значительную роль в контроле над деятельностью своих предприятий. ЦС ФЗК предлагал создать орган под названием «Высший совет народного хозяйства» в качестве боевого органа пролетарской диктатуры с широкими правами непосредственного регулирования: конфискации предприятий, объединения их в тресты и осуществления других мер в области организации производства и распределения.

ЦС ФЗК выражал взгляды революционно настроенного пролетариата, стремившегося форсировать процесс создания нового бесклассового общества. Ведь такой проект соответствовал пониманию им задач революции — полная экспроприация экспроприаторов. Вслед-

<sup>1</sup> *Декреты Советской власти*. М., 1957. Т. 1. С. 341.

<sup>2</sup> *Ленин В.И.* Поли. собр. соч. Т. 35. С. 104.

ствии этого из сферы охвата ВСНХ выводились непромышленные отрасли.

В.И. Ленин одобрил инициативу ЦС ФЗК, отметив удачное название органа. Но, видимо, он не считал этот вариант единственно возможным, так как такая постановка вопроса шла несколько вразрез с его представлениями о переходном периоде и, в частности, о национализации. Он организует группу из видных деятелей (В.В. Оболенский-Осинский, В.М. Смирнов, М.А. Савельев), которая уполномочивалась «вести работы по организации Высшего экономического совещания». Таким образом, позиции ЦС ФЗК противостояло мнение о необходимости создания координационного центра по развитию народного хозяйства.

1 декабря 1917 г. состоялось заседание СНК по проекту декрета. Докладывал Н.И. Бухарин (1888—1938). В проекте фигурировало «Высшее экономическое совещание». Оно рассматривалось как орган преимущественно совещательного характера при СНК, разрабатывающий проекты, способствующий согласованию деятельности отдельных наркоматов, инструктирующий рабочий контроль. Совещание предлагалось создать на базе экономических учреждений, существовавших при Временном правительстве.

**Декрет о ВСНХ** Проект декрета после доработки был принят и передан на рассмотрение **ВЦИК**. ЦС ФЗК во **ВЦИК** категорически возражал против создания Совещания. 6 декабря 1917 г. в «Правде» был опубликован «Проект положения о Высшем совете народного хозяйства», отражавший установки большевистской фракции **ВЦИК**. Однако дискуссии вокруг него не прекращались. Вопрос четырежды стоял на повестке дня **ВЦИК** (7, 8, 10, 14 декабря). И только после вмешательства В.И. Ленина, который указал, что «Высший совет народного хозяйства не может быть сведен к парламенту, а должен быть таким же боевым органом для борьбы с капиталистами и помещиками в экономике, каким Совет народных комиссаров является в политике»<sup>1</sup>. «Декрет о ВСНХ» был утвержден и опубликован 18 декабря в «Газете Временного рабочего и крестьянского правительства».

В.И. Ленин в данном случае поддержал мнение ЦС ФЗК и большевистской фракции **ВЦИК**. Но его отношение к ВСНХ как органу преимущественно регулирующему, на наш взгляд, еще не изменилось. Весьма возможно, что он пошел на компромисс в условиях угрозы экономического коллапса, когда всякое промедление с налаживанием хозяйственной жизни было непозволительным. И в принятом «Положении о **ВСНХ**» упор делался именно на его роль общехозяйственного центра; на **ВСНХ** были возложены функции по организации народного хозяйства и государственных финансов: «С этой целью **ВСНХ** вырабатывает общие нормы и планы регулирования эконо-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 134.

мической жизни страны, согласует и объединяет деятельность центральных и местных регулирующих учреждений, соответствующих народных комиссариатов...»<sup>1</sup>.

Тем не менее тенденции к централизации хозяйственной жизни и ее непосредственному регулированию в это время проявлялись уже довольно определенно. Питательной почвой для них явилось нарастание экономических трудностей, что неумолимо требовало сосредоточения в одних руках всех ресурсов страны.

На должность председателя ВСНХ с правами народного комиссара был назначен В.В. Осинский. Сначала деятельность аппарата была направлена на создание рациональной организационной структуры, сочетающей отраслевой и территориальный подходы к регулированию производства. Были созданы отраслевые объединения: *главные и центральные комитеты (главки и центры)*. В январе 1918 г. организуется отдел металла с функциями регулирования и управления рудной и металлургической промышленности. Через месяц был создан отдел металлообрабатывающей промышленности и машиностроения. Вскоре эти отделы объединились и образовался единый регулирующий и управляющий центр металлопромышленности.

**Функции ВСНХ** На ВСНХ как координирующий центр возлагалась обязанность согласовывать работу центральных и местных учреждений, наркоматов и ведомств (Наркомпрод, Наркомзем, Наркомфин, Совещания по топливу, металлу и т.д., экономические отделы местных Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов). На местах ВСНХ опирался на созданные районные (областные), губернские и уездные совнархозы с функциями контроля.

Ускоряющийся процесс национализации потребовал от ВСНХ перехода от общего руководства промышленностью к непосредственному управлению ею. Но при этом усилились противоречия с хозяйственными наркоматами. А.И. Рыков, председатель ВСНХ с апреля 1918 г., и некоторые наркомы (Шляпников, Серeda) настаивали на предоставлении ВСНХ функций высшего экономического органа, что означало объединение всех наркоматов под эгидой ВСНХ, предоставление последнему права определять экономическую политику и регулировать экономическую жизнь страны<sup>2</sup>.

Эти идеи были изложены на I Всероссийском съезде совнархозов (26 мая — 4 июня 1918 г.), где было принято новое «Положение о ВСНХ». Однако СНК его не утвердил.

На съезде обсуждался вопрос о единоначалии и было выработано «Положение об управлении национализированными предприятиями». Предусматривалась в основном трехступенчатая система руководства: центральное правление ВСНХ — областное правление — предпри-

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т. 1. С. 172—174.

<sup>2</sup> Авдаков Ю.К. Организационно-хозяйственная деятельность ВСНХ в первые годы Советской власти (1917—1921 гг.). М.: Изд-во МГУ, 1971. С. 12.

ятие; для предприятий, подчиненных непосредственно центру, — двухступенчатая схема: центральное правление — предприятие.

8 августа 1918 г. Совнаркомом утверждается новое «Положение о ВСНХ», в котором указывалось, что ВСНХ является лишь экономическим отделом ВЦИК, ответственным перед ним и СНК. При этом непосредственное руководство ВСНХ осуществлял теперь только в отношении промышленности. Его роль как общехозяйственного центра в значительной степени снижалась.

**Рабочий контроль в новой государственной системе** В новой государственной системе большая роль отводилась рабочему контролю. Выше говорилось, что органы рабочего контроля возникли еще во время февральской революции в форме фабрично-заводских комитетов. Новое руководство страны рассматривало их как один из переходных шагов к социализму<sup>1</sup>, видело в практическом контроле и учете не только контроль и учет результатов производства, но и форму организации, налаживания производства массами трудящихся, поскольку перед всенародным контролем им ставилась задача «правильно распределить труд». Рабочий контроль предполагалось осуществлять в течение продолжительного периода, о чем свидетельствует выдвинутая VI съездом РСДРП(б) (июль—август 1917) задача: «Рабочий контроль должен быть развит путем постепенно осуществляемых мер в полное регулирование производства<sup>2</sup>». Однако на практике сфера действия рабочего контроля уже в первые месяцы Советской власти форсированно сужалась в условиях начавшейся национализации. 14 (27) ноября 1917 г. принимается «Положение о рабочем контроле». Его выборные органы намечалось создавать на всех предприятиях, где использовался наемный труд: в промышленности, на транспорте, в банках, торговле, сельском хозяйстве. Контролю подлежали производство, снабжение сырьем, продажа и хранение товаров, финансовые операции. Устанавливалась судебная ответственность владельцев предприятий за невыполнение распоряжений рабочих-контролеров. В ноябре—декабре 1917 г. рабочий контроль был установлен на большинстве крупных и средних предприятий в главнейших промышленных центрах.

Рабочий контроль стал школой подготовки кадров советского хозяйственного аппарата и важным средством налаживания государственного учета ресурсов и потребностей.

В целом к началу Гражданской войны система государственного управления народным хозяйством выглядела следующим образом. ЦК партии разрабатывал основы деятельности хозяйственного аппарата. Общее руководство осуществлял Совнарком, решая наиболее важные вопросы. Отдельными сторонами народно-хозяйственной жизни руководили наркоматы. Их местными органами являлись со-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 31. С. 56.

<sup>2</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. С. 490.

ответствующие отделы исполкомов Советов. ВСНХ, созданный вначале как общехозяйственный центр, в конкретных исторических условиях «красногвардейской атаки» на капитал и под влиянием их трансформируется, сосредоточиваясь в основном на управлении промышленностью.

**Создание Красной Армии** Важным звеном в государственной системе является армия. Отряды Красной Гвардии, находившиеся в распоряжении Военно-революционного комитета (ВРК), не могли выполнять функцию защиты нового государства. Но и использование старой армии было невозможно, поскольку она находилась в стадии распада. Поэтому встал вопрос о судьбе старой армии и всего военно-регулирующего механизма в лице министерств, штабов, военно-учебных заведений и т.д. В декабре 1917 г. СНК признал необходимость создания новой армии, а 15 января 1918 г. специальным декретом СНК провозглашалось создание Рабоче-Крестьянской Красной Армии (РККА) на добровольных началах. К маю РККА насчитывала в своих рядах около 300 тыс. человек.

На V Всероссийском съезде был законодательно оформлен переход ко *всеобщей воинской повинности*, хотя еще в начале апреля 1918 г. были созданы волостные и уездные, губернские и окружные военные комиссариаты, призванные организовать учет военнообязанного населения страны. 22 апреля 1918 г. декретом ВЦИК было введено *всеобщее обязательное военное обучение мужчин* (Всевобуч). 11 июня 1918 г. СНК объявил призыв в Красную Армию рабочих и трудящихся крестьян 1893—1897 гг. рождения в 51 уезде Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов, что означало практический отказ от добровольческого принципа формирования армии. К осени 1918 г. в Красной Армии было около миллиона бойцов.

Управление военным ведомством было сосредоточено в руках коллегии *Народного комиссариата по военным и морским делам*. Позднее (сентябрь 1918) был образован *Революционный Военный Совет Республики* (РВСР) как орган политического управления для координации боевых действий Красной Армии на различных фронтах (председатель в обоих учреждениях — Л.Д. Троцкий). В ноябре того же года был образован *Полевой штаб*, осуществлявший непосредственное руководство военными действиями. Образование *Совета рабочей и крестьянской обороны* завершило серию мер по организации руководства Красной Армией.

**Конституция РСФСР 1918 г.** Победа Советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привела к необходимости подготовки и принятия основополагающего юридического документа, закрепляющего в законодательстве сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся струк-

туры власти, которые определялись понятием «диктатура пролетариата» (Советы, партия, профсоюзы).

Рассматривая процесс подготовки Конституции, следует учитывать следующие обстоятельства:

- углубление экономического кризиса, начавшегося в связи с мировой войной и усугублявшегося стихийными процессами после Октября 1917 г. (развертывание национализации промышленности и транспорта, начало «черного передела» земли и связанные с этим проблемы со снабжением городов довольствием);
- острую политическую ситуацию. Первоочередной задачей этого периода была реализация лозунга «Мир — народам», т.е. выход из Первой мировой войны (Брест-Литовский кризис);
- партийные методологические установки, которые подразумевали, что республика, для которой составлялась Конституция, есть переходный этап на пути к мировой социалистической революции или федерации республик;
- организационные проблемы, связанные с переводом правительства из Петрограда в Москву.

1 апреля 1918 г. ВЦИК решил создать *Комиссию по составлению проекта Конституции*. Председателем ее стал Я.М. Свердлов — председатель ВЦИКа. В состав комиссии вошли: *И.В. Сталин* (1878—1953) как представитель Совнаркома; *Ю.М. Стеклов* (1871—1941) — редактор газеты «Известия», *Я.И. Бухарин*, *М.Н. Покровский* (1868—1932) и представители комиссариатов внутренних дел, юстиции, по делам национальностей, по военным и морским делам и народного хозяйства. Проект был опубликован 3 июля 1918 г., и в тот же день он был представлен на утверждение Центральному комитету партии, до обсуждения на V Всероссийском съезде Советов (4—10 июля 1918 г.), и принят на заседании от 10 июля.

В Конституции закреплялась система государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации.

Первые четыре главы (Раздел первый) повторяли Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятую на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г.

В главе пятой второго раздела излагался ряд «общих положений», включая: федеративный характер республики (ст. 11); отделение церкви от государства и школы от церкви (ст. 13); свободу слова, мнений и собраний для рабочих, гарантируемую предоставлением в их распоряжение технических средств для издания газет, брошюр и книг, а также помещений для собраний «с обстановкой, освещением и отоплением» (ст. 15); признание труда обязанностью всех граждан работать с провозглашением принципа «Не трудящийся да не

ест» (ст. 18); всеобщую воинскую повинность для трудящихся, «на нетрудовые же элементы возлагается отправление иных военных обязанностей» (ст. 19); право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России, и право убежищ для иностранцев, преследуемых по политическим или религиозным мотивам; уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам (ст. 20—22).

### **КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, ПРИНЯТАЯ V ВСЕРОССИЙСКИМ СЪЕЗДОМ СОВЕТОВ В ЗАСЕДАНИИ от 10 июля 1918 г.**

*(Извлечение)*

Утвержденная III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа вместе с утверждаемой V Всероссийским съездом Советов Конституцией Советской Республики составляют единый основной закон Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Этот основной закон вступает в действие с момента его опубликования в окончательной форме в «Известиях Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов». Он должен быть опубликован всеми органами Советской власти и выставлен во всех советских учреждениях на видном месте.

V Всероссийский съезд Советов поручает Народному комиссариату просвещения ввести во всех без изъятия школах и учебных заведениях Российской республики изучение основных положений настоящей Конституции, а равно и их разъяснение и истолкование.

Обращают на себя внимание ст. 9 и 23, где определялось, что Конституция рассчитана на переходный период и основная ее задача «заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства ...в целях водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9), а для достижения этой цели и «руководствуясь интересами рабочего класса в целом», отдельные лица и отдельные группы лишаются прав, «которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции» (ст. 23).

**Высший орган власти** Главы с шестой по восьмую касались организации центральной власти. Высшая власть принадлежала *Всероссийскому съезду Советов*, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал «всецело ответственный» (ст. 29) перед ним *Всероссийский Центральный исполнительный комитет Советов* (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в периоды между съездами и являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом (ст. 31).

**ВЦИК** образовывал *Совет народных комиссаров* (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций» (ст. 38). Члены СНК возглавляли образуемые 18 народных комиссариатов (ст. 42), а также создаваемые при каждом из них коллегии.

В главе девятой были определены функции Всероссийского съезда Советов и ВЦИКа, в частности, утверждение, изменение и дополнение Конституции, изменение границ и компетенции областных советских союзов, объявление войны и заключение мира, общегосударственное законодательство и др. Главы с десятой по двенадцатую были посвящены организации областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов и образованию городских и сельских Советов.

**Избирательная система** В тринадцатой главе определялись избирательные права. Правом избирать и быть избранными признавались «все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», солдаты и нетрудоспособные. Однако исключение составляли лица, использующие наемный труд с целью извлечения прибыли, живущие на проценты с капитала, частные торговцы и посредники, монахи и священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома.

Хотя и провозглашалось, что Конституция является самой демократической в мире, она носила ярко выраженный классовый характер. Это определялось, прежде всего, порядком предоставления избирательного права. Кроме того, Конституция предоставляла рабочим преимущества при выборах высших органов власти. Так, губернские (т.е. сельские) съезды Советов выбирали делегатов на всероссийские съезды от количества избирателей в четыре раза большего, нежели городские Советы. В-третьих, для достижения «основной цели экспроприации буржуазии и подготовки условий для всеобщего равенства граждан Республики в области производства и распределения богатств» финансовая политика РСФСР «ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов Советской власти все необходимые средства..., не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности» (ст. 79).

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

**Раздел шестой устанавливал символику государства**  
**О ГЕРБЕ И ФЛАГЕ РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ**  
**ФЕДЕРАТИВНОЙ СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**  
**Глава семнадцатая**

89. Герб Российской Социалистической Федеративной Советской Республики состоит из изображений на красном фоне в лучах солнца золотых серпа и молота, помещенных крест-накрест рукоятками книзу, окруженных венцом из колосьев, и с надписью:

а) Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика и

б) Пролетарии всех стран соединяйтесь!

90. Торговый, морской и военный флаг Российской Социалистической Федеративной Советской Республики состоит из полотнища красного (алого) цвета, в левом углу которого — у древка, наверху, помещены золотые буквы РСФСР или надпись: Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика.

(СУ1918г. №51, ст. 582)

**Управление в период Гражданской войны** К лету 1918 г. в России разгорелась Гражданская война. В связи с усилением военной опасности ВЦИК принял 2 сентября 1918 г. постановление о превращении Советской республики в военный лагерь. Высшим органом государственной власти в стране стал организованный 30 ноября 1918 г. *Совет рабочих и крестьянской обороны*. Он был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и теснейшую координацию работы ведомств. Постановления Совета обороны были обязательны для всех центральных и местных ведомств и учреждений, для всех граждан страны. Оформившаяся к лету 1918 г. хозяйственная система управления была готова в основном к проведению жесткой централизации. Оставалось лишь откорректировать некоторые стороны ее деятельности, для того чтобы довести централизацию до уровня военной.

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

Оперативное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в основном в так называемых главных комитетах — *главках* или *центрах*, подчинявшихся ВСНХ (Главнефть, Главсоль, Центромедь и др.). До конца 1918 г. было создано 42 главка. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно зве-

но — *трест*, управлявший несколькими предприятиями. Предприятия лишались самостоятельности в целях выявления и максимального использования наличных ресурсов.

При местных Советах сохранились совнархозы. В их ведении находилось сравнительно небольшое количество мелких предприятий, не подчинявшихся непосредственно ВСНХ. Но продукция и этих предприятий находилась на учете центральных органов и распределялась ими. Фактически местные совнархозы распались на отдельные отраслевые главки и управления, поскольку находились в подчинении у соответствующих производственных отделов ВСНХ. Такая система централизованного управления получила название главкизма. Однако не прошло и двух лет, как эта система раскрыла свои слабые стороны. Именно об этом свидетельствуют документы IX съезда партии (март—апрель 1920 г.). В решениях съезда указывалось на разобщенность предприятий города, района и области, чрезмерную централизацию снабжения предприятий, отсутствие хозяйственной заинтересованности местных органов в результате деятельности предприятий, на элементы бюрократизма и волокиту.

Исходя из этого разрабатывались меры по усилению территориального управления и правильного его сочетания с отраслевым. Съезд предложил, сохраняя и развивая вертикальный централизм главков, сочетать его с горизонтальным соподчинением предприятий по линии хозяйственных районов.

