

Федеральное агентство по образованию  
Владивостокский государственный университет  
экономики и сервиса

---

**А.В. ЛАВРЕНТЬЕВ**

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ  
(конец IX – первая половина XX в.)**

Часть 1

Учебное пособие

*Рекомендовано Дальневосточным  
региональным учебно-методическим  
центром (ДВ РУМЦ) в качестве учебного  
пособия для студентов 080504.50  
«Государственное и муниципальное  
управление» вузов региона*

Владивосток  
Издательство ВГУЭС  
2010

Рецензенты:

**Лаврентьев, А.В.**

Л 13      **ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (конец IX – первая полови-  
на XX в.) Ч. 1 [Текст] : учебное пособие. – Владивосток  
: Изд-во ВГУЭС, 2010. – 172 с.**

ISBN 978-5-9736-0134-8

Рассматриваются основные этапы становления и развития отечественного государственного управления с конца IX в. до середины XX в. Показаны специфические условия формирования российского государственного аппарата и организационно-бюрократической модели осуществления власти. Проанализированы отличительные особенности складывания региональных и местных институтов управления. По наиболее дискуссионным аспектам приводятся как устоявшиеся, так и современные исследовательские точки зрения.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также может использоваться при подготовке к практическим занятиям по курсу «Отечественная история» студентами всех вузовских специальностей.

ББК 63.3(2)

ISBN 978-5-9736-0134-8

© Издательство Владивостокский  
государственный университет  
экономики и сервиса, 2010

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

---

Государственное управление как особая сфера деятельности в каждой стране имеет свои исторические условия формирования. Россия в этой сфере (как, впрочем, и во многих других) наряду с универсальными процессами, характерными для большинства стран, обладает некоторыми отличительными особенностями.

Традиционно роль государства (начиная со времени московской централизации вплоть до распада советского строя) в регулировании всех общественных процессов была определяющей и доминирующей. Социальные инициативы, касавшиеся вопросов государственной власти и управления, не имели практически никакой реальной силы. В 90-е гг. XX в. другой крайностью стала во многом упрощенная методика заимствования зарубежных организационно-управленческих моделей, которая явственно продемонстрировала свою несостоятельность. Россия оказалась на грани политического распада. Принцип «всепоглощающего» суверенитета без формирования четких законодательных основ взаимодействия между субъектами и центром привел к возникновению такого явления, как «государства в государстве»<sup>1</sup>. Предоставление статуса «самоуправления» местному уровню, изменение его правовой базы также не дали быстрых желаемых результатов и привнесли еще большую неразбериху в вопросы компетенции и ответственности низовых органов власти.

В связи с этим ретроспективный анализ периодов становления и развития отечественной системы управления на современном этапе чрезвычайно важен и актуален. На наш взгляд, справедливое замечание (опираясь на идеи Ж.Ж. Руссо) высказал современный историк А.А. Белоусов о том, что «...государство остается недоступным проектному подходу, так как оно не может быть создано по некоторому изначальному замыслу или проекту подобно тому, как создается корабль

---

<sup>1</sup> Ярким подтверждением являлась Конституция Республики Татарстан 1992 г., в которой она провозглашалась суверенным государством и самостоятельным субъектом международного права. 15 февраля 1994 г. между Республикой Татарстан и РФ был подписан специальный договор, который содержал массу спорных моментов и в определенной мере отражал сильные центробежные тенденции в российском государстве.

или компьютер»<sup>1</sup>. Действительно, проектов идеальных (утопических) государств в истории мировой социально-политической мысли было предостаточно (от учения Платона и Мора до Маркса и Ленина). Однако ни один из них не был реализован на практике.

Поэтому полностью придавать забвению обстоятельства, эволюцию и традиции отечественного государственного управления в процессе его нынешнего реформирования нельзя. Накопленный многовековой исторический опыт имеет не только познавательное значение для будущих менеджеров, но и должен способствовать формированию сравнительно-аналитических навыков при исследовании современных тенденций развития государственной системы.

---

<sup>1</sup> Белоусов А.А. Культура управления и экономика России на рубеже тысячелетий. Национальный аспект. Владивосток, 2001. С. 63.

# **Глава 1. ГОСУДАРСТВО, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

---

---

## **1.1. Происхождение государства, его основные признаки и функции**

На определенном историческом этапе родоплеменные отношения сменяются государственными. Поэтому момент возникновения государства принято считать закономерным в развитии человеческого общества. Сложный и не реконструируемый в полной мере по объективным причинам (прежде всего временного характера) процесс формирования института государства породил разнообразные теории. Традиционно к ним относят теологическую, патриархальную, договорную, теорию насилия и марксистскую. Все они акцентируют внимание на тех или иных факторах, обусловивших генезис государства, отводя им ведущую роль.

Теологическая теория трактует происхождение государства исключительно как проявление божественной воли. Хотя эта теория и не является научной, но она сосредоточивает внимание исследователей на реальных процессах, которые имели место в ходе становления теократических государств древности, где была сильна власть жрецов и высока роль храма. Кроме того, обожествление светской власти придавало ей больший авторитет в средневековый период, когда теологическая теория имела самое широкое распространение.

Согласно патриархальной теории, которая, как и теологическая, была направлена на обоснование неограниченной власти монарха, основой для возникновения государства являлась разросшаяся семья, а последующая власть правителя сравнивалась с отцовской властью. Хотя основные идеи патриархальной теории принадлежали еще таким древним мыслителям, как Конфуций и Аристотель, но целостное ее оформление состоялось в работе «Патриарх» английского ученого XVII в. Р. Филмера. Опираясь на Библию, Филмер доказывал, что Адам, получив власть от Бога, передал ее впоследствии своему старшему сыну – патриарху, а тот уже своим потомкам – королям. Несмотря на многие противоречия концепции Филмера и абсолютизацию семейного факто-

ра, роль семьи в формировании государственности учитывается и в современных трактовках ее появления (в частности, возникновение т.н. «больших семей» на этапе перехода от первобытного общества к государству, а также династическое присвоение должностей в раннеклассовых городах-государствах).

Теория общественного договора (или контрактная) сформировалась в течение XVII–XVIII вв. в период развития европейского абсолютизма. Для этого периода характерно становление естественно-правового мировоззрения, следствием чего стало появление новых представлений о взаимоотношениях человека, общества и государства.

Главными разработчиками этой теории считаются голландский ученый Г. Гроций (1583–1645), англичане Т. Гоббс (1588–1679) и Дж. Локк (1632–1704), а также известный французский деятель эпохи просвещения Ж.Ж. Руссо (1712–1778) и русский революционный демократ А.Н. Радищев (1749–1802). Государство в соответствии с их идеями является сознательным объединением людей на основе договора. Этот договор предусматривает некоторое ограничение личной свободы в пользу государства и его правителя.

Вместе с тем положения контрактной теории имеют свою эволюцию в трудах ее различных представителей, особенно в вопросах об изначальных причинах объединения людей в государство и ответственности монарха перед народом. Так, Г. Гроций считал, что людям свойственно стремление к общению с себе подобными, отсюда и возникновение договорных начал государственности. После заключения общественного договора на правителя практически не может быть оказано никакого народного влияния. Исключение – это его добровольный уход, либо когда сам правитель оговаривает какие-то ограничения.

Т. Гоббс выводит договорные начала из эгоизма людей и одновременно инстинкта самосохранения. Поэтому происходит коллективное отчуждение части прав каждого в пользу государства. Весьма категорично решается им проблема возможного ограничения монархической власти. Согласно Гоббсу, индивиды заключили договор между собой, а не отдельно каждый с правителем. В связи с этим никаких ограничений власти монарха быть не должно.

Дж. Локк причиной возникновения договорной формы государства считал эволюцию человеческого разума, приведшего к пониманию необходимости создания специального органа – государства, способного лучше обеспечить естественные (неотчуждаемые) права людей (право на жизнь, свободу и собственность). В отличие от Гроция и Гоббса для Локка характерно отрицание абсолютизма, несовместимость его с гражданским обществом. Он сторонник конституционной монархии. Поэтому государство на основе общественного договора, по его мнению, должно представлять собой компромисс между народом и правителем, а

соответственно и определенное ограничение свободы как народа, так и монарха.

Еще более радикальные мысли по поводу взаимовлияния правителя и общества принадлежат Ж.Ж. Руссо и А.Н. Радищеву. Они утверждали, что первичная власть принадлежала народу, который лишь делегировал ее монарху, а следовательно, народ вправе осуществлять контроль над ним. В случае недобросовестного исполнения монархом своих обязанностей не отрицалась возможность восстания и его ниспровержения.

Генеральные положения теории общественного договора находят свои внешние исторические подтверждения. Одним из таких может считаться сходный для большинства социумов процесс передачи общинной власти сначала различным собраниям и советам, а затем правящему сословию, монарху и специализированным государственным органам. Кроме того, следует отметить и договорную практику средневековых городов, которые заключали своеобразный контракт с князем о его материальном обеспечении взамен на исполнение управленческих и оборонных функций (примером может служить Новгородская земля).

Однако теория общественного договора сильно абстрагирована от реальных процессов, происходивших в ходе образования государства. В ней абсолютизируется роль сознательно-разумных начал как главного побудительного мотива к созданию государственности. Вместе с тем важная заслуга договорной теории состоит в том, что она послужила мощным толчком для развития либерально-демократических взглядов, которые стали идейной платформой для многих общественно-политических движений.

Для теории насилия, которая получила распространение со второй половины XIX в., ведущее значение в процессе возникновения государства имел внешний фактор, а именно завоевание одних народов другими. Основываясь на исторических фактах, один из создателей рассматриваемой теории Л. Гумплович (1838–1909) утверждал то, что везде акт насилия становился решающим в оформлении государственных форм. В ходе военных столкновений первобытных племен одно из них выходило победителем и становилось господствовавшей частью общества, которое впоследствии создавало государственный механизм для контроля над покоренным населением. Исходя из этого, представители теории насилия объясняли процесс формирования классов по этническому (расовому) признаку.

Однако даже краткий анализ основных положений теории насилия позволяет увидеть ее некоторые противоречия и стремление к универсализации «завоевательного» фактора как доминирующего в процессе создания государства. Действительно, история содержит немало примеров завоевания одних племен (народов) другими. В то же время эти завоевания не приводили к обязательному созданию института государства. Более того, завоеватели иногда поглощались покоренными народами или перенимали основы их общественного устройства, так как значи-

тельно уступали им в развитии. Вместе с тем следует признать, что внешний фактор в отдельных случаях становился дополнительным к имевшимся социальным, экономическим, политическим и другим предпосылкам на финальной стадии образования государства (например варяжский фактор в оформлении древнерусской государственности).

Марксистская теория, долгое время считавшаяся единственно верной в нашей стране, происхождение государства тесно связывает с возникновением классовых различий в обществе, которые явились результатом экономического расслоения и появления частной собственности. Поэтому исторические типы государства в марксистской теории классифицируются на основе социально-экономического критерия: рабовладельческое, феодальное, буржуазное, социалистическое.

В соответствии с идеями Ф. Энгельса и В.И. Ленина господствующий класс для реализации своих материальных интересов создает специальный государственный аппарат принуждения и управления. Государство позволяет осуществлять свою власть этой узкой социальной прослойке, а также одновременно создает и поддерживает правовые, идеологические, эстетические и другие элементы общественной жизни.

Современные общественные науки не отрицают важную роль усложнявшихся экономических и социальных отношений в ходе становления государства. Однако к ключевым для всего процесса (на чем настаивает марксистская трактовка образования государства) эти факторы отнести нельзя. Дело в том, что в некоторых случаях государство исторически предшествовало и, наоборот, способствовало классовому разделению общества.

Поэтому на данном этапе развития научного знания конфликт классовых интересов ставится в один ряд с другими обстоятельствами, повлиявшими на формирование государства. К ним относят следующие факторы:

- общественное разделение труда и появление слоя профессиональных управленцев;
- возникновение частной собственности;
- рост численности и плотности населения (т.е. демографические изменения);
- переход от кочевого к оседлому образу жизни;
- упорядочение семейно-брачных отношений.

Принято отмечать и более косвенные условия, способствовавшие переходу человечества на государственную стадию. Среди таких, в частности, называют: географическое положение, наличие или отсутствие естественных преград, степень плодородия земель, климат и т.д.

Таким образом, только учитывая всю совокупность факторов можно попытаться объективно (насколько это, конечно, возможно) восстановить причинно-следственные связи в ходе эволюции от родоплеменных отно-

шений к государственным формам. Причем процесс этот не был линейно-однообразным (что опять же было свойственно для марксистской концепции), а имел свои особенности для различных территорий и народов.

Длительная эволюция института государства позволила исследователям определить ключевые его признаки. К ним, как правило, относят:

- население и административно-территориальный принцип организации государства;
- систему налогов и сборов;
- государственную власть, которая распространяется на всех граждан, находящихся как на территории государства, так и за ее пределами (в том числе возможность легитимного применения методов принуждения и насилия);
- государственный аппарат, предполагающий систему органов государственной власти и управления;
- суверенитет, означающий верховенство государства по отношению к общественным институтам и другим государствам;
- наличие права как особой системы юридических норм, обеспечиваемых государственным принуждением.

Таким образом, государство – это особая универсальная политическая организация общества, обладающая публичной, государственной властью и специализированным аппаратом регулятивного воздействия на общественные отношения, которая выражает, прежде всего, интересы доминирующего социального слоя, а также выполняет общие задачи для своих граждан.

Функции государства могут быть классифицированы на основании различных критериев: по времени действия (постоянные и временные); по сферам общественной жизни (социальные, экономические, политические и др.); по принципу разделения властей (законодательные, исполнительные, судебные).

Наиболее распространенным является разделение функций государства на внутренние и внешние. К внутренним относятся действия государства по отношению к обществу, а, соответственно, к внешним – деятельность по отношению к другим государствам. Внутренние функции включают в свой состав: экономическую, социальную, культурную, воспитательную, образовательную, а также меры по обеспечению правопорядка и защиты существующего общественного строя. Внешние функции определяются, исходя из международной государственной практики. Они выражаются в обеспечении целостности и безопасности государства, его геополитических интересов.

Вместе с тем классификация государственных функций (как, впрочем, и любая другая классификация в общественных науках) имеет условный характер. Иногда одна и та же функция может, например, сочетать в себе черты постоянной, социальной, внутренней и внешней (эко-

логическая функция). Поэтому на современном этапе развития актуальным становится выявление глобальных функций государства, которые так или иначе должны способствовать решению проблем не только отдельно взятой страны, но и всего мирового сообщества (особенно в демографической, правовой экологической, оборонной и других сферах).

## **1.2. Понятие, особенности и методы государственного управления**

Любой вид управленческой деятельности всегда предполагает целенаправленное воздействие субъекта управления на объект. С этой точки зрения государственное управление можно определить как одну из разновидностей социального управления, которое сосредоточено на решении проблем, затрагивающих жизнь общества в целом.

В науке существует несколько трактовок государственного управления. В узком значении под ним понимается функционирование исполнительно-распорядительных органов. Однако это не означает, что государственное управление приравнивается к простому количественному набору государственных институтов и аппарату служащих. Более сущностным отражением данного определения будет понимание государственного управления как системы внутри- и межорганизационных взаимодействий, обеспечивающих, в конечном итоге, проведение в жизнь политических решений.

В широком смысле государственное управление – это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных (а иногда – и некоторых личных) отношений с помощью всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих<sup>1</sup>.

Анализируя такой подход, государственное управление нельзя полностью отождествлять с государственной властью (несмотря на их тесную связь между собой). Государственное управление в данном случае необходимо трактовать как способ реализации государственной власти. В силу этого государственная власть является неким ресурсом государственного управления для его эффективного осуществления.

Характер государственного управления обусловлен различного рода факторами. Например, от формы государственного устройства (унитарное, федеративное, конфедеративное) и формы правления (монархия, республика) зависит степень централизации управления страной.

Так как государство является неотъемлемой частью политической системы, то на его управление влияет сложившийся политический ре-

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Государственное управление: элементарный курс. М., 2002. С. 11.

жим. При демократическом режиме обеспечивается широкое участие населения в управлении делами государства. Антидемократические режимы (авторитарный, тоталитарный, военная диктатура), наоборот, направлены на полное отчуждение человека от власти и создание жесткой системы силовых и идеологических контрольных институтов.

К условиям потенциального воздействия на систему государственного управления можно отнести: масштабы территории страны, уровень политической культуры общества, традиции и т.д.

Как правило, государственное управление определяется тремя структурными уровнями:

- институциональный, являющийся связующим звеном государственной политики и государственного управления и отвечающий за определение стратегических целей и способов их реализации;
- административный, отвечающий за планирование, организацию и контроль управленческих процессов;
- технологический, предполагающий удовлетворение конкретных социальных потребностей<sup>1</sup>.

Государственное управление включает в себя широкий арсенал методов. При их классификации принято выделять следующие основные группы: экономические, административные, идеологические. Экономические (или косвенные) предполагают создание необходимых условий для успешной и выгодной деятельности хозяйствующих субъектов (например налоговые льготы, льготное кредитование и т.д.). Административные способы выражаются в различных запретах или обязательных требованиях (например, введение экологических норм). Идеологические меры воздействия государства направлены на сознание людей (к ним, прежде всего, причисляют агитацию и пропаганду).

### **1.3. Понятие и проблемы трактовки местного самоуправления**

Первоначальные формы локально-территориальной самоорганизации населения сложились гораздо раньше государства. С возникновением последнего происходило постепенное отчуждение органов местного самоуправления и обретение ими уже собственного институционального статуса. Оформление принципов самоуправления относится еще к

---

<sup>1</sup> В качестве современного примера, отражающего наличие указанных уровней, можно схематично представить процесс управления национальными проектами: на институциональном (в данном случае правительственном) уровне осуществляется определение генеральных положений; на административном (министерском) – проработка деталей, ресурсное обеспечение, контроль за реализацией; на технологическом (органы власти субъектов РФ) – непосредственная реализация проекта.

периоду древнеримской государственности, где и появляется ставшее привычным для нас слово «муниципальный», которое по своей сути является синонимом «местный» и буквально означает «принимать на себя ношу».

Однако в науке до настоящего времени не существует однозначной трактовки понятия «местное самоуправление». На определенных этапах эволюции политико-правовой мысли в него вкладывался различный смысл. В связи с этим общепринято выделять два основных подхода (с некоторыми вариациями каждый) к определению местного самоуправления: государственный и общественный.

Государственная интерпретация сути местного самоуправления оформилась в рамках соответствующей государственной теории, сформулированной немецкими учеными XIX в. Л. Штейном и Р. Гейстом. Согласно их взглядам, все полномочия местному управленческому звену определяются и адресуются государством. Однако реализация их осуществляется самими жителями (выбранными или назначенными)<sup>1</sup>. Таким образом, местное самоуправление характеризуется как продолжение государственного управления, которое попросту делегирует ему ряд своих функций. Ярким историческим примером крайнего огосударствления местных институтов, когда они были «встроены» в жесткую властную вертикаль, является советская система управления.

Общественное (или негосударственное) толкование местного самоуправления получило свое отражение в теории свободной общины и общественной теории<sup>2</sup>. Первая из них трактует общину как естественно сложившийся организм, который изначально был независим от возникшего позже института государства. Общественная теория самоуправления акцентирует особое внимание на невмешательстве государства в хозяйственную деятельность местных сообществ, что должно обеспечивать самостоятельное удовлетворение коллективных интересов жителей.

На основе вышеперечисленных подходов некоторые исследователи считают, что местное сообщество как низший уровень государственного управления может быть:

- самоуправляющимся;
- частично самоуправляющимся, а частично подчиненным государству;

---

<sup>1</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 42.

<sup>2</sup> Данные теории были разработаны немецкими учеными в первой половине XIX в. В период подготовки и проведения земской реформы в России (60-е гг. XIX в.) общественная теория получила свое развитие в трудах русских юристов А.И. Васильчикова и В.Н. Лешкова.

– полностью подчиненным государству<sup>1</sup>.

Тем не менее вопрос о том, исходя из каких критериев, следует считать, что местная система носит черты самоуправления, или, наоборот, является неотъемлемым элементом государственного управления, до сих пор остается актуальным и дискуссионным. В настоящее время требуется более рациональный, избегающий крайностей теоретический подход. Тем более, что на современном этапе муниципальные органы нередко выполняют неизбежно возлагаемые на них государственные функции. На наш взгляд, можно согласиться с утверждением исследователей В.Г. Игнатова и В.И. Бутова, что «...местное самоуправление – это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местное сообщество»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, суммируя имеющиеся точки зрения, к главным показателям местной самоуправляемости (или, наоборот, государственной управляемости местными вопросами) можно отнести следующие факторы:

– степень государственного присутствия в местной властно-управленческой системе (в лице каких-либо представителей и их аппарата);

– избираемость (либо назначаемость) должностных лиц от населения административно-территориального образования;

– возможность использования разнообразных форм прямого волеизъявления (референдум, собрания, выборы);

– уровень компетенции в вопросах формирования и распоряжения материально-финансовой базой соответствующих органов самоуправления.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите основные концепции происхождения государства и кратко раскройте их суть.

2. Какие наиболее объективные факторы, повлиявшие на процесс формирования государственности, принято выделять?

3. Назовите основные признаки и функции государства.

4. В чем состоит отличие государственного управления от государственной власти?

5. Назовите основные подходы к определению местного самоуправления и их отличительные черты.

---

<sup>1</sup> Саначев И.Д. Что будет создано из «кирпичиков власти»? Муниципальная теория и некоторые вопросы строительства местной власти. Владивосток, 2000. С.26.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. Ростов н/Д, 2005. С. 9.

## **Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИЕВСКОЙ РУСИ**

---

---

В VII–IX вв. происходил процесс объединения славянских племен. Общепринято считать, что данный процесс имел следующий иерархично- организационный характер развития: от племенных образований к союзу племен, а впоследствии к союзу союзов. В этот период оформляется крупный сверхсоюз славянских племен в поднепровье с центром в Киеве. Аналогичное масштабное объединение славян происходит вокруг Новгорода. Параллельно развивался процесс перехода от родоплеменной к территориальной форме общественной организации.

Система управления таких союзов носила черты т.н. военной демократии (политический режим). Высшим органом управления являлось народное собрание свободных общинников – вече. К верховным органам также относились вожди с племенными дружинами и старейшины. Князь в этот период был лишь представителем верхушки родоплеменного строя, а не носителем публичной власти. Совместно с дружиной он выполнял в основном военные обязанности. В то же время князь постепенно наделялся судебными и сакральными функциями, представляя уже не отдельный род и племя, а более сложную организацию. Внутриплеменные управленческие функции сосредоточивались у племенного вече и родоплеменной знати.

### **2.1. Возникновение древнерусского государства**

На процесс образования древнерусского государства повлиял ряд следующих основных факторов:

- географический, связанный с отсутствием серьезных естественных преград на территории Восточно-европейской равнины, что предполагало некое единение населявших ее племен;
- геополитический, который тесно связан с географическим и сводившийся к постоянному натиску кочевников;
- социально-психологический фактор являлся показателем изменения отношений внутри рода, племени, которые становятся более разнообразными и уже не соответствуют исключительно общинным интересам;

– экономический фактор, проявившийся в совершенствовании орудий труда, следствием которых становится рост производительности и появление излишек, а также в развитии торговых связей, прежде всего транзитной торговли (знаменитый путь «Из варяг в греки»).

Формальную дату образования древнерусского государства принято связывать со знаменитым походом новгородского князя Олега на Киев в 882 г. В результате этого похода были объединены два сверхсоюза восточных славян и создано государство с центром в Киеве, которое получило в исторической литературе название Киевская Русь. Впоследствии в зону своего влияния она включила окружающие славянские общности древлян, северян, радимичей, уличей, тиверцев, вятичей, образовав тем самым своеобразную федерацию местных полугосударственных образований.

Вопрос о характере образования древнерусского государства, несмотря на длительную историю изучения, носит дискуссионный характер. Данная дискуссия развернулась еще в XVIII веке, когда возникли концепции норманизма (ее сторонниками были немецкие историки Г. Байер, Г. Миллер, А Шлецер) и антинорманизма (главным сторонником этой концепции был М.В. Ломоносов). Все доводы о том, в результате каких факторов сложилась государственность на Руси, можно условно разделить на две основные группы. Согласно одной славянские племена прошли длительный эволюционный путь общественно-политического развития, результатом чего явилось образование ранних форм государства. По другой версии важнейшим в процессе образования древнерусской государственности являлся внешний фактор, а именно варяжское завоевание.

Таким образом, возникает вопрос о т.н. «первичности» или «вторичности» русского государства. В настоящее время большинство исследователей соединяют доводы «норманистов» и «антинорманистов». Такой подход аргументируется тем, что объективные предпосылки у восточнославянских племен для оформления государственных начал сложились еще до знаменитого призвания (или завоевания) варягов. Причем по уровню общественно-экономических и политических показателей развития восточные славяне превосходили их, или, по крайней мере, находились на одном уровне. По мнению авторитетного отечественного историка А.П. Новосельцева, «одностадийность развития славян и варягов «...способствовала более легкому общественному синтезу пришельцев и аборигенов (славян и финно-угров)»<sup>1</sup>. Вследствие этого отрицается сама возможность «экспорта» варяжской государственности на Русь.

Однако факт правления князя варяжского происхождения Рюрика в Новгороде на современном этапе считается вполне реалистичным. Не

---

<sup>1</sup> Новосельцев А.П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель // Вопросы истории. 1991. № 2–3. С. 6.

отвергается роль варяжских князей и их дружин в процессе консолидации восточнославянских племен в более крупные территориальные образования. Вместе с тем, можно утверждать, что призвание (либо насильственный захват власти с последующим актом «добровольного» их признания) стало лишь завершающей фазой объединения племен в раннюю форму государственности.

## **2.2. Государственное управление в период раннефеодальной монархии, раздробленности и монгольского ига**

Условия становления и развития системы управления в Киевской Руси имели существенные отличия от государств Западной Европы, возникших на культурно-правовом фундаменте римской цивилизации. Восточнославянские племена объединялись в большей мере с использованием силовых, завоевательных методов. На этих же принципах строилась первичная модель контроля и управления. Обобщив имевшиеся политические, социокультурные и экономические условия, современный исследователь А.П. Прохоров убедительно показывает специфику складывания государственности у славян, которая отчасти определила дальнейший мобилизационно-распорядительный характер российской власти. На территориях, включавшихся в состав Киевской Руси, отсутствовали правовые и монотеистические религиозные традиции, которые бы стабилизировали социально-политическую ситуацию. Кроме того, отсутствие привычки платить налоги у покоренных славянских племен заставляли первых киевских князей со своими дружинами осуществлять систематические рейды с целью т.н. полудья<sup>1</sup>.

После образования Киевской Руси постепенно складывается княжеско-дружинная система управления. Основу ее составляло сочетание нескольких элементов: монархического, выражавшегося в великом статусе и значительной власти киевского князя; аристократического (или олигархического), который постепенно отражал статус и интересы старших дружинников; демократического, который сохранял вечевые традиции государственного управления. Поэтому раннефеодальная монархия (особенно в период правления первых Рюриковичей) характеризовалась существенной автономией местных княжений, сохранением военно-демократических традиций, языческой религиозностью.

Великий киевский князь наделялся административными, судебными и военными функциями. На начальных этапах государственности не была четко определена процедура замещения великокняжеского стола.

---

<sup>1</sup> Прохоров А.П. Русская модель управления. М., 2002. С. 55–69.

Поэтому могли применяться различные варианты: от наследования и избрания вечем до насильственного захвата власти.

Своеобразным княжеским аппаратом управления являлась дружина, которая постепенно обретала не только военные, но и гражданские функциональные обязанности. Дружина становилась неоднородной по своему составу. Она разделялась на младшую и старшую. Младшие дружинники (отроки, гриди, милостники) занимались обслуживанием княжеского хозяйства, а также занимались выполнением административных обязанностей (сбором дани, торговых пошлин, штрафов).

Эволюционируя, старшая дружина становилась неким совещательным органом при князе. В нее входили «бояре» (от древнерус. боляр – боец, дружинник) и «мужи». В княжеский совет могли также входить представители местной знати, городов, иногда духовенство.

Представителями князя на местах являлись посадники (наместники) в городах и волостели – в сельской местности. «В подчиненных городских областях, – согласно В.О. Ключевскому, по городам Чернигову, Смоленску и др. князья сажали своих наместников, посадников, которыми были либо их наемные дружинники, либо собственные сыновья и родственники»<sup>1</sup>. В качестве кормления бояре получали земли, которые постепенно превращались в вотчины – наследственное землевладение.

Во второй половине X века происходило дальнейшее усиление великокняжеского политического режима. Осуществлялась постепенная ликвидация института местных княжений, которые заменялись родственниками великого князя. Системности во взаимодействии киевского князя и местной администрации придала административно-налоговая реформа княгини Ольги в 945 г., которая установила размеры дани и определила пункты ее сбора. Важнейшим фактором укрепления статуса киевского князя стало принятия христианства Владимиром в 988 г. Принятие христианства являлось религиозным обоснованием власти великого князя, его легитимности.

С этого периода начинается развитие организационных основ церкви. Русская церковь возглавлялась митрополитом Киевским, который, как правило, назначался из Константинополя. В наиболее крупных и стратегически важных русских городах были поставлены епископы. Они рекомендовались митрополитом и утверждались с согласия местных князей. Во время правления Владимира было учреждено 8 епархий, а к началу монгольского нашествия их число возросло до 15<sup>2</sup>. Их штат состоял из чиновников для суда и управления. Правовой основой церковного управления был сборник церковных законов под названием

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. О русской истории: сб. / под ред. В.И. Буганова. М., 1993. С. 49.

<sup>2</sup> Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. М., 1991. С. 30.

«Кормчая книга». Этот акт дополнялся «уставами» киевских князей, где определялись церковные права, привилегии и юрисдикции.

Определенную регламентацию в политическую систему и механизм управления привнес первый свод законов, получивший название «Русская Правда». Кодификация норм обычного права была проведена при Ярославе Мудром (1019–1054). Именно этот период вошел в политическую историю Древней Руси как время максимальной централизации и ликвидации традиционного славянского федерализма<sup>1</sup>. Первый свод (или Краткая Правда) состоял из Правды Ярослава, Правды Ярославичей, Покона вирного, Урока мостников. В дальнейшем работа над законодательством была продолжена при Владимире Мономахе (1053–1125) и появилась т.н. Пространная редакция, которая дополнилась Судом Ярослава и Уставом Владимира Мономаха. Важно отметить, что «Русская Правда» являлась основным источником права на Руси вплоть до конца XV века. «Русская Правда» регулировала социальные отношения: определяла привилегии князей, бояр, княжеских слуг; регулировала статусные вопросы остального населения; устанавливала размеры штрафов и наказания за различные правонарушения.