В условиях чрезвычайных обстоятельств (нарастание экономического кризиса, начало Гражданской войны и иностранной интервенции, обострение политических и внутрипартийных противоречий) развертывается процесс сращивания партийных и государственных структур. Одним из первых документальных подтверждений этого процесса стали материалы IX съезда РКП(б). В резолюции съезда «Об очередных задачах хозяйственного строительства», наряду с признанием целесообразности проведения таких мер, как мобилизация квалифицированных рабочих и общие мобилизации по трудовой повинности, привлечение для решения хозяйственных задач трудовых армий, продолжение продовольственной разверстки и т.п., указывалось, что «основным условием хозяйственного возрождения страны является неуклонное проведение единого хозяйственного плана, рассчитанного на ближайшую историческую эпоху».

В условиях Гражданской войны всемерно стимулировался рост общественных организаций, постепенно превращавшихся в составную часть государственной системы. Быстро росло число членов *Российского Коммунистического Союза Молодежи*. Если делегаты его первого съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то второго (октябрь 1919) — уже 96 тыс., а третьего (октябрь 1920) — 400 тыс.

Активное участие в жизни страны принимали и *профсоюзы*. Членство в них тогда было обязательным для рабочих и служащих. Поэтому они представляли самую многочисленную организацию, в ря-

дах которой в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн членов. Профессиональные союзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка и т.п.

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

**Органы государственного контроля** В последних работах В.И. Ленин постоянно обращался к проблемам государственного строительства, подчеркивая необходимость укрепления союза рабочего класса и крестьянства и повышения ведущей роли партии как важнейших условий функционирования государства диктатуры пролетариата. В налаживании деятельности госорганов важно было наладить контроль за исполнением принятых законодательных актов. При этом неизбежно усиливалась роль партийного контроля. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения (Центральная контрольная комиссия ВКП(б)) с контрольными советскими (Наркомат рабоче-крестьянской инспекции). Так была создана ЦКК-РКИ — *единый партийно-государственный контрольный орган* (1923—1934). В 1919—1922 гг. наркомом РКИ был И.В. Сталин. С 1922 г. Сталин — генеральный секретарь ЦК партии.

**ИОСИФ ВИССАРИОНОВИЧ СТАЛИН (ДЖУГАШВИЛИ)** Учился в Тифлисской духовной семинарии (в 1899 исключен). С 1898 г. участник социал-демократического движения. В 1922—1953 гг. генеральный секретарь ЦК партии. В 20-х гг. в ходе борьбы за лидерство в партии и государстве, используя партийный аппарат и политические интриги, возглавил партию и установил в стране тоталитарный режим. Проводил форсированную индустриализацию и насильственную коллективизацию. В период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. председатель Государственного Комитета Обороны, нарком обороны, верховный главнокомандующий. В 1946—1947 гг. министр вооруженных сил СССР. Умер в 1953 г. (*История Отечества: Энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 1999*).

## 9.2. Система государственного управления СССР в довоенный период (1922—1941)

30 декабря 1922 г. состоялся I съезд Советов СССР, на котором РСФСР, Белоруссия, Украина, Закавказская федерация (ЗСФСР) объединились в *Союз Советских Социалистических Республик*. Одно-

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

**ОСНОВНОЙ ЗАКОН (КОНСТИТУЦИЯ)  
СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК  
(1924 г., январь 31)**

*[Извлечение]*

Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик, торжественно провозглашая неизбежность основ Советской власти, во исполнение постановления I съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик, а также на основании Договора об образовании Союза Советских Социалистических Республик в городе Москве 30 декабря 1922 года, и, принимая во внимание поправки и изменения, предложенные центральными исполнительными комитетами союзных республик, постановляет:

Декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик составляют Основной Закон (Конституцию) Союза Советских Социалистических Республик.

**Раздел первый**

**ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ ОБРАЗОВАНИИ СОЮЗА СОВЕТСКИХ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК**

Со временем образования советских республик государства мира раскололись на два лагеря: лагерь капитализма и лагерь социализма.

Только в лагере Советов, только в условиях диктатуры пролетариата, сплотившей вокруг себя большинство населения, оказалось возможным уничтожить в корне национальный гнет, создать обстановку взаимного доверия и заложить основы братского сотрудничества народов.

Только благодаря этим обстоятельствам удалось отбить советским республикам нападение империалистов всего мира, внутренних и внешних; только благодаря этим обстоятельствам удалось им ус-

пешно ликвидировать гражданскую войну, обеспечить свое существование и приступить к мирному хозяйственному строительству. Но годы войны не прошли бесследно. Разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы, оставшиеся в наследство от войны, делают недостаточными усилия отдельных республик по хозяйственному строительству. Восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельном существовании республик.

С другой стороны, неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения. Наконец, само строение Советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь объединения в одну социалистическую семью.

Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов.

Воля народов советских республик, собравшихся недавно на съезды своих Советов и единодушно принявших решение об образовании «Союза Советских Социалистических Республик», служит надежной порукой в том, что Союз этот является добровольным объединением равноправных народов, что за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из Союза, что доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, что новое Союзное государство явится достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 года основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов, что оно послужит верным оплотом против мирового капитализма и новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику.

### **Раздел второй**

## **ДОГОВОР ОБ ОБРАЗОВАНИИ СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК**

Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР: Советская Социалистическая Республика Азербайджан, Советская Социалистическая Республика Грузия и Советская Социалистическая Республика Армения) объединяются в одно союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик.

Конституция определяла верховным органом власти нового государства Съезд Советов. Очередные съезды Советов должны были созываться ежегодно. Допускался также созыв чрезвычайных съездов Советов. В периоды между съездами Советов верховным органом власти СССР являлся *Центральный исполнительный комитет Союза*, состоявший из двух палат: *Союзного Совета* и *Совета Нацио-*

нальностей. Обе палаты являлись равноправными. Президиум ЦИК СССР стал постоянно работающим учреждением, заседаниями которого поочередно руководили четыре председателя: *М.И. Калинин* (1785–1946), *Н.Н. Нариманов* (1870–1925), *Г.И. Петровский* (1878–1958) и *А.Г. Червяков* (1892–1937), представлявшие объединившиеся союзные республики. ЦИК СССР образовал первое союзное правительство — *Совет народных комиссаров* во главе с *В.И. Лениным*.

Органами хозяйственного государственного управления в Союзе являлись общесоюзные и объединенные отраслевые наркоматы. Общесоюзными назывались те наркоматы, которые создавались только в Союзе. Сюда входили наркоматы иностранных дел, внешней торговли, военных и морских дел, путей сообщения, почт и телеграфа. Объединенными назывались наркоматы, которые имелись в Союзе и в каждой союзной республике. Наркоматы Союза руководили соответствующими наркоматами республик. Третью группу составляли наркоматы, которые имелись только в союзных республиках.

Конституция подчеркивала добровольность объединения республик и сохраняла за ними право свободного выхода из Союза. Гарантировалось право союзных республик на постоянство территорий, хотя и допускались территориальные изменения, но только с согласия каждой заинтересованной республики. Суверенным правом союзных республик было также право на собственное гражданство. Гражданин каждой республики считался одновременно и гражданином Союза.

В 1925 г. были внесены изменения в Конституцию РСФСР с целью приведения ее в соответствие с Конституцией СССР.

**Органы хозяйственного управления** Переход к новой экономической политике с 1921 г. не изменил государственных структур, однако поставил задачи приспособления к ней аппарата управления экономикой. Была сужена сфера централизованного распределения ресурсов, произошли некоторые организационные изменения, сократился государственный аппарат. Но в целом сохранялись принципы управления, оформившиеся в первые послеоктябрьские годы. Поэтому с середины 20-х гг. в силу целого ряда причин, и особенно после провозглашения курса на индустриализацию в 1925 г., нарастающими темпами начали развиваться центростремительные тенденции, что выражалось в усилении администрирования в организации производства и труда, расширении сферы централизованно-распределительных отношений и т.д.

В итоге в течение 1929–1932 гг. сложилась система управления, основными элементами которой стали:

- пятилетние и годовые планы, разверстанные по предприятиям, охватывавшие все стороны их деятельности и обязательные для выполнения;

- увеличение числа промышленных наркоматов и главков, единоначалие, прямое вмешательство вышестоящих органов в работу предприятий;
- ограниченный, формальный хозрасчет;
- включение в механизм хозяйствования репрессивной системы — НКВД;
- фактическое слияние в единый механизм государственных, хозяйственных, управленческих, партийных органов, а также общественных организаций.

Была изменена структура ВСНХ, в составе которого были созданы управления по отраслям промышленности, а также плановое управление. Роль планирующих органов значительно повысилась в процессе разработки *первого пятилетнего плана*. СНК СССР принял специальное постановление о работе *Госплана*.

Усилилось влияние органов ЦКК-РКИ на работу государственного аппарата. В ее работе активное участие принимали профсоюзы, комсомол и другие общественные организации. VII Всесоюзный съезд профсоюзов (декабрь 1926) рассмотрел целый комплекс вопросов о состоянии и перспективах развития производства в ходе индустриализации. VI съезд ВЛКСМ (1926) призвал молодежь к активному участию в решении задач социалистической индустриализации.

Все это, наряду с другими факторами, создавало предпосылки для формирования системы всеобщего огосударствления общественной жизни, получившей впоследствии название «командно-административной».

**Государственное строительство** В это время интенсивно развивалась национальная государственность народов СССР. В 20—30-е годы шел непрерывный рост национальных государственных образований, перерастание менее развитых уже существующих форм национальной государственности в более развитые формы. В декабре 1922 г., когда образовался Союз ССР, в нем было 15 национальных государств (4 союзные и 11 автономных республик). В сентябре 1924 г. в него вошли Хорезмская и Бухарская республики. К декабрю 1936 г. союзных республик стало 11, а автономных — 22. Это объясняется «национально-государственным размежеванием в Средней Азии» (определение границ новых национальных образований), проходившим в 1925—1929 гг. III съезд Советов СССР (май 1925) принял в состав союзного государства Узбекскую ССР и Туркменскую ССР на основании деклараций первых съездов Советов этих вновь образованных республик.

**Конституция 1936 г.** Происшедшие изменения в государственном устройстве были отражены в новой Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик.

**КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН)  
СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК  
(1936 г., декабрь 5)  
(извлечение)**

**Глава I. Общественное устройство**

Статья 1. Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян.

Статья 2. Политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата.

Статья 3. Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся.

Статья 4. Экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации производства и уничтожения эксплуатации человека человеком.

Статья 5. Социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародное достояние), либо форму кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений).

Статья 6. Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные объединения и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то есть народным достоянием.

Статья 7. Общественные предприятия в колхозах и кооперативных организациях с их живым и мертвым инвентарем, производимая колхозами и кооперативными организациями продукция, равно как их общественные постройки составляют общественную, социалистическую собственность колхозов и кооперативных организаций. Каждый колхозный двор, кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства, имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь — согласно уставу сельскохозяйственной артели.

Статья 8. Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, то есть навечно.

Статья 9. Наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в СССР, допускается законом мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключаящее эксплуатацию чужого труда.

Статья 10. Право личной собственности граждан на их трудовые доходы и сбережения, на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, на предметы личного потребления и удобства, равно как право наследования личной собственности граждан — охраняются законом.

Статья 11. Хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народно-хозяйственным планом в интересах

увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

Статья 12. Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест».

В СССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому — по его труду».

Данный проект готовила Конституционная комиссия, состоявшая из 12 подкомиссий. Проект был одобрен Пленумом ЦК ВКП(б) и Президиумом ВЦИК и вынесен на обсуждение, после чего 5 декабря 1936 г. Конституция была утверждена на VIII Чрезвычайном Все-союзном съезде Советов.

В Конституции была фактически закреплена *руководящая роль ВКШ(б)* в обществе: в ст. 126 отмечалось, что партия представляет «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Поскольку была провозглашена победа социализма в стране (такой вывод был сделан на основе тезиса о ликвидации эксплуататорских классов и невозможности вследствие этого реставрации капитализма), в Конституции были отражены новые отношения в обществе. Отменялись ограничения прав граждан по классовому признаку, провозглашались права граждан (неприкосновенность личности, тайна переписки). Была изменена избирательная система: провозглашалась система всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Изменялась и структура государственной власти. Высшим органом власти являлся Верховный Совет СССР (ст. 30), состоявший из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Между сессиями Верховного Совета власть осуществлял Президиум в составе Председателя, одиннадцати заместителей, секретаря и 24 членов Президиума.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти был *Совет народных комиссаров*. В его состав входили: Председатель, заместители Председателя, Председатели Государственной плановой комиссии и Комиссии советского контроля, Народные комиссары (руководители отраслей государственного управления, входящих в компетенцию СССР), Председатель Комитета заготовок, Председатели Комитетов по делам искусств и по делам высшей школы.

Комиссариаты делились на *общесоюзные* (обороны, иностранных дел, внешней торговли, путей сообщения, связи, водного транспорта, тяжелой и оборонной промышленности) — они руководили отраслями на всей территории СССР, и *союзно-республиканские* (пищевой, легкой, лесной промышленности, земледелия, зерновых и животноводческих совхозов, финансов, внутренней торговли, внутренних дел,

юстиции, здравоохранения). Предусматривалось, что последние руководят порученной им отраслью через одноименные Комиссариаты союзных республик и управляют непосредственно лишь предприятиями по списку, утверждаемому Президиумом ВС СССР.

Советы депутатов трудящихся являлись местными органами государственной власти, а исполнительными и распорядительными органами — избираемые ими исполнительные комитеты.

В Конституции было законодательно закреплено преобразование Казахской и Киргизской автономных республик в союзные, вошедшие в состав СССР в качестве субъектов Федерации, упразднение ЗСФСР; Грузинская ССР, Армянская ССР, Азербайджанская ССР стали субъектами Федерации. Таким образом, в состав СССР включались 11 союзных и 22 автономные республики, 9 автономных областей и 10 национальных округов (52 национальных государства и национально-государственных образования).

В течение января—марта 1937 г. на основе Конституции СССР были утверждены Конституции союзных республик.

Разумеется, принятие новой Конституции имело историческое значение. Но, как свидетельствуют известные факты, продекларированные в ней принципы и нормы в значительной степени не реализовались.

### 9.3. Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны (1941—1945)

С началом Великой Отечественной войны система управления страной кардинально перестраивается. 23 июня 1941 г. образована *Ставка Главного командования вооруженных сил* (10 июля переименована в *Ставку Верховного Главнокомандования*). В нее входили члены Политбюро ЦК ВКП(б) и Наркомата обороны. Ставка Верховного Главнокомандования имела своих представителей на фронтах; ей подчинялся Генеральный штаб РККА. Кроме того, органами Ставки были управления Наркоматов обороны и флота, командование фронтов.

Фронты подразделялись на соединения, оперативные объединения и корпуса. Структура вооруженных сил включала *фронты, армии, корпуса, дивизии, бригады*. В ходе войны (1943) было введено деление военнослужащих на *рядовой, офицерский состав и генералитет*. Были введены новые знаки различия.

30 июня 1941 г. создается *Государственный комитет обороны* (ГКО) во главе с И.В. Сталиным. Этот высший чрезвычайный орган сосредоточил всю полноту власти в стране. В состав ГКО вошли: *В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, Г.М. Маленков, Л.М. Каганович, Л.П. Берия, Н.А. Булганин, Н.А. Вознесенский*. Распоряжения ГКО обязаны были выполнять все организации и лица. В союзных и автономных республиках ГКО действовал через своих уполномоченных. ГКО действовал и через существовавшие государственные, партий-

ные и общественные органы. Кроме того, на местах создавались комитеты и комиссии. В 65 городах СССР в период 1941 — 1942 гг. были созданы городские комитеты обороны, в которые входили представители советских партийных органов, руководящие работники органов НКВД и военного командования. Сохраняли свои функции Совет народных комиссаров и Советы. Еще большую роль в государстве стали играть партийные органы всех уровней.

Для перебазирования промышленных предприятий и населения из прифронтовых районов на восток при ГКО был создан Совет по делам эвакуации (председатель — *Н.М. Шверник*, заместитель — *А.Н. Косыгин*). Кроме того, в октябре 1941 г. был образован Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности. В декабре 1941 г. эти органы реорганизовали в *Управление по делам эвакуации* при СНК СССР. В республиках и областных (краевых) советах созданы соответствующие отделы эвакуации, а на железных дорогах — эвакуационные пункты.

Военная обстановка обусловила преобразование структуры отраслевых наркоматов. Были образованы Наркомат танковой промышленности и Наркомат минометной промышленности, а также перестроена структура и работа Наркомата путей сообщения и Наркомата связи.

В соответствии с обстановкой изменилось положение Госплана СССР, эвакуированного в Куйбышев. Вместо небольших секторов были образованы отделы боеприпасов, вооружения, авиации, танков и самоходных орудий, судостроения, военного и военно-морского снабжения. Начали применяться методы централизованного планирования выпуска готовых изделий (самолетов, танков и боеприпасов), а также оперативное регулирование поставок сырья и комплектующих. Планирование народного хозяйства было переведено на квартальные и месячные периоды, а по отдельным видам военной техники и решающим сырьевым ресурсам и изделиям — на пятидневные и даже ежедневные графики выпуска продукции. Наряду с общими планами производства, по каждому виду военной техники и министерствам-исполнителям разрабатывались планы по основным заводам с приложением плана материально-технического их обеспечения по широкой номенклатуре<sup>1</sup>.

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

Оккупация Донбасса и выход германских войск к Северному Кавказу чрезвычайно обострили проблему с топливом. Для обеспечения бесперебойного снабжения фронта и тыла энергоресурсами в 1942 г.

<sup>1</sup> *Ковалев А.П.* В Госплане в то памятное время // ЭКО. 1985, № 5. С. 20.

было создано *Главное управление по снабжению углем*, а в 1943 г. — *Главное управление по снабжению нефтью, искусственным топливом и газом*.

В военные годы особенного внимания требовало военное строительство, т.е. обеспечение армии военными служащими, кадрами. С начала войны мобилизация была проведена сразу по 14 возрастам (от 19 до 55 лет). В армии на первом этапе действовал институт *военных комиссаров*, а на уровне роты — *политруков*. Осенью 1942 г. были введены должности *заместителей командиров по политчасти*, функции которых — идеологический контроль и воспитание.

В период Великой Отечественной войны действовала особая система военной юстиции. В соответствии с указом 1941 г. в местностях, находящихся на военном положении, и в районах военных действий функционировали *военные трибуналы*. Из воинских подразделений трибуналы образовывались при армиях, корпусах, дивизиях, гарнизонах, бригадах. Кроме того, они действовали на железных дорогах и речных (морских) бассейнах. Надзор за действиями трибуналов осуществляли военная, военно-железнодорожная, военная водно-транспортная *Коллегии Верховного Суда СССР и Пленума Верховного Суда СССР*.

Часть территориальных судов и органов прокуратуры также преобразовывалась в военные трибуналы, прежде всего в местностях, объявленных на осадном положении. Состав трибуналов до 1943 г. включал трех постоянных членов, а затем в них стали участвовать заседатели.

Обстановка военного времени определила предельно краткие сроки рассмотрения дел. Приговоры трибуналов могли пересматриваться только в порядке надзора и не подлежали кассационному обжалованию. Судебный процесс осуществлялся в закрытом порядке. Судебные приговоры могли приостанавливаться лишь командующими армиями и округами, а также военными советами.

Деятельность военных трибуналов в дальнейшем использовалась в работе образованной по решению Президиума Верховного Совета в ноябре 1942 г. Чрезвычайной государственной комиссии по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков с созданием соответствующих подразделений в республиках, краях, областях, городах.

По постановлению Политбюро ЦК ВКП(б), принятому в июле 1941 г., в стране на оккупированных противником территориях было организовано партизанское движение. В этом участвовали партийные органы, диверсионные группы и органы НКВД. В конце 1941 г. при политуправлениях фронтов стали создаваться штабы и отделы партизанского движения. В мае 1942 г. при Ставке главнокомандующего образован Центральный штаб партизанского движения, а осенью этого года — особое Главное командование партизанского движения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Исаев И.Л.* История государства и права России. М.: Юрист, 1996. С. 475.

## 9.4. Преобразования государственного аппарата в послевоенный период (1945—1977)

**Государственный аппарат в 40—50-е годы** В период восстановления народного хозяйства (1945—1950) каких-либо значительных изменений в структуре и методах государственного управления не произошло, если не считать упразднения военных государственных органов. В сентябре 1945 г. упраздняется ГКО, функции которого передаются Совету народных комиссаров СССР. Был ликвидирован также ряд отделов исполкомов местных Советов (отдел по учету и распределению рабочей силы, бюро продовольственных и промтоварных карточек и т.д.). В марте 1946 г. СНК СССР был переименован в *Совет министров СССР*, СНК союзных и автономных республик — в *Советы министров* соответствующих уровней, а наркоматы — в *министерства*.

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

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

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

Изменение ситуации в стране привело к необходимости некоторой реорганизации госаппарата. В 1947 г. Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР была преобразована в *Государственный плановый комитет Совета Министров СССР*. В его задачи входили планирование, учет и контроль за выполнением народнохозяйственных планов.

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

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

К началу 50-х гг. в связи с окончанием восстановления народного хозяйства, расширением масштабов производства и усложнением хозяйственных связей, повышением квалификации и культуры народа командно-административная система, полностью соответствовавшая экстремальным ситуациям, начала входить в противоречие с реальными отношениями. Прежде всего неэффективность системы начала проявляться в управлении хозяйством.

При этом нельзя не учитывать политические процессы, связанные со смертью Сталина (5 марта 1953 г.).

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

Новое руководство — так называемый *«триумvirат»* — в первую очередь предприняло ряд шагов, направленных на устранение наиболее явных проявлений репрессивной системы. 27 марта 1953 г. был принят указ об амнистии (до конца года из заключения освобождены около 1000 человек), в июне ограничены права Особого совещания при МВД СССР.

Одновременно развернулась борьба за лидерство, стержень которой определяли отношения между Маленковым, Хрущевым и Берией.

Март 1953 — февраль 1955 г. определяется как период «коллективного руководства». В сентябре 1953 г. Н.С. Хрущев был избран на пост Первого секретаря ЦК КПСС, что значительно усилило его властные позиции, поскольку управление страной осуществлялось фактически через партийный аппарат. Тем не менее правительству под руководством Маленкова (до февраля 1955 г., когда он был отстранен от обязанностей Предсовмина) удалось провести некоторые преобразования в экономике.

В августе 1953 г. на сессии Верховного Совета СССР Маленков сформулировал основные направления нового экономического курса. Содержание этого курса определяла социальная переориентация экономики, попытка повернуть практику политического и хозяйственного руководства «лицом к народу», развязать местную инициативу (провозглашалась программа подъема народного благосостоя-

ния, несколько ослаблялся диктат центра в сельскохозяйственном производстве, намечались меры по ускорению научно-технического прогресса и развертыванию борьбы с бюрократизмом).

**НИКИТА СЕРГЕЕВИЧ ХРУЩЕВ** С 1928 г. учился в Промышленной академии (Москва). В 1953—1964 гг. Первый секретарь ЦК КПСС, в 1958—1964 гг. председатель Совета министров СССР. Один из инициаторов «оттепели» 2-й половины 50-х — начала 60-х гг. во внутренней и внешней политике, реабилитации жертв репрессий, предпринял попытку модернизировать партийно-государственную систему, улучшить материальное положение и условия жизни населения. Недовольство государственного и партийного аппарата привело к смещению Хрущева со всех занимаемых постов в октябре 1964 г. *{История Отечества: Энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 1999}.*

В 1954 г. были произведены изменения в организационной структуре министерств и произведено сокращение управленческих штатов.

Вследствие сделанного на XXI съезде КПСС (январь—февраль 1959) вывода о полной и окончательной победе социализма и завершении перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство, развернулась кампания по повышению роли Советов (хотя фактически они продолжали находиться под контролем парторганов).

Политика преодоления культа личности Сталина привела руководство страны к необходимости изменения системы хозяйственного управления — составной части существовавшей командно-административной системы, основанной на жесткой централизации. В 1957 г. отраслевая структура управления заменяется *территориальной*, что выражалось в ликвидации министерств и создании *Советов народного хозяйства областей и экономических районов*. Для обоснования перспективности указанных мер делалась ссылка на опыт ВСНХ первых лет Советской власти. Но при этом игнорировалась необходимость координации деятельности местных органов на общегосударственном уровне. Это привело к развитию местных устремлений регионов и нарушению пропорций и внутренних связей народно-хозяйственного комплекса. Поэтому в начале 60-х гг. были образованы республиканские совнархозы, а затем и *Совет народного хозяйства СССР* (1963). Одновременно создавались отраслевые государственные комитеты. Это привело к еще большим трудностям в управлении из-за многоступенчатости системы и пересечения функций ее отдельных звеньев. В итоге после смещения Н.С. Хрущева (1964) был осуществлен возврат к отраслевой структуре управления хозяйством (1965), т.е. произошла регенерация командно-административной системы. Хозяйственная реформа 60-х гг., призванная повысить эффективность общественного производства за счет широкого внедрения хозяйственного расчета и предоставления экономической самостоятельности предприятиям, к началу 70-х гг.

была практически свернута, что объясняется неуклонным нарастанием централизованно-бюрократических методов управления.

Состоявшийся в октябре 1964 г. Пленум ЦК КПСС освободил от руководящих должностей Н.С. Хрущева. Пленум признал нецелесообразным совмещение в одном лице обязанностей Первого секретаря ЦК КПСС и Председателя Совета Министров СССР. Первым секретарем был избран Л.И. Брежнев, а главой правительства назначен А.Н. Косыгин.

Одновременно была восстановлена территориально-производственная структура советских органов, существовавшая до 1962 г.

**ЛЕОНИД ИЛЬИЧ БРЕЖНЕВ** В 1964 г. Первый и с 1966 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС, председатель Президиума Верховного Совета СССР (1960—1964, 1977—1982). В период пребывания Брежнева на посту Генерального секретаря в стране возобладали консервативные тенденции, нарастали негативные тенденции в экономике, социальной и духовной сферах жизни общества. Периоды ослабления напряженности в международной обстановке, связанные с заключением серии договоров с США, ФРГ и др. странами, а также с разработкой мер по безопасности и сотрудничеству в Европе, сменялись резким обострением международных противоречий. (*История Отечества: Энциклопедический словарь*. М.: Большая Российская энциклопедия, 1977).

**Конституция 1977 г.** Еще на XXII съезде партии Хрущев заявил о необходимости подготовить новую Конституцию, которая отразила бы переход страны к коммунизму и создание в СССР «общенародного государства». В 1962 г. была создана Конституционная комиссия. Но события второй половины 60-х гг. ослабили актуальность вопроса о Конституции. Следствием назревания застойных явлений в экономике в 70-х гг. стало повышение активности в сфере идеологии. Одним из результатов различных идеолого-политических кампаний явилось появление тезиса о вступлении СССР в новую историческую стадию — период *развитого социализма* как закономерного этапа на пути к коммунизму. Развитие и теоретическое обоснование данного тезиса подвело политическое руководство страны к мысли о необходимости разработки новой Конституции, отражающей и закрепляющей законодательно произошедшие изменения в обществе.

**КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН)  
СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК  
(1977 г., октября 7)  
(Извлечение)**

В СССР построено развитое социалистическое общество. На этом этапе, когда социализм развивается на своей общественной основе, все полнее раскрываются созидательные силы нового строя, преимущества социалистического образа жизни, трудящиеся все шире пользуются плодами великих революционных завоеваний.

Это — общество, в котором созданы могучие производительные силы, передовая наука и культура, в котором постоянно растет благосостояние народа, складываются все более благоприятные условия для всестороннего развития личности. Это — общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность людей — советский народ.

Это — общество высокой организованности, идейности и сознательности трудящихся — патриотов и интернационалистов.

Это — общество, законом жизни которого является забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех.

Это — общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

Развитое социалистическое общество — закономерный этап на пути к коммунизму.

Новая Конституция была принята 7 октября 1977 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва.

Во вводной части была дана краткая характеристика основных этапов истории страны от Великой Октябрьской социалистической революции. Здесь же определяется понятие развитого социалистического общества и фиксируется, что сложилась новая историческая общность людей — *советский народ*, который и «закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции».

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

В первом разделе представлены основные положения, характеризующие политическую и экономическую системы страны, социальные, культурные отношения, а также принципы внешней политики и защиты отечества.

Глава 1 Конституции определяла характер и содержание политической системы, В ст. 2 и 3 говорилось, что государственная власть в стране осуществляется народом через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу СССР и действующих на принципах демократического централизма.

Важно отметить, что в данной главе определялась роль КПСС и общественных организаций (комсомола, профсоюзов, трудовых коллективов) в государственном управлении. Ст. 6 более конкретно, чем ст. 126 Конституции 1936 г., фиксировала руководящую роль КПСС в строительстве коммунизма.

В разделах II и III определены права и обязанности граждан, их взаимоотношения с государством, а также структура национально-

государственного устройства СССР, основанного на свободном союзе 15 Советских Социалистических Республик.

Раздел IV посвящался характеристике Советской системы (принципы деятельности, избирательная система, статус народного депутата).

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

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

Последние разделы Конституции были посвящены организации судопроизводства, арбитража, адвокатской деятельности, прокурорского надзора, а также вопросам государственной атрибутики (герб, флаг, гимн) и порядку изменения Конституции.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик была введена в действие со дня ее принятия — 7 октября 1977 г.

\* \* \*

Глубокие изменения в социально-экономической жизни страны привели к смене политического режима в октябре 1917 г. и возникновению нового типа республики в форме Советского государства. Его основой стала «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», включенная в первую Конституцию 1918 г. Был юридически оформлен республиканский демократический политический строй страны, отвечавший современным стандартам. Были сформированы исполнительная (Совет народных комиссаров и отраслевые комиссариаты) и законодательная (ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов) ветви власти. В стране ликвидированы сословные, национальные, религиозные перегородки; женщины были уравнены в правах с мужчинами, церковь отделили от государства, а школу — от церкви.

Одновременно в условиях нестабильности новой системы возникла тенденция к усилению влияния на деятельность государственных органов большевиков, что привело в конечном итоге к фактической партийной монополизации власти.

В классическом виде советская модель государственного управления сформировалась в 30-е годы под руководством И.В. Сталина и была оформлена в Конституции СССР 1936 г. и Конституциях союзных республик. Советы стали универсальной формой управле-

ния от низового звена до высшего органа власти. Однако при монопольном положении партии большевиков, оказавшейся единственным носителем власти в стране, и культе вождя провозглашенные демократические начала не могли быть реализованы в жизни, что предопределило практически бесконтрольные действия узкой группы партийно-государственной элиты (номенклатуры).

Попытки реформирования командно-административной системы в 50-х — начале 60-х гг. оказались безуспешными, поскольку не затрагивали условий ее существования. В начале 70-х гг. произошла регенерация прежней системы по основным параметрам. Очевидность необходимости изменений в системе общественных отношений проявилась в начале 80-х гг. Но политическое руководство страны оказалось неподготовленным ни теоретически, ни организационно к кардинальной смене курса, и начатые им преобразования привели к углублению экономического и политического кризиса в стране.

### *Вопросы для повторения*

1. Сравните структуры государственного управления по Конституциям 1918г. и 1924г. Определите основные различия.
2. В чем главные различия между содержанием Конституций 1924, 1936 и 1977гг.?
3. В чем разница между понятиями «государство диктатуры пролетариата» и «общенародное государство»?
4. Сравните функции совнархозов в первые годы Советской власти и в период реформы управления народным хозяйством 1957г.
5. Назовите общие черты и различия в системах государственного управления в военных условиях (Гражданская война и Великая Отечественная война).

## **Государственное устройство и аппарат управления**

**Октябрь 1917 — июнь 1918 г.**

**Период становления новых форм государственности  
Государство — Россия — федерация национальных республик**

### *Атрибуты государства*

*Территория*

1917 г. — 17,07 млн км<sup>2</sup>

*Население*

1917 г. — 145,3 млн чел.

### *Центральный аппарат управления*

*Всероссийский съезд Советов* — высший орган власти

*Всероссийский Центральный исполнительный комитет (ВЦИК)* —

высший орган власти в периоды между съездами Советов

*Совет народных комиссаров (СНК)* — правительство — исполнительная власть

*Отраслевые наркоматы*

*Высший совет народного хозяйства*

*Глава правительства — октябрь 1917 — январь 1918 г. —*

*Председатель Временного правительства Совета народных комиссаров (СНК) Российской Советской Республики*

***Местный аппарат управления***

*Съезды Советов:*

*областные*

*губернские*

*уездные*

*волостные*

*городские*

*сельские*

*Исполнительные комитеты соответствующих съездов*

***Правоохранительные органы***

*Окружные суды*

*Местные коллегиальные суды*

***Репрессивные органы***

*Центральный Революционный трибунал*

*Революционные трибуналы*

*Всероссийская чрезвычайная комиссия при СНК по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем*

**1918—1920 г.**

**Период гражданской войны и иностранной интервенции**

**Государство — Россия — федерация национальных республик**

***Центральный аппарат управления***

*Всероссийский съезд Советов — высший орган власти*

*Всероссийский Центральный исполнительный комитет (ВЦИК) — высший орган власти в периоды между съездами Советов*

*Совет рабоче-крестьянской обороны (СРКО),*

*с апреля 1920 г. — Совет труда и обороны (СТО)*

*Революционный Военный Совет Республики (с 1918 г.)*

*Совет народных комиссаров (СНК) — правительство*

*Отраслевые наркоматы*

*Наркомат государственного контроля преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции*

*Глава правительства — Председатель СНК РСФСР*

***Местный аппарат управления***

*1920 г. — определена организационная структура губернских и уездных исполкомов. Принято положение ВЦИК о сельских и волостных Советах*

**1921—1925 г.**

**Период новой экономической политики (НЭП)**

**Государство (с декабря 1922 г.) — Союз Советских Социалистических Республик (СССР)**

***Центральный аппарат управления***

*Всесоюзный съезд Советов — высший орган власти*

*Центральный исполнительный комитет (ЦИК)* — высший орган власти в периоды между съездами. Законодательные и исполнительные функции

*Совет народных комиссаров (СНК)* — правительство (исполнительный и распорядительный орган)

*Совет труда и обороны (СТО)* преобразован в *Экономическое совещание*

*Государственная общеплановая комиссия (Госплан)*

*Глава правительства* — с марта 1923 г. Председатель СНК РСФСР

### ***Местный аппарат управления***

При Центральных исполнительных комитетах автономных республик и губисполкомах — *политотделы*

При исполкомах всех уровней — *экономические совещания*

### ***Единая судебная система***

*народный суд*

*губернский суд*

*Верховный суд*

### ***Репрессивные органы***

1921 г. — упразднена *Всероссийская чрезвычайная комиссия*

Резко сократилось число революционных трибуналов

1922 г. — создано *Государственное политическое управление (ГПУ)*

1923 г. — создано *Объединенное государственное политическое управление (ОПТУ)*

## **30—40-е годы**

### ***Период довоенных пятилеток***

1936 г. — принята новая *Конституция СССР*

**Государство — СССР — федеративное (союзное) объединение республик. Единое гражданство**

### ***Центральный аппарат управления***

*Двухпалатный Верховный Совет СССР*

*Совет Союза*

*Совет Национальностей*

Законодательный орган — *Президиум Верховного Совета* — высший орган власти в периоды между сессиями Верховного Совета

*Совет народных комиссаров (СНК) СССР* — правительство

Число наркоматов: *общесоюзных* — 25, *союзно-республиканских* — 16

*Контрольные органы* — в 1934 г. Объединенный орган ЦКК-РКИ разделен на два:

*Комитет партийного контроля при ЦК ВКШб)*

*Комитет советского контроля при СНК*

Глава правительства — до марта 1946 г. Председатель СНК СССР

### ***Правоохранительные и репрессивные органы***

1934 г. — создан объединенный *Народный комиссариат внутренних дел СССР*. В него вошли: ОГПУ, Главное управление лагерей (ГУЛАГ)

1941 г. — НКВД разделен:

*НКВД СССР*

*Наркомат государственной безопасности (НГБ)*

**Судебная система**

*народный суд*

*краевой, областной, окружной, суд автономной области*

*Верховный Суд союзной республики*

*Верховный Суд СССР*

1948 г. — впервые проведены прямые выборы народных судов

**1941—1945 г.**

**Период Великой Отечественной войны**

**Центральный аппарат управления**

*Государственный комитет обороны (ГКО) — высший чрезвычайный орган власти*

*Ставка Верховного Главнокомандования*

*Управление наркоматов обороны и флота*

*Управление по делам эвакуации при СНК*

*Главное командование партизанского движения*

*Одновременно функционировали органы гражданской власти*

*Глава правительства — Председатель СНК СССР*

**Местный аппарат управления**

*Уполномоченные ГКО*

*Комитеты обороны*

*Сохраняли свои функции Советы*

**Судебная система**

*Военные трибуналы*

*Коллегии Верховного Суда СССР и Пленума Верховного Суда СССР — надзор за действиями трибуналов*

*Чрезвычайная комиссия по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков*

**50—60-е годы**

**Центральный аппарат управления**

*Верховный Совет СССР — двухпалатный высший орган власти, состоявший из Совета Союза и Совета Национальностей*

*Президиум Верховного Совета СССР — высший орган власти в периоды между сессиями Верховного Совета*

1946 г. — Совет народных комиссаров преобразован в *Совет министров*

1957 г. — отраслевой принцип управления промышленностью заменен территориальным

Созданы *экономические административные районы* во главе с *Советами народного хозяйства (СНХ)*

1963 г. — образован *Высший совет народного хозяйства (ВСНХ)*

1965 г. — упразднены совнархозы. Осуществлен переход к отраслевому принципу управления промышленностью — восстановлены *отраслевые министерства*

Усилена централизация управления — созданы *Госкомцен, Госснаб, Госкомитет по науке и технике*  
Предприятиям предоставлена определенная автономия на принципах хозрасчета

***Контрольные и правоохранительные органы***

1954 г. — Наркомат государственной безопасности преобразован в *Комитет государственной безопасности (КГБ)* — политическая полиция. Упразднены особые трибуналы («тройки»). ГУЛАГ передан из МВД в Минюст

1962 г. — создается Комитет *партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР*