Важное значение в сформировавшейся системе государственного управления Киевской Руси сохраняли вечевые собрания. Главным в общегосударственном масштабе являлись решения киевского вече. Следующими по иерархии представительными органами были вечевые собрания в центрах местных княжений. Участие в вече принимали все свободные горожане. Вечевой институт со времен племенных союзов претерпел некоторые изменения в организации и процедуре работы. Появилась практика предварительной разработки вопросов, выносимых на вече, выдвижения кандидатов на выборные должности. Большую роль в работе и принятии решений стала играть городская знать. На местах проведения вечевых собраний располагалась нечто вроде трибуны (степень) для выступлений, которая возвышалась над площадью, а также присутствовал колокол, служивший для горожан инструментом оповещения.

На вече выносились важнейшие вопросы государственного и регионального уровней. К ним, в частности, относились: вопросы войны и мира; утверждение и смещение правителей; вопросы, связанные с землей и финансами, и др. Как правило, вече заключало договор с князем (иногда занималось избранием выдвигаемой княжеской кандидатуры). Например, из 50 князей, занимавших киевский стол в X – начале XII в., 14 были приглашены вечем. Процесс приглашения имел несколько стадий: выдвижение кандидатуры, принятие вечевого решения; посольство к из-

---

<sup>1</sup> Кислицын С.А., Кутырев Н.П. Политико-правовые системы и режимы в истории России // Российская историческая политология: курс лекций / под ред. С.А. Кислицына. Ростов-н/Д, 1998. С. 16.

бранному кандидату; его прибытие и «укрепление» на столе<sup>1</sup>. Существовал определенный порядок ведения вече и, возможно, иногда практиковалась запись выступлений. В большом городе могло быть несколько вечевых собраний. Спорным остается вопрос о характере голосования. Предполагается, что выражение мнения собравшихся могло осуществляться как шумным одобрением и использованием специальных «бюллетеней», так и с помощью вооруженного столкновения вечников для выработки единогласного решения (т.е. по принципу силы).

Несмотря на свою большую компетенцию в сфере управления, считается, что с уже XI в. вече как институт народного представительства начинает терять свои позиции. Его сила сохранялась лишь в т.н. «старших» городах (Новгород, Псков, Киев).

Организационной основой крестьянского самоуправления являлась община. Названия ее зависели от географического фактора: на севере она именовалась миром, на юге – вервью (от слова «вервие» – веревка, которой измеряли земельные участки). На общем собрании (сход) происходило принятие решений по вопросам подати и повинностей, выборы старосты. На старосту (он являлся главным должностным лицом) возлагались исполнительные функции – осуществление сбора податей, распределение повинностей, раздача участков новым поселенцам, выдача льгот. Кроме того, он представлял и отстаивал интересы общины в суде. С развитием Киевской Руси намечалась тенденция постепенного подчинения общин государству или отдельным вотчинникам.

Раннее киевское государство по своему устройству в большей мере представляло собой федерацию полунезависимых княжеств и не являлось устойчивым политическим образованием. Поэтому уже со второй половины XI в. все отчетливее начинали проявляться процессы децентрализации. Одной из главных причин нестабильности управления являлось неупорядоченность престолонаследия. Установление в княжествах собственных династий приводило к сепаратистским тенденциям. На Руси действовала т.н. «лестничная» (от слова «лестница») система передачи власти, которая оформилась при Ярославе Мудром, для минимизации конфликтов между князьями-претендентами. После смерти великокняжеский престол переходил не старшему сыну, а старшему в роду Рюриковичей. Ярослав Мудрый разделил Русь на пять княжеств по числу своих сыновей. Каждый княжеский стол имел свое значение для овладения великим столом киевским. Поэтому при каждой смене правителя происходила определенная подвижка князей по старшинству. Однако по мере увеличения князей рода Рюриковичей такая система княжеского «роста» становилась неэффективной и запутанной.

---

<sup>1</sup> Миннирес И.В. Выборы князя в русском государстве (X–XIV вв.). // История государства и права. 2003. № 6. С. 41.

В 70-е гг. XI века возникает еще одна форма управления, которая в конечном итоге способствовала будущей раздробленности государства, – снемы (съезды князей). На них решались вопросы войны и мира, разделения земель, династические споры. Они собирались по инициативе киевских князей. В 1097 г. на Любеческом съезде, собранном по инициативе Владимира Мономаха, было решено для предотвращения конфликтов за власть установить систему династического старейшинства. Владения рода Рюриковичей были официально разделены на три так называемые отчины: Изяславичей, Святославичей, Всеволодовичей. В свою очередь внутри этих отчин наследование производилось по династическому принципу. Принцип «каждо да держит отчину свою», который был провозглашен в Любече, по сути, превратил Киевскую Русь в конфедерацию независимых княжеств. С 30-х гг. XII в. Русь вступает в феодальную раздробленность, следующую фазу исторического развития, которую принято считать закономерной. Процессы политического распада дополнялись экономическими причинами, связанными с ведением натурального хозяйства, локализацией вотчинных хозяйств. Из-за смещения торговых путей Киев потерял былое интегрирующее значения для русских земель.

Происходили изменения и в княжеско-дружинной системе управления, которая постепенно сменяется дворцово-вотчинной. Развивался процесс регионализации властной элиты. Возникают два основных центра управления – княжеский дворец и боярская вотчина. Внутриорганизационный характер дворца князя и вотчины боярина во многом совпал. Хозяйственно-управленческие функции выполнял огнищанин. Слуги князей и бояр ведали разнообразными отраслями вотчинного и дворцового управления. Характерной чертой оформившейся системы являлось совмещение государственных и локальных хозяйственных функций, ограничивавшихся либо дворцом, либо вотчинной. Придворные слуги таким образом являлись неким прообразом будущего дворянского сословия.

Соотношения властного и материального (прежде всего земельного) ресурсов князя и боярства зачастую определяли модель (систему) управления княжествами. В период феодальной раздробленности обычно принято выделять три доминирующие модели управления, которые сформировались в Галицко-Волынской, Владимиро-Суздальской и Новгородской землях.

В Галицко-Волынском княжестве домен (от лат. владение) князя значительно уступал боярскому землевладению. Это отразилось и на модели управления. Исследователи иногда характеризуют ее как сочетание сильной княжеской власти при сильном влиянии боярства<sup>1</sup>. Кроме того, следует отметить влияние внешнего фактора. Происходило вме-

---

<sup>1</sup> Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2006. С. 19.

шательство во внутренние дела княжества западных соседей (Венгрии и Польши). Князь обладал административными, военными, законодательными и судебными полномочиями. Власть передавалась по наследству старшему сыну. Но каждое княжеское владение рода обладало достаточной самостоятельностью.

Контрэлитой для княжеского аппарата являлось галицкое боярство. Высшим органом княжества был Совет бояр. Причем совет созывался по инициативе бояр, а не князя. Совет не имел правового регулирования. Он фактически контролировал государственный аппарат управления, мог смещать князей, без согласия совета княжеские грамоты не могли издаваться, в случае разногласий с князем он мог принимать на себя верховные судебные функции. Вследствие этого происходила постоянная борьба между княжеской и боярской управленческими элитами. Однако, как правило, власть в княжестве контролировалась боярской олигархией (власть небольшой группы богатых). Развитое в экономическом отношении Галицко-Волынское княжество так и не сложилось в централизованное государство. Все вышеуказанные факторы привели к разделу его территорий между Польшей и Литвой во второй половине XIV в.

Отличительной чертой политико-управленческой системы Владимиро-Суздальского княжества являлось становление и развитие великокняжеского политического режима. Роль вече и боярства со временем стала второстепенной. На экономически отсталой территории не успело сложиться сильное боярство. Князья создали значительный собственный домен, жаловали земельные владения дружинникам за службу, превращая их в служилых людей.

Более сильной власти князя во Владимиро-Суздальской земле по сравнению с другими способствовал также фактор переселения значительной части киевской княжеской элиты на северо-восток, которая переносила с собой великокняжеские традиции. На территории Владимирской Руси дольше всего действовали нормы Русской Правды. Несмотря на дробление Владимирской Руси в начале XIII в. на множественные уделы, именно княжества северо-востока станут в последующем основой формирования централизованного Московского государства.

Наиболее своеобразными политическими моделями с точки зрения организации и осуществления системы управления являлись Новгородская и Псковская земли. По форме правления их принято относить к феодально-аристократическим республикам. Удаленность от Киева, развитие торговых отношений с европейскими государствами, формирование предпринимательских зажиточных слоев – все это в той или иной мере определяло характер политической власти и управления на северо-западе Руси.

Князь в Новгороде традиционно выполнял преимущественно функции обороны. Ему даже предписывалось в обязательном порядке жить за городом. Высшим органом власти и управления в Новгороде

являлось общегородское Вече. В административном отношении Новгород делился на пять районов – концов, которые делились на улицы. Поэтому важнейшие местные вопросы рассматривались на «кончанских» и «уличанских» вечевых собраниях<sup>1</sup>.

Серьезную политическую роль во властных отношениях Новгородской земли играл Совет господ. Он был представлен наиболее зажиточными слоями (туда входило примерно от 300 до 500 так называемых «золотых поясов») и возглавлялся архиепископом, который также ведал казной, дипломатией; авторитет его использовался для успокоения волнений.

Совет господ отражал интересы боярства, церкви, крупных неродовитых земельных собственников и купцов. Представительство в Совете было пожизненным. Совет господ предварительно рассматривал все дела, которые решались на вече, предлагал повестку дня, кандидатуры на должность.

Высшим должностным лицом в Новгороде был посадник. Он руководил работой вече, суда. Ему предоставлялась возможность контролировать решения князя. Избрание посадника осуществлялось ежегодно. За право этой должности шла ожесточенная борьба между основными боярскими группировками. За период с 1126 по 1400 гг. было выбрано примерно 275 посадников из 40 могущественных боярских фамилий<sup>2</sup>. К началу XIV века формируется коллегия посадников в количестве 6 человек, из числа которых вече ежегодно избирало главного – «степенного» посадника.

Тысяцкий был вторым по статусу лицом в администрации Новгорода. На него возлагались, прежде всего, судебные-полицейские функции и руководство ополчением в периоды войн. В мирное время ведал торговыми делами, осуществлял суд по торговым делам, осуществлял полицейский надзор. Долгое время (примерно до середины XIV в.) тысяцкие избирались из неродовитой, но зажиточной среды жителей Новгорода. Поэтому в ходе вечевых собраний тысяцкий мог выполнять роль «оппозиции» посаднику, защищавшему интересы крупной боярской олигархии.

Однако позже институт тысяцкого подвергся «обояриванию» (т.е. избрание на эту должность стало производиться из боярского сословия). По аналогии с коллегией посадников была учреждена коллегия тысяцких во главе со «степенным». Причем пребывание на посту тысяцкого являлось обязательным условием для участия в выборах посадника.

---

<sup>1</sup> Следует указать, что административно-территориальное деление на «концы» упоминалось в летописях в отношении Киева, Ростова Великого и других городов Руси. Поэтому «кончанское» устройство не было чисто новгородским явлением, но именно в Новгороде оно оформилось в наиболее развитом виде и даже пережило его независимость.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Черноус В.В. Административно-политические элиты в дореволюционной России // Российская историческая политология: курс лекций / под ред. С.А. Кислицына. Ростов-н/Д, 1998. С. 102.

Таким образом, вечевой строй Новгорода не носил черты тотальной демократии, а совмещал в себе и олигархические элементы. Об этом свидетельствует развивавшийся процесс «элитизации» важнейших государственных институтов. Подготовленные знатью управленческие решения приобретали легитимность после одобрения их вечевыми собраниями.

В 1237 г. монголы во главе с Батыем вторглись в пределы рязанского княжества. В декабре 1240 г. был взят Киев. И с этого периода считается, что на северо-востоке Руси устанавливается монгольское иго. Иго – достаточно гибкая система властвования, которая изменялась в зависимости от политической ситуации (сначала это завоевания, затем экономическое угнетение). В 1257–1259 гг. была проведена перепись русского населения монголами для исчисления дани (подворное обложение). Был установлен «ордынский выход» (дань с русских земель в XIII–XV вв.), размер которого был непостоянен, но всегда высокий. Постоянная дань могла быть дополнена «запросами», которые выражались в одновременных поборах в пользу монгольского хана.

Русские княжества были вынуждены признать свою зависимость от орды. Русь определялась как особый улус Золотой Орды. Однако Русь сохранила свою государственность. Князья обязаны были получить т.н. ярлык на великое княжение от хана Золотой Орды. Выдача ярлыков позволяла манипулировать политической ситуацией на Руси. Особое значение имела выдача ярлыка на великое княжение Владимирское, т.к. главой Северо-Восточной Руси являлся владимирский князь. Владимиро-Суздальское княжество накануне монголо-татарского нашествия было крупнейшим государственным образованием на территории Руси. Хану Золотой Орды принадлежало право высшего суда над русскими князьями.

Ярлыки выдавались не только князьям, но и митрополитам. Монголы были весьма веротерпимыми. Кроме того, русская церковь боролась против влияния католичества, представители которого были противниками Золотой Орды. Деятельность церкви являлась важнейшим регулирующим и стабилизирующим фактором в условиях завоевания. Митрополиты и епископы поддерживали князей, выступавших за сотрудничество с Ордой. Вследствие этого Русская православная церковь была свободна от всех податей со стороны Орды. Служителям церкви выдавались специальные охранные грамоты на церковное имущество. Духовенство освобождалось от любых трудовых повинностей, защищалось в случае оскорблений и каких-либо иных посягательств.

Для контроля за деятельностью князей в русские земли назначались наместники – баскаки с военными отрядами. Их функции в основном сводились к удержанию в повиновении населения и контролю за уплатой дани. По их доносам иногда у князей отбирали ярлык на княжение. Однако в начале XIV века после волны восстаний право сбора дани для Золотой Орды было передано русским князьям.

Характер монгольского управления Русью в период ига можно определить как в большей мере внешний политико-экономический контроль. Северо-восточные русские княжества во многом сохраняли внутренние основы дворцово-вотчинной управленческой модели, которая предполагала принцип вассалитета и сложилась еще в начальный период феодальной раздробленности.

Верховная власть принадлежала Великому князю, которому подчинялись удельные князья (между ними заключался договор сюзерена и вассала). Следующими по феодальной иерархии были крупнейшие бояре и служилые люди. На самой низкой ступени управленческой лестницы стояли мелкие служилые феодалы, которые владели землями на принципе условного феодального держания. Именно эти слуги составляли основной аппарат княжеской и боярской администраций.

В XIII–XIV вв. закладываются основы будущей системы высшего и центрального управления Московским государством. Великий и удельный князья опирались на Совет из бояр (Боярская Дума). В нее входили введенные бояре (постоянные княжеские советники) и «путные» бояре, которые с помощью дьяков и подъячих руководили по поручению князя отдельными отраслями княжеского дворцового хозяйства. Таким образом, Совет при князе начинает выполнять две различные функции: совещательную и исполнительную.

Города и волости, которые не входили непосредственно в княжеское дворцовое владение, управлялись наместниками и волостелями на принципах «кормления». Они наделялись судебными и административными полномочиями.

Население, проживавшее на территориях вотчин, было подсудно феодалам – землевладельцам, которые обладали особыми иммунитетными правами (осуществление суда, сбор налогов, контроль за порядком и т.д.). В зависимости от статуса землевладельца определялась и полнота таких прав. Однако в процессе централизации, которая стала активно развиваться со второй половины XIV в., прослеживалось определенное ограничение иммунитетных прав феодалов в целях укрепления княжеской власти.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите ключевые условия возникновения древнерусского государства.
2. Какие основные исторические проблемы существуют относительно характера образования древнерусской государственности?
3. Назовите главные черты княжеско-дружинной системы управления.
4. В чем состояли отличия управленческих моделей русских княжеств периода феодальной раздробленности?
5. Каким образом монгольское владычество отражалось в целом на русской государственности и системе внутреннего управления?

## **Глава 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА (XV–XVII вв.)**

---

---

### **3.1. Условия образования московской государственности**

В период монгольского владычества Северо-Восточная Русь продолжала распадаться на уделы. Сохранялся родовой порядок наследования великокняжеского престола. Главным в ряду других княжеских столов являлся Владимирский стол. Однако уже каждый из местных князей стремился удержать и расширить свои владения и передать их в свою собственную семью, а не в фонд рода.

Вследствие миграции населения в западные районы усиливаются города, ранее не игравшие хоть сколько-нибудь политической роли. К ним относились: Тверь, Кострома, Москва и др., а старые статусные города (Ростов, Суздаль, Владимир) постепенно теряли свои позиции. Они периодически подвергались разорению со стороны ордынских войск, а также становились объектом интересов новых политических центров северо-восточной земли.

Особую роль среди появившихся новых политических центров Руси с начала XIV в. стало играть Московское княжество, чему способствовало ряд специфических условий. К ним можно отнести следующие:

*Экономические.* Москва занимала удобное срединное географическое положение, располагаясь на стыке важнейших дорог. Это позволяло осуществлять контроль за торговыми путями. Удачное месторасположение способствовало и притоку населения на территорию этого княжества.

*Политические.* Московских князей отличало особое политическое поведение. Они были мотивированы к более активным действиям, оценке политической ситуации, анализу взаимодействий других княжеств между собой и Золотой Ордой. В.О. Ключевский придавал этому фактору важное значение для всего процесса образования государства и его характера. Он обращал внимание на то, что Москва как новый и удаленный город «достался одной из младших линий Всеволодова пле-

мени. Поэтому московский князь не мог питать надежды дожить до старшинства и по очереди занять великокняжеский стол»<sup>1</sup>.

Этим объясняется и более гибкая политика московских князей по отношению к Орде, в которой выдавался ярлык на Владимирское княжение. С 1375 г. этот ярлык переходил исключительно к представителям московского княжеского рода. В Московском княжестве было меньше всего междоусобиц. Здесь закладывался новый порядок передачи власти от отца к старшему сыну.

Важно отметить, что политика централизации московских князей находила поддержку у церкви. С XIV в. после окончательного переселения русского митрополита Феогноста Москва, не став еще политическим, становится духовным центром Руси.

*Социальные.* Москва в отличие от других княжеств проявляла большую этническую терпимость. Подбор на великокняжескую службу производился исходя из деловых качеств человека. Причем бояре и служилые люди переходили на службу в Москву не только из соседних княжеств. Миграция происходила из Киевской, Волынской, Черниговской и других южных земель. Служить московскому князю не отказывались и представители ордынцев. Для них обязательным условием поступления на должность становилось только принятие православия. Поэтому именно в Москве еще в период ига закладывались основы служилого государственного аппарата, который начинал отделяться от дворцово-хозяйственной сферы.

Принято считать, началом собирания земель русских вокруг Москвы с правления Ивана Данииловича Калиты (в 1327 г. получил ярлык на владимирское княжение). Он получил право сбора дани со всей Северо-Восточной Руси. При Калите происходит присоединение к Москве Галицкого, Угличского и Белозерского княжеств.

Дмитрий Донской (с именем которого связана знаменитая победа русских войск над Ордой в 1380 г.) уже без ханского ярлыка завещал свой престол сыну Василию I, который присоединил к Москве Нижегородское княжество и часть владений Великого Новгорода.

В годы правления Ивана III к Москве были присоединены великое княжество Ярославское, Пермский край, великое княжество Ростовское, Новгород и его владения, Тверское княжество. В 1478 году Иван III в присутствии московских бояр и ордынских послов разорвал и растоптал договор с Ордой, заявив, что больше не будет подчиняться хану и платить дань. Ханских послов выгнали из Москвы. В 1480 г. знаменитое «стояние» на реке Угре привело к освобождению Руси от татаро-монгольского ига.

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. О русской истории: сборник / под ред. В.И. Буганова. М., 1993. С. 138.

Основными результатами создания Московского государства являлись:

- освобождение от монголо-татарского ига;
- укрепление международного престижа государства;
- централизация государственного управления;
- формирование и развитие новых сословий (дворян, крепостных крестьян);
- становление сословно-представительной монархии.

К главным особенностям Московского государства с точки зрения характера властно-управленческих отношений относились:

- изначально жесткая централизация политической власти, которой способствовали экономико-географическое положение и влияние золотоордынских организационных принципов;
- мобилизационно-распорядительный (военно-служилый) тип государственного управления, вызванный, прежде всего, наличием постоянной внешней опасности;
- опережающие темпы политической интеграции по сравнению с процессом преодоления экономической разобщенности.

### **3.2. Эволюция высших институтов управления в период сословно-представительной монархии**

В процессе объединения русских земель вокруг Москвы в системе управления Великим княжеством Московским происходят значительные перемены. Прежде всего, изменяется статус великого князя. Он постепенно превращается в главу государства. Особенно ярко эти тенденции проявились при Иване III. Он в официальных дипломатических документах именует себя уже как «государь всея Руси», а иногда и «царем».

Важнейшими факторами, повлиявшими на новый статус московского князя, являлись традиции самодержавия Византии, где они определялись принципами имперского устройства, обожествления власти монарха и символикой (с конца XV в. на российских печатях появляется двуглавый орел). В первой половине XVI в. оформляется идеологическое обоснование московских царей, их родословная начинает вестись от римского императора Августа.

Кроме того, специфике становления института «царя» на Руси способствовало восприятие ордынской модели властных отношений московскими правителями. Изменяются принципы отношений между правителем и его подчиненными слугами. От опосредованных форм подчинения (вассалитета) происходил переход к прямой зависимости (подданству-министериалитету) от царя всех остальных государственных людей.

После борьбы боярских группировок в период малолетства Ивана IV происходит усиление формальных признаков власти государя,

которые нашли отражение в специальном обряде венчания на царство, состоявшемся 16 января 1547 г. Происходит божественная легитимация власти царя. В отличие от короля Западной Европы, царь на Руси (опять же в силу византийского заимствования) был «...непосредственным наместником Бога на Земле...»<sup>1</sup>.

Процесс возвышения статуса российского государя может быть представлен и сквозь призму взаимоотношений высшей светской и духовной властей. Уже с XVI в. этот процесс начинает принимать характер противоборства за первенство в сфере государственного управления. Определенные ограничения в отношении церкви, которые некоторым образом способствовали усилению царской власти, были проведены в период правления Ивана IV. Ей, в частности, запрещалось приобретать новые земли без согласия царя, а также приобретать их у служилых людей.

Однако учреждение в конце XVI в. московского патриаршества позволяло высшему духовенству претендовать и на политическую власть. По-прежнему сохранялись значительные привилегии высших духовных лиц, функционировали специальные патриаршие приказы, имелся служилый аппарат, сохранялось право суда над жителями земель, принадлежавших церкви. Все это сильно входило в противоречие с курсом на абсолютную царскую власть. В 1649 г. с принятием Соборного Уложения было продолжено ограничение материального роста церкви (произошла ликвидация необлагаемых, т.н. «белых» слобод высшего духовенства в городах, запрещено приобретение ими новых земель). Кульминация борьбы за главенствующую роль в управлении государством между институтом царя и патриарха произошла в период церковного раскола, после реформы Никона. Патриарх Никон, нарушив многие запреты в отношении церковной собственности, позволял себе именоваться царем, тем самым указывая на превосходство духовной власти. По этим причинам впоследствии он был лишен своего сана. Общепринято считать, что именно с этого времени царская власть начинает приобретать неограниченный характер.

Важное место в системе высшего звена государственного управления занимала Боярская дума. Являясь историческим правопреемником Совета старейшин и совета при князе, Боярская дума вплоть до конца XVII в. занимала весьма заметное место в механизме российской государственности, разделяя с верховным правителем прерогативы власти и представляя в системе властных отношений определенные слои российского общества. Представители в Боярской думе назначались Великим князем. Чины давались в зависимости от происхождения. Существовал

---

<sup>1</sup> Филюшкин А.И. Термины «царь» и «царство» на Руси // Вопросы истории. 1992. № 2. С. 78.

высший думный чин – боярин и второй думный чин – окольничий. Кроме того, для решения отдельных вопросов по распоряжению князя создавались т.н. временные комиссии из Боярской думы.

Функции Боярской думы не были четко определены. Однако известно, что к ее компетенции относились вопросы внутренней и внешней политики, суда и администрации. Особое место в системе государственной власти Боярская дума занимала в начале XVII в. в период Смутного времени, когда царская власть была ослаблена и престол узурпировался самозванцами, либо представителями знатных родов. В 1606–1610 гг. во время правления боярина Василия Шуйского, который также не был полностью легитимным правителем, компетенция и роль Боярской думы достигли небывалых масштабов. Боярская дума оформила для Шуйского крестоцеловальную грамоту, по которой его власть существенно ограничивалась. После смещения Василия Шуйского и до выборов первого царя из династии Романовых в 1613 г. вся полнота власти сосредоточилась у Боярской думы, в составе которой были семь самых влиятельных бояр (семибоярщина). Этот период можно определить в политической истории России как боярский олигархический режим.

Со второй половины XVII в. в связи с нарастанием самодержавных тенденций изменялся состав Боярской думы. Он увеличивался за счет родственников и приближенных царя, а также за счет нижних чинов – думных дьяков. Из состава Боярской думы стала выделяться так называемая «ближняя дума» из особо доверенных лиц царя, с ними он предварительно обсуждал и принимал решения по наиболее значимым государственным вопросам

Во второй половине XVI – первой половине XVII вв. в структуре высших институтов власти и управления российского государства особое место занимал Земский собор как высший сословно-представительный орган. Причины и предпосылки его появления не могут быть полностью выявлены и однозначно сформулированы. Дело в том, что традиции народного представительства имели к тому времени на Руси глубокие исторические корни, уходившие к вечевым собраниям киевского периода (об этом достаточно подробно говорилось в первой главе). Однако этим традициям в связи с процессом образования централизованного государства противопоставлялась более жесткая вертикаль власти в лице государя и его служилого аппарата. Поэтому начало созыва Земских соборов Иваном IV (впоследствии прозванным Грозным) обуславливалось в большей мере политической ситуацией, и как это на первый взгляд не парадоксально стремлением к самодержавию. Земский собор для Грозного служил своеобразным политическим противовесом Боярской думе. Была и более конкретная причина созыва первого Земского собора в 1549 г., связанная с восстанием городского населения Москвы. Вошедший в историю как Собор примирения он позволил ста-

билизировать положение в столице путем привлечения к обсуждению важнейших вопросов представителей третьего сословия.

Соборы могли созываться царем (в большинстве случаев); по инициативе сословий, но с согласия царя; по инициативе сословий в отсутствие царя. Состав их не был постоянным, а структура весьма запутанной. В него входили: боярство, духовенство, купечество, поместное дворянство. Широта представительства также зависела от характера созываемого собора. Наиболее общий состав собора имел следующую организационную структуру: Боярская дума, Освященный собор (высшее духовенство), представители «земли» (служилые люди, посадские, впоследствии государственные крестьяне).

Условно Земский собор (по аналогии с современными высшими представительными учреждениями) делился на две палаты. Верхняя палата состояла из царской особы, Боярской думы и Освященного собора. Эти представители не избирались, а входили в собор в соответствии со своим статусным положением. Нижняя палата имела свой порядок избрания. Данная процедура предполагала составление сословных выборных списков от городов и крестьян на основании предписаний разрядного приказа. Источником для составления списков избирателей являлись документы фискального характера или списки для прохождения службы. Опираясь на эти сведения, органы, проводившие выборы, собирали жителей на голосование. Избиратели формировали наказы для своих депутатов. Однако исследователи отмечают, что уже в этот период наблюдалось некоторое безразличие населения к избирательному процессу (т.н. абсентеизм)<sup>1</sup>. В экстренных случаях созыва соборов представители от сословий могли приглашаться и без выборов. Ведущую роль в Земских соборах с начала XVII в. играло дворянство.

К компетенции Земских соборов относились важнейшие вопросы государственного развития, а именно: объявление войны и заключение мира; определение размера новых налоговых сборов; решение о включении новых территорий (в частности, в 1653 г. на Земском соборе было принято решение о вхождении Украины в состав российского государства); утверждение либо избрание государя (в 1598 г. – Борис Годунов, в 1606 г. – Василий Шуйский, в 1613 – Михаил Романов). Пик активности работы Земских соборов пришелся на период Смутного времени (1598–1613 гг.). Именно в этот период, расширив сословное представительство, они выполняли во многом функции высшего правительствующего института власти.

Общая процедура заседаний характеризовалась выдвижением и пословным обсуждением насущных государственных вопросов. Сосло-

---

<sup>1</sup> Минникес И.В. Проблема участия избирателей в выборах (историко-правовой аспект) // Государство и право. 2008. № 4. С. 75.

вия могли также разделяться на статьи для оптимального и более тщательного обсуждения проблемы. Затем от каждого сословия или статьи подавались письменные мнения, на основе которых принималось единое решение, которое венчалось печатью царя и патриарха, а также представителей сословий и сопровождалось крестоцелованием.

Тем не менее, деятельность Земских соборов не носила четкой регламентации. Соборы созывались нерегулярно и не являлись полными аналогами парламентов Западной Европы. В связи с этим ограничивалось и их регулярное влияние на царскую власть (за исключением кризисных исторических ситуаций). Отечественная сословно-представительская монархия как форма правления в силу этих причин также имела отличительные особенности в сравнении с западноевропейской моделью. Опорой царя в России XVI–XVII вв. были не союз городов с дворянством, а поместное дворянство и бояре<sup>1</sup>.

К середине XVII в. роль Земских соборов в принятии важнейших государственных решений была значительно снижена. Это обуславливалось как укреплением на троне новой династии Романовых, так и принятием в 1649 г. Соборного уложения (новый общероссийский свод законов), которое позволило монарху осуществлять управление без обязательных совещательных процедур. Последний Земский собор в Московском государстве был созван в 1681–1682 гг. царем Федором Алексеевичем, на котором была отменена система местничества (принцип знатности при отборе на государственную службу).