*Глава правительства* — Председатель Совета Министров СССР

***Местный аппарат управления***

конец 50-х годов — утверждены положения о местных (сельских и районных) советах

*Советы всех уровней*

1962—1963 гг. — все местные Советы разделены по производственному принципу на *промышленные* и *сельские*

1964 г. — вновь объединены

1971 г. — права местных Советов расширены

**70-е годы**

**Конституция 1977 г.**

*СССР — общенародное государство*

***Центральный аппарат управления***

*Верховный Совет СССР*. Двухпалатный:

*Совет Союза* и *Совет Национальностей*

Верховный Совет — высший орган власти

*Президиум Верховного Совета СССР* — его роль возросла. Увеличилось число постоянных комиссий Верховного Совета (по 16 при каждой из палат)

*Глава правительства* — Председатель Совета министров СССР

**Памятники права**

*Конституция РСФСР 1918г.*

*Конституция СССР 1924г.*

*Конституция СССР 1936г.*

*Конституция СССР 1977г.*

*Директивы партийных съездов и ЦК КПСС*

*Постановления Правительства России и СССР {только в период с октября 1917г. до июля 1918г. ВЦИК принял более 100 декретов, СНК — около 600 правовых актов}*

# СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(середина 80-х гг. XX в. — 2006 г.)

## Термины и понятия

<i>Авторитаризм</i>	<i>Межрегиональная</i>	<i>Субъект</i>	<i>Вотум недоверия</i>
<i>Административно-</i>	<i>депутатская</i>	<i>Федерации</i>	<i>Гражданско-</i>
<i>командная</i>	<i>группа</i>	<i>Содружество</i>	<i>правовая</i>
<i>система</i>	<i>Новая либеральная</i>	<i>Независимых</i>	<i>ответственность</i>
<i>Бархатная</i>	<i>волна</i>	<i>Государств (СНГ)</i>	<i>Финансовый</i>
<i>революция</i>	<i>Парламент</i>	<i>Съезд народных</i>	<i>контроль</i>
<i>Буржуазно-</i>	<i>Перестройка</i>	<i>депутатов</i>	<i>Единый социальный</i>
<i>демократическое</i>	<i>Политика</i>	<i>Теневая экономика</i>	<i>налог</i>
<i>государство</i>	<i>гласности</i>	<i>Тоталитаризм</i>	<i>Иерархическая</i>
<i>Вертикаль</i>	<i>Постсоциализм</i>	<i>Шоковая терапия</i>	<i>система</i>
<i>власти</i>	<i>Президент СССР</i>	<i>Этатизм</i>	<i>Импичмент</i>
<i>Денонсация</i>	<i>Президент РФ</i>	<i>Этнократия</i>	<i>Налог на доходы</i>
<i>Дефиниция</i>	<i>Радикализм</i>	<i>Административная</i>	<i>физических лиц</i>
<i>Интеграция</i>	<i>Ратификация</i>	<i>ответственность</i>	<i>Налог на добав-</i>
<i>Конфедерация</i>	<i>Референдум</i>	<i>Счетная палата</i>	<i>ленную</i>
<i>Легализация</i>	<i>Сепаратизм</i>	<i>Федеральное</i>	<i>стоимость (НДС)</i>
<i>Легитимность</i>	<i>Стратегия</i>	<i>казначейство</i>	<i>Налоговый кодекс</i>
<i>Многopартийная</i>	<i>ускорения</i>	<i>Бюджетный</i>	<i>Олигарх</i>
<i>система</i>		<i>кодекс</i>	

преобразований системы государственного управления последнего пятнадцатилетия XX в. и начала XXI в. возможно разделить на три относительно самостоятельных этапа по качественным отличиям в направлениях и методах преобразований в системе государственного управления:

- 1985—1991 гг. Этот период можно определить как попытку модернизации советской системы, приспособления административно-командной системы к новым реалиям при условии сохранения основных ее принципов и организационных форм. Завершение этапа — роспуск Союза Советских Социалистических Республик (26 декабря 1991 г.). В рамках этого периода выделить два этапа: (1) «Ускорение» (1985 — сер. 1987 гг.), (2) «Перестройка» (1987—1991 гг.).
- 1992 — май 2000 гг. (7 мая — вступление в должность второго Президента России — В.В. Путина). Основным содержанием периода явилась конституционная реформа в России, упразднение Советской государственной системы и реализация страте-

гической цели построения демократического общества на принципах частной собственности.

- С 2000 г. до сегодняшних дней. Основным направлением нового этапа государственного строительства было определено восстановление направляющей и регуливающей роли государства, создание в рамках Конституции 1993 г. сильного федеративного государства — демократического, правового, дееспособного .

## 10.1. Особенности государственного управления в СССР во второй половине 80-х гг.

### **Курс на «ускорение» — предвестник глобальных изменений в государственной системе**

К 80-м гг. система государственного устройства, закреплённая в ст. 6 Конституции СССР 1977 г., вступила в фазу кризиса, утратив резервы саморазвития. Неправовая, по существу, формула — «КПСС — "ядро политической системы"» легализовывала сложившуюся после 1917 г. систему государственного управления посредством партийно-государственной номенклатурной вертикали. Это означало, что основополагающее положение гл. 1 Конституции СССР: власть в стране осуществляется через Советы народных депутатов, была лишь декларацией. Обособленность системы государственного управления от гражданского общества усиливала двуединую тенденцию: закономерное снижение уровня профессиональных качеств управленческих кадров при росте их корпоративных бюрократических интересов.

Это стало одной из причин невыполнения больших социальных программ (продовольственной, жилищной, здравоохранения, производства товаров народного потребления, экологической), снижения темпов экономического развития, а также почвой для «теневой экономики», которая не могла развиваться без покровительства коррумпированных чиновников.

Одновременно следует учитывать идеологическую составляющую деструктивных для государства процессов: «диссидентское движение» активных антисоветских деятелей с требованиями демократических реформ и ликвидации властной монополии КПСС, которое стимулировало нарастание националистических настроений в республиках, а также системная западная пропаганда в условиях «холодной войны» с тезисом — «СССР — империя зла».

В таких условиях попытки частичных преобразований государственной системы были обречены на провал. Показательны в этом плане мероприятия 1982—1983 гг., направленные на вывод страны из углубляющегося кризисного состояния путем укрепления ответственности и дисциплины, прежде всего аппарата государственного

<sup>1</sup> Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета, 30 декабря 1999 г.

управления без какого бы то ни было изменения самой политической и социально-экономической системы. В результате весьма краткий (15 месяцев) период правления Ю.В. Андропова (1914—1984) ознаменовался в истории новейших преобразований в основном громкими судебными процессами над рядом высокопоставленных коррумпированных чиновников и представителями криминального мира, широкомасштабными кампаниями по укреплению трудовой дисциплины (например, проверка документов на улицах в рабочее время с целью выяснения, не является ли гражданин прогульщиком), а также чередой популистских мероприятий (например, попытки снижения цен на отдельные товары массового спроса и т.п.). В целом же методы, использовавшиеся для реанимации системы, вызвали обратный результат.

В 1985 г. произошла смена руководства СССР: Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран М.С. Горбачев, Председателем Верховного Совета СССР — А.А. Громько, Председателем Совета Министров — Н.И. Рыжков.

**МИХАИЛ СЕРГЕЕВИЧ ГОРБАЧЕВ** В марте 1985 - августе 1991 гг. Генеральный секретарь ЦК КПСС. В 1990—1991 гг. Президент СССР. Инициатор «ускорения» и «перестройки». Во время августовского кризиса 1991 г. после решения Президента РСФСР Б.Н. Ельцина о приостановке деятельности КПСС на территории республики заявил об уходе с поста Генерального секретаря ЦК КПСС. 25 декабря 1991 г. «в силу сложившейся ситуации с образованием СНГ» заявил о прекращении своей деятельности на посту Президента СССР. С декабря 1991 г. — Президент Международного фонда социально-экономических и политологических исследований. Нобелевский лауреат в 1990 г.<sup>1</sup>

На апрельском (1985 г.) пленуме ЦК КПСС был дан общий анализ состояния советского общества и выдвинута *стратегия ускорения хозяйственного развития* страны.

Под «ускорением» понимались новые темпы роста (преодоление тенденции к снижению и переход к наращиванию темпов социально-экономического развития), новое качество роста (за счет повышения производительности труда, интенсивного развития), «крутой поворот» государства к нуждам людей, «лицом к человеку»<sup>2</sup>.

По сути своей начатые преобразования не затрагивали основ ни политического, ни хозяйственного механизмов, а, скорее, предполагали придание им более привлекательного для общества либерального характера. При этом провозглашенный новый курс КПСС не был подкреплен с самого начала какой-либо программой преобразований.

<sup>1</sup> Пчелов Е.В., Чумаков В.Т. Правители России. От Юрия Долгорукого до наших дней. М.: Гранта, 2000. С. 157-162.

<sup>2</sup> Терещенко Ю.Я. История России XX—XXI вв. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 356.

Однако накопленные противоречия в обществе, изменение общественного мнения и, в особенности, у партийной номенклатуры и государственной бюрократии в отношении Советской власти, всего за год с исторической неизбежностью перевели «ускорение» развития экономики на уровень ускорения изменений во всей системе общественных отношений.

**«Перестройка» — путь «догоняющего развития» административно-командной системы** К 1987 г. стало очевидным, что «ускорение» в качестве стратегии не реализуется. После январского (1987 г.) пленума ЦК КПСС М.С. Горбачевым была сформулирована новая, более широкая по охвату общества задача, получившая название «перестройка», а термин «ускорение» быстро исчез из официальной лексики.

Первоначально термин «перестройка» трактовался как комплекс экономических и политических мероприятий, направленных на слом экономического механизма торможения и создание механизма ускорения; социалистическое самоуправление масс, социалистическую предприимчивость и полный хозрасчет; решительный поворот к науке; приоритет социальной сферы; социальную справедливость и избавление общества от искажений социалистической морали. Образно задача перестройки определялась несколько непонятно для граждан: строительство «социализма с человеческим лицом».

Не определив конечных целей и не сформировав программы преобразований, а также для популяризации идеи «перестройки», руководство страны открывает общенациональную, тогда всесоюзную, дискуссию по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики. В ходе дискуссии формируется режим *гласности*, основной чертой которого стало ограничение партийно-государственной цензуры, что привело к неконтролируемому нарастанию волны предвзятой критики истории советского периода. На этой основе развернулась массированная атака на административно-командную систему, а острие критики все более концентрировалось в конечном счете на непоследовательности и ошибках КПСС в текущей деятельности.

Это вызвало серьезную обеспокоенность в среде партийно-советской номенклатуры и нашло отражение в решениях XIX партийной конференции (28 июня — 1 июля 1988 г). В частности было заявлено, что «гласность не должна наносить ущерба интересам государства, общества и правам человека».

Одновременно продолжалась работа над программой перестройки, и в 1990 г. она была определена как способ перехода к «демократическому социализму».

Однако было уже поздно: к этому времени процесс трансформации системы приобрел неуправляемый со стороны КПСС характер.

## **Из программного заявления XXVIII съезда КПСС «КУМУЛЬНОМУ,ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУСОЦИАЛИЗМУ»**

Суть политики перестройки состоит в переходе от авторитарно-бюрократического строя к обществу гуманного, демократического социализма. Это хотя и трудный, но единственно верный путь к достойной жизни, к реализации материального и духовного потенциала страны.

В прошлом нашей страны надо четко различать, с одной стороны явления, порожденные сталинизмом и застоём, с другой — реальные достижения народов СССР. В нашем понимании гуманный, демократический социализм — это общество, в котором:

- целью общественного развития является человек, для него создаются условия жизни и труда, достойные современной цивилизации, преодолевается отчуждение человека от политической власти, созданных им материальных и духовных ценностей, обеспечивается его активное включение в общественные процессы;
- на основе многообразия форм собственности и хозяйствования обеспечивается превращение трудящихся в хозяев производства, гарантируется социальная справедливость;
- единственным источником власти является суверенная воля народа; государство, подконтрольное обществу, гарантирует защиту прав и свобод, чести и достоинства человека, независимо от его социального положения, пола и возраста, национальной принадлежности и вероисповедания; осуществляется свободное соревнование всех общественно-политических сил, действующих в рамках закона;
- это общество, которое последовательно выступает за мирное и равноправное сотрудничество между народами, уважение прав каждого народа определять свою судьбу (*Материалы XXVIII съезда КПСС. М., 1990. С. 131-132*).

### **Перестройка государственных органов хозяйственного управления**

Одним из направлений «перестройки» стала реализация курса перехода к «экономическим методам управления» и полному хозяйственному расчету предприятий. В соответствии с ним было проведено радикальное изменение всей структуры хозяйственного управления. За один год в отраслях было полностью ликвидировано среднее звено управления с переходом к двухзвенной системе «министерство — завод». В центральных органах управления СССР и республик было сокращено 593 тыс. работников, из них только в Москве 8,1 тыс. (они были трудоустроены в других учреждениях отраслей). На 40% было сокращено число структурных подразделений центрального аппарата.

В ноябре 1985 г. были ликвидированы шесть сельскохозяйственных ведомств и учрежден Госагропром СССР. В августе 1986 г. Министерство строительства СССР было «районировано» — на его базе было создано четыре министерства, ведавших строительством в разных районах СССР (в 1989 г. они были аннулированы).

В 1987 г. был начат процесс слияния и разделения министерств, который получил определение «министерская чехарда»<sup>1</sup>. Он коснулся почти всех ведомств. Так, например, в июле 1987 г. были ликвидированы Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР, Министерство машиностроения для животноводства СССР, и на их базе создано Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР. Но в декабре 1988 г. оно было ликвидировано. Одновременно было ликвидировано Министерство автомобильной промышленности СССР, а затем создано Министерство автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения СССР. В апреле 1989 г. Госагропром был упразднен, часть его функций взяла на себя Государственная комиссия Совета Министров СССР по продовольствию и закупкам. Она была упразднена в апреле 1991 г., и образовано Министерство сельского хозяйства СССР.

Фактически, начиная с 1986 г., центральный аппарат управления хозяйством стал недееспособен.

**Конституционная реформа** В 1988 г. практические перестроечные действия сосредоточились на конституционной реформе<sup>2</sup>, которую можно разделить на два этапа: 1988—1989 гг. — этап становления парламентской формы правления, который проходил под лозунгом «Вся власть Советам!»; 1990—1991 гг. — этап становления президентской формы правления.

XIX конференция КПСС сыграла определяющую роль в изменении государственной системы. В резолюции «О демократизации советского общества и реформе политической системы» и «О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны» было включено положение о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию СССР. Конференция постановила реформировать систему Советов, которые составляли политическую основу СССР и основу госаппарата. Обеспечение полномочия Советов было определено как решающее направление реформы политической системы.

В резолюцию «О демократизации» было также включено принципиальное положение о совмещении должностей председателей Советов и первых секретарей соответствующих партийных комитетов снизу доверху, что позволило в октябре 1988 г. М.С. Горбачеву совместить должности Генерального секретаря ЦК КПСС и Пред-

<sup>1</sup> *Кара-Мурза С.Г.* Советская цивилизация. Книга вторая. От Великой победы до наших дней. М., 2002. С. 308.

<sup>2</sup> В историческом плане эта незавершенная реформа стала политической контрреволюцией, целью которой был социально-экономический переворот, легализация теневой экономики, частной собственности на средства производства, допущение эксплуатации человека человеком на уровне Основного Закона (*Терещенко Ю.Я.* История России XX–XXI вв. М., 2004. С. 357).

седателя Президиума ВС СССР, т.е. формально контролировать всю партийно-государственную систему.

29 ноября 1988 г. внеочередная XII сессия Верховного Совета СССР 11-го созыва приняла два закона: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР».

Был учрежден новый высший законодательный орган — Съезд народных депутатов в составе 2250 человек, который собирался один раз в год. Из своего состава он избирал Верховный Совет как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти в составе 544 человек.

Верховный Совет состоял из двух равных по численности и правам палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Первая палата избиралась Съездом из числа депутатов от территориальных избирательных округов и от общественных организаций, вторая — из числа депутатов от национально-территориальных округов и от общественных организаций. Съезд избирал из своего состава тайным голосованием постоянно действующий Верховный Совет СССР сроком на пять лет с ежегодным обновлением 1/5 состава, Председателя (высшее должностное лицо государства) и первого заместителя Председателя Верховного Совета СССР. Должность Председателя Президиума Верховного Совета СССР упразднилась.

Конституционное оформление получил принцип альтернативных выборов (из нескольких кандидатов). Предварительный отбор кандидатов в депутаты от округов осуществляли окружные предвыборные собрания, что на практике позволяло «отфильтровывать» нежелательных соискателей.

Фактически была восстановлена двухуровневая система представительных органов по образцу Конституции 1918 г. Но в принятых документах содержалось положение, косвенно ограничивающее права граждан, закрепленные в конституциях СССР 1936 и 1977 гг. Изменения в избирательной системе предусматривали избрание депутатов не только от территориальных и национально-территориальных округов, но и прямое представительство от общественных организаций. К их числу впервые была отнесена и КПСС. Таким образом, прямые выборы Верховного Совета СССР заменялись двухступенчатыми, равные выборы — неравными. Члены руководящих органов общественных организаций (главным образом номенклатурные работники) обладали большим количеством голосов, чем простые избиратели. Это предопределяло неравное представительство граждан страны в высшем органе.

В марте—июне 1989 г. были избраны народные депутаты СССР; 25 мая — 9 июня 1989 г. работал I Съезд, который избрал Председателя Верховного Совета СССР (М.С. Горбачев), его первого заместителя (А.И. Лукьянов), Верховный Совет СССР, утвердил Председателя Совета Министров СССР (Н.И. Рыжков).

Верховный Совет был первым за советское время, среди депутатов которого практически не было рабочих и крестьян; подавляющее большинство его членов составляли ученые, журналисты и работники управления.

Законодательные изменения, принятые с целью сохранения властных полномочий номенклатуры, дали тактический выигрыш сторонникам М.С. Горбачева, но привели к их стратегическому поражению.

В рамках первого этапа реформы была также предпринята попытка разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, выраженная в двух положениях:

- 1) учреждение нового органа — Комитета конституционного надзора (ККН), который избирался Съездом и подчинялся только Конституции. Его задачей был надзор за союзным и республиканским законодательством с точки зрения соответствия его Основному Закону. Ему, однако, не были поднадзорны акты, принятые Съездом народных депутатов СССР, и он не вправе был отменять противоречащие Конституции СССР и законам СССР акты. Он мог лишь констатировать противоречие;
- 2) запрет совмещения депутатских обязанностей с должностями в органах, подотчетных Совету. Был введен институт председателей Советов всех уровней и президиумов местных Советов, которые взяли на себя функции исполкомов. Работники исполкомов и руководящие партийные работники не могли быть избраны депутатами Советов. Должностные лица, избираемые или назначаемые Советами, не могли занимать свои посты более двух сроков подряд.

## **Второй этап реформы: учреждение поста Президента СССР**

С принятия в марте 1990 г. Закона «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» начался второй этап конституционной реформы.

Маневры реформаторов от номенклатуры КПСС на фоне углубляющегося системного социально-экономического и политического кризиса вели к росту недоверия все более широкой части общества, к политической радикализации оппозиции режиму на основе отторжения самой идеи о возможности реформирования социализма.