### **3.3. Развитие центральной, местной и территориальной систем управления**

В течение XV – нач. XVI вв. происходила эволюция дворцово-вотчинной системы управления в приказную. Из так называемых «путьей» (их получали дворцовые слуги Великого князя, которые осуществляли заведование доходами с определенной местности, а также занимались выполнением административных и судебных функций) постепенно формируются институты приказов. Приказы – это отраслевые органы государственного управления, либо учреждения для управления отдельными регионами. В начале XVI в. в стране функционировало не менее 10 приказов. К середине XVI века приказными становятся почти все отрасли государственного управления.

Приказы подразделялись на общегосударственные и территориальные. К основным общегосударственным приказам относились: Разрядный приказ, который ведал дворянским войском; Поместный приказ

---

<sup>1</sup> Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2003. С. 36.

контролировал вопросы поместного землевладения (раздача земель дворянству за военную службу); Большой приход ведал сбором общегосударственных налогов; Челобитный приказ занимался разбором жалоб и прошений на царское имя; Посольский приказ курировал внешнеполитические вопросы. Из территориальных приказов XVI в. следует отметить Казанский приказ, Московский и Владимирский судные приказы. Особыми учреждениями для управления городским и сельским населением были приказы-четверти, которые являлись высшими судебными инстанциями для земских судов.

Реорганизация вооруженных сил в период правления Ивана IV потребовала создания узкоспециализированных военно-административных приказов (Стрелецкий приказ, Пушкарский приказ, Иноземный приказ). Обслуживанием царской администрации занимался блок дворцовых приказов (Конюшенный, Ловчий, Сокольничий, Постельничий и др.).

Одной из характерных особенностей приказов являлось совмещение судебных, административных и финансовых функций. Однако в целом приказная система способствовала дальнейшей централизации управления страны.

Важно отметить, что развитие приказной системы не смогли серьезно приостановить даже политические катаклизмы эпохи Смутного времени начала XVII в. Как отмечает современный исследователь Д.В. Лисейцев, «...система управления, ядром которой являлись приказы, оказалась способной адекватно реагировать на «вызов извне», выстоять в огне гражданской войны и интервенции начала XVII в. и стать одним из факторов, способствовавших преодолению Смуты»<sup>1</sup>. За годы Смуты были упразднены 4 приказа – Новый Земский двор, Нижегородская четверть, Рязанский и Дмитровский судные приказы. В те же годы появились два новых приказа: Казачий и Кабацкий<sup>2</sup>.

В XVII в. под влиянием политических (новый виток централизации, нарастание абсолютистских начал, зачатки бюрократизации управления, расширение территории государства) и социально-экономических (развитие товарно-денежных отношений, начало мануфактурного производства, обострение социальных противоречий) факторов обозначились тенденции специализации и некоторой оптимизации приказной системы. Классификация приказов в XVII в. условно представляет деление их на три основные группы: государственные, дворцовые и патриаршие. Последняя группа в первой половине XVII в. возникла в связи с возрастанием роли в государственном управлении патриарха Филарета, который был отцом молодого царя Михаила Романова.

---

<sup>1</sup> Лисейцев Д.В. Эволюция приказной системы Московского государства в эпоху Смуты // Отечественная история. 2006. № 1. С. 13.

<sup>2</sup> Там же. С. 11

Острая необходимость средств для восстановления страны после Смуты усилило деятельность финансово-налоговых приказов (Большого прихода, Большой казны, Большого дворца, Казенного двора, приказ Новая четверть и др.). Для первой половины XVII в. было характерно создание большого числа временных приказов для оперативности проведения каких-либо управленческих решений в восстановительный период.

Появляются новые территориальные приказы для управления присоединенными и освобожденными от польской оккупации землями (Сибирский, Литовский, Малороссийский). Во второй половине XVII в. особой группой приказов становятся органы, выполнявшие контрольные функции. В 1654 г. был создан приказ Тайных дел, функцией которого было соблюдение законности в системе государственной службы, борьба с распространенным уже в ту пору явлением взяточничества. «Раздраженный волокитой и непослушанием, подозревая склонных к «московским злохитростям» бояр в том, что они не боятся «царской грозы», Алексей Михайлович создал собственный приказ, призванный строго следить за исполнением его воли»<sup>1</sup>.

В царствование Алексея Михайловича Романова был учрежден и Приказ счетных дел. Первым руководителем Счетного приказа был Илья Данилович Милославский, который возглавлял его с 1657 по 1668 гг. Этот приказ занимался ревизией доходов, расходов и остатков денежных сумм по книгам во всем Российском государстве, для чего по окончании года все приказы представляли ему на ревизию свои приходно-расходные книги за истекший год<sup>2</sup>. Остальные выше упоминавшиеся финансовые приказы играли вспомогательную контролируемую роль.

Административный аппарат приказных учреждений включал: начальника (или судью, преимущественно из членов Боярской думы, который мог руководить несколькими приказами одновременно) и помощников (дьяки и подьячие).

Внутренняя структура управления приказами, как правило, не имела четких принципов организации. Тем не менее, известно, что крупные приказы делились на столы, которые образовывались по территориальному признаку, а столы подразделялись на повытья (то есть своеобразные отделы, которые выполняли те или иные функции).

В 80-е гг. XVII в. была предпринята попытка централизации количественно возросшей приказной системы. Например, все вопросы финансового характера стали сосредотачиваться в приказе Большой казны.

---

<sup>1</sup> Андреев И. Нетихий Тишайший // Родина. 1998. № 9. С. 42.

<sup>2</sup> Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII–XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 89.

Все вотчинные и поместные дела стали рассматриваться исключительно в Поместном приказе. Дела о государственной службе сосредоточивались только в Разрядном приказе. При этом данные функции и полномочия изымались у территориальных приказов. Однако, несмотря на эти попытки оптимизации, к концу XVII века приказы превращаются в крупные учреждения с большим штатом и сложной, а порой и запутанной организационной структурой.

В период образования и развития Московского государства процесс делегирования отдельных функций управления от центральной власти местной носил длительный и противоречивый характер. Однако известно, что уже с конца XV века местное население в лице «лучших» или «добрых» людей стало привлекаться для участия в судебных процессах. Судебник 1497 г. узаконил эту практику и запретил должностным лицам местной администрации (наместникам и волостелям) вершить суд без выборных представителей дворянства и верхушки тяглого населения. Это относилось к судебным делам, имеющим особо важное для государства значение.

Определенные изменения в рассматриваемый период происходят в управлении городов. Несмотря на то, что город как самостоятельная административная единица возникнет намного позже (во второй половине XVIII в. при Екатерине II), некоторая эволюция институтов его управления и территориальной обособленности проявлялась уже в XIV–XV вв. Русский город делился на отдельные части по социальному и профессиональному признакам: крепость (здесь проживала городская княжеская элита и гарнизон) и торгово-ремесленный посад (он населялся торговцами, ремесленниками, которые несли повинности в пользу государства). Общий контроль за городами, входившими тогда в уезд, осуществляли великокняжеские (царские) наместники.

Тем не менее в конце XV века в городах появляется должность городчика, который ведал оборонительными укреплениями и выполнением военных повинностей. Впоследствии должность городчика эволюционирует в институт городского приказчика, который замещался преимущественно дворянами и подчинялся великокняжеским казначеям. Эти городовые приказчики получили весьма широкие полномочия в земельных и финансовых вопросах. Их компетенция стала распространяться не только на город, но и на прилегающий уезд.

С 30-х гг. XVI в. постепенно происходит ограничение (во время правления Елены Глинской), а затем и ликвидации кормлений (в период царствования Ивана IV). Власть наместников и волостелей заменялась выборными губными и земскими учреждениями. Первые губные грамоты были выданы в 1539 г. по просьбе населения Белозерского и Каргопольского уездов, не имевшего другой возможности обеспечить свою

безопасность, как взять на себя поимку воров и разбойников<sup>1</sup>. Некоторые полномочия в соответствии с государевыми грамотами передавались губным старостам<sup>2</sup> и его помощникам (сначала «лучшим людям», затем целовальникам, которые приводились к должности целованием на верность креста). Фактором, способствовавшим определенной унификации отношений центральной государственной власти и местного звена, явилась отмена в 1551 г. выдачи тарханов. Это были грамоты, которые обеспечивали феодалам особые права и привилегии на определенной территории (в частности, суда, наложение и освобождение от повинностей и т.д.).

Немногим позже губной осуществлялась земская реформа. Следует отметить, что ареал проведения этих двух реформ был различен. Губная реформа проводилась там, где было развито феодальное землевладение, а земская же, наоборот, где вотчинное и поместное землевладение отсутствовало.

Губные учреждения осуществляли административные и судебные функции на местах. Во главе их были старосты (их избирали дворяне и посадские люди), а также в состав их входили губные целовальники, полицейские чины (сотские, пятидесятские, десятские).

Земские учреждения занимались сбором казенных податей, надзором за исполнением повинностей. Состав земских изб также избирался. Но его избирали крестьяне и посадские люди. Они избирали земских старост, целовальников (должностное лицо для исполнения финансовых или судебных дел) и судей.

Компетенция новых сословно-представительных местных учреждений закреплялась в специальных губных и земских уставных грамотах, которые подписывал царь. Новые органы были подконтрольны соответствующим отраслевым приказам.

Эти реформы привели к усилению позиций дворянства. Губное управление стало сословно-представительным органом дворянства. Земское управление было органом верхов посада и зажиточного крестьянства. Важно отметить, что процесс замены наместников и волостелей губными и земскими институтами происходил постепенно и не повсеместно. Для проведения данных преобразований обычно необходимы были прошения (челобитье) местного дворянства и посадской верхушки.

Реформа самоуправления не осуществлялась в Москве (так как столичный статус предполагал централизованный контроль для сохранения политической стабильности), Пскове и Новгороде (ввиду наличия рес-

---

<sup>1</sup> Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 14.

<sup>2</sup> Губа – это территориальный округ в России XVI–XVII вв. Примерно совпадала с волостью, а с середины XVI в. с уездом.

публиканских относительно вольных традиций), Казани (так как в недавнем прошлом это было одно из ханств Золотой Орды), а также в приграничных городах, имевших важное геополитическое значение. Властные полномочия на данных территориях принадлежали воеводам, назначаемых царем.

Оценивая нововведения середины XVI в., возникает вопрос о том, насколько эти меры были ориентированы на развитие местного самоуправления, либо на подчинение местных органов центральной власти? Дело в том, что управленческая работа старост не оплачивалась, за плохое исполнение работы предполагались наказания, вплоть до смертной казни. Перед центральным правительством отвечать приходилось не только старостам, но и тем, кто их избирал. Выборы местных должностных лиц инициировались сверху, причем за неучастие мог налагаться и тюремный арест. Временами старосты напрямую назначались центром. Однако при этом от населения требовалось поручиться за них, чтобы впоследствии нести солидарную имущественную ответственность за возможное неисполнение должностных обязанностей (т.е. соблюдался принцип «круговой поруки»). Поэтому такую систему делегирования полномочий на места можно считать в определенном смысле «повинностью» или «обязанностью» самоуправления.

Одной из важнейших объективных причин, которая способствовала выстраиванию жесткой «вертикали» власти (подчиненности, а не договорных отношений) между центром и местным уровнем в России, являлось отсутствие широких социальных слоев, способных влиять на власть, отстаивать свои экономические и гражданские интересы (исключением, пожалуй, были боярско-купеческие республики Новгорода и Пскова, с которыми великокняжеский царский режим жесткого расправился в XV–XVI вв.). В период монголо-татарского ига было прервано формирование т.н. «третьего сословия» (представителей торговли, промыслов, ремесла), которое на Западе (в Италии, Франции, Германии) уже в XI–XIII вв. активно участвовало в становлении и развитии местного самоуправления, боролось за соответствующие хартии вольности и привилегии.

После Смутного времени процесс централизации управления государством вновь усиливается. Необходимость восстановления экономических и политических связей, обеспечения правопорядка требовало большей подконтрольности отдельных территорий. Местные органы власти (губные и земские представители) не могли самостоятельно решить многие накопившиеся за период нестабильности проблемы, о чем информировали центр, посылая соответствующие челобитные.

В XVII веке основной административной единицей России становятся уезды, которые делились на станы и волости. Над губными и земскими учреждениями возникает некая властная государственная над-

стройка в виде института воеводы в городах, которые назначались Разрядным приказом и утверждались Боярской думой и царем. В большие города назначалось несколько воевод, у одного из которых был статус старшего. Дополнительный связующий центр и регионы контрольный элемент станет в дальнейшем традицией системы государственного управления России.

Воевода подчинялся приказу, в ведении которого находился город с уездом. Поэтому иногда эту новую структуру XVII в. определяют как приказно-воеводское управление. При воеводе находилась приказная изба. Делопроизводство вел дьяк. Воеводы получали жалованья из казны, что отличало их от бывших наместников и волостелей, являвшихся кормленщиками. Воевода получал наказ от приказа, который определял круг его обязанностей. Обычно на него возлагалось осуществление следующих функций: контроль правопорядка; финансово-налоговый контроль; набор на государеву службу служилых людей; контроль губных и земских старост. Тем не менее компетенция воеводы не была четко определена, что нередко порождало явления коррупции на местах.

Определенная искусственность и принудительность проведения собраний (сходов) еще более снижали активность участия посадского населения городов в общественной жизни. Для достижения необходимой явки иногда даже использовались силовые методы принуждения. Таким образом, «...прежняя определенная автономность посадского земского самоуправления переросла в местную (низовую) структуру власти в системе общегосударственного управления, и выборные люди на мирскую службу в штат земской избы – старосты и целовальники стали рассматриваться прежде всего как своеобразные государственные служащие (чиновники)»<sup>1</sup>. Иными словами, окончательно формируется модель, которую условно можно охарактеризовать как местное государственное управление.

Активное расширение российского государства в XVII в. обуславливало создание управленческого механизма включаемых в его состав территорий. Специфика этих территорий предполагала выбор такого механизма.

В 1653 г. на Земском соборе было принято решение о вхождении Левобережной Украины в состав России. Украина получила автономию в сфере внутреннего управления. Общий внешний контроль осуществлялся из Москвы изначально Посольским, а затем Малороссийским приказом. Главным правителем Украины был гетман, которого избирала казачья рада (представительный орган) и окончательно утверждал русский государь.

---

<sup>1</sup> Булгаков М.Б. Структура посадского самоуправления на государственной и мирской службах в XVII веке // Отечественная история. 2005. № 4. С. 95.

Территория Украины в административном отношении разделялась на 17 полков во главе с полковыми, которых либо выбирали, либо назначал гетман. Существовали и особые украинские городские местности, где преобладало казачество. В связи с этим вся администрация в таких городах была выборной из казачьей старшины и реестрового казачества. В торгово-ремесленных городах самоуправление выстраивалось на основе магдебургского права и состояло из магистратов и ратушей во главе с бурмистрами (впоследствии такую модель в России попытается установить Петр I). Отличительными чертами обладала система управления в Запорожской Сечи, которая находилась с 1667 г. под совместным контролем России и Польши. Здесь формировалась своя Сечева рада, избирался кошевой атаман и сохранялось свое войско.

### **3.4. Особенности управления сибирскими и дальневосточными землями**

Освоение новых земель на востоке России с конца XVI в. (после знаменитых походов Ермака 1578–1584 гг.) постепенно обуславливало и создание соответствующей системы управления. После основания г. Тюмени было образовано Тюменское воеводство. С 1587 главным административным центром Сибири становится Тобольск. В 1606 г. было образовано Томское воеводство (г. Томск основан в 1604 г.), а в 1613 г. – Енисейское воеводство.

Учитывая колоссальную оторванность от центра и низкую плотность населения сибирских пространств, производилось более масштабное (по сравнению с европейской частью страны) административно-территориальное деление. За Уралом были учреждены такие крупные единицы, как разряды, которые включали в себя уезды. Первоначально образовался Тобольский разряд, который в 30-е гг. XVII в. уже распался на Томский и Ленский. Последний охватывал Илимский и Якутский уезды. Во второй половине XVII в. был создан Енисейский разряд. Первоначально в него вошли Енисейский, Мангазейский и Нерчинский уезды. Впоследствии к ним добавились Иркутский и Албазинский (включавший восточное Приамурье до побережья Тихого океана, а также большое количество острогов). Однако после заключения первого Русско-китайского договора в 1689 г. Албазинский уезд ликвидировался. Дальневосточные земли к концу XVII в. входили в состав Якутского, Иркутского и Нерчинского уездов. Вместе с тем в конце XVII – нач. XVIII вв. были основаны Верхне-Камчатское зимовье (1697 г.), Больше-рецкий (1700 г.) и Нижне-Камчатский (1702 г.) остроги.

Изначально восточные окраинные территории управлялись Посольским приказом, затем Приказом Казанского дворца. Царским указом от 19 февраля 1637 г. был создан специальный Сибирский приказ во главе

с боярином Б.М. Лыковым. В компетенции Сибирского приказа на протяжении XVII в. находились административные, финансово-податные, таможенные, военные, торговые дела. Кроме того, в круг полномочий приказа включались дипломатические отношения с Китаем и другими азиатскими соседями. В силу огромных пространств управлением отдельных территорий занимались специальные приказные столы (Томский, Ленский, Мангазейский и др.); внутрприказными делами – функциональные подразделения (Расценная, Купецкая, Казенная палаты и т.д.). Распределение дел по столам не совпадало с административным делением Сибири на разряды<sup>1</sup>.

Все наиболее существенные региональные назначения также производились Сибирским приказом. В разряды и уезды направлялись воеводы и таможенные головы. Воеводы делились на разрядных и уездных. Они, в свою очередь, назначали приказчиков для управления мелкими становищами, зимовьями и острогами. Бюрократическая система воеводского руководства на местах (как и в центральной России) сосредоточивалась в приказных избах. От количества направлений их деятельности зависела структура. Например, в 1675 г. Якутская изба делилась на денежный, ясачный, хлебный и разрядный столы. Нерчинская и Албазинская избы такого разделения не имели. Штат этих учреждений кроме обычных делопроизводителей включал толмачей (переводчиков) для контактов с аборигенным населением<sup>2</sup>.

Воеводам из центра выдавались специальные указы. Они составлялись по общему образцу, однако учитывали особенности регионального управления и требовали расширения российских владений, обеспечения сбора ясака, увеличения десятинной пашни и руководства многочисленным служилым населением<sup>3</sup>. Непосредственным властным ресурсом для сибирских воевод являлся гарнизон служилых людей, обеспечивавших безопасность уездов и выполнение различных административно-хозяйственных распоряжений.

Основной функцией представителей государя на новых землях был сбор ясака (натурального налога, взимаемого в основном пушниной, как правило, соболями). К концу XVII в. данная процедура стала уже достаточно регламентированной. В соответствии с особыми указами периодически проводились переписи населения. Ясак предполагал две формы: неокладную и окладную. Первая распространялась на племена, не входив-

---

<sup>1</sup> Костанов А.И., Эскин Ю.М. Архивы и архивное дело в Сибири и на Дальнем Востоке в допетровский период // Отечественные архивы. 2006. № 4. С. 4.

<sup>2</sup> История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII – февраль 1917 г.) / под ред. А.И. Крушанова. М., 1991. С. 61.

<sup>3</sup> Ананьев Д.А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке: особенности процесса бюрократизации // Российская история. 2007. № 2. С. 3.

шие официально в состав России, и не имела строго учета. Вторая форма применялась в соответствии с точными данными всех аборигенных поселений (стойбищ), которые находились на территории русских уездов. Ясак взимался с лиц мужского пола в возрасте от 15 до 60 лет.

Однако система ясачного обложения не учитывала много факторов, влиявших на его своевременное и безболезненное для коренных народов исполнение. Это касалось, прежде всего, тех племен, которые специально не занимались собольиной охотой. Лишь после многочисленных жалоб в Москву и массового истребления соболей было получено разрешение из центра на взимание ясака шкурами других зверей.

В связи с этим, отличительным аспектом управленческой деятельности сибирских и дальневосточных воевод являлось взаимодействие с аборигенным населением. Правительственный курс предполагал мирный патерналистский характер этих взаимодействий. Вмешательства в устоявшиеся формы самоорганизации и общественного уклада запрещались. Внутри т.н. ясачных волостей управление основывалось на нормах обычного права. Поэтому использовались косвенные методы контроля над местными родоплеменными институтами через их знатных представителей. За добросовестное выполнение государевых повинностей предусматривались различные формы поощрений (в том числе выплата царского жалованья).

Дополнительным способом влияния, который содействовал определенной унификации властной и социальной систем Сибири и Дальнего Востока, являлась христианизация коренного населения. Управление региональной духовной сферой возлагалось на Тобольскую митрополию, состоявшую из трех разрядов (Тобольский, Верхотурский, Енисейский). Политика христианизации предполагала соблюдение принципа добровольности (хотя в отдельных случаях он нарушался, особенно в отношении северных народов Дальнего Востока). С принятием православия значительно изменялся статус местного жителя. Простые люди попадали в разряд служилого класса, а знатные представители причислялись к разряду детей боярских. Принявшие крещение освобождались от ясака и получали в пользование земельные участки.

Большую роль в управлении отдаленными и приграничными территориями играли таможенные органы. Они создавались на узловых перевалах, реках и ключевых торговых путях. Кроме взыскания провозных и торговых пошлин, таможи занимались миграционным контролем (т.е. незаконным переселением в Сибирь) и сыскным делом. Таможенные избы возглавляли таможенные головы. Постепенно складывался и правовой режим этих учреждений. С 1693 г. для восточных районов страны был введен специальный таможенный устав. Однако высокие сборы и пошлины не способствовали торгово-экономической активности. Процесс формирования всероссийского рынка к концу XVII в. за-

ставил пересмотреть прежние правила. Возникла необходимость единообразия распределения таможенных пошлин. В 1698 г. с принятием нового устава были сделаны существенные послабления в сфере обложения провозимых товаров, что позитивно отразилось на торговых связях российского центра с Сибирью, Дальним Востоком и цинским Китаем.

### **3.5. Формирование основ государственной службы**

В развитии российского государственного аппарата XV–XVII вв., учитывая социально-политические условия этого периода, можно выделить два основных этапа.

На первом этапе (XV – сер. XVI в.) происходит процесс слияния удельных княжеских дворов с двором Великого Московского князя. На основе этого слияния возникает так называемый Государев двор – своеобразная номенклатура должностей. Этот институт подразделялся на следующие чины: думные (представители Боярской Думы); высшие придворные (сюда входили дворецкие, казначеи, кравчие, постельничие, ловчие, сокольничие); московские чины (стольники, стряпчие, дьяки, шатерничие, жильцы); «выбор от городов» (представители дворян от уездов).

Входившие в Государев двор могли назначаться на самые различные командные должности в армии, руководили центральными и местными органами власти. Особенностью являлось то, что множество должностей в этот период было связано с ритуалом царского двора. Например, такие должности, как спальник, чашник, стольник и др., которые занимались обслуживанием и охраной царя, считались очень почетными. В них высоко ценилась близость к властвующей особе. Так, стольники, ухаживавшие за царем во время обеда, часто назначались воеводами.

На втором этапе (сер. XVI–XVII вв.) идет формирование особого дворянского служилого сословия, которое становится высшим слоем «государевых слуг» и начинает составлять оппозицию боярству. Как уже отмечалось, в середине XVI в. была отменена система кормлений. Представителям государева двора уже предоставлялись нормы поместных окладов – земля и денежное жалованье. Помимо материального содержания за службу давались и награды. Высшим орденом в XVI веке был Золотой португал (в виде золотой португальской монеты). Вознаграждениями могли быть также дорогие шубы, деньги, изделия из драгоценных металлов.

Развитие приказной системы положило начало формированию особого чиновничьего сословия приказных людей. Ими становились выходцы из различных слоев российского общества тех лет (из служилых людей, духовенства, торговых и посадских людей).

В статусном плане приказные люди противопоставлялись служилым людям по отчеству (т.е. по знатности рода). Вместе с тем и сосло-

вие приказных было весьма неоднородным. Так, например, между «...думным дьячеством и приказными дьяками и подьячими, а также между двумя последними категориями существовал значительный разрыв как в имущественном отношении, так и в положении на иерархической лестнице»<sup>1</sup>. Это проявлялось в разнице земельных владений, денежных окладов; в порядке записи в специальных титульных списках и книгах; в наличие полного имени при упоминании в официальных документах (например Василий или Васька). Даже сама служба в приказах для дворян (кроме руководства ими) считалась умалением чести рода. Представители высшего слоя приказных не могли соперничать по знатности с равными или нижестоящими служилыми людьми по отечеству. Тем не менее приказные люди были частью служилого сословия, имея все его права и привилегии, в том числе освобождение от тягла и право приобретать землю с крепостными крестьянами<sup>2</sup>.

В особо важных государственных приказах существовали уже и особые правила вступления в должность. Например, все служащие Посольского приказа приводились к присяге, «...обещая хранить государственную тайну, не общаться с иностранцами, а при переводах переводить правдиво»<sup>3</sup>.

Общей практически для всего периода развития государственной службы XV–XVII вв. являлась система местничества. Местничество – это распределение служебных мест среди высших слоев общества при назначении на военную, административную, придворную службу по знатности рода, положению предков, приближенности к властям.

Поэтому главным критерием отбора на государственную должность являлось происхождение кандидата. Причем каждому роду предписывалось свое место для выполнения обязанностей при различных ситуациях в государстве и проведении церемониалов царского двора. Весьма распространенным явлением при продвижении по государственной службе была семейная клановость.

Нарушение принципа «мест» могло обжаловаться в судебном порядке. Вопросами службы и распределения должностей занимался Разрядный приказ. Велись специальные погодные разрядные книги. В 1556 г. была составлена официальная разрядная книга – Государев разряд.

Такой порядок рекрутирования властной управленческой элиты с развитием и усложнением внутренних и внешних сношений российского государства значительно снижал эффективность работы аппарата.

---

<sup>1</sup> Новохатко О.В. Управленцы среднего звена в XVII веке: неформальные контакты служилых по отечеству и приказных // Отечественная история. 2005. № 3. С. 158.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Гусева А.Ю. Посольский приказ – око всей великой России // Дипломатический вестник. 2004. № 1. С. 186.

Деловые качества отходили на второй план; практически отсутствовала социальная мобильность населения. Поэтому с начала XVII в. предпринимались попытки ограничения принципа местничества. Одним из первых инициаторов таких действий был Борис Годунов. В 1602 г., ссылаясь на отказ отдельных боярских родов нести предписанную им службу, Годунов объявил службу «без мест», чем вызвал недовольство аристократических слоев общества. Эти недовольства новый царь подавлял с помощью репрессивных методов (лишение свободы, понижение в звании и т.д.). Однако правление Годунова было недолгим, а катаклизмы Смутного времени и восстановление страны после них несколько отсрочили пересмотр системы формирования государственного аппарата.

Со второй половины XVII в. с усилением абсолютистских тенденций и снижением роли боярской аристократии в управлении государством принцип местничества стал подвергаться все большей ревизии. В годы правления Алексея Михайловича закладываются зачатки профессионального критерия при отборе на госслужбу. Именно в это время из незнатных родов выдвигаются такие талантливые государственные деятели, как: Ф.М. Ртищев, А.Л. Ордин-Нащокин, А.С. Матвеев. Окончательно же система местничества была упразднена в 1682 г. при царе Федоре Алексеевиче. В его правление также был разработан проект Табели о рангах, который предусматривал разделение военной и гражданской государственной службы. Реализовать же эти начинания сумеет только Петр Великий в первой четверти XVIII в.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите условия образования Московского централизованного государства
2. Как в течение XV–XVII вв. изменялся статус московского князя по отношению к другим высшим органам власти и управления России?
3. Охарактеризуйте главные приказы Московского государства, причины их образования и общие структурные элементы.
4. Чем были вызваны процессы децентрализации и централизации местного управления в XV–XVII вв.?
5. Какие условия влияли на характер и структуру управления сибирскими землями?

## **Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII–XIX вв.)**

---

---

К основным тенденциям, которые определяли характер государственного управления России в XVIII–XIX вв. можно отнести следующие:

- становление и сохранение абсолютистской формы правления с периодическим усилением, либо ослаблением авторитарного политического режима;
- развитие бюрократических основ государственной службы наряду с длительным сохранением сословных пережитков;
- наличие либеральных и консервативных идеологических концепций государственного строя;
- функционирование разнообразных организационно-управленческих моделей, входивших в состав Российской империи территорий.

### **4.1. Реорганизация высших органов государственного управления в условиях абсолютизма**

В период петровских преобразований первой четверти XVIII в. происходит оформление имперской модели государственного управления и установление абсолютизма. Для российской абсолютной монархии был свойственен ряд специфических черт, которые отличали ее от западноевропейского варианта. Абсолютизм последнего образца сопровождался развитием инновационных тенденций в экономике, становлением индустриального общества, расшатыванием сословных перегородок. Такой тип монархической власти для западноевропейских государств был закономерен и во многом направлен на политическую стабилизацию, не имея далеких перспектив.

Абсолютизм в России характеризовался повсеместным этатизмом (государственным вмешательством во все сферы общественной жизни) и чрезвычайно бюрократизированной чиновничьей надстройкой. Все это препятствовало формированию рыночных отношений, созданию многочисленного предпринимательского сословия и, как следствие, гражданского общества.

Особенностью России в этом вопросе являлось также сохранение традиционной мировоззренческой установки относительной незыблемости и священности царской власти. Царь в общественном сознании никогда напрямую не отождествлялся с чиновниками его аппарата и считался более близким к народу, нежели представители бюрократии (извечная вера русского народа в т.н. «доброе» царя). Отсюда постоянное присутствие идеи патернализма (покровительство старшего по отношению к младшим, подопечным) в осуществлении высшей государственной власти.

Правление Петра I связано с окончательным отказом от представительности в высшем звене власти и управления. Постепенно выстраивался жесткий авторитарный полицейзированный политический режим. Идеологической основой государственной системы становится теория камерализма, которая рассматривала государство как некое механическое устройство<sup>1</sup>. Основным принципом такой системы являлся рационализм.

Такая отлаженная модель регулярного государства не предполагала длительные совещательные процедуры. Оперативность управления, основанная на единоличной самодержавной власти, обуславливалась и постоянным ведением военных действий, которые являлись основным фактором для всех петровских реформ.

Поэтому Петр постепенно сворачивает деятельность Боярской Думы, которая уже в период царствования его отца собиралась нерегулярно. Последнее упоминание о заседании этого сословно-представительного органа относится к 1704 г. Создаются высшие органы, способствовавшие усилению личной власти царя и контролю за деятельностью центральных и местных учреждений. В 1699 г. была создана Ближняя канцелярия, которая осуществляла административно-финансовый контроль. Она была образована для «сбора данных по производству в разных учреждениях того времени (и прежде всего в приказах) важнейших государственных дел и для представления государю по первому его требованию всех необходимых справок»<sup>2</sup>. В здании Ближней канцелярии периодически заседала Консилия министров, которая состояла из руководителей важнейших царских ведомств. В ее функции входило

---

<sup>1</sup> Камерализм – это теория административно-государственного управления Западной Европы в XVI–XVII вв. Существовал целый комплекс т.н. камеральных дисциплин. В этот комплекс входили административные и экономические предметы, которые преподавались в европейских университетах для подготовки чиновников по управлению дворцовым и государственным хозяйством.

<sup>2</sup> Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII–XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 90.

управление приказами и канцеляриями, обеспечение армии и флота, строительные работы.

Ближнюю канцелярию и Консилию министров принято считать прообразами Сената, который был учрежден в 1711 г., когда Петр I покинул Россию, отправляясь на войну с Турцией. Сенат становится постоянно действующим высшим правительственным учреждением. К основным функциям Сената относились: правосудие, расходы и доходы казны, торговля, контроль администраций разных уровней. Таким образом, Сенат являлся высшим законосовещательным, административным, контрольным органом государства.

В плане принятия решений Сенат был коллегиальным органом, состав которого назначался царем. Первоначально он состоял из девяти человек. Из прежнего состава Боярской Думы в новый орган вошли только трое. Остальные члены назначались не по знатности рода, а исходя из личных качеств и приближенности к царю. Впоследствии Сенат становится собранием президентов коллегий и сенаторов. Главную роль играло общее собрание сенаторов (присутствие). За порядком проведения собраний Сената с 1720 г. следил специальный дежурный офицер, который должен был пресекать все склоки и даже имел право на арест сенаторов. В 1722 г. была учреждена должность генерал-прокурора, назначаемого императором. Первым генерал-прокурором стал П.И. Ягужинский, который наделялся широкими полномочиями. Генерал-прокурор, помимо надзора и проведения заседаний, имел право законодательной инициативы. Ему непосредственно подчинялись генерал-фискал и канцелярия Сената.

Структура учреждений Сената включала: разрядный стол (затем он стал называться герольдмейстерской конторой), который ведал прохождением службы дворянским сословием; расправная палата, в функции которой входило расследование служебных преступлений; институт генерал-рекетмейстера, который рассматривал жалобы от населения; институт генерал-фискала, занимавшийся доносами на должностных лиц.

Тенденцию к усилению самодержавных начал в системе государственного управления можно увидеть и в создании Петром такого органа, как Кабинет с личной канцелярией (1704–1727 гг.), который был в период постоянных военных походов оперативным инструментом решения важнейших внутри- и внешнеполитических вопросов. Этот орган осуществлял постоянную связь царя с высшими и центральными государственными учреждениями, обеспечивая тем самым непосредственное участие самодержца в принятии управленческих решений.

22 октября 1721 г. изменился царский статус. Петр I принимает титул Императора Всероссийского. Воля монарха становится основной в вопросе о будущем правителе. В 1722 г. был издан указ о престолонаследии.

леди, в котором предусматривалось назначение преемника действующим императором. В издании этого акта виделись и субъективные (потеря Петром сыновей) и объективные (следование критерию способности к государственной службе) причины. Однако такой механизм передачи абсолютной власти в дальнейшем будет способствовать политической нестабильности и приведет к череде так называемых «дворцовых переворотов».

В период «дворцовых переворотов» (1725–1762 гг.) высшие органы государственной системы, созданной Петром Великим, подверглись некоторой ревизии. Политический строй, сочетавший в себе абсолютизм с олигархическим режимом (дополненные явлением фаворитизма), обусловил создание чрезвычайных органов власти, направленных на ограничение полномочий императора в интересах отдельных дворянских группировок. В течение двух десятилетий происходило снижение роли Сената. Высшим органом становится Верховный тайный совет (1725–1730 гг.). В его компетенции было принятие жалоб на действия Сената и подбор кандидатур на должность сенаторов. По сути, Сенат превращался из высшего в центральный институт управления (коллегию).

В годы царствования Анна Иоанновна (1730–1740 гг.) вместо Верховного тайного совета был учрежден Кабинет трех министров, который получил законодательные полномочия (подпись этих трех министров была аналогична императорской). Ему подчинялся и Сенат.

Определенной реставрацией петровской государственной системы в эпоху «дворцовых переворотов» стало время правления его дочери Елизаветы (1741–1761 гг.). Была частично восстановлена прежняя компетенция Сената. Однако вместо Кабинета трех министров был создан Кабинет ее Величества, а с 1756 г. появляется такой чрезвычайный высший орган, как Конференция при высочайшем дворе.

В период «просвещенного абсолютизма», исторически связанный с правлением Екатерины II (1762–1796 гг.), появление высших государственных учреждений, которые хоть каким-то образом предполагали реальное ограничение самодержавия, не происходило. В отличие от французских мыслителей Екатерина трактовала их идеи по-своему, учитывая российскую специфику. Она отвергла концепцию происхождения государства как «общественного договора». Взаимные обязательства государства и общества (подданных), согласно ее взглядам, не могут быть воплощены. Монарх не может иметь никаких обязательств перед обществом.

Основной способ самоорганизации общества для Екатерины II – это разработка идеальных законов, что являлось, по ее мнению, гарантией четкой деятельности государственной власти. Их может составить только просвещенный монарх. Поэтому, отвергнув проект графа Н.И. Панина об учреждении императорского совета, Екатерина II при-

няла его идею о реорганизации Сената. Его разделили на шесть департаментов. Сенат лишился законодательной инициативы. Она перешла фактически к императрице (генерал-прокурор А.А. Вяземский специально получил секретную инструкцию о том, чтобы препятствовать деятельности Сената). Постепенно функции Сената свелись к преимущественно судебным. Были созданы отраслевые экспедиции Сената, которым передавались функции некоторых коллегий и канцелярий. Особая роль принадлежала Тайной экспедиции. Она имела статус самостоятельного учреждения. Через данную структуру усилилась полицейская регламентация государственного управления.

Попыткой создания сословно-представительного учреждения в России в период «просвещенного абсолютизма» стал созыв в 1767 г. Уложенной комиссии для составления нового общегосударственного законодательства. Общие принципы будущего свода содержались в специально изданном екатерининском «Наказе». Это был во многом просчитанный ход императрицы, которая таким приемом придавала своему правлению черты легитимности. От всех сословий (кроме крепостных) происходил созыв депутатов (по аналогии с механизмами Земских соборов XVII в.). Всего было избрано 564 депутата. Они доставляли от своих сословий соответствующие наказания. Депутаты на время работы получали царское жалование, освобождались навсегда от смертной казни, телесных наказаний, конфискаций. Возглавил Уложенную комиссию генерал А.И. Бибииков.

Тем не менее в ходе работы этого органа возникли серьезные разногласия. Поэтому в 1768 г. произошел роспуск Уложенной комиссии под предлогом войны с Турцией. Однако материалы этой комиссии в дальнейшем были частично использованы для проведения реформ государственного аппарата.

Единственным высшим совещательным институтом при Екатерине II с 1769 г. стал Совет при высочайшем дворе для рассмотрения важнейших государственных вопросов. Особое место в системе высших органов управления занимала личная канцелярия, созданная в 1763 г. для ведения только личной переписки, а затем представлявшая собой аппарат статс-секретарей, которые курировали основные направления государственной деятельности. Через этот возраставший численно и полномочно аппарат императрица осуществляла непосредственное управление страной.

Под влиянием западных либеральных идей в начале XIX в. появляются проекты государственного переустройства России, которые предусматривали создание высших представительных органов власти. Однако их полноценная реализация сдерживалась «охранительными» началами российского самодержавия. Абсолютизм в XIX в. чередовался с элементами либерализма и полицейского чрезвычайного политического

режима. Происходило столкновение консервативных и либеральных течений общественно-политической мысли.

1 января 1810 г. по проекту М.М. Сперанского был образован Государственный Совет, который являлся на протяжении XIX в. высшим законосовещательным органом. Председателем Государственного Совета был император. Члены Государственного Совета назначались лично императором. Они разделялись на присутствующих только в общем собрании и присутствующих только в департаментах. Численность Государственного Совета первоначально составляла 35, а к концу XIX в. достигла 60-ти человек. Члены Государственного Совета имели фактически неограниченный, пожизненный срок пребывания в его рядах.

Государственный Совет состоял из общего собрания и четырех департаментов (законов; гражданских и духовных дел; военных дел; государственной экономики), двух комиссий (составления законов и прошений) и канцелярии. В 1832 г. в составе Государственного Совета был образован новый пятый департамент царства Польского. Текущее делопроизводство находилось в канцелярии, руководимой государственным секретарем. Первым эту должность занимал М.М. Сперанский. Во второй половине XIX в. при Государственном Совете были учреждены дополнительные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об устройстве сельского населения) и комиссии (по охране государственного порядка, Особое совещание для охраны спокойствия).

Кроме обсуждения законопроектов Государственный Совет рассматривал ежегодные отчеты министерств и бюджет государства. Формально (хотя это очень часто не соблюдалось) ни один закон не должен был поступать к императору предварительно, не пройдя через Государственный Совет. Законопроекты разрабатывались в департаментах и обсуждались в общем собрании Государственного Совета, а затем поступали на утверждение императору. Он мог принять сторону как большинства, так и меньшинства. Таким образом, решения Государственного Совета ни к чему не обязывали царя и носили во многом рекомендательный характер.

После очередной реорганизации Сената в начале XIX в. происходит его окончательное превращение в высший судебный и контрольный государственный орган. Его члены также назначались императором. Департаменты, количество которых в середине XIX в. достигло 12-ти, размещались в Петербурге, Москве и Варшаве. Попытка возложить на Сенат функции законодательного контроля в 1802 г. с целью выявления противоречий в нормативной государственной базе не получила своего продолжения. Функции Сената постоянно сужались. Его департаменты становились высшими апелляционными инстанциями для губернских судов по гражданским и уголовным делам.

В период правления Николая I (1825–1855 гг.) резко возросло значение Собственной его императорского величества канцелярии, которая появилась еще при Александре I в 1812 г. Первым ее руководителем был А.А. Аракчеев. По аналогии с личной канцелярией Екатерины II она становится органом, связывающим императора со всеми правительственными учреждениями по важнейшим вопросам внутренней политики. В первой половине XIX в. канцелярия состояла из шести отделений. Первое отделение ведало вопросами прохождения службы гражданскими чиновниками, принимало прошения на высочайшее имя; Второе – занималось кодификацией законодательства<sup>1</sup>. Наиболее секретный характер носило Третье отделение, которое являлось органом политического сыска. Четвертое отделение занималось проблемами благотворительности. Пятое и Шестое отделения не имели постоянного статуса. Пятое – разрабатывало реформу государственных крестьян, Шестое – занималось вопросами административно-территориального управления Кавказом.

Во второй половине XIX, сохранив статус высшего органа при императоре, Собственная Его Императорского Величества канцелярия подвергалась, как и многие другие государственные институты, неоднократным реорганизациям. Ее влияние то возрастало, то снижалось. В частности, показательным стало упразднение Третьего отделения канцелярии и передача его функций МВД. К концу XIX Собственная Его Императорского Величества канцелярия становится своеобразным высшим кадровым учреждением, через которое осуществлялись все назначения, увольнения, производства в чины, награждения. Кроме того, в ее ведении сохранялось принятие прошений на высочайшее имя, а также она наделялась правом законодательной инициативы.

Усложнение отраслевого управления в связи с проведением министерской реформы (ее основные результаты будут рассмотрены в следующем разделе) уже в начале XIX в. обуславливало создание координирующих органов из представителей высшей и центральной ветвей власти. Первой попыткой организовать орган такого типа можно считать создание Комитета министров в 1812 г., предтечей которого были нерегулярные совещания министров. В состав Комитета министров входили непосредственно министры, председатели департаментов Государственного Совета и отдельные представители, назначаемые специально императором. Председатель Комитета министров являлся одновременно и председателем Государственного Совета. Основным пред-

---

<sup>1</sup> Группой чиновников этого отделения во главе с М.М. Сперанским была проведена кодификация российского законодательства, результатом которой стали «Полное собрание законов» и действовавший на тот момент «Свод законов Российской империи».

метом деятельности Комитета министров являлись вопросы, не входящие в компетенцию министров или затрагивающие интересы других ведомств. Во второй половине XIX в. Комитет министров стал обсуждать и выносить экспертные оценки государственным законам, тем самым отчасти дублируя Государственный Совет. Отдельные законопроекты, обсуждение которых могло затянуться, через этот совещательный институт вносились императором в обход Государственного Совета, особенно в период контрреформ 80–90-х гг. XIX в.

Комитет министров не являлся аналогом правительства прогрессивных европейских государств того времени. Его работа не была четко регламентирована, отсутствовало подчинение министров председателю (они подчинялись лично императору). Возможность «единого комитета» с полномочным премьером была недопустима в условиях абсолютизма по причине серьезной оппозиции.

Необходимость слаженных действий государственного аппарата особенно возникает в ходе разработки знаменитых реформ 60–70-х гг. XIX в. Для их всестороннего анализа был образован совещательный орган, получивший название Совета министров (1861–1882 гг.). Неофициально он начал собираться с 1857 г. Председателем Совета министров являлся опять же сам император. Помимо него в состав нового учреждения входили министры, председатель Государственного Совета и ряд высших чиновников. В отличие от Комитета министров, который преимущественно сосредоточивался на проблемах межведомственной координации, Совет занимался стратегией реформ; определением наиболее важных направлений внутренней политики государства. В связи с этим наиболее плодотворным периодом его деятельности считаются 1857–1862 гг. В период контрреформ 1880-х гг. Совет министров прекращает свою работу.

Разработкой предложений по решению актуальных проблем государственной жизни со второй четверти XIX в. занимались специальные высшие комитеты, которые нередко носили секретный характер. Высшие комитеты представляли собой совещание монарха с представителями высшей бюрократии по какому-либо вопросу, представлявшему особый государственный интерес. Было несколько групп комитетов: по укреплению госаппарата, крестьянскому вопросу, для рассмотрения внешнеполитических вопросов. Эти комитеты носили временный характер, но некоторые из них продолжали действовать и во второй половине XIX в. Их отличала оперативность принятия и доведения до соответствующих органов управленческих решений, отсутствие специального аппарата чиновников.

Таким образом, необходимый в XIX в. правительственный самостоятельный исполнительный орган, работающий на постоянной основе, так и не был создан в Российской империи. Его подменяли преиму-

щественно временные совещательные институты. Поэтому изолированность в действиях министерств к концу XIX в. преобладала по сравнению с координирующими началами, что отрицательно сказывалось на эффективности государственного управления.

## **4.2. Система отраслевого управления (коллежская и министерская реформы)**

«Регулярному» бюрократическому государству Петра I, построение которого было начато им с верхних «этажей» государственного управления, не соответствовал центральный отраслевой уровень. Приказная система, в которой отсутствовали четкие принципы организации и распределения полномочий, сдерживала проведение реформаторского курса. Кроме того, образование губерний (1708 г.) с новым структурно-функциональным аппаратом управления вместо воеводской системы потребовало соответствующего промежуточного звена между центром и регионами.

Первоначально Петр попытался оптимизировать приказную систему, объединив их в несколько групп, но сохранив внутреннюю организацию каждого. Однако это не могло принести ощутимых результатов.

Для эффективной реорганизации приказных органов изучался зарубежный опыт. Дипломатическим миссиям при иностранных дворах было поручено составить характеристики государственных учреждений тех стран, где они были аккредитованы<sup>1</sup>. Особое внимание уделялось шведской модели, которая и была положена в основу преобразований центральных институтов.

С 1717 по 1722 гг. происходил процесс замены приказов коллегиями. Относительно точного количества образованных коллегий единого мнения нет (9, 11,12). Однако известно, что наиболее важными из них были: Иностранных дел, Военная и Адмиралтейская. Отражением усиления российского абсолютизма являлось создание на правах духовной коллегии Синода, ставшего учреждением церковного управления. Церковь становится частью государственного управления. Синод возглавлял обер-прокурор (светским лицом), его члены приносили присягу на верность царю, как и остальные чиновники государственного аппарата.

Отличительными чертами организации и компетенции коллегий от прежних приказов являлись:

- единообразное организационное устройство и делопроизводство;
- функциональный принцип организации и полномочий;

---

<sup>1</sup> Пескова Г.Н., Турилова С.Л. Коллегия Иностранных дел в XVIII веке // Дипломатический вестник. 2001. № 2. С. 101.

– изолированный характер деятельности (невмешательство в дела друг друга).

Структура и функции коллегий закреплялись в Генеральном регламенте, а также во внутренних регламентах. Коллегия состояла из президента, вице-президента, 4-х советников и 4-х ассессоров. Президент назначался царем, а вице-президент, советники, ассессоры назначались Сенатом и утверждались царем. Президентами коллегий, как правило, становились ближайшие сподвижники Петра (А.Д. Меншиков, Г.И. Головкин, Ф.М. Апраксин, П.П. Шафиров, Я.В. Брюс, А.А. Матвеев, П.А. Толстой, Д.М. Голицын).

Решения принимались большинством общего собрания. В случае равенства голосов право решающего голоса оставалось за президентом. При коллегиях были канцелярии, штат которых состоял из секретарей, нотариусов, регистраторов, архивариусов, переводчиков, писцов. Сенат являлся для коллегий непосредственным руководящим учреждением. Коллегиям подчинялся местный уровень власти в лице губернаторов, вице-губернаторов и воевод, которым рассылались указы.

Наряду с коллегиями продолжали какое-то время сохраняться и некоторые приказы, которые курировали преимущественно узкие отраслевые вопросы (дворцовые дела, строительство, медицину).

Надежды Петра на максимальную эффективность коллегиального управления не оправдались. В годы дворцовых переворотов она испытывала нестабильность (коллегии упразднялись и появлялись новые, увеличивались штаты, разрасталась организационная структура). Более устойчивыми оказались Военная, Адмиралтейская и Иностранная коллегии. Кроме того, стабильностью обладали финансово-налоговые и судебно-полицейские (например, в 1729 г. была создана Канцелярия конфискаций) центральные органы.

К середине XVIII в. единообразие отраслевого управления в Российской империи достигнуто не было. Центральные государственные учреждения (коллегии, приказы, канцелярии) существенно отличались структурой и полномочиями. Коллегии не затрагивали все сферы социально-экономической и политической жизни. Механизм коллегиального принятия решений также не получил своего развития. Реальная численность общего собрания коллегий, как правило, была меньше установленной «Генеральным регламентом». Сохранялись и некоторые пережитки приказной системы, связанные с наличием у коллегий судебных функций, несмотря на существовавшую специальную Юстиц-коллегию.

Эти недостатки стали причинами реорганизации коллежской системы в период правления Екатерины II. Произошло упразднение большинства коллегий, функции которых передавались местным учреждениям. Были оставлены только коллегии, имевшие наиболее важное общегосударственное значение (Военная, Адмиралтейская, Иностранных

дел, с 1763 г. Медицинская). Курировать вопросы просвещения, таможенной политики и другие важные сферы государственного значения было поручено приближенным императрицы.

Это приводило к децентрализации управления, оптимизации структуры и численности государственных органов. Кроме того, обеспечивалось снижение расходов казны и перекладывание основного финансового бремени на губернский и городской уровни.

Попытка возродить коллегиальную систему, в связи с курсом на усиление централизации государственного управления, была предпринята в период правления императора Павла I (1796–1801 гг.). Он восстановил упраздненные Екатериной II Мануфактур-, Камер- и Берг-коллегии. Однако достичь определенных результатов в этом направлении Павлу I в силу его краткосрочного пребывания на троне не удалось.

Важно отметить, что при Павле I был разработан проект создания новых центральных учреждений с более четкой функциональной и ведомственной структурой, которые получили название министерства. Реализацией этих планов занимался уже его сын Александр I. 8 сентября 1802 г. был издан манифест «Об учреждении министерств». Создавались 8 министерств (военно-сухопутных и морских сил, иностранных дел, юстиции, МВД, финансов, коммерции и народного просвещения). Коллегии не были одновременно упразднены и включались в состав министерств на период ознакомления последних с их функциями и делопроизводством.

Основными структурными подразделениями министерства являлись департаменты. Они делились на отделения, а отделения на столы (отделы). В основу организации был положен принцип единоначалия. Во главе стоял министр, который назначался царем и был ему подотчетен единолично (а не коллегиально). Министр принимал решения и нес за них персональную ответственность. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений директорам департаментов, столонячальники – начальникам отделений. Для министерств было в целом характерно: более четкое функциональное разделение сфер управления; единоначалие; персональная ответственность; линейная вертикаль управления; более строгая ведомственная подчиненность.

На протяжении XIX в. особое место в центральном звене государственного управления занимало Министерство внутренних дел (МВД). Оно обладало особым статусом и широкими полномочиями. Об этом свидетельствует не только наличие полицейских функций, но и возлагаемый на это министерство в различные периоды контроль за государственной промышленностью, губернским правлением и другими, напрямую несвязанными с министерским профилем области. Таким обра-

зом, происходило дальнейшее усиление полицейской регламентации государственного управления.

В течение XIX в. постепенно выстраивалась ведомственная структура центрального управленческого звена, которая включала министерства и местные органы, транслирующие на территориальный уровень его функции.

Кроме министерств создавались Главные управления на правах самостоятельных центральных органов (Главное управление путей сообщений, Главное управление ревизии государственных счетов). Учреждение Главных управлений углубило отраслевое разделение функций управления. К середине XIX века в системе государственного управления Российской империи было 9 министерств и 3 Главных управления.

В целом, модель министерской системы, пройдя проверку временем, оказалась весьма устойчивой и оптимальной. Не происходило как резкого увеличения министерств, так и их серьезного сокращения. В основном осуществлялось функциональное перераспределение между отдельными ведомствами и дальнейшее усовершенствование внутренней организации.

Одной из отличительных особенностей работы министерств второй половины XIX в. стало проведение разнообразных межведомственных совещаний, а также привлечение ученых и специалистов-практиков от различных сфер к обсуждению актуальных вопросов. Такие изменения были вызваны дальнейшей отраслевой специализацией, необходимостью координации и экспертных начал в принятии важных управленческих решений.

#### **4.3. Реформы административно-территориального устройства и местного самоуправления**

Изменения в управлении региональной и местной системой в первой четверти XVIII в. были связаны с различными причинами. К главным из них относились: фискальные (потребность эффективного сбора налогов и содержание армии) и необходимость политического контроля (подавление народных выступлений). Приказно-воеводское управление не могло обеспечить этих необходимых экономических и силовых ресурсов.

В конце 1708 г. было начато проведение первой губернской реформы. В ее основание (по аналогии с коллежской системой) были положены шведские образцы территориальной организации. Вся территория страны согласно указу Петра I была разделена на 8 губерний (Московская, Ингерманландская – позднее С.-Петербургская, Киевская, Смоленская, Архангельгородская – позднее Архангельская, Казанская, Азовская, Сибирская). Губернии, в свою очередь, делились на уезды.

Губернии, имевшие стратегическое значение (Петербургская и Азовская), находились на особом положении и управлялись генерал-губернаторами.

Губернский аппарат управления состоял из: губернатора, который назначался царем и наделялся широкими полномочиями; помощники губернатора (вице-губернатор и ландрихтер, ведавший судебными делами); коллегия при губернаторе из 8–10 (совет ландратов), избираемая дворянским сословием для принятия совместных решений. Таким образом, предполагалось некое ограничение единоличной власти губернатора на местах. Однако практика демонстрировала нарушение этого положения. Выборные ландраты, как правило, назначались губернатором из его ближайшего окружения и не являлись противовесом в механизме принятия коллегиальных решений. Вследствие этого выборный сословно-представительный элемент в системе губернского управления был упразднен.

С 1719–1720 гг. проводился второй этап губернской реформы. Он предполагал более дробный вариант административно-территориальных единиц. Существовавшие к тому времени 11 губерний были разделены на 45 провинций, во главе которых были поставлены воеводы; провинции подразделялись на округа (т.н. дистрикты), в которые назначались земские комиссары. Для сбора подушной подати предполагалось избирать специальных представителей от дворянства, получивших наименование новых земских комиссаров. В итоге, очередная петровская попытка зародить выборность в региональном аппарате провалилась в силу инертности местного дворянства, а также доминирующего положения гражданской и военной бюрократии<sup>1</sup>.

Одним из объектов реформирования и создания выборных управленческих начал для Петра стал город. Следует отметить, что город в этот период еще не являлся самостоятельной административной единицей. Тем не менее, города были выведены из воеводского и приказного управления, и с 1699 г. купечество, ремесленники и мелкие торговцы получили право избирать т.н. бурмистерские избы, которые занимались сбором доходов и управлением в городах. Во главе этих изб стоял президент. Они подчинялись главной Бурмистерской палате в Москве, затем переименованной в Ратушу. Прежние губные и земские органы были упразднены.

В 1718 г. проводится вторая городская реформа. Ее главной целью было создание сословного самоуправления. Купцы и состоятельные

---

<sup>1</sup> К ней относились: губернатор, воевода, земский комиссар и полковой начальник (полковник, командовавший расквартированными частями в губернии и принимавший подушную подать от выборного института нового земского комиссара).

граждане объединялись в гильдии, а ремесленное население – в цеховые организации. Эта категория горожан именовалась «регулярные» граждане. Они выбирали городской магистрат, в состав которого входили: президент, два либо четыре бурмистра и от двух до восьми ратманов. К основному ведению магистратов относилось: учет населения, распределение налогов и повинностей, размещение войск, торговая и хозяйственная деятельность, управление гильдиями и цехами, паспортный контроль, суд по уголовным и гражданским делам. Для контроля над городскими магистратами в 1720 г. в Петербурге был создан Главный магистрат.

Следует отметить, что гильдии и цеха в России по сравнению с западноевропейским опытом имели во многом искусственный характер. Немногочисленный городской класс не обрел еще корпоративных традиций. Поэтому в эти формальные корпорации зачастую включались лица, не имевшие к ним отношения лишь для увеличения налогоплательщиков.

Второй низшей категорией городского населения являлись «подлые» или «нерегулярные» люди, которые не владели никакой собственностью. Они могли избирать старост и десятских, которые имели право обращаться с прошениями о нуждах к магистрату.

Магистраты не смогли стать основой городского самоуправления, прежде всего, по причине отсутствия самостоятельных бюджетов. Все собранные средства в виде различных налогов и сборов уходили в государственную казну. Это отчасти явилось следствием фискального характера всех петровских реформ местного самоуправления, которые усугублялись кормленческими традициями и новыми тенденциями всеместной бюрократизации.

Послепетровский период для административно-территориального и местного управления начался с контрреформ. Указом 1727 г. во всех провинциях империи были восстановлены прежние уезды под управлением воевод. Городские магистраты были подчинены губернаторам и воеводам, а Главный магистрат был упразднен. Впоследствии были ликвидированы и остальные магистраты. Такая оптимизация была в какой-то мере оправдана в силу искусственного характера и подчас запутанности множества институтов управления на местах, созданных в первой четверти XVIII в., которые к тому же требовали больших средств на свое содержание. Восстановление магистратов произошло в начале 40-х гг. XVIII при Елизавете. Однако над ними сохранялся практически полный контроль воеводы и губернатора.

Отдельным этапом административных преобразований на местном уровне являются изменения в период правления Екатерины II. Новая губернская реформа была во многом обусловлена политическими причинами. После восстания Е. Пугачева в 1775 г. число губерний увеличи-

лось с 23 до 50. В каждой губернии предполагалась примерно равная численность населения для более удобного управления.

Уже губернатор, а не воевода, на своей территории становится главным представителем императорской власти. Ему подчинялись суды и местная полиция. Екатерина II большое внимание уделяла социальным вопросам. Поэтому новым губернским органом становится Приказ общественного призрения, который ведал школами, приютами, больницами, богадельнями и другими учреждениями социальной сферы. В этот период была предпринята попытка (хотя и весьма непоследовательная) применить на местном уровне принцип разделения властей (в духе либеральных идей эпохи Просвещения). Были образованы независимые (в большинстве случаев формально) от администрации судебные учреждения для различных сословий (для дворян – верхний земской суд; для купцов и мещан – губернский магистрат; верхняя расправа – для государственных крестьян). Кроме того, учреждается контрольный институт губернского прокурора, который надзирал за деятельностью должностных лиц на местах.

Повсеместным для губернского уровня становится институт императорского наместничества. Генерал-губернаторы, появившееся еще при Петре I, теперь назначались в губернии с целью контроля и координации управления. Ему подчинялись также все воинские подразделения, расположенные на территории губернии. Губернаторы были сосредоточены на местных проблемах, «чтобы стать оперативными проводниками верховной воли и отстаивать общегосударственные интересы»<sup>1</sup>.

Согласно «Учреждению для управления губерниями» провинции были ликвидированы. Следующим административным уровнем после губернии становится уезд (в губернии создавалось от 10 до 15 уездов). Всей полнотой власти в уезде обладал капитан-исправник, который возглавлял низший земский суд. На это учреждение возлагался контроль за выполнением законов и исполнением судебных решений, а также розыск беглых крестьян. Заседатели суда вместе с капитаном-исправником избирались из дворян.

Реформа 1775 г. превратила город в самостоятельную административную единицу. Городской магистрат, который избирался купечеством и мещанством, являлся основным учреждением. Руководство им осуществлялось городским головой. Полицейские функции выполнял городничий, назначаемый Сенатом из дворянского сословия. Система поли-

---

<sup>1</sup> Трифонов А.Г., Межуев Б.В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Полис. 2000. № 5. С. 21; Традиции чрезвычайных государственных институтов на региональном уровне в настоящее время усматривают и в создании Федеральных округов с назначаемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации.

цейских городских органов усложнялась. С 1782 г. учреждались городские полицейские управы, подчинявшиеся городничим. В Петербурге и Москве эти управы возглавляли полицмейстеры. Управы состояли из двух приставов и двух советников, которых избирало купечество.

Правовой основой системы сословного местного самоуправления в конце XVIII в. стали «Жалованная грамота дворянству» и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». Екатериной II предпринимается попытка сделать дворянство ведущим социальным элементом местного управления.