В 1989 г. оппозиционная консервативному большинству Верховного Совета СССР *Межрегиональная депутатская группа* активно лоббировала необходимость учреждения поста президента страны. Начало 1990 г. ознаменовалось процессом формирования многопартийной системы. В январе 1990 г. в самой монолитной прежде КПСС возникла оппозиционная демократическая платформа, члены которой стали покидать ряды партии. В то же время начали формироваться новые партии: Республиканская, Демократическая, Консти-

туционно-Демократическая, Либерально-Демократическая и др., также появились многочисленные политические группы различного характера и политической ориентации (например, движение «синих», позиционировавшееся в спектре консервативно-демократических традиций). Наряду с этим активизировалась деятельность существовавших организаций — профсоюзов, трудовых коллективов, советов предприятий и т.п., в целом разделявших идеи центра. КПСС стремительно теряла монополию на власть.

Учитывая складывающуюся обстановку, М.С. Горбачев и его окружение предприняли опережающие действия. Партийные реформаторы при этом пытались не допустить, несмотря на давление общественности, кардинальных изменений структуры государственной власти. Но стремление к решению двух альтернативных задач — демократической модернизации структуры государственной власти и сохранения партийной монополии на нее — неизбежно были обречены на неудачу.

В повестку III Съезда народных депутатов СССР (срочно созван в марте 1990 г.), в соответствии с решением состоявшегося накануне Пленума ЦК КПСС, был внесен «в порядке законодательной инициативы» проект закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции СССР по вопросам политической системы». Одновременно с отменой ст. 6 Конституции в докладе от КПСС А.И. Лукьянов предложил изменить форму государственного управления, учредив пост Президента.

Комитет конституционного надзора обосновывал необходимость института президентства тем, что лозунг «Вся власть Советам!» противоречит идее разделения властей, ведет к диктатуре. Другие делегаты смену курса реформы (от власти Советов к власти президента, от народовластию к единовластию) обосновывали двумя аргументами: во-первых, срочной необходимостью стабилизации внутривнутриполитического положения в стране; во-вторых, усилением личной ответственности за проводимые преобразования.

В результате Съезд 14 марта 1990 г. принял закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР».

Закон позиционировал президента как главу государства, отстранил Верховный Совет СССР от распорядительных функций, сохранив за ним лишь законодательные и контрольные. Высшие органы советской власти (Съезд и Верховный Совет СССР) могли контролировать его работу лишь в форме заслушивания ежегодных докладов о положении страны. Закон интегрировал президента в структуру исполнительной власти, замкнув на него большую часть деятельности Совета Министров.

Президент наделялся правом законодательной инициативы, утверждения законов и множеством других прав, сравнимых с права-

ми американского президента<sup>1</sup>. Досрочное смещение президента могло произойти по решению Съезда народных депутатов.

Президенту передавались значительные полномочия: он представлял Верховному Совету СССР, а затем Съезду народных депутатов на утверждение и освобождение от должности Председателя Правительства СССР, Верховного Суда, Генерального прокурора, председателя Высшего арбитражного суда СССР и персональный состав Комитета конституционного надзора СССР. Президент являлся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР, назначал и смещал военное командование. Он имел право объявить мобилизацию, состояние войны, военное или чрезвычайное положение в отдельных районах страны, ввести временное президентское правление. Он возглавлял Совет безопасности СССР, члены которого назначались по согласованию с ВС СССР. Был создан также и Президентский совет, но он был упразднен в ноябре 1990 г. вследствие неработоспособности.

Президент не мог быть народным депутатом и избирался непосредственно избирателями, но на Съезде предложения провести все-народные выборы президента были отклонены, а попытки провести выборы на альтернативной основе были блокированы. В итоге, «в порядке исключения», М.С. Горбачев был избран первым Президентом СССР народными депутатами СССР в нарушение ими же принятого закона.

В дальнейшем президентские полномочия продолжали расширяться.

24 сентября 1990 г. через Верховный Совет СССР был проведен закон «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны». Он наделил президента правом законотворчества по вопросам, относящимся к компетенции Верховного Совета СССР, хотя и с оговоркой, что это право дано на полтора года.

IV Съезд народных депутатов СССР 26 декабря 1990 г. упразднил Совет Министров СССР. Взамен был учрежден Кабинет министров в качестве исполнительного и распорядительного органа. Он формировался президентом и подчинялся непосредственно ему.

Одновременно формировались бюрократические структуры президентской системы правления: был учрежден пост вице-президента СССР, созданы Высшая государственная инспекция, подчиненная

<sup>1</sup> Закон от 14 марта 1990 г. не создал в СССР президентскую форму правления. Он лишь намечил сочетание признаков парламентской и президентской республик в рамках и на основе советской власти, т.е. вводил смешанную форму правления. Однако эта тенденция очень скоро стала трансформироваться в тенденцию сильного президента и слабого парламента с целью правового обеспечения легализации частной собственности. {Терещенко Ю.Я. История России XX—XXI вв. М., 2004. С. 364-365}.

президенту, Совет Безопасности при президенте, Совет Федерации, который из совещательного органа при президенте становился самостоятельным (под руководством президента). В его функции входил контроль деятельности высших органов государственного управления Союза и республик. Для выполнения отдельных поручений и замещения Президента СССР в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей союзный Съезд учредил пост вице-президента, на который, по настоянию М.С. Горбачева, был избран Г.И. Янаев.

Таким образом, Президент СССР (бывший одновременно Генеральным секретарем ЦК КПСС) выводился из-под контроля партии. Ее Политбюро и ЦК были сразу практически отстранены от участия в выработке решений. Упразднение номенклатуры вместе с лишением КПСС правовых оснований для влияния на кадровую политику освободило от контроля партии республиканские и местные партэлиты, что привело, в свою очередь, к проявлению сепаратистских тенденций. Государственный аппарат СССР превращался в сложный конгломерат групп и кланов с противоречивыми интересами.

**Из выступления Б.Н. Ельцина  
на IV Съезде народных депутатов СССР  
19 декабря 1990 г.**

Нужно откровенно признать: союзное руководство не имеет четкого политического курса на обновление страны. Внешне его действия носят характер импровизации, нереагирования на возникающие обстоятельства, бесконечного лавирования. Но за ними жесткая политическая логика, направленная на срыв суверенитетов республик, на саботаж радикальных реформ. В результате мы имеем сегодня союзный центр «народного недоверия».

*(Российская газета. 21 декабря 1990г.)*

Неэффективность работы госаппарата стала не только поводом для резкой критики, но и дополнительным стимулом к разворачиванию «парада суверенитетов».

**Начало правового обеспечения легализации частной собственности** Правовые предпосылки развала Советского Союза закладывались в 1990 г. Первые изменения в экономическую систему общества были внесены законом от 14 марта 1990 г., которым собственность граждан была поставлена на первое место. При этом в ее состав была включена собственность производственного назначения. Закон закрепил новые формы коллективной собственности — арендную, акционерную, что в совокупности позволило легализовать «теневую экономику».

Одновременно формировалась правовая база разрушения общесоюзной системы отношений собственности. В феврале 1990 г. Верховный Совет СССР принял «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле». Если по Конституции 1977 г. земля и ее недра были определены как «исключительная собственность государства на природные ресурсы», собственность всего народа, то теперь земля была признана как «неотъемлемое достояние народов, проживающих на данной территории».

Государственная собственность дифференцировалась на общесоюзную собственность, собственность союзных, автономных республик, автономных областей, округов и административно-территориальных единиц.

Важные изменения внес закон 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Было введено понятие «коммунальная собственность» и определено, что экономическую основу местных Советов составляют природные ресурсы (земля, вода, лес и пр.) и собственность, служащая источником получения доходов, предприятия и другие объекты, находящиеся на территории Совета. Советы вступали с ними в хозяйственные отношения на налоговой и договорной основе (причем сами Советы получили право устанавливать ставки налогов с прибыли предприятий коммунальной собственности, вводить местные пошлины, сборы и налоги, арендную плату, формировать валютные фонды).

Это было значительным шагом в разделе общенародной собственности и экономической основой децентрализации государственной власти.

**Формирование тенденции сепаратизма субъектов СССР** Развитие процессов перестройки потребовало от руководства Союза перераспределения властных и управленческих функций в пользу низовых органов управления, новых самодеятельных демократических образований. Однако этот процесс имел серьезные побочные результаты: рост сепаратистских тенденций, местничества и т.п. Центр не отделял в целом здоровых тенденций от негативных, так как решал задачу сохранения собственных максимально прочных властных позиций. Подобная политика центра еще более усиливала недоверие к нему со стороны общества, способствовала утверждению в нем мнения о полной неререформируемости существовавших отношений в рамках данной политической системы, вызывала рост политического радикализма и сепаратистских, зачастую националистических, настроений.

Первоначальные требования культурно-национальной автономии, восстановления исторической справедливости в отношении репрессированных народов и пр. пресекались центром, во многом, в традициях застойного времени (события в Ташкенте, Тбилиси, Виль-

нюсе и Риге), а в отношении серии межнациональных вооруженных конфликтов союзный центр проявил полную неспособность к урегулированию. Центр не смог противостоять властным амбициям этнократии, которая воспользовалась широким демократическим движением в республиках СССР и встала во главе народных фронтов.

Слабая попытка реформировать союзные отношения сверху была сделана путем подписания обновленного союзного договора, по которому Союз Советских Социалистических Республик преобразился в Союз Советских Суверенных Республик. Для придания легитимности реформируемому Союзу центр инициировал референдум по вопросу о сохранении СССР. Несмотря на то, что референдум проходил на фоне обострения внутривластной обстановки («войны законов» между парламентами СССР и России, шахтерских забастовок и т.д.), большинство граждан СССР высказалось за сохранение союза бывших социалистических республик.

Однако, параллельно с этой инициативой центра оппозиционное ему руководство РСФСР в 1990 г. заключило двусторонние договоры с Украиной, Казахстаном, Белоруссией, Молдавией и Латвией. Экономического значения они не имели, их смысл был в том, что впервые республики были декларированы как суверенные государства.

Альтернативная центру модель нового союза, которая проглядывалась в этих соглашениях, вместе с крайним обострением отношений российского и союзного руководства, безусловно, сыграли свою роль при подготовке документов, декларировавших положения союзного договора. Подписание договора намечалось на июль 1991 г., но и здесь возникли весьма серьезные противоречия. Разногласия участников встреч касались принципиального вопроса о федеративном и конфедеративном принципе устройства нового союза. 29 апреля 1991 г. в Ново-Огареве под Москвой девять республик выразили согласие с положениями договора («Заявление 9+1»); «против» высказались Армянская ССР, Грузинская ССР, Молдавская ССР, Латвийская ССР, Литовская ССР и Эстонская ССР. Союзный центр, несмотря на очевидную бесперспективность работы в этом направлении<sup>1</sup>, продолжал серию консультаций и совещаний с руководством республик.

В 1990 г. состоялись выборы народных депутатов РСФСР, на которых победили радикальные демократы. С этого времени высший орган власти республики — основы СССР — оказывал безоговорочную поддержку всем актам обособления союзных республик.

<sup>1</sup> На заседании Верховного Совета РСФСР 12 декабря 1991 г. Б.Н. Ельцин заявил, что «основные позиции и подходы», отраженные в «Беловежском соглашении» о ликвидации СССР, были согласованы еще в декабре 1990 г., и подписание соглашения в декабре 1991 г. стало их «закономерным следствием».

Эта позиция впервые была отражена в законе «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 26 апреля 1990 г. В нем речь шла о выравнивании прав союзных и автономных республик в социально-экономической, хозяйственной и культурной сферах.

После этого процесс «суверенизации» для СССР стал необратимым, а для РСФСР зародилась угроза государственной целостности.

В июне 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР (16 мая — 22 июня) принял *Декларацию о суверенитете*.

**Из декларации I Съезда народных депутатов РСФСР  
«О государственном суверенитете РСФСР»  
12 июня 1990 г.**

Съезд народных депутатов РСФСР,

- сознавая историческую ответственность за судьбу России;
- свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, входящих в Союз Советских Социалистических Республик;
- выражая волю народов РСФСР, торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

Документ провозглашал верховенство республиканских законов над законами СССР и раздел общенародного достояния СССР. Это был первый правовой акт, означавший начало ликвидации Союза. В развитие данной позиции в октябре 1990 г. был принят Закон РСФСР «О действии актов Союза ССР на территории РСФСР». Он давал право российским органам власти приостанавливать действие союзных актов в том случае, если они нарушали суверенитет России. Закон предусматривал вводить в действие решения высших органов государственной власти СССР, указы и другие акты Президента СССР лишь после их ратификации Верховным Советом РСФСР. Он вводил беспрецедентную в юридической практике норму — наказание для граждан и должностных лиц, исполняющих союзные законы, не ратифицированные Верховным Советом РСФСР.

II съезд (декабрь 1990 г.) утвердил закон «Об изменениях и дополнениях к Конституции (Основному Закону) РСФСР», расширив суверенные права России. Изменения и дополнения касались верховенства республиканских законов и собственности на территории РСФСР. Природные богатства и основные производственные фонды объявлялись собственностью России и могли предоставляться Союзу в пользование на основе законов РСФСР и будущего союзного договора.

Был принят также закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР». С целью предотвращения нарастающей угрозы массовых забастовок, устранения социальной напряженности, вызванной очередным повышением цен, российское руководство переводило бастующие предприятия под свою юрисдикцию, одновременно прекращая выплаты в союзный бюджет.

Закон о бюджете на 1991 г. вводил одноканальную систему налогообложения, лишая союзный центр собственных финансовых источников.

Принятые Россией документы 1990 г. привели к конституционному кризису союзного государства и стали питающей средой «парада суверенитетов». При этом Б.Н. Ельцин усиленно «раскачивал лодку» СССР, выдвинув провокационное по сути предложение российским автономиям взять «такую долю самостоятельности, какую можете переварить». Он выступал против «модернизации унитарного государства», за преобразование СССР в «союз суверенных государств», наделенный функциями, переданными ему республиками (III (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР 28 марта — 5 апреля 1991 г.).

Оценив ситуацию, руководство российских автономий через свои Советы стали принимать декларации о собственном суверенитете и отсылать их Президенту СССР. Они содержали официальную установку на создание этнических государств, т.е. на законодательное оформление отказа от государства советского типа («республики трудящихся»). Осенью 1991 г. все автономные республики РСФСР провозгласили себя суверенными государствами, многие автономные области заявили о преобразовании себя в республики. Назрела реальная угроза распада РСФСР, либо превращение республики в конфедерацию.

IV Съезд народных депутатов РСФСР (21—25 мая 1991 г.) принял закон «О Президенте РСФСР». В законе было закреплено положение — «Президент — глава исполнительной власти». Он имел право назначать членов правительства, чем было заложено принципиальное противоречие между двумя конституционно высшими органами государственной власти в России — съездом и президентом. Это противоречие в дальнейшем усугубило конституционный кризис в РСФСР, связанный с суверенизацией автономий. Вместе с тем Съезд усилил позицию главы России на переговорах по реформированию СССР.

В июне 1991 г., в соответствии с принятыми дополнениями к Конституции РСФСР, в Республике состоялись выборы первого Президента России. Им стал Борис Николаевич Ельцин (1991 — 1999 гг.).

**БОРИС НИКОЛАЕВИЧ ЕЛЬЦИН** В 1955 г. окончил Уральский политехнический институт, по образованию инженер-строитель. После критического выступления на Пленуме ЦК в октябре 1987 г. снят с поста секретаря Московского горкома, выведен из Политбюро; назначен 1-м заместителем председателя Госстроя СССР — министром СССР. В 1989 г. при поддержке демократического движения избран народным депутатом СССР, в 1990 — народным депутатом РСФСР. В 1990 г. на XXVIII съезде КПСС объявил о выходе из партии. В 1990—1991 гг. Председатель Верховного Совета РСФСР. Во время августовского кризиса 1991 г. возглавил сопротивление деятельности Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП). В декабре 1991 г. совместно с руководителями Украины и Белоруссии подписал Беловежские соглашения о прекращении существования СССР и создании Содружества Независимых Государств (СНГ). В соответствии с Указом Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (сентябрь 1993) ликвидирована система Советов. По инициативе Б.Н. Ельцина разработана новая Конституция Российской Федерации (принята в декабре 1993). 31 декабря 1999 г. подал заявление об отставке с поста Президента РФ (*Отечество. История, люди, регионы России: Энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 1999*).

## 10.2. Государственное управление после августа 1991 г.

На посту Президента РФ Б.Н. Ельцин возглавил стратегию на раздел Советского Союза высшей партноменклатурой. Драматические события августа 1991 г. кардинально изменили ход событий.

**События августа 1991 г. ГКЧП** 19 августа 1991 г. с целью восстановить управляемость страны, предотвратить дальнейший развал СССР, остановить сепаратизм республик, прежде всего России, часть союзного руководства сформировала Государственный комитет по чрезвычайному положению СССР (ГКЧП) под председательством вице-президента Г.И. Янаева. На него были временно возложены обязанности Президента СССР в связи с «невозможностью» выполнять М.С. Горбачевым (который находился в своей южной резиденции «Форос») обязанности главы государства «по состоянию здоровья». Эти действия были определены как «путч» и «попытка государственного переворота».

Президент и Парламент РСФСР в условиях нерешительных действий ГКЧП сумели сразу поставить ситуацию в Москве под свой контроль. Президент России издал ряд указов, которыми в нарушение Конституции переподчинил России все силовые структуры Союза (Указ № 61), а себя объявил командующим вооруженными силами СССР на территории РСФСР (Указ № 64). В итоге 21 августа члены ГКЧП были арестованы.

После подавления путча ситуация кардинально изменяется. Процесс распада СССР приобретает необратимый характер. Сразу же начался новый этап перераспределения собственности: во внесудебном порядке была запрещена и лишена всей собственности КПСС, предприняты многочисленные попытки захвата собственности общественных организаций, вузов, редакций газет и т.п.). Антиэтатизм достиг особого накала: пресса и демократические идеологи развернули активную кампанию на «добивание» Центра (ставился уже вопрос и о расчленении РСФСР).

Пытаясь спасти Ново-Огаревский процесс по подписанию Союзного договора, М.С. Горбачев инициировал принятие «Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик», которое декларировало переходный период для принятия новой Конституции и создание на это время Государственного совета в составе Президента СССР и высших должностных лиц десяти республик. Узаконил положения Заявления от 2 сентября 1991 г. V (внеочередной) Съезд народных депутатов СССР (2—5 сентября 1991 г.). На съезде вне повестки дня Н.А. Назарбаев зачитал «Заявление ...», которое было ультиматумом Съезду с требованием самороспуска. Съездом были приняты закон «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» и постановление «О мерах, вытекающих из совместного заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР». Съезд постановил прекратить деятельность Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. После отзыва своих депутатов республиками союзные государственные структуры фактически перестали существовать. Госсоветом на заседании 6 сентября была признана независимость Латвии, Литвы, Эстонии, что стало началом практических действий по развалу СССР, а 14 сентября он принял решение об упразднении большинства министерств и ведомств СССР.