Представительным органом дворянства стали Собрания, в состав которых входили лица, располагающие имением на данной территории и достигшие 25-летнего возраста. Губернские и уездные собрания должны были избирать предводителей, утверждавшихся царскими наместниками или губернаторами (на уровне уезда). Избирались также заседатели в сословные суды и полицию. Полномочия собраний состояли в возможности «...обсуждать и давать представления по «вопросам общественной пользы» местным властям, центральным государственным органам, государю императору»<sup>1</sup>.

Во второй половине XVIII в. ускорилось развитие российских городов, усложнились социальные отношения, появились новые отрасли в экономической городской структуре. В связи с этим потребовалась более адекватная единообразная модель самоуправления. В городах население разделялось на шесть разрядов в соответствии с сословным и имущественным критериями. К ним относились: настоящие городские обыватели (домовладельцы и землевладельцы); купечество; цеховые ремесленники; иногородние и иностранцы; «именитые горожане» (торговцы, предприниматели, люди свободных профессий); посадские жители.

На основе этой стратификации появились новые органы городского самоуправления. Городские жители всех разрядов составляли общую градскую думу, которая должна была собираться не реже одного раза в три года. На нее возлагался общий контроль городского хозяйства и избрание шестигласной думы (т.е. по одному представителю от каждого разряда). Другим представительным органом власти являлось собрание градского общества, куда входили жители, уплатившие налог не менее 50 рублей и имевшие капитал около 5 тыс. рублей. Собрание избирало городского голову и должностных лиц.

Шестигласная дума, являясь постоянным исполнительным органом, по своей компетенции не стала аналогом петровских ратуш и магистратов. Из ее ведения исключались фискальные (сбор налогов) и полицей-

---

<sup>1</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 90.

ские функции, вследствие чего полномочия этого института сводились к обеспечению городского благоустройства. Руководство шестигласной думы осуществлял городской голова, заседания проводились каждую неделю (в силу особой необходимости могли проходить и чаще).

В больших городах получили распространение внутрисословные институты самоуправления. Купеческие общества избирали исполнительные управы и старшин. Аналогичные органы избирали ремесленники на цеховых сходах в каждом районе крупного города.

Несмотря на видимую децентрализацию местного самоуправления, основные контрольные функции сосредоточивались у государственных представителей в лице губернаторов и городничих. На местном уровне усиливалась бюрократизация и полицейская регламентация. Все это осложнялось феодально-сословными пережитками. Новые представительные институты городского самоуправления (общие градские думы и собрания градского общества) в таких условиях значительно снизили свою активность и к началу XIX в. собирались крайне нерегулярно. Шестигласные думы, как правило, не соответствовали своему названию, а были представлены гораздо меньшим числом сословий города (тремя, двумя или вообще одним).

Изменения в сторону централизации управления на губернском и городском уровнях происходит в краткий период правления Павла I. Усилилась роль губернских прокуроров в вопросах надзора за губернаторами и чиновничьим аппаратом. Количество губерний было сокращено. Были упразднены губернские дворянские собрания. Компетенция уездных собраний дворянского сословия также значительно сокращается. Произошло их подчинение губернатору, который становился посредником между дворянством и императором.

Упразднялась должность генерал-губернатора, в которой Павел видел угрозу целостности страны и своей личной власти. Вследствие этого отдельным окраинным территориям были возвращены прежние организационные основы управления.

Произошла реорганизация и городского сословного управления. Магистраты и думы в губернских городах были ликвидированы, а вместо них учреждались ратгаузы (специальные городские правления). Чиновники этого органа частично избирались населением, а также назначались Сенатом. Во главе стоял президент, которого назначал император. Ратгаузы ведали финансами, судами, а также им подчинялись магистраты уездных городов.

В первой половине XIX в. централизация местного уровня (хотя и не в таких жестких формах, как во времена Павла I) была продолжена. Административно-территориальное деление включало: села, волости, станы, уезды и губернии. Отдельной административной единицей оставались города. Увеличилось общее число губерний (с 49 до 52). Соот-

ветственно возростала власть губернатора, который осуществлял надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами, благотворительностью и т.д. Его аппарат становился более разветвленным. В частности, губернская канцелярия, в ведении которой сосредоточивались все исполнительные функции, была разделена на четыре специализированных отделения<sup>1</sup>. Был восстановлен институт генерал-губернатора. Однако в отличие от екатерининского периода правления преимущественно его учреждали на территориях, требовавших особого контроля (в столичных и окраинных губерниях).

Дворянские собрания на уровне губерний при Александре I также были восстановлены. Формально предводитель губернского дворянства считался вторым лицом после губернатора. Тем не менее, как и раньше, деятельность этих выборных учреждений была весьма инертной и не играла серьезной роли в управлении на местах.

В первой половине XIX в. перемены происходят в системе управления государственными крестьянами. В этой сфере появляется более четкая «вертикаль» управленческих взаимодействий центра, губернии и волости. С 1837 г. учреждалось Министерство государственных имуществ, осуществлявшее контроль за государственными землями и крестьянами. На уровне губернии создавались палаты государственных имуществ, в округах (округ включал два–три уезда) соответственно образовывались окружные управления, а в сельской местности создавались такие органы, как: сельский сход, сельское управление, сельская расправа, волостной сход и волостное правление. Волостные и сельские исполнительные органы избирались.

Наиболее радикальные изменения системы местного самоуправления произошли в ходе земской (1864 г.) и городской реформ (1870 г.), которые являлись частью либеральных преобразований 60–70-х гг. XIX в. Получение личной свободы и разнообразных гражданских прав самым многочисленным в стране крестьянским сословием приводило к необходимости перемен в организации местных учреждений. Поэтому целью реформ местного звена являлось создание всесословного общественного управления. Однако следует отметить, что из двух основных проектов земской реформы, разработанных комиссиями во главе с Д.А. Милютиным и П.А. Валуевым, предпочтение было отдано последнему. Проект министра внутренних дел П.А. Валуева, который утвердил

---

<sup>1</sup> Первое отделение осуществляло правовой мониторинг (обнарожало законы и постановления), занималось кадровым подбором; второе отделение выполняло функции идеологического и нравственного контроля; третье отделение, помимо наблюдения за т.н. неблагонадежными лицами, ведало состоянием путей сообщения, почтовой связи, медицинской сферы; четвертое – осуществляло финансовый контроль, следило за строительством зданий, курировало развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли.

император, был консервативен и ориентирован на преобладание в местных органах средних и крупных землевладельцев-дворян.

Положением «О губернских и уездных земских учреждениях» предусматривался постепенный характер введения новой формы самоуправления в 34 губерниях Российской империи. Земства не учреждались на территориях национальных окраин (Польша, Прибалтика, Средняя Азия, Кавказ, Сибирь). Земские органы подразделялись на распорядительные (губернские и уездные земские собрания) и исполнительные (губернские и уездные управы).

Распорядительные земские учреждения формировались путем многоступенчатых выборов, проводившихся на основе имущественного и сословного ценза. Земские собрания всех уровней избирались на три года. Избирательный процесс был не прямым и не равным. Сначала на земских съездах избирались уездные гласные, которые, в свою очередь, избирали губернское земское собрание. К участию в выборах не допускались: женщины; лица, не имеющие достаточного имущественного ценза; лица, не достигшие 25-летнего возраста; осужденные судом или подвергнутые общественному приговору; иностранцы, не имевшие российского подданства. Кроме того, быть избранными в земские собрания не могли губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, стряпчие (судебные чиновники), представители местной полиции. Таким образом, наряду с ограничениями прав по половому и имущественному признакам, запрет на участие в выборах государственных чиновников местного уровня в какой-то мере подчеркивал самостоятельность земских учреждений.

Все избиратели подразделялись на три основные курии (сословно-имущественные разряды). К первой курии относились землевладельцы (отсюда название землевладельческая, помещичья), располагавшие земельной собственностью не менее 200 десятин или владевшие недвижимостью на сумму не менее 15 тыс. рублей. Во вторую курию входили городские избиратели (по большей части купечество), владевшие недвижимостью (в зависимости от города ценз мог быть от 500 до 3 тыс. рублей) и торгово-промышленными заведениями с годовым оборотом средств не менее 6 тыс. рублей. Кроме того, в эту курию могли входить уполномоченные, которые представляли интересы различных юридических лиц. К третьей курии относились сельские общества, от которых могли избираться, прежде всего, крестьяне, но также представители духовенства и помещики. Ценз для этой курии отсутствовал. Однако механизм участия в выборе гласных был существенно усложнен. Первоначально на сельских сходах избирали выборщиков, затем они на волостном сходе избирали выборщиков на уездные съезды, которые, в свою очередь, выбирали от третьей курии гласных в земские собрания.

Такая избирательная система приводила к преобладанию в земских уездных и губернских собраниях дворянского сословия. Возглавлялись эти собрания соответственно только предводителями уездного и губернского дворянства. На земских собраниях формировались исполнительные органы местного самоуправления – уездные и губернские управы, которые работали на постоянной основе.

К компетенции земских учреждений относились хозяйственные (благоустройство, содействие развитию торговли и промышленности) и социальные вопросы местного значения (школы, больницы, приюты и т.д.). Политических функций земства не имели. Централизованное финансирование из государственного бюджета отсутствовало. Гласные собраний не получали никакого жалования. Оплачиваемыми были только должности земских управ.

Земские учреждения изначально были существенно ограничены в своей деятельности. Губернатор и министр внутренних дел имели право приостанавливать решения земств, которые лишь только вызывали сомнения относительно их законности. В соответствии с указами 1868–1874 гг. ограничивалась гласность и свобода прений в земских собраниях. Земствам различных губерний было запрещено обмениваться опытом своей работы. Земские учреждения также не были введены в волостях.

В 1870 г. было начато проведение городской реформы. Появилось новое Городовое положение, предусматривающее создание выборных органов самоуправления подобных земским. Происходила замена сословного городского управления, установленного при Екатерине II, всесословными городскими думами. Главным для участия в выборах в эти органы становился налоговый ценз. Вследствие этого к выборам допускались лица, платившие прямой городской налог с недвижимости, торгов или промыслов. Именно они, согласно мнению разработчиков Городового положения от 16 июня 1870 г., считались наиболее заинтересованными в четком ведении городского хозяйства. Однако в результате избирательного права оказались лишены ремесленники, рабочие, а также большая часть городской интеллигенции, представители которой в большинстве своем арендовали недвижимость.

Аналогично земским избирательным куриям городское население разделялось на три разряда в соответствии с размером уплачиваемых налогов. Гласные выбирались на четыре года. Их число в различных городах колебалось от 30 до 70. Наибольшее количество депутатов городских дум было в Петербурге (250) и Москве (180). Городская дума выбирала городскую управу и городского голову (председатель), кото-

рого утверждали государственные лица различного ранга<sup>1</sup>. Компетенция городского самоуправления была схожей с земской (коммунальное хозяйство, социальные вопросы, городская торговля и промышленность). Следует указать, что между источниками налогообложения городских и земских органов не было проведено соответствующего разделения. Это способствовало жесткой конкуренции между двумя системами за наполнение бюджетов, которые к тому же не дотиrowались из центра.

Действие нового закона распространялось, хотя и не одновременно, практически на всю территорию Российской империи (исключение составляли Польша, Прибалтика и Финляндия, где действовали традиционные местные институты, а также Средняя Азия).

Очень важным полномочием земских собраний и городских дум являлось избрание мировых судей, что было следствием судебной реформы 1864 г. Эта реформа предполагала бессловность суда и его независимость от администрации, а также состязательность судебного процесса (участие присяжных заседателей и адвокатов).

Половинчатость и определенный консерватизм первого этапа местных преобразований усугубились периодом контрреформ 80–90-х гг. XIX в. Реакционный курс внутренней политики Александра III предполагал дальнейшее ограничение местного самоуправления. 14 августа 1881 г. вступило в силу «Положение о мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Им предусматривалось введение чрезвычайного положения на любой территории и возможность приостанавливать деятельность земских собраний и городских дум. В 1890 г. по новому Положению о губернских и уездных земских учреждениях при губернаторах вводятся специальные присутствия по земским делам, которые подчинялись министерству внутренних дел. В уездах был введен институт участковых земских начальников. Сокращалась численность гласных земских собраний, увеличилось число не выборных, а должностных депутатов (т.е. от других местных органов). Губернаторы получили практически полный контроль за земствами в части отмены их решений и назначения сотрудников земских управ. Происходило ограничение, а затем и упразднение мировых судов.

Несмотря на значительное сокращение компетенции земских и городских органов, их деятельность была чрезвычайно важна для местного уровня. Особенно это касалось социальной сферы (просвещения и медицины). Развитие получила земская статистика, осуществлялось экономическое содействие сельскому хозяйству, промышленности и

---

<sup>1</sup> Городские головы столичных городов (Санкт-Петербург, Москва) утверждались императором; голов губернских городов утверждал министр внутренних дел; головы остальных городов губернаторами.

торговле, активизировалась агрономическая и ветеринарная службы. Тем не менее, «в отличие от местного самоуправления западных стран, действовавшего независимо от административной власти, земства России несли на себе печать весьма сложного сплетения феодальных и буржуазных отношений»<sup>1</sup>.

В ходе городской контрреформы, проводимой в соответствии с новым Городовым Положением от 11 июня 1892 г., приоритетным при проведении выборов в думы стал имущественный ценз, который значительно увеличивался. Вследствие этого скромное количество городских избирателей сократилось в разы. Правом голоса стали пользоваться только владельцы недвижимости, которая в зависимости от статуса города оценивалась при взимании сбора от 3 тыс. (в Петербурге и Москве) до 300 рублей (в уездных городах). Было отменено трехразрядное деление городского электората и устанавливалось одно избирательное собрание. Поэтому избираемость городских гласных часто дополнялось назначениями их в думы государственными органами.

Так же как и в случае с земствами усилилось губернаторское вмешательство в работу городских дум и управ. В частности, губернаторам предоставлялось право утверждать городского голову и председателя управы; осуществлять ревизии городских управ (хотя формально они были подотчетны думами); принимать наиболее важные городские постановления и т.д.

Территориальный рост Российской империи в XIX в. обуславливал специфику моделей регионального управления. Наибольшей автономией обладали включенные в состав России в первой четверти XIX в. Финляндия (1809 г.) и Польша (1815 г.).

Финляндии был присвоен статус великого княжества. На ее территории действовал представительный Сейм, избиравшийся по сословному принципу. Российский император назначал генерал-губернатора, который был проводником его верховной власти в княжестве. В Финляндии действовали собственные судебные и правовые системы, а также местное самоуправление. Однако в 80-е гг. XIX в. со стороны царского правительства происходят некоторые ограничения автономных начал Финляндии.

В царстве Польском была принята конституция, которой присягнул император Александр I. Высший контроль осуществлялся через царского наместника. Как и в Финляндии, существовал высший представительный орган власти – Сейм. Он состоял из двух палат, одна из которых назначалась императором, другая – избиралась дворянами и городскими общинами. В Польше действовала система исполнительных ор-

---

<sup>1</sup> Герасименко Г. Теоретические аспекты земского самоуправления // Свободная мысль – XXI. 2004. № 8. С. 130.

ганов (государственный совет и шесть министерств); имелись даже свои армия, герб, гражданское законодательство. Местными административными единицами были воеводства, которые делились на поветы. Культурная автономия заключалась в сохранении польского государственного языка и католичества как основной религии. Однако после восстания 1830–1831 гг. Николай I провел унификацию управления польскими территориями. Вследствие чего были упразднены: Конституция, Сейм, Госсовет, армия. Министерства заменялись комиссиями, воеводства и поветы – губерниями и уездами, устанавливались общероссийские законы.

Прибалтийские губернии с 1801 по 1867 гг. объединялись в генерал-губернаторство. На его территории были сохранены сословные органы баронов-помещиков, их привилегии, свобода крестьян. В ходе унификации и создания общероссийских местных учреждений во второй половине XIX в. длительное время происходило сосуществование их с сословными традиционными органами самоуправления Прибалтики.

Постоянные изменения в течение XIX в. наблюдались в системе управления Кавказом. Различные по этническим, экономическим и культурным компонентам территории представляли собой традиционно замкнутые общественно-политические системы. Выполнение административных функций в отношении добровольно вступившей в состав России Восточной Грузии возлагалось на главнокомандующего, который с 1803 г. руководил Верховным Грузинским правительством. Городами управляли коменданты из офицеров русской армии с помощью полицейских из грузинских дворян.

К 30-м гг. XIX в. в результате русско-персидских и русско-турецкой войн в состав Российской империи вошло все Закавказье. Однако установить полный контроль над горными территориями долгое время не удавалось. В ходе Кавказской войны (1817–1864 гг.) учреждалось наместничество (1844 г.). Возглавлявший армию, гражданскую и судебную системы наместник обладал практически неограниченными полномочиями. Этот институт управления Кавказом просуществовал до 1881 г. и был вновь восстановлен в период первой русской революции 1905–1907 гг.

#### **4.4. Специфика административных преобразований в Сибири и на Дальнем Востоке**

Как уже отмечалось, к концу XVII в. региональное управление в России имело серьезные недостатки и не отвечало задачам петровских преобразований (прежде всего их материально-финансового обеспечения). Государственная бюрократизация первой четверти XVIII в. потребовала изменений в отношениях центра и периферии. Процесс установ-

ления более четкой административной соподчиненности затронул и систему руководства отдаленными сибирскими территориями.

В ходе первого этапа губернской реформы (1708–1715 гг.) учреждалась Сибирская губерния с центром в Тобольске и упразднялся Сибирский приказ. Губернатор наделялся всей полнотой административной, военной и хозяйственной власти. Одновременно сужалась компетенция городских воевод. На востоке страны, в силу огромной удаленности от высших контрольных институтов, это в очередной раз приводило к многочисленным злоупотреблениям.

Попытка изменить данную тенденцию была предпринята в 1719 г., когда губернии стали разделяться на провинции и дистрикты. Сибирская губерния включала в свой состав пять провинций: Тобольскую, Енисейскую, Иркутскую (в нее вошли дальневосточные земли), Вятскую и Соликамскую. Произошло перераспределение полномочий между губернаторами и воеводами. Власть первых распространялась на провинцию во главе с губернским городом, остальные провинции переходили под начало воевод. Провинции по большинству вопросов должны были напрямую подчиняться Сенату и коллегиям. Однако особенностью проведения данной реформы в Сибири являлось сохранение за губернатором практически полного контроля над провинциями. Кроме того, в составе этих провинций с самого начала оставались прежние уезды, возглавляемые городскими воеводами (управителями)<sup>1</sup>. Как и в центральной России, в Сибири не удалось эффективно наладить работу новых фискальных и судебных органов (земских комиссаров, надворных и нижних судов), в дела которых активно вмешивались воеводы, несмотря на существовавшие запреты.

После проведения местной контрреформы (1727–1728 гг.) строгая управленческая вертикаль (губернатор – провинциальный воевода – уездный воевода), которая на восточных территориях сложилась по сравнению с другими частями страны значительно раньше, была узаконена. В 1730 г. для централизованного руководства восстанавливался Сибирский приказ. Непосредственным администрированием на местах занимались губернские, провинциальные и воеводские канцелярии. В компетенцию последних входило назначение должностных лиц (как правило, из служивых людей или военных офицеров), которые по каким-либо причинам временно замещали воевод.

Новая губернская реформа, проводимая Екатериной II с середины 70-х гг. XVIII в., преследовала своей целью усиление государственного контроля над регионами посредством введения института императорского наместничества. Дополнительными актами к «Учреждениям для

---

<sup>1</sup> Ананьев Д.А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке: особенности процесса бюрократизации // Российская история. 2007. № 2. С. 4.

управления губерниями Российской империи» Сибирь разделялась на три наместничества: Тобольское, Иркутское и Кольванское. Во главе каждого стоял генерал-губернатор (наместник) с соответствующим аппаратом управления. Параллельно учреждались губернские правления, которые подчинялись наместнику и координировали работу созданных на местном уровне казначейских, судебных, прокурорских и других новых институтов после екатерининского отказа от неэффективной системы коллегиальных органов.

Наместничества делились на области, а последние на уезды. На дальневосточных территориях были образованы три области (Нерчинская, Якутская и Охотская). Структура областного управления включала: верховную расправу, совестный суд, военную команду, магистрат и казначейство. Уездный уровень обслуживали: нижние земские суды и расправа, казначейство, землемер, стряпчий, доктор (со штатом помощников) и воинская команда. В городах появились должности городничих. Тем не менее произведенные изменения (как и в центральной России) не способствовали достижению необходимого уровня координации созданных институтов. Более того в силу обширности территории и социально-этнической полярности ее населения приводили к сохранению и усилению в управлении личностного фактора наместников и губернаторов.

Ликвидация сибирских наместничеств в течение 1796–1798 гг. во время правления Павла I и создания двух губерний (Тобольской и Иркутской) также не привнесли эффективности во властную региональную систему.

Невозможность использования унифицированного подхода для управления Сибирью и Дальним Востоком в начале XIX в. стала все больше осознаваться представителями высшей российской власти. Многочисленные злоупотребления чиновников служебным положением вынудили императора Александра I перейти к реальному противодействию этим процессам. Поэтому в Сибири с 1803 г. восстанавливался институт генерал-губернаторства в составе Тобольской и Иркутской губерний. Генерал-губернатор назначался императором и подчинялся непосредственно Министерству внутренних дел.

В обеих губерниях устанавливалось число уездов, а часть уездов разделялась на комиссарства, которыми руководили особые начальники – земские частные комиссары. Так, Иркутский уезд делился на 4 комиссарства: Кудинское, Балаганское, Верхоленское и Тункинское; Нижнеудинский – на 3 комиссарства: Бирюсинское, Тулуновское и Братское; Верхнеудинский – на Ильинское, Селенгинское и Баргузинское; Киренский – на Макаровское и Илимское. Якутский уезд Иркутской губернии делился на 7 комиссарств: Удское, Амгинское, Олекминское, Верховилуйское, Жиганское, Зашиверское, Среднеколымское.

В 1803 г. в составе Иркутской губернии была образована Камчатская область. Для ее управления учреждалась должность начальника Камчатки. В самостоятельную административную единицу выделялся Охотский уезд, под управлением начальника Охотского порта. В 1805 г. из северо-восточных частей Иркутской губернии вновь образовалась Якутская область, управлявшаяся областным начальником. В этом же году было упразднено областное управление в Нерчинске и все уезды этой области присоединялись к Охотскому уезду<sup>1</sup>.

Вместе с тем подобных мер оказалось недостаточно. Потребовались совершенно иная управленческая концепция и тщательно продуманные схемы по ее реализации. Очередная реформа внутреннего управления Сибирской губернией первой четверти XIX в. напрямую связана с именем известного политического деятеля той эпохи М.М. Сперанского. До своего назначения в 1819 г. генерал-губернатором Сибири он успел приобрести антикризисный опыт в должности пензенского губернатора. Император Александр I, назначив Сперанского на новый государственный пост, предписывал ему обязательное проведение ревизии всей управленческой системы и разработку ее оптимальной модели.

Результатом ревизионных мероприятий Сперанского стало снятие с должностей 630 чиновников и отдача 48 из них под суд<sup>2</sup>. За сравнительно небольшой период своего генерал-губернаторства (с 1819 по 1822 гг.) Сперанским были подготовлены 10 проектов законодательных актов по важнейшим вопросам Сибирского края, известных под названием «Учреждение для управления Сибирью». Концептуальной основой намеченных преобразований являлось сочетание централизованных и гибких форм организации власти в Сибири, учитывая региональную специфику.

Для проведения экспертных оценок проектов и предоставления их на утверждение императору в Петербурге 28 июня 1821 г. был учрежден «Сибирский комитет» под председательством действительного тайного советника графа В.П. Кочубея. Первоочередной законодательной мерой стало разделение в январе 1822 г. Сибири на два самостоятельных генерал-губернаторства: Западно-Сибирское (в его состав вошли Тобольская и Томская губернии, а также образованная Омская область) и Восточно-Сибирское (оно включало Иркутскую губернию и вновь учреждаемые Енисейскую губернию, Якутскую область, Охотское и Камчатское приморские управления).

---

<sup>1</sup> Дальний Восток России: из истории системы управления. Документы и материалы. Владивосток, 1999. С. 15.

<sup>2</sup> Сперанский С.И. Практика регионального управления М.М. Сперанского (1816–1821 гг.) // Государство и право. 2003. № 5. С. 83.

При районировании учитывались все потребности населения, горного промысла, путей сообщения, продовольствия и торговли, гражданского управления, пограничных постов. Рациональное разделение основывалось на правильно понятых экономико-географических данных и предполагало для Западной и Восточной Сибири свою земледельческую базу и благоприятные условия для развития внутрисибирской торговли<sup>1</sup>. Административными центрами новых генерал-губернаторств стали соответственно Тобольск и Иркутск. Первыми главами разделенных частей Сибири российский император утвердил П.М. Канцевича и А.С. Лавинского.

Законопроекты Сперанского по комплексной административной реформе Сибири были утверждены 22 июля 1822 г. Реорганизации подверглась вся властно-управленческая система. В каждой губернии формировался административный аппарат (губернское правление, казенная палата, губернский суд), возглавляемый губернатором, при котором действовал совет.

Вместо уездов губернии делились на округа, начальники которых возглавляли окружное казенное управление. При окружных начальниках имелся (как и при губернаторах) совещательный орган. Полицейские и судебные органы в округе возглавлял земский исправник. Тем самым преследовалась цель снижения личного фактора в управлении удаленными местностями путем создания сети государственных учреждений. Округа разделялись на участки во главе с земскими заседателями, надзиравшими за волостными и сельскими управлениями.

Особое значение имел Устав «Об управлении инородцев». В нем разделялось все нерусское население Сибири на три категории: бродячих, кочевых и оседлых, с учетом социально-экономического развития и поэтапного порядка вхождения в состав России. Категория бродячих народов (охотники и оленеводы) сохраняла родовые принципы общественной организации и прежние упрощенные формы взаимодействия с государственной властью.

Управление кочевыми народностями, имевшими более сложную социальную структуру, сочетало как местные родоплеменные, так и общероссийские черты. Инородцы этой категории приравнивались к крестьянскому сословию. Основной административной единицей являлось стойбище, улус или род, имевший не менее 15 семей. Структура родового управления включала старосту и помощников, которые выбирались, либо занимали должности по наследству. Центральным органом для родовых институтов стали инородные управы, объединявшие несколько стойбищ или улусов. Они выполняли полицейские, финансовые

---

<sup>1</sup> Новикова И.А., Рогачевская М.А. М.М. Сперанский в Сибири и о Сибири // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2009. № 4. С. 181.

и судебные функции. Управу возглавлял голова и несколько заседателей, которых избирали из зажиточной верхушки. Учреждались также степные думы (прежде всего для бурят, а позднее для южных якутов). Они являлись неким соединительным звеном между инородными управами и представителями царской власти. Это были сословные органы, состоявшие также из представителей местной знати. Следует отметить, что местная родоплеменная верхушка, сохраняя все свои титулы и звания, не получала прав российского дворянства.

Оседлые народности полностью уравнивались в правах и обязанностях с русскими. Для них вводилась волостная система управления.

Реформа родового управления Сперанского позволила ограничить прямое вмешательство государственных служащих в социально-экономическую сферу местных сибирских и дальневосточных народностей. Созданные органы обладали широкой автономией в вопросах взаимодействия с имперской администрацией. Губернское управление сохраняло за собой лишь общий надзор за родовыми институтами.

Практически все натуральные повинности были заменены денежными выплатами, которые непосредственно собирал и сдавал старейшина рода. «Инородцы» освобождались от поставки рекрутов в армию, пользовались отсрочками при уплате налогов и отбывании повинностей. За ними закреплялись земли, находящиеся в их пользовании. Ясачные люди имели право на свободный и беспошлинный сбыт своей продукции. Провозглашалось право исповедовать традиционную религию и выполнять соответствующие обряды. Было разрешено открытие школ с преподаванием на родном языке. Более того, детям «инородцев» не запрещалось поступать и в русские школы.

В целом же, введение положений «Устава об управлении инородцами» было направлено на постепенную ассимиляцию населения восточного региона России и достижение административно-правового единообразия. В отличие от ведущих колониальных держав того времени, российский подход в отношении сибирских народов, предложенный Сперанским, носил весьма прогрессивный характер.

Активная переселенческая политика, внешнеполитические изменения, усложнение социальных отношений и другие факторы оказали большое влияние на преобразования административно-территориального устройства Сибири и Дальнего Востока во второй половине XIX в. Особое внимание в этот период стало уделяться заселению дальневосточных территорий в связи с разрешением русско-китайских пограничных вопросов. Долгое время Дальний Восток входил в состав Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. В рамках этого генерал-губернаторства с середины XIX в. постепенно возникают новые области (1851 г. – Забайкальская; 1856 – Приморская, 1858 г. – Амурская), которые впоследствии разделялись на уезды и волости. По причине перено-

са главного тихоокеанского порта из Охотска в Петропавловск упразднилось Охотское приморское управление. Вследствие этого весь Охотский округ присоединялся к Якутской области.

В 1884 г. на основе трех дальневосточных областей (Забайкальской, Приморской и Амурской) было образовано отдельное Приамурское генерал-губернаторство. Административным центром стала Хабаровка (переименованная в 1893 г. в г. Хабаровск)<sup>1</sup>. Области возглавляли военные губернаторы, уезды – уездные начальники, назначаемые губернаторами, а волости – крестьянские начальники. Самостоятельной административной единицей с 1884 г., входящей в Приамурское генерал-губернаторство, стал о. Сахалин, который разделялся на 3 участка: Александровский, Тымовский и Корсаковский.

Актуальными с середины XIX в. становились вопросы городского развития и управления. Наиболее крупными городами на дальневосточных просторах к этому времени являлись: Якутск, Верхнеудинск, Нерчинск, Ачинск, Чита, Петропавловск-Камчатский, Охотск. В местностях, где получало развитие горное дело и металлургия, возникали заводские поселки (в частности, при Нерчинских, Петровском и Тамгинском заводах).

В отличие от земской мероприятия городской реформы второй половины XIX в. затронули и отдаленные регионы. В 1875 г. были сформированы городские думы во Владивостоке и Николаевске; Чите и Верхнеудинске; в 1876 г. – в Благовещенске, в 1894 г. – в Хабаровске<sup>2</sup>.