Руководители трех республик (Президент России Б.Н. Ельцин, Президент Украины Л.М. Кравчук, Председатель Верховного Совета Белоруссии С.С. Шушкевич) форсировали разрушение СССР. Они 8 декабря 1991 г. в местечке Беловежская пуша под Минском тайно подписали соглашение о ликвидации СССР («с целью сохранения единства»), заявив о прекращении существования СССР как геополитической реальности и субъекта международного права и о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) без единых органов власти и управления. Среднеазиатские республики, Казахстан и Армения с опозданием выразили свое недоумение.

12 декабря 1991 г. Верховный Совет России ратифицировал «Беловежское соглашение» (188 — «за», 6 — «против», 7 — воздержались).

## Из интервью Президента СССР М.С. Горбачева

«Это ненормально, но пусть идет процесс, главное, чтобы в конституционных, нормальных формах ... Я уйду в отставку ... Я сделал все, что мог».

(Комсомольская правда,  
12 декабря 1991 г.)

21 декабря 1991 г. одиннадцать республик, ранее подписавших декларацию о намерениях войти в обновленный Союз Советских Суверенных Республик, объявили о роспуске СССР и создании СНГ (Алма-Атинское соглашение). Страны Балтии и Грузия фактически поддержали данное решение. 25 декабря Президент СССР сложил свои полномочия. 26 декабря Верховный Совет СССР решением одной палаты (Совета Союза, председатель К.Д. Лубенченко) официально признал роспуск СССР и самоликвидировался.

Государство — Союз Советских Социалистических Республик — стало достоянием истории.

**Образование СНГ** Ликвидировав СССР, бывшие союзные республики образовали *Содружество Независимых Государств* (СНГ). Возникшее образование является открытым для всех государств бывшего СССР, его основная функция — согласование политики государств-членов в областях, представляющих взаимный интерес.

Новое объединение до настоящего времени не выработало действенных рычагов восстановления необходимых для успешного развития стран-участниц экономических связей и эффективных форм сотрудничества. Несмотря на достаточно регулярные встречи на высшем уровне, наличие постоянных органов содружества, подписание множества соглашений в различных сферах сотрудничества, СНГ продолжают раздирать внутренние противоречия, препятствующие процессу интеграции.

Тенденция к интеграции встречает не только объективные, но и субъективные препятствия, в числе которых следует выделить ожесточенное сопротивление местной этнократии. Внутри самих стран — членов СНГ возникли серьезные противоречия, также являющиеся препятствием к интеграции. Так, например, после распада СССР о своей независимости объявили Татарстан, Чеченская республика, усилились сепаратистские тенденции в бывших автономиях РСФСР; после «цветных» революций Украина и Грузия сменили политическую ориентацию на Запад.

Поэтому следует констатировать, что институт Содружества Независимых Государств в целом оказался неспособным повлиять на цивилизованное решение проблем развития республик бывшего СССР. Относительным исключением можно считать отношения России и Белоруссии, но в 2006 г. интеграционные процессы и здесь

замедленно вследствие напряженности вокруг цен на поставляемый из России газ.

### **Конституционная реформа в Российской Федерации. Изменения в аппарате власти и подготовка новой Конституции РФ**

Прежняя Конституция РСФСР действовала без изменений и дополнений с апреля 1978 г. по октябрь 1989 г. В период «перестройки» в нее было внесено 25 поправок. Депутатский корпус в 1990—1993 гг. продолжил нормотворческую работу. С 1990 г. по декабрь 1992 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял восемь законов об изменениях и дополнениях Основного Закона с внесением более 300 поправок.

Происходит активная реорганизация системы высших органов власти и управления. В феврале и июне 1992 г. вносятся ряд изменений в Регламент Верховного Совета РСФСР. В апреле ряд изменений и дополнений был внесен в текст Конституции РСФСР. В декабре 1990 г. решением Съезда народных депутатов РСФСР был создан судебный орган конституционного контроля — Конституционный Суд. Первый Закон о нем был принят в мае 1991 г. Основной задачей Конституционного Суда стало разрешение дел о соответствии Конституции России основных видов нормативных актов.

В октябре 1992 г. был принят Закон «О защите конституционных органов власти в Российской Федерации», в ноябре — внесены изменения в Закон «О выборах народных депутатов РСФСР». В декабре принимается Закон «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации».

Постановлениями Правительства РФ в декабре—январе 1992—1993 гг. создаются комитеты по торговле и по муниципальному хозяйству, Федеральная служба занятости.

Изменениями в Конституции Российской Федерации от 9 и 10 декабря 1992 г. система государственной власти приближалась к парламентской форме и основывалась на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. При этом полномочия высшего законодательного и представительного органа власти в лице *Съезда народных депутатов Российской Федерации* и формируемого им *Верховного Совета Российской Федерации* являлись доминирующими в системе государственного управления.

Так, к исключительному ведению Съезда народных депутатов относилось:

- принятие Конституции РФ, внесение в нее изменений и дополнений;
- ратификация и денонсация международных договоров, влекущих изменения и дополнения Конституции РФ;

<sup>1</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 125.

- принятие решения по вопросам национально-государственного устройства;
- определение порядка решения вопросов административно-территориального устройства РФ;
- утверждение перспективных государственных планов и важнейших республиканских программ экономического и социального развития РФ, ее военного строительства;
- утверждение Председателя Совета Министров РФ;
- избрание Конституционного Суда;
- принятие решения об отрешении от должности Президента РФ;
- отмена актов, принятых Верховным Советом, а также указов и распоряжений Президента, и ряд других полномочий.

Немалыми полномочиями обладал и Верховный Совет Российской Федерации:

- назначение выборов народных депутатов РФ и местных Советов;
- согласие на назначение высших должностных лиц исполнительной власти (Председателя Совета министров, министров иностранных дел, обороны, госбезопасности, внутренних дел);
- избрание состава высших судебных органов РФ, а также судей краевых, областных, ряда городских судов;
- назначение Генерального прокурора и Председателя Центрального банка РФ;
- контроль над деятельностью избранных лиц и органов;
- законодательное регулирование отношений собственности, организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, налогообложения и т.д.

Помимо этого Верховный Совет решал вопросы толкования законов РФ; вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав, свобод, обязанностей и равноправия граждан; устанавливал порядок организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти; устанавливал доходы, поступающие на образование государственного бюджета; ратифицировал и денонсировал международные договоры; отменял указы и постановления Президиума Верховного Совета РФ, распоряжения Председателя Верховного Совета, а также указы и распоряжения Президента и т.д. (ст. 109).

Президент Российской Федерации являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

Отнесение поста Президента к исполнительной власти в рамках рассматриваемой Конституции ставило, по существу, его деятельность под полный контроль Верховного Совета. Таким образом, утверждалась *парламентская республика*.

Изменениям подверглись также президентские структуры. В феврале 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации

о статусе представителей Президента в краях, областях, автономных областях и округах, Москве и Санкт-Петербурге. Принимаются Положения о Президентском Совете, о Совете глав администраций при Президенте Российской Федерации, об Администрации Президента, уточняется структура Государственно-правового управления Президента.

Формирование нового управленческого аппарата потребовало принятия специального Указа, регламентирующего порядок организации и систему государственной службы в России. Создается (в июне 1993 г.) Совет по кадровой политике при Президенте. Принимается Положение о проведении аттестации руководителей и специалистов структурных подразделений центральных органов федеральной исполнительной власти и Положение о проведении конкурса при приеме на эти должности. Для всех работников бюджетной сферы в августе была введена единая тарифная сетка по оплате труда. В ноябре создается Управление делами Президента РФ, в декабре принимается единое Положение о федеральной государственной службе.

Однако после распада СССР стало очевидно, что попытки приспособить старый Основной Закон к реалиям суверенного государства бесперспективны. В силу этого, начиная с 1990 г. Конституционной комиссией Верховного Совета РСФСР разрабатывался проект новой Конституции. После августа 1991 г. работа над новым Основным Законом становится более интенсивной, причем параллельно, в недрах различных политических партий, готовятся альтернативные проекты, а весной 1993 г. появляется президентский вариант.

К форсированию изменения конституционного строя Б.Н. Ельцина подталкивали прежде всего реформаторы *новой либеральной волны* (Е.Т. Гайдар и др.).

Из интервью А.Н. Шохина

(вице-премьер в первом правительстве Б.Н. Ельцина)

Вопрос: Младореформаторы сразу признали в Гайдаре лидера?

Ответ: Гайдара мы единодушно пропустили вперед. Один из главных аргументов в его пользу состоял не в том, что он самый умный, а в том, что узнаваемый. Не в лицо. Из-за фамилии. Его выдвижение в значительной мере было пиаровским ходом. Тезис «Гайдар и его команда», как мы на первых порах рассуждали, станет на нас работать.

(Известия, № 206. 8 ноября 2006 г.)

*Младореформаторы* сумели провести свой вариант экономических реформ методом «шоковой терапии», с помощью которого они намеревались решить задачи быстрого перевода экономики в рыночный режим и обеспечить ее устойчивый рост. Сторонникам «шоковой терапии» удалось отодвинуть на второй план реформаторов, предлагавших не столь радикальный вариант более мягкого, относительно долгосрочного перехода к рынку на основе известной «Программы 500 дней».

Главная политическая цель «шокового варианта» — кардинальное изменение системы отношений собственности, создание экономической базы под новое капиталистическое (рыночное) общество на основе сформированного слоя частных собственников. А для этого им требовалась легализация частной собственности, т.е. изменение конституционного строя.

**Разрушение советской системы государственной власти** В условиях «шоковой терапии» стал развиваться конфликт между Верховным Советом и Президентом. Он приобрел форму «войны законов», когда практически ни один законодательный акт, ни одно распоряжение обеих ветвей власти не выполнялось.

Одновременно происходило обострение межнациональных отношений в ряде регионов страны: было введено чрезвычайное положение в некоторых районах Северо-Осетинской и Ингушской республик.

С целью урегулировать межнациональные противоречия и проводить устойчивую национальную политику в апреле 1993 г. был создан Госкомитет по делам Федерации и национальностей.

Столкновение ветвей власти создало кризисную ситуацию в стране. 20 марта, минуя Съезд и Верховный Совет, Президент по телевидению обратился непосредственно к народу и объявил о подписании им указа *«О деятельности исполнительных органов для преодоления кризиса власти»*, или об особом порядке управления страной (в прессе — «ОПУС»).

Согласно документу, в стране фактически вводилось президентское правление, работа Съезда и Верховного Совета приостанавливалась, на 25 апреля назначается референдум о доверии Президенту и правительству, а также по вопросам о проекте новой конституции и выборах нового парламента.

После референдума президентским указом устанавливается порядок работы Конституционного совещания, которое было создано в Кремле в июне 1993 г. Оно обсудило и одобрило подготовленный помимо Конституционной комиссии проект новой Конституции РФ, исключавший институт Съезда народных депутатов. Это еще более усилило конфронтацию ветвей власти.

Президент предпринял превентивные меры: 20 сентября 1993 г. в столицу были введены дополнительные контингенты войск специального назначения, а 21 сентября издан указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». На основании обвинения Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ в узурпации власти и свертывании конституционной реформы, в целях сохранения единства страны, вывода ее из кризиса, обеспечения безопасности и восстановления авторитета государственной власти указом постановлялось: 1) прервать функции Съезда и Верховного Совета, полномочия народных депутатов прекратить; 2) 12 декабря

представить проект новой Конституции; 3) наделить Совет Федерации функциями палаты Федерального Собрания, которая начнет работу после выборов в Государственную Думу; 4) 11 — 12 декабря провести выборы в Государственную Думу.

В ответ 22 сентября Верховный Совет расценил указ как государственный переворот, отстранил Б.Н. Ельцина от должности и возложил полномочия президента на вице-президента *А.В. Руцкого*. Указ Президента от 21 сентября был объявлен Верховным Советом недействительным, как противоречащий Конституции РФ. В результате противостояние достигло апогея и вылилось в вооруженный конфликт.

Верховный Совет созвал 23 сентября X Съезд народных депутатов. Депутаты приняли ряд постановлений, направленных против исполнительной власти, обвиняя Президента в нарушении Конституции. Их позицию поддержал Конституционный Суд. Президент объявил Съезд неправомочным. С 28 сентября началась военная блокада «Белого дома». В Москве происходили вооруженные столкновения: захват мэрии, телецентра. 4 октября здание Верховного Совета было обстреляно из танковых орудий и захвачено войсками специального назначения.

Короткий период двоевластия закончился победой пропрезидентских сил, а столкновение ветвей власти привело к ликвидации государственной системы Советов.

### 10.3. Государственное устройство постсоциалистической России

**Конституция Российской Федерации** В непростой обстановке после октябрьских событий 1993 г. происходили выборы в *Федеральное Собрание* — новый орган представительной власти, заменивший Верховный Совет. Одновременно *12 декабря* на референдуме была принята новая *Конституция Российской Федерации*, определившая систему государственного устройства постсоциалистической России.

Конституция РФ закрепила политические изменения, происшедшие в стране, утвердила основы социальных, имущественных, национальных отношений, закрепила федеративное устройство России, определила структуру власти, отношения центральных и местных органов управления, гарантировала ряд демократических прав, свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 1 Основного Закона Российской Федерации — Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Ст. 10 Конституции закрепила демократический республиканский правовой строй, утверждая принцип разделения властей на создающие закон, применяющие закон и следящие за его соблюдением. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти, по Конституции, самостоятельны. Таким образом, государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

*Президент Российской Федерации;*  
*Федеральное Собрание {Совет Федерации и Государственная Дума};*  
*Правительство Российской Федерации;*  
*суды Российской Федерации.*

В новой системе органов государственной власти Российской Федерации доминирующее положение занимает пост *Президента* России. Соотношение полномочий, функций главы государства с законодательной и исполнительной властями свидетельствует о президентском характере республики<sup>1</sup>.

Такой сложившийся баланс властных функций и полномочий в целом отвечает условиям переходного периода, который не может быть преодолен без сильного, авторитарного элемента в управлении.

**Статус Президента РФ** В Конституции 1993 г. глава о Президенте помещена перед главой о Парламенте (Федеральном Собрании), что само по себе подчеркивает первостепенное значение данного высшего поста в системе государственной власти. Президент Российской Федерации является главой государства, выступая как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Важнейшая его прерогатива — обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Отсюда следует, что Президент выступает в качестве арбитра, посредника между различными ветвями власти и государственными институтами, а также осуществляет посредничество между самим государством и обществом.

Таким образом, статус Президента как бы выводится за рамки трех ветвей власти и, более того, — становится над ними в силу данных ему полномочий по контролю за ними и в то же время отсутствия практической возможности контроля над Президентом со стороны других ветвей власти.

<sup>1</sup> Понятия функции и полномочия, весьма близкие друг к другу, необходимо различать. Так, под функциями «понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т.е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства... Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть нераскрытые в Конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование Конституции». (*Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1998. С. 390).

Ключевое положение поста Президента РФ определяют, кроме того, ряд единоличных его полномочий, в соответствии с которыми Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики страны (ст. 8, п. 3), а также осуществляет руководство ее внешней политикой (ст. 86, п. «а»), принимает решение об отставке Правительства РФ (ст. 83, п. «в»), формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (ст. 83, п. «ж»), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ (ст. 83, п. «л»), распускает Государственную Думу, назначает референдум (ст. 84, пп. «б, в») и некоторые другие.

Кроме этого Президенту принадлежит право представлять для назначения с согласия Государственной Думы кандидатуру Председателя Правительства РФ и Председателя Центрального банка и для утверждения Советом Федерации — кандидатур судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и Генерального прокурора. Очевидно, что перечисленные полномочия Президента Российской Федерации позволяют ему оказывать мощное воздействие на все ветви власти, так как он принимает участие в законотворчестве, используя право законодательной инициативы, подписи, обнародования законов, отлагательного «вето» и т.д.

Столь мощные прерогативы президентской власти являются постоянной мишенью для критики оппозиционных сил, как «справа», так и «слева», выражающих опасения в возможности перерождения демократии, узурпации власти и пр. Однако опыт прошедших лет показал, что широкие полномочия Президента вполне соответствуют задаче обеспечения единства государства и государственной власти в целом, а «сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства — напротив, она при определенных условиях является единственно возможным инструментом сохранения конституционного порядка»<sup>1</sup>.

**Федеральное Собрание РФ** Парламент Российской Федерации — *Федеральное Собрание* — является представительным и законодательным органом страны. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: *Совета Федерации*, в который входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации (по одному представителю от представительного и исполнительного органов государственной власти), и *Государственной Думы*, состоящей из 450 депутатов. Таким образом, высшая палата Федерального Собрания наполовину состоит из представителей исполнительной власти субъектов Федерации, что обеспечивает в известной мере единство исполнительной и законодательной ветвей. Обе палаты парламента заседают раздельно, выбирают свои руководящие органы, самостоятельно принимают регламент и решают вопросы внутреннего распорядка работы. Кон-

ституция предусматривает случаи совместных заседаний обеих палат для заслушивания посланий Президента, посланий Конституционного Суда и выступлений руководителей иностранных государств. Для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума совместно образуют *Счетную палату*.

К компетенции верхней палаты российского Парламента (Совета Федерации) относится рассмотрение принятых Государственной Думой законов, вопросов назначения высших государственных чиновников судебной ветви власти, утверждение ряда указов Президента (о введении военного и чрезвычайного положений, использовании Вооруженных сил РФ за пределами страны), а также утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации и назначение выборов Президента и отрешение его от должности.

Государственная Дума рассматривает все законопроекты, предложенные Президентом, Советом Федерации и его членами, депутатами самой Думы, Правительством, законодательными органами субъектов Российской Федерации, Конституционным, Верховным и Арбитражным Судами. Законопроекты, касающиеся расходов федерального бюджета, вносятся на рассмотрение Думы только при наличии заключения Правительства РФ. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение последующих пяти дней рассматриваются верхней палатой парламента. В случае же отклонения Советом Федерации принятого Думой закона происходит повторное думское голосование, после чего закон считается принятым.

Конституция определяет круг федеральных законов, обязательно подлежащих рассмотрению в Совете Федерации. Среди них законы: по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы; войны и мира. К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центробанка, а также Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности; объявление амнистии (ст. 103).

Принятые в установленном порядке законы направляются для подписания Президенту и обнародования. В случае отклонения закона Президентом предусмотрена процедура повторного рассмотрения закона. Если при этом закон будет одобрен в прежней редакции двумя третями голосов в обеих палатах парламента, он подлежит подписанию Президентом в течение семи дней с последующим обнародованием. Таким образом, очевидно, что Федеральное Собрание является высшим законодательным органом государства.

**Исполнительная власть** Исполнительную власть в соответствии с гл. 6 Конституции Российской Федерации осуществляет *Правительство*, состоящее из Председателя и федеральных министров.

Российское Правительство действует согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» от 23 декабря 1997 г. Проекты решений, постановлений и распоряжений Правительства вносятся в Правительство его членами, руководителями федеральных органов исполнительной власти и главами исполнительной власти субъектов РФ. Поступающие в Правительство предложения граждан, предприятий, организаций и учреждений о принятии решений Правительства направляются для предварительного рассмотрения в структуры исполнительной власти.

Наиболее важные проекты решений Правительства предварительно подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти, с общественными и деловыми кругами. Подготовка проектов решений Правительства РФ осуществляется аппаратом Правительства, при этом департамент, которому поручена проработка проекта решения, проводит экспертизу проекта и необходимую доработку текста, осуществляет согласование с другими подразделениями аппарата Правительства.

Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей его членов. На заседаниях Правительства решения принимаются большинством голосов присутствующих членов Правительства, на заседаниях Президиума Правительства — большинством голосов от общего числа членов Президиума.

Председатель определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. В ч. 1 ст. 112 Конституции РФ сказано, что Председатель Правительства не позднее недельного срока после его назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов власти.

Следовательно, в организационную основу исполнительной власти необходимо включать всю систему органов государственной власти, призванную обеспечивать фактически и юридически реализацию исполнительной власти на всей территории России. Эта система образуется федеральными органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах их ведения, а также в рамках полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В функциональном и организационном смысле исполнительная власть самостоятельна и независима в своих отношениях с другими ветвями власти. Действующая Конституция усилила организационную самостоятельность исполнительной власти. Так, законодательная ветвь власти уже не обладает организационно-распорядительными функциями, которыми были наделены Советы в отношении органов исполнительной власти. Одновременно существенно ограничены и контрольные функции законодательной власти, которые на федераль-

ном уровне исчерпываются правом контроля над исполнением бюджета и правом Государственной Думы выносить решение о недоверии Правительству. Главным средством воздействия на исполнительную власть со стороны законодательной, таким образом, остается принятие законов и других правовых актов. Кроме того, члены Совета Федерации наделены правом задавать вопросы членам Правительства, его Председателю, а комитеты Государственной Думы — как бы контролировать деятельность органов исполнительной власти и чиновников, в частности, через деятельность соответствующих думских комитетов.

В то же время исполнительная власть наделена полномочиями по изданию нормативных актов и участвует в законотворческом процессе (гл. 6 ст. 114, ч. 1 п. «а» ст. 115 Конституции РФ).

Исполнительная власть в лице Правительства РФ наделена функциями разработки и обеспечения выполнения федерального бюджета, обеспечения проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики; единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; управления федеральной собственностью; обеспечения обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью.

**Система федеральных органов исполнительной власти** Систему федеральных органов исполнительной власти составляют министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России и иные управленческие образования, каждый из которых наделен своей компетенцией. Основным звеном в системе федеральных органов исполнительной власти (после Правительства РФ) являются *федеральные министерства*.

Федеральные исполнительные органы можно условно разделить на ряд групп, в зависимости от сфер их деятельности. Так, в области финансов, экономики и управления федеральной собственностью функционирует ряд министерств, в их числе — Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство транспорта РФ.

Помимо этого в финансово-экономической области строительства, транспорта и связи действует ряд других органов федеральной исполнительной власти.

*Государственные комитеты* РФ — это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по кругу вопросов, входящих в их компетенцию, а также функциональное регулирование в определенной их статусом сфере. Очевидно, что задача функционального

регулирования, т.е. функция управления, возложенная на Государственные комитеты, сближает их с федеральными министерствами.

Помимо Госкомитетов в рассматриваемый отраслевой блок исполнительных органов входят: федеральные комиссии, ряд федеральных служб, российские агентства, федеральные надзоры России.

*Федеральные комиссии РФ* по управленческому назначению и административно-правовому статусу приравнены к Государственным комитетам РФ. Их специфика состоит в возлагаемых на них задачах.

*Федеральные службы* выполняют функции отраслевого регулирования. Так же, как и в случае с российскими агентствами, административно-правовой статус федеральных комиссий не имеет точного определения. Наконец, *федеральные надзоры* призваны осуществлять контрольную деятельность в вверенных им отраслях.

Вторая группа федеральных органов исполнительной власти выполняет функции государственного управления в области *обороны, безопасности и правоохранительной деятельности*. В нее входят: Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная служба безопасности, Государственная охрана и государственная защита.

Третья группа органов федеральной исполнительной власти осуществляет управление в *социально-политической и социально-культурной областях*.

Помимо перечисленных высших федеральных учреждений в систему органов социального обеспечения входят: Государственный фонд занятости населения РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования.

Четвертую группу составляют государственные органы, осуществляющие деятельность в *сфере внешних сношений*, во главе с Министерством иностранных дел РФ.

Таким образом, масштабы деятельности исполнительной власти и ее структуры охватывают все сферы жизни общества. «Главными элементами деятельности исполнительной власти становятся информация, прогноз, программирование, обеспечение единых условий хозяйствования для субъектов рыночных отношений, создание инфраструктуры и региональная политика, контроль, надзор и др.»<sup>1</sup>.

Свои полномочия Правительство реализует, в частности, через свои правовые акты. Так, Правительство издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Акты нормативного характера издаются в виде постановлений Правительства, а по оперативным и текущим вопросам — в виде распоряжений. И те, и другие подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие го-

<sup>1</sup> Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 1. С. 15.

сударственную тайну, или сведения конфиденциального характера, и являются обязательными к исполнению.

**Структура правительства РФ** В структуру собственно Правительства РФ, помимо Председателя, его заместителей и федеральных министров, входит Аппарат Правительства, который возглавляет Руководитель Аппарата в ранге заместителя Председателя Правительства или федерального министра. Аппарат правительства состоит из ряда структурных подразделений — департаментов (финансов, экономики, госслужбы, социального развития и др.), управлений (юридического, делопроизводства и др.), секретариата Председателя Правительства и секретариатов заместителей Председателя Правительства.

В настоящий период очевидно, что сложившаяся громоздкая и весьма затратная структура государственного управления на федеральном уровне в целом не отвечает задачам, стоящим перед российским обществом, показателем чего, и одновременно следствием этого, является во многом хаотичный, практически перманентный процесс внутреннего реформирования ее структуры, далеко не способствующий повышению эффективности работы всех ее звеньев.

**Судебная власть** Судебная власть является составной частью государственной власти, но на основе принципа разделения властей, ее функции и полномочия «служат своеобразным противовесом в отношении двух других ветвей власти, а в совокупности с ними образуют единую государственную власть»<sup>1</sup>.

Судебная власть в Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 18) осуществляется только судом, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная власть в лице судей независима и подчиняется только Конституции РФ и Федеральному закону.

В Российской Федерации судебная власть осуществляется тремя высшими судами: *Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ*. Помимо этого действуют также *региональные* (уставные и конституционные) *суды и мировые судьи*, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации.

Кроме того, Федеральным законом «О судебной системе Российской Федерации» для выражения интересов судей были сформированы *органы судейского сообщества*, высшим из которых стал Всероссийский съезд судей. Он учредил Совет судей Российской Федерации и Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации. При Верховном Суде РФ создан Судебный департамент, который взял на себя организационное обеспечение деятельности федеральных, краевых и областных судов, судов автономной области и автономных

<sup>1</sup> Баглай М.В. Указ. соч. С. 617.

округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества и мировых судей.

Согласно Конституции РФ в систему судебной власти включается также *прокуратура* — федеральная, региональная и районная, которая должна отслеживать реальное исполнение государственных законов и нормативных актов, отдавая при этом верховенство федеральным законам на всей территории РФ.

**Виды судопроизводства** Конституционный Суд РФ был создан в 1991 г. В компетенцию Конституционного Суда входит: проверка конституционности законов, нормативных правовых актов и договоров, осуществляемая по трем видам запросов и жалоб (от органов власти, граждан и судов); разрешение споров о компетенции; толкование Конституции РФ; дача заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. В настоящее время Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей. Судья назначается на срок 12 лет. Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат, включающих в себя соответственно девять и десять судей. Решение Конституционного Суда не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Однако в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 46) его решения могут быть обжалованы в установленном порядке в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека.

*Верховный Суд РФ* — высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам.

*Высший Арбитражный Суд РФ* — высший орган по разрешению экономических споров.

Важной особенностью системы судебной власти является единство судебных органов снизу и доверху, так как суды всех уровней призваны обеспечивать реализацию единых конституционных принципов правосудия.

**Конституционно-правовой статус судей** В создающемся правовом государстве постоянно возрастает значение судебной власти, которая является условием существования гарантий от произвола и злоупотреблений законом, столь характерных явлений для тоталитарного общества, выстроенного на принуждении и насилии, пренебрежении к правам и свободам граждан. Конституцией РФ созданы условия *независимости* судебной власти. Законодательно определен единый порядок отбора и назначения судей. Ст. 120 Конституции РФ провозглашает независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и Федеральному закону. Законом закрепляется ряд гарантий независимости судей. Ст. 121 Конституции устанавливает *принцип несменяемости* судей, полномочия которых могут быть прекращены или приостановлены не иначе, как в порядке

и по основаниям, установленным Федеральным законом. Закон запрещает перевод судьи на другую должность или в другой суд без согласия самого судьи. Наконец, судья, в соответствии со ст. 122 Конституции РФ, не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе, как в порядке, определяемом Федеральным законом. Принцип неприкосновенности судьи распространяется также и на его жилище, служебное помещение и т.д.

**Центр и субъекты Федерации** Одной из сложнейших проблем, стоящих перед современной системой государственного управления, являются взаимоотношения центра и субъектов Федерации, центральной и местной власти. Эта проблема сводится к вопросу о доли ответственности за общее состояние системы государственного управления, падающей на федеральные, республиканские, краевые, областные, городские и другие органы власти; о сфере компетенции этих органов в осуществлении управленческих функций.

Россия — федеративное государство. В соответствии со ст. 5 Конституции РФ все субъекты Федерации являются равноправными субъектами и равноправными по отношению друг к другу. При этом республики имеют свою *конституцию* и *законодательство*, а прочие субъекты — *устав* и *законодательство*. Здесь же закрепляются положения о государственной целостности и единстве системы государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами; равноправии и самоопределении народов Российской Федерации. Однако из приведенных положений очевидно, что субъекты Федерации находятся далеко не в равноправном положении. Так, республики, по сути, обладают атрибутами государства, что нельзя сказать о прочих субъектах. Наличие подобных противоречий в определении статуса субъектов Федерации приводит к серьезным издержкам в отношениях центра и субъектов, в отношениях между самими субъектами и, наконец, оказывает негативное воздействие на процесс функционирования системы государственного управления в целом.

**Сфера компетенции федеральных органов** Конституция РФ (ст. 71—73) весьма четко определяет сферы компетенции, предметы ведения федеральных органов власти и ее субъектов. Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- принятие и изменение Конституции РФ, федеративное устройство и территория РФ;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- гражданство РФ;
- регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы власти и формирование органов государственной власти;

- федеральная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет;
- федеральные налоги и сборы, фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе, а также вопросы обороны, оборонного производства, внешнеэкономические отношения РФ и некоторые другие вопросы, обеспечивающие целостность Российской Федерации.

**Предметы совместного ведения РФ и ее субъектов** Одновременно Конституция РФ определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72) относятся:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности;
- режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и иными природными ресурсами;
- разграничения государственной собственности;
- природопользование;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства;

- социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура; нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

**Исключительные права субъектов Федерации** Кроме вышеуказанных разграничений предметов ведения во всем, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Статья 77 п. 1 Конституции РФ относит к исключительному праву субъектов Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти на основе Федерального закона. Помимо этого ст. 78 предоставляет право федеральным органам исполнительной власти для осуществления своих полномочий создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Одновременно федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий и наоборот, при условии конституционности передачи полномочий.

Данные нормы, в условиях существенных различий в самой государственно-правовой природе субъектов РФ, привели к возникновению существенных различий в организационных системах органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Эти же отличия стали использоваться в узко эгоистических, нередко оппозиционно-политических целях, стали основой развития сепаратистских тенденций в политике руководства отдельных субъектов (например, Чечня, в известной степени Татарстан и др.).

**Местное самоуправление** Первые попытки реформирования централизованной советской системы управления с целью придания

некоторой самостоятельности местным Советам были предприняты еще в конце 80-х гг. 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», который способствовал реанимации системы самоуправления и самоорганизации граждан. Так, местные Советы, как представительные органы власти, становились основным звеном в системе местного самоуправления. Законодательно закреплялось понятие «коммунальная собственность», к которому относилось имущество, передаваемое безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, прочими субъектами, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом.

На основе союзного акта был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном управлении в РСФСР». В совокупности оба закона заложили основы для развития новой системы местного самоуправления.

С весны 1992 г. Верховный Совет РСФСР развернул значительную работу в этом направлении и принял ряд законов, регламентирующих деятельность и структуру местных органов власти.

В марте принимается Закон о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации, в июне — законы «О местном самоуправлении в РСФСР» и «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»; в июле — «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» и «О закрытом административно-территориальном образовании». В июле и ноябре вносятся изменения в Закон о выборах народных депутатов местных Советов.

После октябрьских событий 1993 г. в Москве принимается Указ Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». 22 октября принимается Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Федерации (краях, областях, городах, автономных областях и округах). Принимаются положения о выборах в Московскую городскую думу и в Московскую областную думу. В конце месяца принимаются указы о реформе местного самоуправления и выборах в органы местного самоуправления.

До избрания новых органов власти и органов местного самоуправления функции упраздненных Советов возлагались на местную администрацию. Местные бюджеты утверждались с согласия главы администрации соответствующего субъекта РФ. Указами Президента утверждались положения о выборах в представительные органы власти краев, областей, округов.

Советы заменяются собраниями представителей, думами, муниципальными комитетами. Возникают институты глав администрации,

мэров, старост и т.п. Тогда же принимаются Основные положения о выборах в органы местного самоуправления. В марте 1994 г. создается специальное Управление Администрации Президента по работе с территориями — делается новая попытка усилить контроль центра за местами. Одновременно был издан Указ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления».

Конституция РФ, Европейская Хартия (ратифицированная Российской Федерацией в качестве члена Совета Европы в 1998 г.), ряд указов Президента РФ, законодательных актов (Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и др. федеральных законов), постановлений органов представительной и исполнительной власти создали прочную правовую базу современной системы местного самоуправления.

В Конституции РФ местному самоуправлению посвящена специальная глава (ст. 130—133) в совокупности с рядом положений по местному самоуправлению, входящих в состав одиннадцати других статей Основного Закона.

В соответствии с конституционными нормами местное управление является самостоятельным в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно и т.д.

Закон закрепляет основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка и др.

**В начале нового этапа** 7 мая 2000 г. состоялась церемония вступления В.В. Путина в должность Президента Российской Федерации.

Его политические взгляды и убеждения были изложены в программной статье «Россия на рубеже тысячелетий» (декабрь 1999 г.). «Опорными точками» современного этапа развития государства были названы рыночные отношения, патриотизм, державность, социальная солидарность на основе восстановления направляющей и регулирующей роли государства, создания в рамках Конституции 1993 г. сильного федерального государства — демократического, правового, дееспособного.

Первые шаги в этом направлении вызвали весьма горячие дискуссии во властных структурах и обществе. Декларации Президента

о приверженности курсу реформ, направленных на развитие демократических основ государственности, рыночных отношений и т.д., на первых порах нашли выражение в попытках укрепления системы государственного управления («вертикали власти»), с целью придания ей большей эффективности.

В частности, указом Президента был сформирован новый орган — *Государственный Совет*, в состав которого вошли главы субъектов Федерации, одновременно покидающие места в Совете Федерации — высшей палате Федерального Собрания. На этой основе начался процесс обновления состава самого Совета Федерации. В июне 2000 г. был принят Федеральный закон, по которому членами верхней палаты парламента становились не руководители исполнительных и представительных органов власти субъектов Федерации, а их представители, работающие в СФ на профессиональной (постоянной) основе четыре года. Закон вступил в силу 1 февраля 2001 г.

В целях приближения Центра к регионам, укрепления «вертикали власти» были созданы семь *федеральных округов*, во главе с *Полномочными представителями Президента РФ*, вобравших в себя все субъекты Федерации. 89 субъектов Федерации были распределены между следующими округами: Дальневосточным, Сибирским, Центральным, Уральским, Приволжским, Северо-Западным. Данные нововведения были проведены строго в соответствии с Основным Законом Российской Федерации.

Помимо этого, предприняты попытки укрепления судебной власти, продолжена военная реформа, наконец, утверждена общегосударственная символика.

В 2004 г., с повторным избранием В. Путина, стартовала очередная административная реформа исполнительной власти.

В основу административной реформы 2004 г. была положена идея разделения управленческого труда на три уровня: министерства определяют политику отрасли; федеральные службы — надзирают за ее выполнением; агентства — оказывают государственные услуги.

Но разделение управленческого труда автоматически не привело к четкой и слаженной работе Правительства. Вместо 58 реформированных министерств и ведомств образовалось 81. Количество согласований при принятии решений возросло в три раза, особенно это стало актуальным для регионов.

Предполагалось, что в результате реформы армия чиновников уменьшится на полмиллиона человек, но с 2000 г. к настоящему времени она увеличилась на 150 тыс. чел.

Таким образом, административная реформа не дала результатов.

## Государственная символика

**ФЛАГ** Сессия ЦИК 12 ноября 1923 г. изменила описание флага, вместо герба на флаг были помещены серп, молот и звезда. В 1924 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «О флагах и вымпелах СССР для Рабоче-Крестьянского Красного Флота и пограничной охраны» утверждено описание Государственного флага СССР: «Флаг красный (или алый) прямоугольный, с отношением длины к ширине как 2 : 1. В левом верхнем углу крыж того же цвета, что и флаг, длиной, равной 2/6 длины флага, и шириной в половину ширины флага. В крыже золотой серп и молот радиусом в 1/8 ширины крыжа, над серпом и молотом — красная пятиконечная звезда, окруженная каймой, диаметр которой равен 1/5 ширины крыжа».

Конституция 1936 г. уточняла, что цвет полотнища «красный». В 1955 г. Указом ПВС СССР было принято Положение 1924 г.: был добавлен ритуал подъема государственного флага в день рождения В.И. Ленина, сделаны другие мелкие добавления.

Согласно последнему Положению о флаге СССР серп, молот и звезда наносились только на лицевую сторону флага, обратная сторона флага была чисто красной. Соотношение ширины флага к длине, равное 1 : 2, выбрано не случайно. Примерно так относились протяженность территории СССР с юга на север к протяженности с востока на запад. Традиционно наверху всех советских флагов и знамен представляли собой специализированное острие копья с вписанной звездой, серпом и молотом.

Помимо флагов в Советском Союзе были очень распространены различные знамена. Свои знамена имели городские, районные, областные советы, исполнительные комитеты разных уровней, министерства, трудовые коллективы и т.п.

В 1993 г. Указом Президента РФ был утвержден новый флаг. Затем в Российской Федерации Государственная Дума приняла закон о Государственном флаге 8 декабря 2000 года.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН РФ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ ФЛАГЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»** Настоящим Федеральным конституционным законом устанавливаются Государственный флаг Российской Федерации, его описание и порядок официального использования.