Несмотря на некоторую унификацию организационной модели самоуправления, отдельные дальневосточные города в силу своей малочисленности и социального состава имели существенные отличия от городов внутренних русских губерний. Так, Владивосток обладал наибольшим числом избирателей из военной и чиновничьей среды в силу субсидирования этих категорий государством для покупки недвижимости. Однако такой возможностью обладали только средние и высшие чины. Купеческое сословие Владивостока состояло из большого количества иностранных поданных, лишенных по закону права голоса. Поэтому во Владивостоке при проведении выборов думы было разрешено деление избирателей на два, а не три разряда (так как только 165 человек имели право голоса)<sup>3</sup>. Кроме того, в 1880 г. (28 апреля) Указом Сената Владивосток был объявлен особой административной единицей с отдельным управлением. Тем самым подчеркивалось важное стратеги-

---

<sup>1</sup> Власов С.А. История Дальнего Востока России: курс лекций. Владивосток, 2005. С. 48.

<sup>2</sup> Шинковская Н.В. Владивостокская дума. К истокам самоуправления в России // Россия и АТР. 1997. № 2. С. 68.

<sup>3</sup> Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории. Владивосток, 2002. С. 71.

ческое значение города как главного порта России на Тихоокеанском побережье России<sup>1</sup>. В связи с этим учреждалось Владивостокское военное губернаторство в составе Приморской области, которое просуществовало до 1888 г.

Еще одной специфической чертой городов Дальневосточного региона являлся этнический состав. Крупные городские пункты южной зоны имели большой процент китайского населения, которое проживало довольно компактно. Поэтому, несмотря на то, что китайцы являлись иностранными подданными, введение самоуправления для этой категории населения с целью лучшего губернаторского контроля становилось во второй половине XIX в. острой необходимостью.

15 февраля 1889 г. по предложению Приморского военного губернатора П.Ф. Унтербергера в Хабаровске состоялось собрание китайских домовладельцев, на котором обсуждался вопрос о выборе из своей среды старшины, который выполнял бы отдельные административные и полицейские функции<sup>2</sup>. В 1891 г. были изданы особые правила об общественном управлении китайского и корейского населения, которые отчасти нарушали имперские законы. Вводился избирательный ценз (право голоса распространялось только на владельцев недвижимости, а также на лиц, занимавшихся торговлей и промыслами). Осуществлялась попытка адаптировать самоуправление китайских и корейских обществ под российское законодательство о городах и волостную модель. Такая модель этнического самоуправления появилась в Хабаровске, Владивостоке, селе Никольское. Главными органами являлись общественный сход и общественный старшина, которые позволяли более четко регулировать многие вопросы между официальной администрацией и китайской общиной. Кроме того, налоги с этих общин позволяли содержать полицейские штаты.

Однако открывшийся факт незаконности учреждения китайских обществ, а также утверждение в 1893 г. на должности нового генерал-губернатора С.М. Духовского, являвшегося сторонником жесткой русификации Дальнего Востока, привело к постепенному сворачиванию общественного самоуправления среди китайских и корейских жителей.

#### **4.5. Развитие института государственной службы**

К первой четверти XVIII в. принято относить формирование строго регламентированной системы государственной службы. 24 января

---

<sup>1</sup> В 1871 г. во Владивосток были переведены военно-морской флот и главная база Сибирской военной флотилии из Николаевска-на-Амуре.

<sup>2</sup> Нестерова Е.И. Управление китайским населением в Приамурском генерал-губернаторстве (1884–1897 гг.) // Вестник Дальневосточного отделения Российской Академии наук. 2000. № 2. С. 44.

1722 г. Петром I была введена в действие «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины». Таким образом, формировались три соответствующих уровня службы, которые измерялись 14-ти рангами. Данная иерархия чинов просуществовала с незначительными изменениями до революционных событий 1917 г.

Несмотря на отмену принципа «родовитости» при поступлении на государственную службу, ограничения для незнатных слоев российского общества сохранялись. Приоритет отбора на государственную службу отдавался дворянскому сословию. В годы правления Петра I служащий XIV класса получал личное дворянство, а с VIII – потомственное. За особые профессиональные качества существовала возможность получить государственный чин лицам не из дворянского сословия. Однако в первой половине XIX в. в ходе дальнейшей бюрократизации системы управления (введения министерств) увеличился штат чиновников недворянского происхождения. Поэтому личное дворянство стало присваиваться только с IX класса, а потомственное с V класса. Главным для чинопроизводства являлась выслуга лет. Изначальный порядок прохождения службы предписывал для продвижения обязательное пребывание в предыдущем ранге, начиная с самого низшего. Однако дворяне в послепетровский период имели в этом вопросе преимущества, записываясь на службу еще в малолетнем возрасте, к совершеннолетию обеспечивали более высокий статус. Важно отметить, что I класс был исключительным в созданной иерархии государственной службы. За все время существования им были пожалованы лишь 11 человек<sup>1</sup> В 1811 и 1834 гг. были соответственно отменены XI и XIII классы. Поэтому в реальности с этого периода имелось только 11 рангов знаменитой Табели.

Существовала большая прослойка служащих, которые не имели классных чинов и относились к т.н. внетабельному чиновничеству (низшие канцелярские служащие, копиисты).

Обязательным атрибутом российского чиновника XVIII–XIX вв. становится ношение форменной одежды, которая демонстрировала их принадлежность к определенному ведомству. Насчитывалось семь вариантов форменной одежды чиновника (парадная, праздничная, обыкновенная, будничная, особая, дорожная, летняя). Причем за нарушения правил ношения формы предполагались различные наказания.

В течение XVIII–XIX вв. постепенно в бюрократическом сознании утверждалось чинопочитание. Чин являлся основным показателем значимости и способностей чиновника. Увеличение среднего и низшего чиновничества, которое было во многом следствием отмены Екатери-

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие / под ред. А.В. Оболонского. М., 2000. С. 60.

ной II обязательной службы для дворян, приводило к снижению качества управления и негативным явлениям в виде взяточничества. Последнее было своего рода компенсацией скромного жалования государственного служащего. Несмотря на все усилия властей по пресечению этого порока, подобные явления становились нормой. Как отмечает историк Л.Ф. Писарькова: «...с развитием государственного управления совершенствовались и способы получения неправедных доходов, которые к середине века (XIX века – прим. автора) приобрели характер четкого отлаженной системы коллективных злоупотреблений»<sup>1</sup>.

В течение XIX века предпринимались попытки повысить образовательный уровень государственных служащих и отменить чины вообще. Одна из таких инициатив принадлежит М.М. Сперанскому. В 1809 г. был издан специальный Указ императора, который предусматривал помимо выслуги лет, свидетельство об окончании курса наук в одном из российских университетов, либо сдача экзамена по специальной программе для того, чтобы получить чины коллежского асессора (VIII класс) и статского советника (V класс)<sup>2</sup>. Однако лоббирование «опытности» вместо знаний при занятии должностей различными министрами, а также непоследовательность императора в этом вопросе свели все намечавшиеся программные требования к формальностям.

В период правления Николая I был издан «Устав о службе гражданской», который устанавливал соответствие между чином и должностью. Более того, предполагалось вообще отменить систему чинов. Николай I усматривал в сформировавшемся аппарате угрозу его личной власти, невозможности влиять на этот аппарат. Тем не менее бюрократическая система, которая обрела определенную устойчивость вне зависимости от находящегося на троне правителя, устояла. Выразителем ее интересов стал знаменитый граф Уваров (министр просвещения), сумевший обосновать пользу чинов для более эффективного управления государством. Интересно, что аналогичные доводы высшие бюрократические представители сумели найти для Александра II и Александра III, создававших специальные комиссии по разработке мер, касающихся упразднения чинов с оставлением только должностей.

Тем не менее, при Александре III был вновь поднят вопрос об уровне образования государственных служащих. Опять предполагалось ограничивать поступление и продвижение по службе лиц, не окончивших соответствующие учебные заведения. Так, поступавшие на гражданскую службу исключительно в соответствии с критерием происхож-

---

<sup>1</sup> Писарькова Л.Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. 2002. № 5. С. 35.

<sup>2</sup> Государственная служба (комплексный подход)... С. 66.

дения, не имея среднего или высшего образования, могли рассчитывать только на должность канцелярских служащих. Вместе с тем, лицам без соответствующего социального происхождения, но успешно окончившим гимназии могли присваиваться чины XIV класса, окончившим университет – XII, а получившим магистерскую и докторскую ученые степени – IX и VIII.

Таким образом, государственная служба являлась отражением социальных, культурных и политических укладов Российской империи. Бюрократия оформилась в отдельный своеобразный класс, который во многом становился сдерживающим фактором развития всей системы государственного управления.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Назовите отличительные черты российского абсолютизма.
2. Какие проекты высших представительных органов государственной власти были разработаны и реализованы в XVIII–XIX вв.?
3. В чем были главные причины несовершенства коллежской системы центрального управления?
3. Охарактеризуйте эволюцию министерской системы Российской империи.
4. В чем состояли особенности проведения реформ административно-территориального устройства и местного самоуправления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX в.?
5. Какие условия определяли развитие государственной службы Российской империи?

## **Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НАЧАЛЕ XX в.**

---

---

Начало XX века характеризовалось политической нестабильностью, которая сопровождалась постепенным распадом имперской модели государства. Накопившиеся социально-экономические и идеологические противоречия вынудили правительство во время первой русской революции (1905–1907 гг.) перейти к реформам государственного строя.

К основным социально-экономическим противоречиям следует отнести: происходивший с 90-х гг. XIX в. мощный подъем промышленного производства, начало развития капитализма в сельской местности, формирование нового слоя свободной рабочей силы. С другой стороны, осуществлялась государственная отраслевая монополизация, оставался нерешенным земельный вопрос, большие социальные проблемы испытывал промышленный пролетариат в городах.

Из идейных противоречий важно указать на продолжавшуюся борьбу в высшей правящей среде между либералами и консерваторами, а также на появление политических партий, отражавших уже различные взгляды (от традиционалистских, буржуазно-либеральных до революционно-демократических) и предлагавших свои модели государственного устройства. Кроме того, шовинистическая имперская политика в отношении национальных окраин приводила к борьбе за право на автономии.

### **5.1. Высший, центральный и местный уровни управления Российской империи (1905 – февраль 1917 гг.)**

В ходе первой русской революции особенно актуальным становился вопрос о создании высшего представительного органа власти. Принятие императорского решения об учреждении парламента (Государственной думы), его составе и полномочиях во многом корректировались ходом революционных событий. Изначально в своем рескрипте<sup>1</sup> от 18 февраля 1905 г. на имя министра внутренних дел российский император давал обещание привлекать избираемых от населения людей к

---

<sup>1</sup> Рескрипт – это письменный ответ императора на поставленный ему для разрешения вопрос.

предварительной процедуре рассмотрения государственных законов. 6 августа 1905 г. был издан Манифест о созыве Государственной думы. В его первой статье оговаривался статус нового органа, который учреждался для «...предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный совет к верховной самодержавной власти»<sup>1</sup>. Думе, таким образом, отводились преимущественно законсовещательные функции. Для проведения выборов предполагалось создание трех курий. Избирательных прав по причине высокого ценза лишались наемные рабочие, большая часть горожан, безземельные крестьяне и батраки.

Однако к осени 1905 г. революционные события достигли своего пика, вследствие чего были произведены дальнейшие изменения в гражданско-правовой сфере (провозглашены неприкосновенность личности, свобода слова, собраний, союзов и т.д.) и государственном строе России (представление Государственной думе законодательных полномочий, расширение избирательных возможностей населения). Эти изменения нашли свое закрепление в знаменитом Манифесте от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка». В соответствии с Указом от 11 декабря 1905 г. «Об изменениях и дополнениях «Положения о выборах в Государственную Думу» был определен новый избирательный порядок. Он предусматривал четыре курии (кроме помещиков, городского населения и крестьяне появилась рабочая курия). Порядок выборов в Думу, впервые проводившихся во всероссийском масштабе, был чрезвычайно сложен. В связи с этим основная работа по их практической организации, толкованию существующего законодательства и контролю за соблюдением законности возлагалась на Министерство внутренних дел. Глава этого министерства являлся председателем специально созданного Особого совещания, которое занималось разработкой методологии избирательного процесса.

Механизм выборов в Государственную думу во многом копировал земский. Избирательный процесс был не прямым и не равным<sup>2</sup>. Ограничительный характер носил избирательный закон, принятый 3 июня 1907 г. (во время спада революции и противоречащий Основным государственным законам), который существенно урезал права отдельных категорий граждан

---

<sup>1</sup> Из учреждения Государственной думы. 6 августа 1905 г. // Политическая история России: хрестоматия. Ч. 2. М., 1995. С. 248.

<sup>2</sup> Для первой курии предписывались – двухступенчатые выборы, для второй и четвертой – трехступенчатые, для третьей – четырехступенчатые. Один выборщик в земледельческой курии представлял 2 тыс. избирателей, в городской – 4 тыс., в крестьянской – 30 тыс., а в рабочей – 90 тыс. К выборам не допускались женщины, лица моложе 25-ти лет, военные, полицейские, учащиеся, осужденные судом или находящиеся под следствием, исключенные из дворянских собраний и крестьянских обществ, священники-расстриги., «бродячие инородцы».

и национальных окраин<sup>1</sup>. Поэтому форма правления после принятия этого акта часто определяется как «третьеиюньская» монархия.

Государственная дума наделялась законодательными функциями. Окончательно статус Государственной думы был закреплен в «Основных государственных законах Российской империи», которые были утверждены императором 23 апреля 1906 г. Она становилась нижней палатой российского парламента, верхней являлся Государственный совет.

Государственная дума избиралась на пять лет. До февраля 1917 г. было выбрано четыре состава Государственной думы. Однако полный срок смогла проработать только нижняя палата российского парламента третьего созыва (с 1907 по 1912 гг.)<sup>2</sup>. Это обуславливалось, прежде всего, противоборством консервативных правительственных кругов (включая императора и членов Государственного совета) и либерально настроенных депутатов. В связи с этим период государственного строя с 1905 г. по февраль 1917 г. иногда называют думской (или дуалистической) монархией.

К компетенции Государственной думы относились: рассмотрение законов и принятие бюджета; надзор за Государственным контролем, предоставлявшем отчет об использовании бюджета; дела о постройке железных дорог государством; дела об отчуждении имущества; дела об учреждении акционерных обществ и компаний. Кроме того, Государственная дума имела право обобщаться в правительстве по поводу незаконных действий его представителей. Например, Дума первого созыва за очень короткий срок своей работы (72 дня) успела сделать 193 запроса в

---

<sup>1</sup> Произошло общее сокращение депутатов Государственной думы (с 524 до 442). В первой курии один выборщик избирался от 230 человек; вторая курия разделялась на две (в одну входили состоятельные граждане, один выборщик избирался от 1000 человек, в другой – от 15 тыс.); крестьянская курия отсылала одного выборщика от 60 тыс., а рабочая – от 125 человек. Азиатская часть России была представлена только 15 депутатами, Кавказ – 10-ти (ранее 29), Царство Польское – 14-тью (ранее 37). Некоторые сибирские и среднеазиатские области вообще были лишены представительства.

<sup>2</sup> Государственная дума (27 апреля – 8 июля 1906 г.) была распущена в связи большим количеством депутатов левых и либеральных партий, пытавшихся инициировать решение аграрного вопроса; II Государственная дума (20 февраля – 2 июня 1907 г.) была распущена по аналогичным причинам, что и первая Дума; III Государственная дума (1 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.) проработала весь отведенный срок по причине своей лояльности к правительству, так как в ней преобладали центристские и правые партии, получившие большинство благодаря новому избирательному закону от 3 июня 1907 г.; IV Государственная дума (15 ноября 1912 г. – 12 марта 1917 г.) практически полностью проработала отведенное законом время, а впоследствии из ее состава был создан Временный комитет Государственной думы, ставший затем Временным правительством).

адрес правительственных органов<sup>1</sup>. Однако Дума не имела возможности влиять на формирование правительства. Законотворчество нижней палаты также ограничивалось императором, который, воспользовавшись правом ее роспуска, имел возможность (в соответствии со ст. 87 Основных государственных законов) издавать единолично указы, имевшие силу закону.

Внутренняя организация и работа Государственной думы были достаточно четко регламентированы. Важно отметить, что Дума не могла начинать очередную сессию по собственной инициативе, а только по специальному указу императора. Депутаты распределялись по партийным группам – фракциям. Работой заседаний руководил Председатель и его два заместителя (товарища). Они избирались из депутатов на один год и могли быть переизбраны. Председатель имел право всеподданнейшего доклада у императора. Более того, на него возлагался общий контроль за порядком во время заседаний.

Из состава Думы для предварительного рассмотрения законопроектов создавались комиссии и отделы. Во избежании партийного влияния в этих структурных подразделениях распределение депутатов осуществлялось с помощью жребия.

Процедура голосования депутатов производилось путем вставания. Причем те, кто был «за» – сидели, а кто «против» – вставали. Закон после его принятия Государственной думой поступал в Государственный совет, а затем на утверждение императору.

Статус депутата в отличие от других государственных должностей имел свои особенности. Депутаты Государственной думы обладали определенной неприкосновенностью. Так, во время сессии заключение депутата под стражу без предварительного согласия Думы допускалось лишь в случае задержания его на месте преступления или на следующий день. Не подлежали депутаты задержанию за долги.

Исключались депутаты из состава Государственной думы по причине утраты российского подданства или ценза, который давал право на участие в выборах; поступления на действительную военную или гражданскую службу, связанную с определенным окладом содержания (за исключением министерских должностей); признания виновным в преступных деяниях, повлекших за собой лишение или ограничение прав состояния; отказ от депутатского звания или принесения присяги при вступлении в Думу<sup>2</sup>. Предусматривались и временные отстранения депутата на период суда или следствия, которые влекли ограничения или лишения прав состояния, а также при объявлении его должником.

---

<sup>1</sup> Кудинов О.И. Правовой статус Государственной думы и Государственно-го совета Российской империи в 1906–1917 гг.: парламентское правление или псевдоконституционализм? // История государства и права. 2004. № 4. С. 2.

<sup>2</sup> Кирьянов И.К. Депутат Государственной думы начала XX века: правовой и общественный статус. // Политические исследования. 2006. № 2. С. 42.

Важно отметить, что допускалось совмещение депутатской должности с должностью министра. Однако эта практика не носила распространенный характер и появилась только во время первой мировой войны. При поступлении на другие гражданские и военные должности депутат должен был сложить с себя думские полномочия.

Депутатам полагалось денежное довольствие. Первоначально в период сессии им выплачивалось содержание из расчета 10 руб. за день работы. Также им оплачивался проезд до Петербурга и обратно. Для несостоятельных слоев населения (прежде всего крестьян) установленная сумма жалования была достаточно высокой. Однако для лиц с высокими доходами пребывание в Думе ради материальных интересов становилось неперспективным занятием и даже весьма затратным. Члены Государственного совета за свою деятельность получали гораздо больший гонорар, устанавливаемый императором (25 рублей в день). Поэтому с 1908 г. для депутатов т.н. «управляемой» III Думы правительство увеличило казенное довольствие. Суточное довольствие было заменено ежегодным содержанием в размере 4200 руб., которое выплачивалось ежемесячно по 350 руб., считая со дня избрания<sup>1</sup>. Кроме того, за пропуски заседаний без уважительных причин предполагались соответствующие штрафные вычеты.

В связи с начавшейся демократизацией высшего государственного звена реформированию подвергся и Государственный совет, который стал верхней палатой российского парламента. Его реформирование производилось в соответствии с императорским указом от 20 февраля 1906 г. 24 апреля того же года появился документ «Учреждение Государственного совета», в соответствии с которым изменился порядок формирования Государственного совета.

В его состав стали входить 196 человек. Половина из них назначалась императором, другая половина – выбиралась. Как правило, назначаемые императором члены являлись представителями высшего слоя чиновничества. Данные, приводимые историком В.А. Деминым, свидетельствуют о том, что 69% будущих членов Совета служили в должностях министров, их товарищей, сенаторов, директоров департаментов министерств и членов ведомственных советов; 9% – в высших судебных учреждениях; по 1% – при дворе и в качестве послов и посланников; 14% – в местном управлении (в основном в качестве генерал-губернаторов, в отдельных случаях – командующих военными округами и губернаторов); 3% являлись выборными членами законодательных палат или предводителями дворянства, а 2% работали в сфере науки и журналистики<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кирьянов И.К. Депутат Государственной думы начала XX века: правовой и общественный статус. // Политические исследования. 2006. № 2. С. 45

<sup>2</sup> В.А. Демин. Государственный совет Российской империи в начале XX века: механизм формирования и функционирования // Отечественная история. 2006. № 6. С. 75.

Выборы в Государственный совет проводились от различных учреждений (земств, дворянских обществ, торгово-промышленных комитетов, духовенства, университетов) на 9 лет. Пост Председателя и вице-председателя утверждал лично император. Государственный совет получил право налагать вето на законы, принятые Государственной думой.

К началу XX в. возникла острая необходимость в высшем государственном органе исполнительной власти. Как было отмечено ранее, подобные институты, создаваемые в XIX в., не являлись постоянными и носили исключительно совещательный характер. Вместе с тем, продолжавшаяся отраслевая специализация и разрастающийся государственный аппарат требовали координации и разработки общей стратегии деятельности министерств и ведомств. Кроме того, в условиях политической нестабильности высший исполнительный орган власти мог служить для императора удобным объектом переложения ответственности за управленческие просчеты. Согласно указу от 19 октября 1905 г. в России был учрежден Совет министров на постоянной основе. Впервые в истории государственного управления страны было создано Правительство. Новый орган должен был собираться на заседания не реже 2–3 раз в неделю. В состав Совета министров входили, кроме руководителей министерств и главных управлений, обер-прокурор Синода и государственный контролер. Председатель Совета министров назначался и смещался императором. Первым премьер-министром Российской империи стал Сергей Юльевич Витте. Должность Председателя Совета министров являлась по своему статусу фактически второй в государстве после императорской.

Председателю предоставлялось право предварительного ознакомления с предложениями и сведениями министров и руководителей ведомств для последующего их оглашения императору. Однако в силу практически полного контроля со стороны императора Совет министров не был самостоятельным в выработке государственного курса и оставался проводником самодержавной политики. Сохранялась и ведомственная разобщенность, которая особенно проявилась в годы первой мировой войны (1914–1918 гг.). Системный кризис приводил к частой отставке Председателя Совета министров и других членов Правительства.

В этот период возникла проблема оперативности принятия управленческих решений центральной властью по вопросам материального обеспечения фронта и тыла. Поэтому в августе 1915 г. были образованы Особые совещания (по обороне, по обеспечению топливом путей сообщения, по перевозке военных грузов, по устройству беженцев), являвшиеся чрезвычайными правительственными органами. На них возлагались функции государственного регулирования экономики (определение цен, сроки и очередность выполнения военных заказов, контроль за работой предприятий на войну). Состав совещаний устанавливался Го-

сударственной думой и утверждался императором. Кроме министров в них входили представители военно-промышленных комитетов (общественные буржуазные организации).

Определенные изменения в период с 1905 по 1917 гг. произошли в центральном звене государственного управления. Структурные изменения обуславливались, прежде всего, социально-экономическими, внутри- и внешнеполитическими факторами. В 1905 г. было создано новое Министерство торговли и промышленности. На него возлагались контрольные функции в отношении государственных и частных торговых, промышленных предприятий. Кроме того, к ведению новой структуры относились вопросы соблюдения фабричного законодательства, которое в конце XIX – начале XX в. подверглось существенной корректировке<sup>1</sup>.

При подготовке к проведению реформы аграрного сектора было реорганизовано Министерство земледелия и государственных имуществ. С 1905 г. оно трансформируется в Главное управление землеустройства и земледелия. В его структуре функционировали Комитет по землеустроительным делам и Переселенческое ведомство.

Попытки перестройки организационной модели предпринимались в военной сфере в связи с унизительным поражением в русско-японской войне (1904–1905 гг.). Военное министерство в течение 1905–1908 гг. подверглось децентрализации. Были созданы независимые Главное управление Генерального штаба и инспекторская служба для контроля отдельных родов войск. Однако опыт такой децентрализации показал ее неэффективность, вследствие чего произошло восстановление единого Военного министерства.

Особым статусом в сложных внутривнутриполитических условиях обладало Министерство внутренних дел, которое курировало общую и секретную полицию, цензуру, местную администрацию. Министру МВД подчинялись губернаторы и уездные начальники. В 1907 г. была сформирована система охранных отделений для контроля за политической ситуацией в центре и на местах.

В период революции 1905–1907 гг. произошло некоторое усиление статуса органов местного самоуправления. Уездные земские собрания получили право избирать мировых судей, губернским разрешалось делегировать одного гласного в Государственный совет.

---

<sup>1</sup> В 1897 г. был принят закон об ограничении рабочего дня 11,5 ч. Кроме того расширялись права фабричной инспекции, которая была призвана следить за нарушениями законодательства предпринимателями и предотвращать забастовки. В 1903 г., после 15 лет обсуждения, был принят закон о пособиях рабочим, пострадавшим в результате несчастных случаев на производстве. На предприятиях был введен институт фабричных старост, которые должны были следить за соблюдением предпринимателем условий найма.

Изменения функций и структуры местных органов управления наблюдались в годы первой мировой войны. Для оказания помощи фронту были образованы Всероссийский земский (председатель Г.Е. Львов) и Всероссийский городской (председатель А.И. Гучков) союзы. Они стали общероссийскими буржуазными общественными организациями. Центральными органами этих союзов являлись съезды. В 1915 г. произошло объединение союзов в один и был создан объединенный комитет – Земгор. Кроме того, учреждались губернские, уездные, фронтовые и областные комитеты. Все это демонстрировало попытки усиления роли местного самоуправления в решении государственных задач.

Впоследствии в рамках новой системы создаются небольшие предприятия, которые выполняли оборонные правительственные заказы на изготовление обмундирования для армии. Существовала и сеть магазинов Земгора. Однако в 1916 г. деятельность этой структуры была прекращена. Официальным предлогом стали недостаточные возможности для всестороннего удовлетворения военных потребностей. Иногда исследователи указывают на то, что правительство опасалось расширения политического влияния местных органов в данной ситуации. Милитаризация земского и городского звена также приводила к недостаточному решению местными органами непосредственных проблем населения своих территорий.

Во время первой мировой войны для контроля ситуации в районах, объявленных на военном положении, были расширены права генерал-губернаторов. Им предоставлялись широкие полномочия в административной, судебной и полицейской сферах. Кроме того, генерал-губернатор по своему усмотрению мог запрещать какие-либо публичные общественные собрания; закрывать торговые и промышленные заведения. Для выполнения Временного положения о военной цензуре, утвержденного указом императора, в местностях военных действий цензуру осуществляли штабы главнокомандующих армиями. На территориях, где боевых действий не происходило, вопросами цензуры ведали военно-цензурные комиссии при Главном управлении генерального штаба, а также местные военно-цензурные комиссии и военные цензоры.

## **5.2. Государственное управление в период «двоевластия» (февраль – октябрь 1917 г.)**

Сохранение политических и социально-экономических противоречий в российском обществе, половинчатый характер реформ государственного строя в условиях первой мировой войны привели к новому всплеску революционных событий в России. Этому также способствовали и субъективные факторы, связанные с личностью монарха и его окружения. Результатом развития политического процесса явилась Февральская буржуазная революция. 27 февраля 1917 г. был создан Вре-

менный комитет Государственной думы во главе с М.В. Родзянко. 2 марта Николай II подписал Манифест об отречении в пользу своего брата Михаила, который впоследствии отказался занять российский престол. В тот же день (2 марта 1917 г.) последний император России подписал указ о формировании Временного правительства. Его состав был обнародован 3 марта 1917 г. Председателем первого состава Временного правительства стал Г.Е. Львов.

С этого периода в стране начинается процесс установления республиканской формы правления (без конституционного оформления). Главными задачами Временного правительства провозглашались: амнистия по всем политическим и религиозным делам; свобода печати, союзов, собраний и стачек, отмена всех сословных различий; религиозных и национальных ограничений, подготовка созыва Учредительного собрания (для определения формы государственного правления и устройства).

По сути, вся исполнительная и законодательная ветви власти сосредоточивались у Временного правительства. В течение его деятельности были осуществлены некоторые преобразования в системе высшего, центрального и местного управления. На высшем уровне упразднились: Государственный совет, Государственная дума и Совет министров. Создавались специальные координирующие органы для проведения реформ в различных сферах государственной и общественной жизни. Так, созданное Юридическое совещание предоставляло предварительные заключения на все правовые акты Временного правительства. Кроме того, оно занималось разработкой проекта будущей Конституции. 1 сентября 1917 г. Россия была объявлена республикой. Интересно, что подготовленный проект предполагал создание в России новой формы правления – президентской республики с двухпалатным парламентом.

В конце марта 1917 г. образовалось Особое совещание для выработки процедуры выборов в Учредительное собрание. Отмечалась очень медленная работа этого совещания. Положение о выборах и инструкция по его применению были утверждены только 2 октября 1917 г. Выборы назначались на 12 ноября и состоялись уже после октябрьского переворота.

Сформированный Главный земельный комитет занимался подготовкой земельной реформы. Для решения проблем обеспечения населения страны продовольствием учреждался Общегосударственный продовольственный комитет. При Временном правительстве действовал Экономический совет.

Реорганизации подверглись некоторые центральные ведомства. Упразднилось Министерство императорского двора и уделов. Синод преобразовывался в Министерство вероисповедания. В системе Министерства внутренних дел Департамент полиции сменило Главное управление общественной полиции (впоследствии преобразованное в Главное управление по делам милиции). В мае 1917 г. были образованы четыре

новых министерства: труда, продовольствия, государственного призрения, почт и телеграфов.

На местном уровне также предпринимались меры по демократизации управления. Ликвидировались институты генерал-губернаторов, градоначальников, приставов, земских начальников. На их место пришли губернские, городские и уездные комиссары Временного правительства, назначаемые из председателей земских управ городских голов. Выборы в органы местного самоуправления провозглашались всеобщими, равными, прямыми и тайными. Прежние имущественные и сословные ограничения отменялись. Земские учреждения вводились на всей территории России. Крестьянское самоуправление заменяли волостные земства. С целью более эффективного управления в крупных городах создавались районные городские думы и управы

Со 2 марта по 25 октября 1917 г. в России сменилось четыре состава Временного правительства, три из которых были коалиционными (т.е. с участием представителей различных партий). Нестабильность этих составов обуславливалась различными факторами, связанными как с внутривластной борьбой, так и с внешнеполитической ситуацией.

Параллельной системой власти в этот период становятся Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. 27 февраля состоялись выборы в Петроградский совет рабочих, который вскоре объединился с Советом солдатских депутатов. В России сложилась система двоевластия.

Избрание в Советы проходило на основе классового принципа (трудовой ценз). Выборы были не равными и не тайными. Был образован Исполнительный комитет Петроградского совета. Первоначально политическое руководство советами сосредоточилось в руках партии эсеров и меньшевиков. Высшим органом Советов являлся Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов, который формировал Центральный исполнительный комитет (ЦИК)<sup>1</sup>. Весной 1917 г. появляются крестьянские Советы на уровне губерний, уездов и волостей<sup>2</sup>.

Первоначально Советы позиционировались как органы, контролирующие деятельность Временного правительства. Однако в июле 1917 г. они теряют влияние на него. 12-15 августа предпринимается попытка консолидации всех политических сил на собранном в Москве Государственном совещании, которое окончилось безрезультатно.

---

<sup>1</sup> Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов состоялся в 3 июня 1917 г. в Петрограде. Председателем образованного съездом Центрального исполнительного комитета стал Н.С. Чхеидзе.

<sup>2</sup> В мае 1917 г. состоялся первый Всероссийский съезд крестьянских советов. На нем была предпринята попытка установить иерархию советских органов в волостях, губерниях и уездах: сельские советы – волостные съезды Советов – уездные съезды Советов – губернские (областные) съезды Советов.

Впоследствии происходил процесс «большевизации» Советов и уже ставился вопрос о власти. Председателем самого влиятельного в России Петроградского совета являлся большевик Л.Д. Троцкий (Бронштейн). В конце августа – начале сентября 1917 г. была принята совместная резолюция Петроградского и Московского Советов о взятии всей полноты государственной власти. Исполком Петроградского совета 12 октября принял решение о создании Военно-революционного комитета, с помощью которого произошел государственный переворот в ночь с 24 на 25 октября.

В итоге, Временное правительство прекратило свою работу. Вся власть передавалась II Всероссийскому съезду Советов рабочих и солдатских депутатов, который открылся вечером 25 октября 1917 г. На съезде был избран новый состав ВЦИК, который сформировал однопартийное большевистское правительство (левые эсеры первоначально отказались в нем участвовать) – Совет народных комиссаров (СНК) во главе с В.И. Лениным.

К основным причинам неэффективности мероприятий Временного правительства относилось следующее:

- наличие противоборства политических течений и партий в различных его составах;
- отсутствие четкого механизма доведения и исполнения управленческих решений от центрального к местным уровням управления;
- политизация городского самоуправления; неспособность к хозяйствованию в сложных условиях.
- неподчинение Советов учреждениям Временного правительства;
- инертность в проведении реформ государственного устройства;
- отсутствие политических лидеров, способных к осуществлению четких антикризисных мероприятий.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Какие условия влияли на изменения государственного управления в России в начале XX в.?
2. Удалось ли России перейти к парламентской монархии после создания Государственной думы?
3. Каким образом отразилось участие России в первой мировой войне на системе внутреннего управления?
4. Почему период с февраля по октябрь 1917 г. с политической точки зрения принято называть «двоевластием»? Какие параллельные системы управления функционируют в этот период?
5. Какие изменения в сфере государственного и местного управления были произведены Временным правительством? Каковы общие результаты деятельности всех составов Временного правительства и главные причины неэффективности их работы?

## **Глава 6. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (1917–1953 гг.)**

---

### **6.1. Государственное управление в период Гражданской войны и интервенции (1917–1920 гг.)**

На самом раннем этапе формирования советского государственного управления можно условно выделить два периода (с точки зрения правовых основ, структуры и характера власти): переходный и конституционный.

Переходный период (хронологически охватывает время с октября 1917 по июль 1918 гг.) отличал, прежде всего, определенный идеологический плюрализм, т.е. наличие в структуре управления представителей различных социалистических партий и идейных течений. Другой особенностью являлось отсутствие четкой регламентации деятельности и унификации структуры высших, центральных и местных управленческих институтов.

Как уже отмечалось, оформление советской государственной системы управления было положено II Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов в конце октября 1917 г., который признавался высшим органом власти. Между съездами верховное руководство возлагалось на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Первым Председателем ВЦИК стал Л.Б. Каменев, которого вскоре сменил Я.М. Свердлов. Первоначально в состав ВЦИК входил 101 человек: 62 большевика, 29 левых эсеров, 6 меньшевиков-интернационалистов, 3 украинских социалиста и 1 эсер-максималист. При ВЦИК были созданы отделы: агитационный, иногородний, казачий, по местному самоуправлению, экономический, по созыву Учредительного собрания и др. Рабочим органом ВЦИК являлся его Президиум, занимавшийся подготовкой материалов для заседаний.

Временное рабоче-крестьянское правительство (Совет народных комиссаров – СНК), которое возглавил В.И. Ленин, формально было подотчетно и ответственно перед съездом и ВЦИК. Однако, по сути, СНК оставался практически неконтролируемым органом, выполнявшим функции как исполнительной, так и законодательной ветвей власти. Его

декреты подлежали немедленному исполнению. Это было подтверждено специальной резолюцией ВЦИК. Вместе с тем, с ноября 1917 г. по март 1918 г. в состав Совнаркома входили представители партии левых эсеров (изначально, после октябрьского переворота, как уже отмечалось, они бойкотировали свое участие в советском правительстве), сохраняя тем самым некоторые черты коалиционности.

Помимо ВЦИК и СНК учреждались центральные органы государства – народные комиссариаты (наркоматы). Они заменяли министерства бывшего Временного правительства. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) для руководства промышленностью советской республики. К началу 1918 г. декретами советской власти распускались Экономический совет, Государственный комитет по народному образованию, Адмиралтейство и другие учреждения прежней системы.

Наиболее запутанной структурой и неопределенными функциональными полномочиями отличались местные органы. Статус советов не был окончательно определен. Несмотря на то, что волостной, уездный и губернский съезды Советов объявлялись высшими органами власти на соответствующей территории, их распоряжения часто игнорировались или отменялись нижестоящими уровнями. Отсутствовало и единообразное построение советов на местах. Например, Советы могли как образовывать свои исполнительные комитеты, так и работать без них. Иногда исполкомы Советов назывались съездами. Кроме того, достаточно много Советов до середины 1918 г. были неподконтрольны большевикам. Сильное влияние в них имели правые и левые эсеры, а также беспартийные. Особенно это касалось сельских и волостных съездов.

Наблюдался довольно длительный процесс сосуществования советских местных органов с органами городского и земского самоуправления (хотя они подлежали роспуску). Низкие профессиональные навыки, элементарная безграмотность большинства представителей советской власти приводили к тому, что в отдельных местностях хозяйственно-финансовыми вопросами ведали земские и городские управы, а политический контроль осуществляли Советы. Для урегулирования этих вопросов был создан специальный Наркомат по местному самоуправлению, который проработал до марта 1918 г.

10 января 1918 г. открылся III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а 13 января начал работу III Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов. Было принято взаимное решение об объединении работы съездов. Съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа и резолюцию о федеральных органах. С принятия этих актов происходит юридическое оформление Советской федерации. На основе добровольного союза народов учрежда-

лась Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР).

Несмотря на антибольшевистские выступления в различных регионах страны (в основном они были разрозненными и локальными), к весне 1918 г. на большей части России власть перешла к Советам. Начался новый этап формирования советской управленческой модели. Создавалась законодательная основа государственной системы, закладывался унифицированный подход в построении институтов управления, оформлялась идеологическая большевистская монополия во власти и однопартийное представительство в органах управления всех уровней. Эти положения нашли свое закрепление в первой Конституции России, подготовка которой началась в апреле 1918 г. Принятие ее состоялось на V Всероссийском съезде Советов (4–10 июля 1918 г.).

По форме государственного устройства советская республика представляла собой национальную федерацию. Была установлена единообразная система Советов, в которую последовательно входили: сельские советы, Советы фабрично-заводских поселков, городские Советы, волостные съезды Советов, уездные (районные) съезды, губернские (окружные), областные съезды и Всероссийский съезд Советов. В качестве политического режима закреплялась диктатура пролетариата. Проявляясь ярко выраженный классовый характер первой российской Конституции. Прежде всего, это касалось избирательных прав населения. Такие права предоставлялись только трудящимся. От участия в выборах отстранялись следующие категории: лица, использовавшие наемный труд; частные торговцы; рантье (лица, жившие на проценты от сдаваемого в суду капитала, от доходов с ценных бумаг); священнослужители и агенты бывшей полиции.

Выборы в советские органы были многоступенчатыми. Прямое избрание происходило только в сельские и городские Советы, а также в Советы фабрично-заводских поселков. Кроме того, процедура выборов являлась пропорционально неравной. Городские и крестьянские Советы избирались по разным нормам представительства в силу приоритета в формировании органов управления пролетарских слоев, которые считались основными сторонниками и защитниками Октябрьской революции 1917 г. Поэтому крестьянских делегатов на всероссийские съезды выбирали от количества избирателей в четыре-пять раз большего, чем делегатов от городских съездов Советов.

Конституция РСФСР 1918 г. оформила иерархию государственных органов. В большинстве своем она закрепляла систему управления, принятую II Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов в конце октября 1917 г. К высшим государственным органам относились: Всероссийский съезд Советов, Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК).

Исключительной компетенцией обладал Всероссийский съезд Советов (выборы ВЦИК, изменение Конституции, ратификация мирных договоров), который должен был созываться не реже двух раз в год.

Центральными отраслевыми органами оставались народные комиссариаты в количестве 18 единиц. Наркомы назначались и смещались Всероссийским съездом Советов, а в период между съездами – ВЦИК. Основным принципом наркоматов являлось единоначалие. Однако предусматривалась и коллегия при каждом из наркомов, состав которой утверждался СНК. Тем не менее, приостановить решение руководителя центрального органа эта коллегия не могла, а имела право лишь в дальнейшем обжаловать его действия в СНК, либо Президиуме ВЦИК.

Появление первого основного закона советского государства совпало с началом Гражданской войны. В связи с этим произошли изменения в системе государственных и местных органов, характере и объеме их полномочий. С целью контроля и стабилизации военно-политической и социально-экономической ситуации создавались чрезвычайные органы управления. К ним относились: Совет рабочей и крестьянской обороны во главе с В.И. Лениным (проводил всесторонние мобилизационные мероприятия, объявлял местности на осадном положении); революционные комитеты (создавались на прифронтовой полосе или на освобожденных территориях от антибольшевистских правительств и заменяли Советы, либо обеспечивали условия для возобновления их деятельности); Комитеты бедноты (на них возлагались функции распределения продовольствия в сельской местности, изъятие хлебных излишков и набор в Красную армию); Продовольственная инспекция (осуществляла контроль за деятельностью Народного комиссариата по продовольствию).

В годы Гражданской войны усилилась централизация управления промышленностью. Структура Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) приобрела более строгий, напоминающий военный характер. Она включала общие и производственные отделы. Последние занимались распределением сырья и готовой продукции между смежными отраслями народного хозяйства. Оперативное управление осуществляли главные комитеты (главки). Промежуточным звеном между главком и предприятием мог быть трест, который руководил несколькими предприятиями. Данная вертикаль управления народным хозяйством получила название «главклизма». Эта модель руководства в чрезвычайных условиях военного времени обеспечивала необходимую концентрацию производственных ресурсов для снабжения Красной армии. Однако побочными эффектами такой системы были: рост аппарата управления, слабое внимание к специфике регионов, отсутствие хозяйственной заинтересованности местных органов в работе предприятий.

Изменилось и отношение большевистского руководства к наличию в государстве профессионального аппарата управления: от первона-

чальной идеи нецелесообразности его содержания вообще (так как в ближайшем будущем предполагалось создание самоуправляющейся трудящимися государства-коммуны) до осознания его необходимости в экстремальных условиях Гражданской войны и послевоенного кризиса. Было положено начало процессу формирования государственного аппарата на основе партии большевиков, которая сохраняла всероссийскую организацию. Кроме того, в различных отраслях пришлось прибегнуть к услугам специалистов из прежних дворянских и буржуазных слоев населения, так как революционные кадры в большинстве своем не имели соответствующего образования. Первая перепись служащих Москвы, проведенная в августе 1918 г., показала, что среди руководящих сотрудников центральных государственных органов число служащих с дореволюционным стажем колебалось от 55,2% до 87,5%<sup>1</sup>.

Существование двух во многом политически противоположных категорий государственных служащих («молодой» зарождавшейся советской бюрократии и представителей «старого» чиновничества) в СССР сохранялось вплоть до начала 30-х гг.

## **6.2. Создание и деятельность антибольшевистских правительств. Власть и управление в Сибири и на Дальнем Востоке (1918–1922 гг.)**

На территориях неконтролируемых советской властью в ходе Гражданской войны происходило создание антибольшевистских моделей государственного устройства. Основными политическими силами, которые пытались создать альтернативные формы государственности, были представители кадетской и эсеровской партий, меньшевики и лидеры Белого движения. Однако все эти «новые» модели напоминали реконструкцию государственного и местного управления периода Временного правительства, либо попытку синтеза монархических и республиканско-демократических черт.

По целям и задачам, которые преследовали альтернативные советской власти государственные режимы, их можно разделить на «всероссийские» и локальные (или областные, национальные)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие / под ред. А.В. Оболонского. М. 2000. С. 87.

<sup>2</sup> К последним можно отнести: Временное областное правительство Урала, правительство А.Н. Алексеевского в Амурской области, правительства Оренбургского, Сибирского, Иркутского, Енисейского казначеств, киргизское правительство «Алаш-Орды», правительство автономного Туркестана, правительство национального управления тюрко-татар внутренней России и Сибири и др.

Наиболее яркий след в истории государственного управления страны оставили образования, претендовавшие на статус «всероссийских». Основными территориями образования антибольшевистских правительств стали южные и восточные районы страны.

Одним из первых антибольшевистских центров стал Дон. В конце 1917 г. в Новочеркасске был создан «Донской гражданский совет» из представителей белогвардейского движения. Лидерами этого совета являлись известные военачальники русской царской армии: М.В. Алексеев, Л.Г. Корнилов, А.М. Каледин. Первый курировал финансовую систему и основные вопросы внутренней и внешней политики; второй занимался организацией и командованием Добровольческой армии; третий возглавлял управление Донской областью и командовал донским казачеством. Помимо военных в «Донской гражданский совет» входили представители партии кадетов (П.Н. Милуков, М.М. Федоров, Г.Н. Трубецкой, А.С. Белецкий, П.Б. Струве и др.). Впоследствии в антибольшевистскую коалицию под эгидой «Донского гражданского совета» включились и представители эсеров. Однако социалисты не имели однозначной поддержки среди членов правительства, а использовались руководителями белого движения в большей мере из-за тактических соображений.

Главным руководящим документом «Донского гражданского совета» была «Политическая программа Корнилова» (или конституция). Во многом эта программа отражала основные идеи государственного и общественного устройства кадетской партии. «Конституция Л.Г. Корнилова» провозглашала общедемократические свободы и социальное равноправие, восстановление прав собственности, формирование армии на добровольческих началах, введение всеобщего начального образования, новый созыв Учредительного собрания, сохранение завоеваний Февральской революции в рабочем вопросе, признание за отдельными народами прав на автономию, продолжение в блоке Антанта ведения войны. Тем не менее, «Донской гражданский совет» к середине 1918 г. как первый антибольшевистский центр прекратил свое существование. Одной из основных причин этого стала трагическая судьба лидеров (самоубийство А.М. Каледина, гибель Л.Г. Корнилова, смерть М.В. Алексеева). Кроме того, причиной распада являлось отсутствие идеологического единства в этом правительстве, которое, в конечном счете, не нашло широкой народной поддержки.

Тем не менее, идея создания всероссийского правительства на южных рубежах России в 1918–1919 гг. не исчезла окончательно. Новым лидером антибольшевистских сил стал главнокомандующий вооруженными силами юга страны А.И. Деникин. В начале 1919 г. произошло объединение белогвардейской Добровольческой армии и Донского казачьего войска. В результате активной политики был установлен кон-

троль над территорией Дона, Северного Кавказа, Украины. Политической опорой силам Деникина стала партия кадетов. Ее лидеры сформулировали основы будущей государственности. Главной идеей являлось создание единой и неделимой России. Правительством объявлялось Особое совещание. Председателем был избран А.И. Драгомиров, его заместителем стал В.А. Степанов. В структуру нового органа входили также должности министра иностранных дел (С.Д. Сазонов), военного министра (А.С. Лукомский), министра внутренних дел (И.И. Астров), министра торговли и промышленности (В.А. Лебедев), министра путей сообщения (Э.И. Шуберский).

«Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией», предполагало установление диктаторского режима. Вся полнота власти принадлежала верховному правителю. Особое совещание являлось только вспомогательным, исключительно совещательным органом при диктаторе, который одновременно занимал пост главнокомандующим. Законодательной базой для контролируемых территорий становились нормативные акты, принятые Временным правительством до 25 октября 1917 г. Тем не менее, в силу необходимости диктатор мог вносить в них изменения, издавая новые указы и законы.

Большинство представителей Особого совещания при А.И. Деникине являлись сторонниками восстановления монархической формы правления в России. Поэтому рассматривался вопрос о том, чтобы предложить великому князю Николаю Николаевичу Романову принять титул самодержавного правителя после освобождения страны от большевиков.

На Востоке России после октябрьского переворота 1917 г. создавались правительства, которые в большинстве своем отражали настроения средних слоев населения. Иногда исследователи называют деятельность этих правительств как альтернативный «третий путь» в государственном строительстве, который первоначально отрицал крайние формы большевистского и белогвардейского режимов. Некоторые из них также претендовали на статус всероссийских. На наш взгляд, очень точно определил стратегию действий этих правительств историк В.Ж. Цветков как «демократическую контрреволюцию»<sup>1</sup>.

В январе 1918 г. в Томске была созвана Сибирская областная дума. Председателем ее стал правый эсер И.А. Якушев. В принятой думой декларации, помимо возобновления работы Учредительного собрания, провозглашалось предоставление широкой автономии Сибири, а также другим районам России (поэтому в историю это движение вошло как движение сибирских автономистов). 28 января 1918 г. было создано

---

<sup>1</sup> Цветков В.Ж. Белое движение в России. 1917–1922 годы // Вопросы истории. 2000. № 7. С. 57.

Временное правительство Автономной Сибири (ВПАС) во главе с эсером П.Я. Дербером. Однако практически сразу после образования в связи с угрозой разгона местными советами Томска, ВПАС перебралось в Харбин.

30 июня 1918 г. на заседании Сибирской областной думы власть была передана вновь созданному Временному Сибирскому правительству (ВСП) с доминированием в нем кадетов. В сентябре новому правительству удалось распространить свою юрисдикцию на Дальний Восток. Сибирская дума была распущена, а режим на подконтрольных территориях ВСП стал напоминать диктатуру. В дальнейшем произошел самороспуск Временного правительства Автономной Сибири.

К лету 1918 г. антибольшевистские правительства кроме Сибири появились в Поволжье и на Урале. Бывшие члены Учредительного собрания при использовании военного чехословацкого корпуса 8 июня 1918 г. захватили власть в Самаре. В результате, было создано правосоциалистическое правительство, получившее название Комитет членов Учредительного собрания (Комуч). Его возглавил эсер В.К. Вольский. Основной целью этого органа являлась подготовка нового созыва Учредительного собрания. Комитету членов Учредительного собрания подчинялась территория от Волги до Урала. Помимо Самарской губернии, также Симбирская, Казанская, Уфимская, Оренбургская (на началах автономии в делах внутреннего управления) и отдельные уезды Саратовской и Пензенской губерний.

Система государственного управления Комуча основывалась на опыте Временного правительства. Высшими органами являлись Коллегия и Деловой кабинет министров, состоявший из управляющих ведомствами. В губерниях и уездах функции управления выполняли губернские и уездные уполномоченные. Происходила реконструкция прежней модели местного самоуправления. В городах восстанавливались городские думы, а в пределах губерний и уездов – земские собрания. Допускалось и существование советов. В частности, 30 августа 1918 г. в Самаре был создан Совет рабочих депутатов. Однако его полномочия носили весьма ограниченный характер<sup>1</sup>. Комуч проводил политику денационализации промышленности и банков, осуществлялся набор в Народную армию.

Таким образом, эсеровский Комуч и кадетский ВСП были на тот период самыми влиятельными антибольшевистскими правительствами. В то же время обоюдные амбиции лидеров и их программ, успешные действия Красной армии заставили вынести вопрос о новом центре формирования всероссийской власти на обсуждение. Первоначально

---

<sup>1</sup> Швец И.В. Проекты всероссийской власти на Уфимском Государственном совещании 1918 г. // Вопросы истории. 2007. № 4. С. 100.

оно состоялось только между представителями Комуч и ВСП 15–16 июля 1918 г. 20 августа прошло еще одно обсуждение, но уже на более широкой основе с участием некоторых национальных и областных правительств. Наиболее представительным стало Государственное совещание в Уфе с 8 по 23 сентября. Итогом его работы стало провозглашение Временного Всероссийского правительства – Директории под общим руководством эсера Н.Д. Авксентьева и еще четырех лидеров. 9 октября 1918 г. новое правительство обосновалось в Омске. Директории удалось добиться своего признания от некоторых областных правительств. Однако просуществовать этой власти суждено было чуть больше месяца. 18 ноября адмирал А.В. Колчак осуществил военный переворот, в результате которого установился диктаторский режим.

Колчак объявил себя «верховным правителем российского государства» и принял звание главковерх. Военная диктатура распространялась на территории Сибири, Урала и Дальнего Востока. Власть Колчака признали лидеры белого движения на юге страны А.И. Деникин и Н.Н. Юденич. Это позволило на сравнительно небольшое время сплотить антибольшевистские силы. Колчак сформулировал главный политический принцип «единой и неделимой России». Политический курс верховного правителя России нашел поддержку преимущественно у зажиточных крестьян и буржуазных слоев населения. Были денационализированы фабрики и заводы, за крестьянами временно сохранялись бывшие помещичьи земли. Правительство Колчака поддерживали иностранные государства (бывшие союзники России по блоку Антанта). Однако за это Колчаку пришлось признать все военные долги России.

Государственное управление при новом режиме предполагалось осуществлять на основе разработанного документа под названием «Положение о временном устройстве государственной власти в России». Были образованы Совет министров, Совет верховного правителя (звездная палата), Правительствующий сенат, Департамент милиции и государственной охраны. Экономическим блоком вопросов занималось Государственное экономическое совещание. Кроме членов правительства в него входили представители банковских и торгово-промышленных организаций, а также кооперации.

На региональном уровне восстанавливалась губернская система управления. Гражданская война не позволила эффективно наладить управление на подконтрольных Колчаку территориях. Поражения в течение 1919 г. от Красной армии вызвали недовольство его режимом. Расширить социальную базу своего правительства А.В. Колчак попытался, издав указ о выборах в Государственное земское совещание. Оно планировалось как представительный орган власти с законодательными полномочиями. 4 января 1920 г. А.В. Колчак передал полномочия верховного правителя России А.И. Деникину, который, также не сумев со-

хранить власть под ударами Красной армии, в апреле передал командование П.Н. Врангелю.

Став главнокомандующим Вооруженными силами Юга России и сформировав Правительство, Врангель контролировал только территорию Крыма. Интересно, что в проектах нового Правительства предполагалось образовать федеративное государство, наделить крестьян землей за счет части помещичьих владений, обеспечить защиту интересов рабочего класса и восстановить местное самоуправление. Однако эти весьма прогрессивные идеи не были реализованы, так как уже в ноябре 1920 г. барон Врангель окончательно потерпел поражение в противостоянии с советской властью.

Сложные политические процессы развивались в течение 1920–1922 гг. на Дальнем Востоке России. Советская власть не смогла завоевать здесь прочных позиций в силу различных причин. Одним из главных препятствий были действия интервентов. Возникла угроза войны с Японией. Поэтому ЦК РКП (б) принял решение о создании на Дальнем Востоке буферного государства. 6 апреля 1920 г. на Учредительном съезде трудящихся было объявлено о создании Дальневосточной республики (ДВР) с центром в Верхнеудинске (ныне Улан-Удэ). Формально в состав ДВР входили: Забайкальская, Амурская, Приморская и Камчатская области, а также Северный Сахалин. К ДВР также перешли права бывшей Российской империи в полосе отчуждения Китайско-Восточной железной дороги. Однако фактически власть Временного правительства вновь образованной республики первоначально распространялась только на район Прибайкалья<sup>1</sup>. 14 мая 1920 г. ДВР официально признало правительство РСФСР, которое на протяжении всего существования дальневосточного государства контролировало все его сферы и оказывало всестороннюю помощь.

27 апреля 1921 г. избранное Учредительное собрание ДВР, состоявшее в основном из коммунистических представителей и их сочувствующих, приняло Конституцию. В ДВР установился буржуазно-демократический строй. Было избрано Народное собрание, которое наделялось законодательными полномочиями. Исполнительная власть принадлежала Совету министров. Председателем его стал большевик А.М. Краснощеков. Провозглашались широкие демократические права и свободы. Происходило формирование Народно-революционной армии. Практически на всех ключевых государственных постах находились представители партии большевиков.

Такой политический расклад не устраивал интервентов и белогвардейцев. Поэтому 26 мая 1921 г. в Приморской области был осуществлен

---

<sup>1</sup> Власов С.А. История Дальнего Востока России. Владивосток: Дальнаука, 2005. С. 73.

переворот и образовано марионеточное прояпонское «Временное Приамурское правительство» во главе с братьями Меркуловыми. Его социальной опорой являлись представители крупной буржуазии. Была запрещена коммунистическая партия, организованы карательные экспедиции на Камчатку. Проводилось восстановление «белоповстанческой» армии во главе с генералом В.М. Молчановым, которая все же не смогла противостоять частям Народно-революционной армии ДВР.

Последней попыткой создать антибольшевистский фронт после поражения Меркуловых на Дальнем Востоке является созыв в июле 1922 г. так называемого Земского собора во Владивостоке<sup>1</sup>. Главной задачей его работы являлось объединение всех антибольшевистских сил и определение формы правления не только Приморья, но и всей будущей, освобожденной от советской власти России<sup>2</sup>. 3 августа Приамурский Земский собор принял решение о признании прав на высшую власть династии Романовых. До прибытия законного представителя этой династии Собор избрал верховным правителем генерал-лейтенанта М.К. Дитерихса, сторонника государственной идеологии во имя «Веры, Царя и Отечества». Дитерихс объявил о создании правительства из четырех помощников – Приморского Поместного Совета. Законодательные функции передавались Приамурской Земской думе. На местах основными органами власти становились церковные приходы, где избирались приходские советы. Этим подчеркивалось стремление к деполитизации местного самоуправления.

Была сформирована «Приамурская Земская рать», которая провозглашалась преемницей Белой армии и одержала несколько побед. Однако добиться сплочения всех антисоветских сил под знаменами земского движения не удалось. Не оказали поддержки «Земской рати» (значительно уступавшей армии ДВР) японские интервенты, которые 9 октября оставили Приморье. 25 октября 1922 г. после поражений под Спасском Гражданская война на Дальнем Востоке завершилась. 15 ноября 1922 г. ДВР вошла в состав РСФСР.

---

<sup>1</sup> В его работе приняли участие: члены Приамурского правительства, все наличные епископы, по два человека от Православного Епархиального Собрания и Старообрядческого Совета, командующие войсками и флотом, атаманы всех казачьих войск, 15 членов от армии, назначенные командованием, по одному представителю от всех старообрядческих общин, все волостные старшины и атаманы казачьих станиц, представители всех общественных организаций, ректоры высших учебных заведений, два представителя от мусульман и три – от профсоюзов. Всего в состав Собора вошло 370 представителей практически всех категорий населения Приморья, за исключением членов левых партий.

<sup>2</sup> Цветков В.Ж. Разгромили атаманов, разогнали воевод. О последнем Земском соборе // Родина. 1997. № 11. С. 42.

Таким образом, попытки создать единый антибольшевистский центр руководства и предложить альтернативную форму государственного устройства потерпели неудачу. Позиция «непредрешенности», «переходности» власти не давала обществу четких представлений о политическом будущем страны. Идея реставрации монархии стала основной идеологией белого движения слишком поздно. Сказалось и отсутствие единства в рядах как белогвардейских, так и эсеров-меньшевистских сил. Кроме того, не появилось харизматических лидеров, способных принимать стратегически верные решения в условиях острого социально-экономического кризиса и постоянных боевых действий. Большинство военных предводителей оказались несостоятельны как политики.

### **6.3. Образование СССР и формирование советской административно-командной системы управления (1920–1930-е гг.)**

Уже в период Гражданской войны руководство РСФСР устанавливало контакты с советскими республиками, которые провозгласили свою независимость после октября 1917 г. В течение 1918–1919 гг. образовались Украинская, Эстонская, Латвийская, Литовская и Белорусская советские республики. Однако в Прибалтике летом 1919 г. советскую власть заменили буржуазные правительства. В 1920–1921 гг. при поддержке РСФСР были образованы советские республики в Азербайджане, Армении, Грузии. Договорные отношения с РСФСР заключили Хорезмская и Бухарская советские республики.

За годы Гражданской войны сложился военно-политический альянс советских республик. Оформилась некая конфедерация с приоритетным положением в ней РСФСР. За предоставление всесторонней помощи РСФСР передавались некоторые полномочия входивших в этот союз республик.

В августе 1922 г. была создана специальная партийная комиссия под руководством И.В. Сталина для подготовки законопроекта о новой форме государственных отношений между республиками. Результатом ее работы стал т.н. «план автономизации». В соответствии с ним предусматривалось, что советские республики должны входить в состав РСФСР на правах автономий.

Однако далеко не все руководящие органы республик одобрительно отнеслись к сталинскому варианту объединения. Критические замечания по этому поводу были высказаны и В.И. Лениным, который настаивал на создании равноправного федеративного союза с возможностью свободного выхода. Новый разработанный федеративный проект нашел поддержку у партийного руководства РСФСР и других советских республик.

В декабре 1922 г. был образован Союз Советских Социалистических Республик (СССР). Это событие произошло во время работы первого Съезда Советов вновь созданного государства. Были утверждены Декларация и Договор об образовании СССР. Первоначально в состав нового союза вошли РСФСР, Украина, Белоруссия и ЗСФСР<sup>1</sup>. На II Всесоюзном Съезде Советов в январе 1924 г. принимается Конституция СССР, которая разграничивала предметы ведения Союза ССР и Республик. В функции союзных органов входили сношения с иностранными государствами, осуществление внешней торговли, руководство транспортом и почтово-телеграфной связью. К республиканскому ведению относились вопросы внутренней политики, юстиции, образования, здравоохранения и социального обеспечения. За республиками признавалась возможность принятия собственных конституций, не противоречащих принципам, заложенным в союзной. В 1925 г. были приняты Конституции РСФСР и ЗСФСР, затем в 1927 г. Белорусской ССР, а в 1929 г. Украинской ССР.