Статья 1. Государственный флаг Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого, средней — синего и нижней — красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

Президент Российской Федерации  
В.В. Путин  
Москва, Кремль  
25 декабря 2000 года № 1-ФКЗ

**ГЕРБ** В 1918 г. советское правительство решило порвать с исторической символикой России, двуглавый орел был заменен красным щитом, на котором изображались перекрещенные серп и молот и восходящее солнце как знак перемен. С 1920 г. вверху на щите помещалось сокращенное название государства — РСФСР.

*Герб РСФСР* — официальная эмблема установлена Конституцией РСФСР 1918 г., в которой было записано, что «Герб РСФСР состоит из изображений на красном фоне в лучах солнца золотых серпа и молота, помещенных крест-накрест рукоятками книзу, окруженных венцом из колосьев, с надписью: а) Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика и б) «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» (Великая Октябрьская социалистическая революция: Энциклопедия. М., 1987. С. 116).

*Государственный герб СССР* установлен Конституцией СССР: изображение серпа и молота на фоне Земного шара в лучах солнца и в обрамлении колосьев, с надписью на языках союзных республик: «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!». В верхней части герба — пятиконечная звезда. (Положение о Государственном гербе СССР, утвержденное Указом Председателя ВС СССР от 31.03.1980. СЭС. 1983. С. 293).

После распада СССР Правительство РСФСР приняло постановление о создании Государственного герба и Государственного флага РСФСР. После всестороннего обсуждения Правительственная комиссия предложила рекомендовать Правительству герб — золотого двуглавого орла на красном поле.

В 1993 г. указом Президента РФ Б.Н. Ельцина двуглавый орел был утвержден в качестве Государственного герба. И наконец, 8 декабря 2000 г. двуглавый орел был утвержден Государственной Думой.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН «О ГОСУДАРСТВЕННОМ ГЕРБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»** Настоящим Федеральным конституционным законом устанавливаются Государственный герб Российской Федерации, его описание и порядок официального использования.

Статья 1. Государственный герб Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и — над ними — одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла в красном щите — серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Президент Российской Федерации  
В.В. Путин  
Москва, Кремль  
25 декабря 2000 года  
№ 2-ФКЗ

**ГИМН** Первый Государственный гимн СССР — «Интернационал». С 1944 г. — гимн, написанный композитором А.В. Александровым, поэтами С.В. Михалковым и Г.Г. Эль-Регистаном — «Союз нерушимый...».

В Российской Федерации положение о Государственном гимне утверждено Указом Президента Б.Н. Ельцина 11 декабря 1993 г., музыкальной основой Государственного гимна являлась «Патриотическая песня» М.И. Глинки. В декабре 2001 г. по инициативе Президента В.В. Путина государственным гимном вновь стала музыка советского гимна А.В. Александрова.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН РФ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ ГИМНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»** Настоящим Федеральным конституционным законом устанавливаются Государственный гимн Российской Федерации, его описание и порядок официального использования.

Статья 1. В соответствии со ст. 70 Конституции Российской Федерации утвердить музыкальную редакцию Государственного гимна Российской Федерации согласно приложению к настоящему Федеральному конституционному закону.

Статья 2. Государственный гимн Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Государственный гимн Российской Федерации представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом. Государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции. Государственный гимн Российской Федерации должен исполняться в точном соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом.

Президент Российской Федерации  
В.В. Путин  
Москва, Кремль  
25 декабря 2000 года  
№ 3-ФКЗ

## Заключение

Изложенный в учебнике материал освещает процесс развития государственного управления нашего Отечества на протяжении одиннадцати веков, начиная от Киевской Руси (IX в.) и до настоящего времени (рубеж XX—XXI вв.).

Рассмотрены аспекты становления государства в России, его формы и этапы развития, прослежены основные этапы в формировании государственного аппарата, особенности его структуры в зависимости от исторических условий и выполняемых функций.

История государственности страны предстает перед нами как процесс смены периодов реформ периодами контрреформ. При этом постоянно сохранялась определяющая роль государственного фактора в общественной жизни. Это обусловлено особенностями геополитического положения России, и в особенности, пограничным положением между западной и восточной цивилизациями, что предопределило развитие страны по пути «догоняющего развития». Весьма показательным, что усиление центральной власти вне зависимости от формы (сословная монархия, империя, диктатура, президентство) приводило к очередному историческому «прорыву» на этом пути.

Повторяемость исторических сюжетов, связанных с российской государственностью, — существенный повод для размышлений для выявления закономерностей, присущих нашему обществу. Без беспристрастного анализа и учета этих закономерностей реформы любого масштаба обречены. Современный этап реформирования государственного управления — дополнительное тому свидетельство.

## Библиографический список

- Всемирная история: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка и А.Н. Марковой.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
- Государственное управление в России: Учебник / Под ред. А.Н. Марковой.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
- Ерошкин Н.П.* Крепостное самодержавие и его политические институты. М., 1981.
- Ерошкин Н.П.* Местные государственные учреждения дореформенной России 1800-1860, М., 1985.
- Исаев И.А.* История государства и права России. М.: Юристъ, 1996.
- Исаев И.А.* История России: правовые тенденции. М.: ЮКСП, 1995.
- Исаев И.А.* История России: традиции государственности. М.: ЮКСП, 1995.
- История мировой экономики: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка, А.Н. Марковой.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
- История народного хозяйства: Словарь-справочник / Под ред. А.Н. Марковой.* ВЗФЭИ, 1995.
- История Отечества: Учеб. пособие / Под ред. Г.Б. Поляка.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
- История отечественного государства и права. Ч. I / Под ред. О.И. Чистякова.* М.: БЕК, 1996.
- История России. IX—XX вв. / Под ред. М.М. Шумилова, С.П. Рябинкина.* СПб.: Нева, 1997.
- История России: Учеб. пособие. В 2-х тт. / Под ред. С.В. Леонова.* М.: ВЛАДОС, 1995.
- Карамзин Н.М.* История государства Российского. В 3-х кн. М., 1988.
- Медушевский А.Н.* Утверждение абсолютизма в России. М., 1994.
- Мир русской истории.* М.: Вече, 2004.
- Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. Т.Г. Морозовой.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1997.
- Памятники русского права.* М., 1961. Вып. VIII.
- Пчелов Е.В., Чумаков В.Т.* Правители России. От Юрия Долгорукого до наших дней. 4-е изд., испр. и доп. М.: Гранить, 2000.
- Семенникова Л.И.* Россия в мировом сообществе цивилизаций. М.: Интерпракс, 1994.
- Скворцова Е.М., Маркова А.Н.* История Отечества: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
- Титов Ю.Г.* Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие. М.: Проспект, 1999.
- Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М., 1974.
- Хозяйственные реформы в России (IX—XX): Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Романова, А.Н. Марковой.* М.: Экономическое образование, 1993.
- Черепнин Б.В.* Земские соборы Русского государства в XV—XVII вв. М., 1978.

## Хронология важнейших событий

- 860** Поход руссов на Константинополь. Первое упоминание Руси в летописи
- 882** Объединение Новгородского и Киевского княжеств, образование Древнерусского государства — Киевской Руси
- 911** Поход Олега на Царьград. Договор с греками
- 944** Договор Игоря с Византией
- 945** Восстание древлян. Установление уроков и погостов
- 988** Принятие Русью христианства
- 1019—1054** Правление Ярослава Мудрого. Составление «Русской Правды»
- 1068—1072** Народные восстания в Киеве, Новгороде, Ростове-Суздальском, Черниговской земле. «Правда Ярославичей»
- 1097** Любечский съезд русских князей
- 1113** Восстание в Киеве. Устав Владимира Мономаха
- 1113—1125** Княжение Владимира Мономаха. Дополнение Русской Правды указами о закупках и «резах» (процентах)
- 1125—1132** Правление Мстислава, сына Владимира Мономаха
- XII—XIV вв.** Период феодальной раздробленности на Руси
- 1147** Первое упоминание о Москве
- 1237—1480** Татаро-монгольское иго на Руси
- 1220—1263** Княжение Александра Невского
- XIV—XV вв.** Процесс объединения Русских земель во главе с Московским княжеством
- 1478** Присоединение к Москве Новгорода
- 1480** Стояние на реке Угре — последнее столкновение московских и золотоордынских войск. Окончание татаро-монгольского ига
- 1485** Присоединение к Москве Твери
- 1489** Присоединение к Москве вятских земель
- конец XV в.** Русь стала называться Россией
- 1497** Введение на Руси Юрьева дня (26 ноября) — начало закрепощения крестьян в общегосударственном масштабе (Судебник Ивана III)
- 1510** Присоединение к Москве Пскова
- 1514** Возвращение Смоленска
- 1521** Присоединение к Москве Рязанского княжества
- 1533—1584** Годы правления Ивана IV; с 1547 — царь

XVI в.	Установление единого порядка государственной военной службы независимо от землевладения (распространение принципа служебности на оба сословия феодалов — боярство и дворян)
1547	Восстание в Москве
1547-1560	Годы правления Избранной рады
1549	Первый Земский собор
1550	Подтверждение права перехода крестьян только в Юрьев день, увеличение платы за «пожилое» (Судебник Ивана IV)
1551	Стоглавый собор
1552	Присоединение к России Казанского ханства
1556	Присоединение к России Астраханского ханства
1565-1572	Годы опричнины
1581	Начало похода Ермака в Сибирь
1589	Учреждение на Руси патриаршества
1606-1607	Крестьянская война под предводительством И. Болотникова
1645-1676	Царствование Алексея Михайловича
1649	Отмена Юрьева дня, окончательное установление на Руси крепостного права Соборным уложением
1654-1656	Церковная реформа патриарха Никона
1682	Отмена местничества
80-е гг. XVII в.	Реформа приказов
1696-1725	Царствование Петра I
1699, 20 декабря	Указ о введении нового летоисчисления с 1 января 1700 г.
1703, 16 мая	Основание Петербурга
1714, 23 марта	Указ о единонаследии
1721, 22 октября	Принятие Петром I императорского титула, Россия — империя
1722, 24 января	Табель о рангах
1725-1727, 6 мая	Царствование Екатерины I
1726, 8 февраля	Учреждение Верховного Тайного совета
1727-1730, 19 января	Царствование Петра II
1730-1740	Годы правления Анны Иоанновны
1731	Отмена указа о единонаследии
1740, 8-9 ноября	Дворцовый переворот, свержение Бирона. Объявление императрицей Анны Леопольдовны
1741-1761	Царствование Елизаветы Петровны
1761, декабрь — 1762, июнь	Царствование Петра III
1762-1796	Царствование Екатерины II
1762, февраль	Указ «О вольности дворянской»
1762, март	Указ о секуляризации церковных земель
1767, июль — 1768, декабрь	Деятельность Комиссии для составления нового уложения
1763	Реформирование Сената
1775	Губернская реформа
1785	Жалованные грамоты дворянству и городам

1796-1801	Царствование Павла I
1797	Закон о престолонаследии
1801-1825	Царствование Александра I
1802	Начало министерской реформы, создание первых министерств вместо коллегий
1809	Издание указа о придворных званиях
1810	Создание Государственного Совета
1811	Принятие «Общего учреждения министерств», завершение министерской реформы
1812	Создание Комитета министров
1815	Царству Польскому дарована Конституция
1824	Реформирование канцелярией губернского правления
1825-1855	Царствование Николая I
1826	Реформирование Собственной его императорского Величества канцелярии
1827	Создание корпуса жандармов
1837	Реформирование полицейских органов
1853-1856	Крымская война
1855-1881	Царствование Александра II
1861	Отмена крепостного права
1863	Университетская реформа
1864	Судебная реформа
1865	Школьная реформа
1865	Реформа печати
1862-1874	Военная реформа
1881-1894	Царствование Александра III
1894-1917	Царствование Николая II
1905-1907	Первая русская революция
1905, 6 августа	Манифест о созыве Государственной думы
1905, 17 октября	Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»
1914-1918	Первая мировая война
1917, 27 февраля	Победа Февральской буржуазной революции
1917, 1 марта	Создание Временного правительства
1917, 2 марта	Манифест Николая II об отречении от престола
1917, 1 сентября	Провозглашение России республикой
1917, 25 октября (7 ноября)	Октябрьская Социалистическая революция
1917, 26 октября	II съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов
1917, 2 ноября	Утверждение декларации прав народов России
1918, июль	Первая Советская Конституция
1922, 30 декабря	Принятие Декларации об образовании СССР и Союзного договора
1924, январь	Принятие Конституции СССР

<b>1936, 5 декабря</b>	Новая Конституция СССР
<b>1941—1945</b>	Великая Отечественная война
<b>1946, март</b>	Преобразование Совета народных комиссаров в Совет Министров
<b>1977, 7 октября</b>	Принятие новой Конституции СССР
<b>1985, апрель</b>	Пленум ЦК КПСС
<b>1990</b>	Утверждение в СССР поста Президента. Первый президент СССР — М.С. Горбачев
<b>С начала 1990</b>	Формирование многопартийной системы
<b>1991</b>	Референдум по вопросу о сохранении СССР
<b>1991, июнь</b>	Выборы первого Президента РСФСР — Б.Н. Ельцина
<b>1991, август</b>	Создание ГКЧП, государственный переворот
<b>1991, 8 декабря</b>	Соглашение в Беловежской пушче
<b>1991, 21 декабря</b>	Одиннадцать республик объявили о роспуске СССР
<b>1992</b>	Начало экономических реформ по варианту «шоковой терапии»
<b>1993</b>	Принятие президентского варианта Конституции Российской Федерации
<b>1996, июнь</b>	Избрание Президентом РФ Б.Н. Ельцина на второй срок
<b>1999, декабрь</b>	Заявление Б.Н. Ельцина об отставке с поста Президента РФ. Полномочия Президента РФ временно исполняет Председатель Правительства РФ В.В. Путин
<b>2000, март</b>	Выборы Президента РФ — В.В. Путина
<b>2000—2002</b>	Реформа Совета Федерации, в ходе которой главы исполнительной и законодательной власти регионов, ранее являвшиеся по должности членами Совета Федерации (верхней палаты Федерального Собрания РФ), лишились возможности лично представлять свои регионы в Москве, а Совет Федерации вместо избираемого стал назначаемым: по одному представителю от исполнительной и законодательной власти каждого региона
<b>2000, май</b>	Формирование семи федеральных округов
<b>2000, сентябрь</b>	Создание Госсовета РФ — совещательного органа при Президенте РФ, призванного координировать деятельность губернаторов и Президента по важнейшим вопросам государства
<b>2000—2002</b>	Разработка замысла проведения административной реформы в Российской Федерации
<b>2003, декабрь</b>	Выборы в Государственную Думу. Большинство мест в Думе получила пропрезидентская партия «Единая Россия» (один из ее лидеров Борис Грызлов стал председателем Госдумы)
<b>2003—2005</b>	Первый этап реализации административной реформы
<b>2004, 1 марта</b>	Премьером Российской Федерации назначен М.Е. Фрадков
<b>2004, 14 марта</b>	Владимир Путин снова избран на президентский пост
<b>2004, сентябрь</b>	Замена демократических выборов на назначаемость глав субъектов РФ
<b>2006, май</b>	В Послании Федеральному Собранию В. Путин объявил демографическую проблему самой главной в стране и назвал методы ее решения
<b>2006—2008</b>	Второй этап реализации административной реформы

# Оглавление

От авторов	3
Вводная глава	5
Раздел I. IX — начало XX вв.	27
Глава 1. Образование и развитие Древнерусского государства. IX—XII вв.	28
1.1. Начало государственности у восточных славян	28
1.2. Формирование государственной системы Киевской Руси (IX—X вв.)	33
1.3. Государственный строй в Древнерусском государстве (XI—XII вв.)	38
<b>Глава 2. Государственное управление в период феодальной раздробленности Руси. XII—XV вв.</b>	<b>49</b>
2.1. Феодальная раздробленность и складывание трех политических центров	49
2.2. Татаро-монгольское иго и государственность Руси	58
2.3. Политический строй и управление в русских княжествах XIV—XV вв. Начало объединения Русских земель	60
<b>Глава 3. Русь на пути к централизованному государству. XV—XVII вв.</b>	<b>70</b>
3.1. От Руси к России. Завершение единения Русских земель (XV в.)	70
3.2. Сословно-представительная монархия. Утверждение титула царя (XVI в.)	78
3.3. От сословно-представительной монархии к самодержавию (XVII в.)	90
<b>Глава 4. Реформирование государственного строя России в первой половине XVIII в.</b>	<b>109</b>
4.1. Утверждение абсолютизма	ПО
4.2. Реформы Петра I	112
4.3. Государственное управление в эпоху дворцовых переворотов	125
<b>Глава 5. Российская государственность во второй половине XVIII в.</b>	<b>133</b>
5.1. Реформирование государственного управления при Екатерине II	133
5.2. Государственное управление при Павле I	144
5.3. Государственная политика в отношении церкви	146
<b>Глава 6. Государственный аппарат России в первой половине XIX в.</b>	<b>159</b>
6.1. Центральные органы власти	160
6.2. Местные органы власти и укрепление управленческой вертикали	174

Глава 7. Российское государство во второй половине XIX — начале XX вв.	183
7.1. Буржуазные реформы 60—70-х гг. и контрреформы 80—90-х гг.	184
7.2. Капиталистическое развитие России и государственное управление в начале XX в.	194
7.3. Государственное управление в годы Первой мировой войны	200
<i>Государственная символика</i>	<i>213</i>
<b>Раздел II. Февраль 1917 — 2006 г.</b>	<b>215</b>
Глава 8. Государственная система России в период Временного правительства (февраль—октябрь 1917)	216
8.1. Образование Временного правительства. Двоевластие. Проблема легальности и легитимности.	216
8.2. Государственное строительство	222
8.3. Общественные организации в переходный период	228
<b>Глава 9. Становление и развитие советской системы управления (1917—1977)</b>	<b>235</b>
9.1. Становление советской системы государственного управления (1917—1922)	236
9.2. Система государственного управления СССР в довоенный период (1922—1941)	251
9.3. Государственный аппарат в годы Великой Отечественной войны (1941—1945)	258
9.4. Преобразования государственного аппарата в послевоенный период (1945—1977)	261
<b>Глава 10. Система государственного управления в Российской Федерации (середина 80-х гг. XX в. — 2006 г.)</b>	<b>272</b>
10.1. Особенности государственного управления в СССР во второй половине 80-х гг.	273
10.2. Государственное управление после августа 1991 г.	287
10.3. Государственное устройство постсоциалистической России	294
<i>Государственная символика</i>	<i>309</i>
Заключение	312
Библиографический список	313
Хронология важнейших событий	314

*Учебник*

**История  
государственного  
управления  
в России**

**Под редакцией  
Анны Николаевны Марковой,  
Юрия Константиновича Федулова**

**Редактор *Г.Н. Кондрашёв*  
Корректор *С.В. Лебедева*  
Оригинал-макет *М.А. Бакаян***

Лицензия серии ИД № 03562 от 19.12.2000 г.  
Подписано в печать 05.02.2007 (с готовых ps-файлов). Изд. № 1048  
Формат 60x90 1/16. Усл. печ. л. 20,0. Уч.-изд. л. 18,0  
Тираж 2000 экз. Заказ 688

**ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»  
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе***

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1  
Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14  
www.unity-dana.ru E-mail: unity@unity-dana.ru

Отпечатано в ОАО **ИПК «Ульяновский Дом печати»**  
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14