В сфере управления происходил «перенос» структуры РСФСР на союзные и республиканские органы нового государства. Верховным институтом власти объявлялся Съезд Советов СССР, который должен был созываться ежегодно. Предусматривалась и возможность созыва внеочередных съездов. С политической точки зрения съезд, прежде всего, являлся неким свидетельством широкой представительности входивших в союз народов. К исключительной компетенции Съезда Советов СССР относилось изменение, дополнение союзного договора. Вместе с тем съезд являлся во многом формальным и достаточно громоздким институтом. Избирательная система оставалась прежней. Она предполагала многоступенчатость выборов и открытую систему голосования при избрании депутатов в советы. Сохранялись и некоторые классовые ограничения. По-прежнему были лишены избирательных прав т.н. эксплуататорские элементы и служители религиозных культов. В целом, отличительной особенностью первой Конституции СССР являлось отсутствие специальных разделов, посвященных правам и свободам граждан.

В период между съездами Советов высшим органом власти объявлялся Центральный исполнительный комитет Союза (ЦИК). Он состоял из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Президиум ЦИК СССР был постоянно действующим законодательным, исполнительным и распорядительным органом. Центральный исполнительный комитет СССР формировал союзное правительство – Совет народных комиссаров (СНК).

---

<sup>1</sup> Закавказская Федерация была образована в марте 1922 г. из Азербайджанской, Армянской и Грузинской ССР.

Наркоматы как отраслевые единицы управления строились по территориальному принципу. Их система в зависимости от уровня компетенции включала в себя общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские органы. Проведение новой экономической политики (нэпа) с 1921 привело к некоторой децентрализации руководства хозяйственной сферой страны. Это обусловило очередную перестройку структуры ВСНХ. Прежние главки заменялись управлениями по отраслям промышленности и плановым управлением. ВСНХ подчинялась лишь часть предприятий, объединявшихся в тресты. Их деятельность должна была строиться на основе хозрасчета. Для обеспечения трестов создавались синдикаты. Не находившиеся в подчинении ВСНХ предприятия подлежали сдаче в аренду.

На местном уровне после окончания Гражданской войны упразднялись чрезвычайные органы и восстанавливались Советы. Однако доверие к ним заметно поубавилось, о чем свидетельствовала низкая активность избирателей. Руководство страны в условиях восстановительного периода предпочло на время ослабить централизованный контроль на местах в целях укрепления статусных позиций советских органов. В 1924–1925 гг. проводилась т.н. пропагандистская кампания «лицом к деревне». У крестьян появилась возможность повторного голосования за кандидатов вне зависимости от их политических взглядов и симпатий. В отдельных губерниях было переизбрано до 70% Советов. Вместе с тем число представителей коммунистической партии снизилось на 20%<sup>1</sup>. Кроме того, местным Советам предоставлялось право формирования собственных бюджетов.

Несмотря на внешнее конституционное разграничение полномочий, на практике в новой государственной системе отсутствовал принцип разделения властей, ответственное правительство и признание прав оппозиции. Власть переходит к Российской коммунистической партии (большевиков), которая после создания СССР получила статус Всесоюзной (1925 г.)<sup>2</sup>.

Помимо запрета других партий, даже внутри ВКП (б) не разрешалось создание отдельных фракций и групп. Коммунистическая партия с ее разветвленным представительством на всех уровнях оказалась готовым политическим «каркасом» для выстраивания системы государственного управления. Постепенно оформилась организационная внутрипартийная модель управления, которая включала: Съезд, Центральный комитет, Политбюро, Секретариат, Оргбюро. Съезд являлся высшим

---

<sup>1</sup> Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М., 2006. С. 86.

<sup>2</sup> В 1922 г. активным членам партии эсеров было предъявлено обвинение в конспиративной антигосударственной деятельности, они были арестованы и предстали перед судом.

партийным институтом. Центральный комитет избирался съездом и был ответственен перед ним. На него возлагалось проведение пленумов, на которых рассматривалась политическая ситуация в стране. Кроме того, ЦК проводил выборы в Политбюро, Секретариат, Оргбюро. Политбюро являлось высшей инстанцией между Пленумами ЦК и становилось постоянно действующим партийным органом управления, заседа не реже одного раза в неделю. В связи с этим его роль в подготовке и принятии решений оказывалась первостепенной. В 1922 г. был учрежден пост Генерального секретаря Коммунистической партии. Этот пост занял И.В. Сталин. На эту должность возлагался кадровый контроль за руководящим партийным составом, с помощью чего усилилась власть Генерального секретаря над другими партийными структурами, а впоследствии сформировался культ личности.

Одновременно началась подготовка управленцев в Социалистической академии и партийных школах страны. Для назначения на ответственные государственные посты стал применяться номенклатурный принцип. Номенклатура представляла собой перечень наиболее важных должностей как в государственном аппарате, так и в общественных организациях. Кандидатуры на эти должности проходили специальное утверждение партийными инстанциями: от районных комитетов до Центрального<sup>1</sup>.

В 1923 г. на XII съезде РКП (б) Постановлением ЦК была утверждена практика номенклатурных списков, носивших гриф строгой секретности. В так называемый список № 1 входили высшие должности (народные комиссары, члены ВЦИК, президиумов и коллегий наркоматов и т.д.), которые должны были получать одобрение исключительно ЦК РКП(б). Список № 2 состоял из должностей среднего ранга, которые утверждались с согласия Организационно-распределительного отдела (орграспредотдел) ЦК. Остальные руководящие посты (местных партийных и хозяйственных уровней), не фигурировавшие в первом и втором списках, предполагали свои соответствующие «росписи имен», согласованные опять же с орграспредотделом ЦК.

Принцип выборности руководителей советских органов власти и общественных организаций также подменялся негласным назначением. Партийный комитет, исходя из установленных критериев, рекомендовал подходящего кандидата, который заранее мог считать себя победителем по причине отсутствия альтернативы.

---

<sup>1</sup> Еще в 1919 г. был создан Учетно-распределительный отдел ЦК (впоследствии переименован в Организационно-распределительный) во главе с В.М. Молотовым, в функции которого входило наиболее эффективное использование и расстановка кадров РКП(б).

К концу 30-х гг. номенклатура окончательно оформилась в строгую кадровую распределительную вертикаль. Партийность претендента на должность становилась определяющей (рекомендации беспартийных на какие-либо посты являлись редкими исключениями). Произошло слияния советского государственного аппарата с партийным. Партия выступала в качестве некоей властной параллельной структуры, оставаясь формально без непосредственных управленческих полномочий. Все важнейшие вопросы экономической и политической жизни страны предварительно обсуждались съездами ВКП(б). Поэтому основной функцией представительных советских органов всех уровней становилось послушное принятие заранее подготовленных партийными инстанциями решений.

Все эти явления, дополненные переходом на жесткую плановую систему в связи с проведением политики индустриализации, сформировали административно-командную систему государственного управления в СССР. Для нее было характерно применение директивных, приказных форм регулирования общественно-экономических процессов. При такой системе полностью отвергались самостоятельность и инициативность в принятии и исполнении государственных решений, которые исходили от органов планирования.

С переходом к отраслевому принципу усилились центристские и бюрократические тенденции в государственном управлении промышленностью. В 1932 г. был упразднен ВСНХ и создан Наркомат тяжелой, легкой и лесной промышленности СССР. В дальнейшем выделяются другие самостоятельные отраслевые союзные наркоматы. На республиканском уровне оставались, как правило, наркоматы легкой промышленности.

В связи с установлением тоталитарного режима важная роль в управлении государством отводилась силовым органам. До 1934 г. контроль за общественно-политической ситуацией в стране осуществляло Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ). После образования Наркомата внутренних дел СССР (НКВД), кроме охраны правопорядка и государственной безопасности, в его подчинение были переданы наиболее важные отрасли народного хозяйства и сферы общегосударственного значения. Это объяснялось как нарастанием военной опасности, так и складыванием принудительных форм труда. В частности, в структуре НКВД были образованы: Главное управление государственной безопасности (ГУГБ), Главное управление исправительно-трудовых лагерей (ГУЛАГ), Главное управление шоссейных и грунтовых дорог (ГУШОСДОР). Под контролем НКВД находилось Управление государственной съемки и картографии, Центральное управление мер и весов, а также переселенческое дело.

В условиях тоталитарного режима псевдоконтрольные функции выполняли Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия советского контроля при Совнаркоме СССР, которые заменили Нарко-

мат рабоче-крестьянской инспекции. Прокуратура СССР, созданная в 1933 г., занималась в большей мере поиском «врагов» с помощью фальсификаций политических дел, а не охраной законности. Большую роль в обслуживании сталинского режима играли специальные судебные органы: военные трибуналы и транспортные суды. Несмотря на создание в 1936 г. Наркомата юстиции СССР для надзора за судебной системой, их действия и принимаемые решения фактически не подлежали контролю.

В 1936 г. на VIII чрезвычайном Всесоюзном Съезде Советов была принята новая Конституция СССР. Проект Основного закона готовился Конституционной комиссией, состоявшей из 12 подкомиссий. Показательным был факт опубликования Конституции в периодических изданиях для широкого всенародного обсуждения. На основе союзной в течение 1937 г. были разработаны и приняты конституции союзных республик<sup>1</sup>.

По Конституции 1936 г. изменялась избирательная система и структура органов высшей государственной власти. Избирательное право объявлялось всеобщим. Механизм выборов предусматривал прямое и тайное голосование в советы всех уровней. Производственный принцип заменялся территориальным. Впервые в истории советского государства в конституционном тексте говорилось о политических, личных и социально-экономических правах и свободах, социально-экономических правах. В частности, провозглашались права на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, по болезни и т.д.

В системе государственной власти и управления упразднился Всесоюзный Съезд Советов и Съезды Советов всех уровней. В связи с этим был создан новый высший представительный орган – Верховный Совет СССР (аналогичные Советы в союзных и автономных республиках). Ему принадлежало исключительное право принятия законов. Верховный Совет состоял из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался гражданами СССР по избирательным округам, исходя из нормы один депутат на 300 000 населения. Совет Национальностей формировался на основе выборов депутатов гражданами по союзным и автономным республикам, автономным областям и национальным округам по норме: 25 депутатов от каждой союзной республики, по 11 депутатов от каждой автономной республики, по 5 депутатов от каждой автономной области и по одному депутату от каждого

---

<sup>1</sup> В течение второй половины 30-х гг. произошло заметное увеличение союзных республик. Была упразднена Закавказская Федерация, в результате чего Азербайджанская, Армянская и Грузинская ССР включались в состав СССР. Союзный статус обрели прежние автономные Казахская и Киргизская республики. Итогом секретных советско-германских договоренностей о сферах влияния к СССР в 1940 г. стало присоединение Латвии, Эстонии, Литвы и Молдавии. После образования в том же 1940 г. Карело-Финской Республики (просуществовала до 1956 г.) число союзных субъектов СССР достигло 16.

национального округа. Срок полномочий Верховного Совета исчислялся четырьмя годами. Обе палаты были равноправными. Постоянно действующим органом Верховного Совета являлся Президиум.

В отличие от предшествующего периода Совет народных комиссаров (Совнарком – Правительство СССР) уже не был подотчетен Верховному Совету. Вместе с тем, Совнарком получил большие возможности для издания подзаконных актов (различных постановлений и инструкций). На местах представительными органами власти оставались Советы, исполнительными – исполкомы Советов.

Несмотря на общий демократический «фасад» государственной власти, в Конституции 1936 г. находит свое закрепление положение о руководящей роли ВКП(б) как ядра всех организаций трудящихся. Избирательные кампании в силу приоритетности коммунистических представителей, которых заранее рекомендовали партийные органы, проводились на безальтернативной основе. Заявленные в Конституции демократические свободы и права также были формальностью и не могли находить реального воплощения в общественной жизни. Гуманистические ценности, прописанные в Основном Законе, сильно контрастировали с массовыми репрессиями и бесправием человека в СССР. Возможность выхода Республик из состава СССР, используя свое право на самоопределение, становилась мифом. За искусственным федеративным национальным устройством государства скрывался имперский унитарный тип с советскими названиями институтов власти и управления.

Относительная самостоятельность на местах прекратилась в результате сворачивания новой экономической политики. С начала 30-х гг. Советы становятся полностью подконтрольными со стороны исполкомов и партийных организаций. В Советы проводились фактически безальтернативные выборы с доминированием кандидатов-коммунистов. Их бюджеты, без должного учета реальных потребностей той или иной местности, стали разрабатываться и утверждаться центральными инстанциями.

#### **6.4. Изменения государственного управления в годы Великой Отечественной войны и восстановительного периода**

Особый этап в истории отечественного государственного управления связан с Великой Отечественной войной. Для него характерны милитаризация системы управления страной (единая система управления военной сферой и тылом); параллельное функционирование чрезвычайных и конституционных органов власти.

Высшим чрезвычайным органом государства на основании совместного Постановления Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР от 30 июня 1941 г. становился Государст-

венный комитет обороны (ГКО). Он наделялся всей полнотой гражданской и военной власти в стране. В его состав входили все первые лица страны, каждый из которых отвечал за отдельное, наиболее актуальное на тот момент направление деятельности военной сферы и тыла<sup>1</sup>. Председателем ГКО был И.В. Сталин<sup>2</sup>. Особенностью являлось то, что одни и те же руководители являлись одновременно не только членами ГКО, но и других высших государственных и партийных органов (Совнаркома СССР, Политбюро ЦК ВКП (б), Ставки Верховного Главнокомандующего). Тем самым достигалась необходимая оперативность принятия управленческих решений и доведения их до непосредственных исполнителей.

При ГКО создавались различные структуры, некоторые из них становились постоянно действующими. К ним, в частности, принадлежали: Совет по эвакуации (впоследствии Управление по делам эвакуации). Комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии; Транспортный комитет, Комитет по разгрузке транзитных грузов и т.д.

Постановления ГКО являлись обязательными для исполнения. На республиканском, краевом, областном и городском уровнях ГКО имел своих уполномоченных представителей (как правило, ими были первые секретари партийных организаций, а также председатели исполкомов, представители военного командования и НКВД). В их компетенцию входило: проведение эвакуации, объявление осадного положения, формирование народных ополчений.

Верховный Совет СССР – высший конституционный орган государства – в условиях военного времени практически приостановил свою работу. За весь период войны было проведено только три сессии.

Уже первые дни войны заставили произвести коренные преобразования в управлении военной сферой. 23 июня 1941 г. вместо прежних окружных военных советов высшим органом военного управления объявлялась Ставка Главного командования. В нее входили члены высшего партийного и военного руководства (Политбюро ЦК ВКП (б) и Наркомата обороны).

Военные округа западных районов страны были преобразованы во фронты. Кроме того, для более слаженной работы Ставки и фронтов с июля по сентябрь 1941 г. были созданы три главных командования

---

<sup>1</sup> Состав ГКО в течение войны увеличился с пяти до девяти человек. Первоначально в него входили: И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, Г.М. Маленков, Л.П. Берия. С февраля 1942 г. к ним присоединились А.И. Микоян, Н.А. Вознесенский и Л.М. Каганович, а с 1944 г. Н.А. Булганин.

<sup>2</sup> И.В. Сталин в годы войны занимал одновременно пять высших государственных постов. Он являлся председателем ГКО, Верховным главнокомандующим, председателем Ставки, председателем Совнаркома СССР и народным комиссаром обороны.

(северо-западное, западное и юго-западное), которые соответственно возглавили главкомы К.Е. Ворошилов, С.К. Тимошенко, С.М. Буденный. В связи с этим центр военного управления стал называться Ставкой Верховного главнокомандования.

Потребность в жесткой централизации военного управления в августе 1941 г. обусловила назначение И.В. Сталина Верховным главнокомандующим. К компетенции Ставки Верховного главнокомандующего (так после вышеуказанного назначения стал называться высший военный орган СССР) относилось: утверждение планов военных операций; назначение высших военных чинов; распределение резервных ресурсов. Структурным подразделением Ставки с августа 1941 г. стал Генеральный штаб, который вышел из подчинения Наркомата обороны. Кроме того, Ставка имела своих представителей на фронтах. Коллегиальные решения стратегических вопросов в Ставке сочетались с единоличными решениями, которые принимал исключительно И.В. Сталин.

С началом боевых действий происходила перестройка в системе отраслевых наркоматов. Осенью 1941 г. были образованы новые оборонные наркоматы – Наркомат танковой промышленности и Наркомат минометного вооружения. Произошло изменение статуса и функций Наркомата обороны. Основными предметами его ведения стали подготовка резервов для армии, тыловое обеспечение и политическая работа в войсках. С учетом условий военного времени изменялась структура и работа Наркомата путей сообщения и Наркомата связи, которые выполняли стратегические задачи по обеспечению фронта. В частности, после объявления военного положения на транспорте в 1943 г. работники этой отрасли считались мобилизованными, для них вводилась военная дисциплина

В годы войны расширились полномочия наркомов и директоров крупных предприятий страны в сфере использования материальных и денежных ресурсов, перераспределении капитальных вложений. Все это способствовало появлению самостоятельной управленческой инициативы, и как следствие, достижению оперативности руководства. Вместе с тем, на предприятиях страны отменялись отпуска и усиливалась ответственность за нарушение трудовой дисциплины. Администрации разрешалось использовать сверхурочный труд. Необходимость трудовой мобилизации при остром дефиците работников обусловила создание при Совнаркоме СССР Комитета по учету и распределению рабочей силы. При областных и краевых исполкомах создавались его соответствующие бюро. Тем не менее важную роль в военной экономике, как и во второй половине 30-х гг., продолжал

играть труд заключенных системы Главного управления исправительно-трудовых лагерей НКВД.

Сложная обстановка военного времени (особенно в районах боевых действий и приближенных к ним территориях) заставляла руководство страны уделять особое внимание работе органов безопасности и юстиции. С началом Великой Отечественной войны для координации действий силовых структур Наркомат государственной безопасности (НКГБ) и военная контрразведка до весны 1943 г. объединялись с Наркоматом внутренних дел (НКВД). Общее руководство сосредоточилось в руках Л.П. Берии. Функции объединенного ведомства включали широкий спектр вопросов: от сохранения внутренней безопасности (соблюдение военного положения, охрана стратегических объектов, выявление и пресечение диверсий и т.д.) до осуществления строительства оборонных предприятий.

С апреля 1943 г. Наркомат госбезопасности и Управление особых отделов были выведены из состава НКВД. НКГБ во главе с В.Н. Меркуловым стал самостоятельным ведомством, а на основе Управления особых отделов образовалось Главное управление контрразведки (СМЕРШ) во главе с В.С. Абакумовым, которое перешло в подчинение Наркомата обороны и лично контролировалось Сталиным. Управления контрразведки создавались на фронтах. За каждым управлением контрразведки фронта в Главном управлении закреплялись группы кураторов и постоянный представитель. Необходимость образования отдельных специализированных структур объяснялась расширением деятельности германской разведки. В 1943 году заброска вражеской агентуры по сравнению с предыдущим годом возросла в полтора раза<sup>1</sup>.

Изменению в период Великой Отечественной войны подверглась и судебная система. В местностях, находящихся на военном положении и в районах боевых действий, были расширены полномочия чрезвычайных органов – военных трибуналов. Они создавались еще в период Гражданской войны и законодательно закреплялись судебной реформой 1922 г. Структура военных трибуналов в годы Великой Отечественной войны была весьма разветвленной. Они функционировали при армиях, корпусах, дивизиях, гарнизонах, бригадах. Их работа распространялась также на транспорт (железные дороги, речные и морские порты). К компетенции военных трибуналов относились не только преступления, совершенные военнослужащими, но и любые действия, угрожавшие государственной безопасности. Три-

---

<sup>1</sup> Безверхний А.Г. Легендарному «Смершу» – 60 лет. // Новости разведки и контрразведки. 2003. 1 апреля. С. 3.

буналами могли рассматриваться и дела о хищениях социалистической собственности, разбоях, убийствах, спекуляции. Общий надзор за военными трибуналами осуществлялся Наркоматом юстиции СССР, а также военной и соответствующими военно-транспортными коллегиями Верховного Суда СССР. Вместе с тем процессуальный порядок рассмотрения дел был максимально упрощен. Он происходил в предельно короткие сроки и в закрытом режиме. До 1943 г. в состав трибунала входили три постоянных члена. В большинстве своем приговоры исполнялись немедленно и не подлежали кассационному обжалованию. Смертные приговоры могли приостановить командующие армиями и округами, а также военные советы. Без судебного разбирательства расстрел применялся к провокаторам и шпионам в местностях, которые объявлялись на осадном положении.

Государственное управление в военное время требовало помимо концентрации материальных и людских ресурсов проведения особой идеологической работы с военным и гражданским населением страны. В армии и на флоте выполнение идеологической функции с 15 июля 1941 г. по 9 октября 1942 г. возлагалось на военных комиссаров, а на уровне роты – на политруков. Несмотря на то, что формально они не имели права вмешиваться в дела военных командиров и осуществлять контроль за их действиями (как это было принято во время Гражданской войны), такие случаи нередко происходили. Это весьма серьезно подрывало принцип единоначалия. Поэтому Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1942 г. учреждались специальные должности заместителей командиров по политической работе, функции которых сводились исключительно к идейно-воспитательным аспектам.

Важным для формирования патриотической атмосферы являлось изменение государственной политики в отношении духовной сферы. Произошло определенное сближение между государством и Русской православной церковью, высшие представители которой благословили православных на защиту священных границ Родины. Несмотря на мощные антирелигиозные кампании 30-х гг., верующих людей в стране оставалось достаточно много. Поэтому не использовать этот ресурс в кризисной ситуации, будучи не только жестоким, но и весьма расчетливым политиком, И.В. Сталин не мог. Были оставлены в стороне прежние резкие идеологические разногласия. В сентябре 1943 г. состоялась встреча И.В. Сталина с иерархами Русской православной церкви. Закрывались антирелигиозные издания, восстанавливался после 1925 г. пост патриарха Московского и всея Руси, которым был избран Сергей. Кроме того, вновь стали работать акаде-

мии и духовные семинарии для подготовки священнослужителей. В армии учреждались новые ордена имени канонических святых Русской православной церкви – Александра Невского и Дмитрия Донского. Подобные мероприятия осуществлялись властью и в отношении мусульманской религии. В 1943 г. при Совнаркоме СССР был образован Совет по делам Русской православной церкви, переименованный в 1944 г. в Совет по делам религиозных культов.

На завершающем этапе войны проводилась политика расширения прав Союзных республик в области внешней политики и обороны. 1 февраля 1944 г. Верховным Советом СССР были приняты законы, предусматривавшие создание в Союзных республиках собственных иностранных и военных ведомств (в том числе и воинских формирований). В связи с этим Союзные наркоматы иностранных дел и обороны СССР были переведены в статус союзно-республиканских. Главная, прежде всего, дипломатическая цель этих мероприятий состояла в придании дополнительных элементов самостоятельности Советским республикам в глазах западных союзников, которые совместно с СССР занимались планированием будущей системы международных отношений. В результате Украина и Белоруссия стали одними из первых участников Организации Объединенных Наций (ООН). Однако воинские подразделения и военные ведомства не были созданы во всех республиках, а там, где и были образованы, сразу же после окончания войны упразднялись. Немногим дольше просуществовали в структуре республиканских органов и Наркоматы иностранных дел.

Некоторые изменения произошли и в административно-территориальном устройстве СССР. Для повышения эффективности управления в республиках были созданы новые областные единицы.

При всех ошибках и просчетах советского руководства одним из важнейших факторов победы над Германией справедливо считается эффективная организация государственной системы гражданского и военного управления. К основным причинам такой эффективности в годы Великой Отечественной войны следует отнести:

- наличие опыта ресурсной мобилизации (Гражданская война и интервенция, поведение индустриализации и коллективизации);
- формирование административно-командной системы, которая показала свои преимущества в чрезвычайных условиях;
- создание параллельных конституционным чрезвычайных органов власти и управления, имевших особые полномочия и объединивших военную и гражданскую сферы;

– сочетание жесткой централизации на верхних этажах управленческой вертикали и некоторой низовой децентрализации, выразившейся в возможности реализации самостоятельных управленческих инициатив;

– отказ от длительных бюрократических процедур (согласований), что обеспечило оперативность принятия управленческих решений.

После окончания Великой Отечественной войны начался постепенный процесс демилитаризации государственного управления. В частности, это выразилось в сокращении военных расходов из государственного бюджета и увеличении ассигнований на гражданские нужды.

С прекращением военных действий упраздняются чрезвычайные органы управления. В сентябре 1945 г. был ликвидирован ГКО. Многие из его гражданских полномочий перешли к Совету Народных Комиссаров СССР, который с 1946 г. стал называться Советом Министров. Аналогичное изменение статуса произошло в отношении Совнаркомов союзных и автономных республик. Соответственно наркоматы преобразовывались в министерства. Смена названий, унаследованных из революционного прошлого страны, не являлась простой формальностью. По замыслу советского руководства этот акт должен был символизировать окончательный переход к мирному, а также не имеющему ни политических, ни классовых оттенков государственному управлению.

Восстанавливался избирательный механизм в представительные органы власти. Во второй половине 40-х гг. проводились перевыборы в советские органы всех уровней: от сельских до Верховного Совета СССР. В целях совершенствования законотворческой деятельности в 1947 г. в обеих палатах Верховного Совета учреждались постоянные комиссии законодательных предложений. Они занимались предварительным рассмотрением и подготовкой законопроектов, выносимых на сессии Верховного Совета. Подобные комиссии появились в структуре местных Советов. Кроме определения круга вопросов для обсуждения на сессиях постоянные комиссии должны были контролировать исполнение предыдущих решений, следили за местной промышленностью, торговой сферой и коммунальным обслуживанием населения.

В послевоенный период существенные изменения произошли в судебной системе. Упразднялись военные трибуналы на транспорте. В 1948–1949 гг. впервые в СССР проводились демократические вы-

боры народных судей. Усилилась роль прокуратуры как надзорного органа для всей системы государственного управления.

Постепенный переход к конституционным основам системы государственного управления при сохранении некоторых военизированных элементов позволил проводить ускоренными темпами восстановление народного хозяйства страны. Важные результаты были получены и в социальной сфере. К 1953 г. удалось достигнуть довоенного уровня численности населения. Выросли общественные фонды потребления, особенно отчисления на социальное страхование, стипендии учащимся и студентам, пособия многодетным и одиноким матерям, вдовам погибших воинов.

Однако надежды на качественно новый этап государственного строительства, демократизацию властно-управленческих отношений, которые принесла с собой великая победа, не оправдались. В послевоенное время, несмотря на узаконенную (15 марта 1946 г.) подотчетность и подконтрольность Верховному Совету исполнительных органов, статус последних значительно усилился. Возросла роль Совета Министров СССР, который возглавлял И.В. Сталин, а также Советов Министров республиканского уровня. Ответственность их перед представительной властью (союзной или республиканской) превращалась в формальность. Сохранялось и усиливалось директивное плановое управление социально-экономической сферой страны. Государственная плановая комиссия была преобразована в Государственный плановый комитет Совета Министров СССР.

Доминирующим организационным элементом государственного управления оставалась Всесоюзная коммунистическая партия большевиков (с 1952 г. Коммунистическая партия Советского Союза). Она продолжала контролировать все сферы политического и хозяйственного руководства страны.

Советские управленческие кадры подбирались партийными комитетами из числа номенклатуры по формальному признаку. Сроки проведения и повестка дня сессий Советов также утверждались партийными организациями различных уровней. Даже Верховный Совет СССР второго созыва в 1946–1950 гг. провел лишь пять сессий вместо полагавшихся восьми. Все реже собирались и заседания Президиума Верховного Совета СССР. Сужался и круг вопросов, рассматривавшихся на сессиях. Так, принятый план развития народного хозяйства СССР на 1951–1955 гг. вообще не был поставлен на обсуждение палат Верховного Совета СССР.

Вместе с тем внутрипартийное управление полностью утратило хотя бы внешние демократические основы. Съезды партии не созы-

вались с 1939 по 1952 гг. С одной стороны, такая ситуация обуславливалось тяжелыми военным и восстановительным периодами, с другой же – приводило к оформлению жесткого авторитарно-бюрократического стиля руководства. Попытки некоторых советских управленцев, привыкших во время войны к принятию самостоятельных решений работать более инициативно, привели к очередному витку репрессий.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Как Гражданская война отразилась на характере государственного и местного управления в России?
2. Какие альтернативны государственной власти и управления предлагались антибольшевистскими силами на Дальнем Востоке России и почему они не были реализованы?
3. Кратко охарактеризуйте государственный строй Дальневосточной республики?
4. Какие различия были в структурах государственного управления по Конституциям 1918, 1924 и 1936 гг.?
5. В чем состояли причины эффективности созданной чрезвычайной системы государственного управления в годы Великой Отечественной войны?
6. Какие социально-экономические и политические условия определяли советское государственное управления в послевоенный период?

## **СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

---

---

### **Основная литература**

1. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1983
2. История государственного управления в России: учебник для вузов / отв. ред. В.Г. Игнатов. – М., 2005
3. Коржихина, Т.П. История государственных учреждений СССР / Т.П. Коржихина. – М., 1986
4. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина. – М., 1995

### **Дополнительная литература**

1. Архипов, Т.Г. Государственный аппарат РСФСР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) / Т.Г. Архипов. – М., 1981
2. Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия. – М., 1995
3. Горьков, Ю.А. Кремль. Ставка. Генштаб / Ю.А. Горьков. – Тверь, 1995.
4. Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М. 1990.
5. Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923–1991: историко-биографический справочник / авт.-сост. В.И. Ивкин. – М. 1999
6. Дальний Восток России: из истории системы управления. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства. / авт.-сост. Н.А. Троицкая, А.А. Торопов. – Владивосток, 1999.
7. Игнатов, В.Г., Бутов, В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Ростов н/Д, 2005.
8. Ключевский, В.О. Боярская Дума Древней Руси / В.О. Ключевский. – М., 1994.

9. Ковешников, Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.М. Ковешников. – М., 2001.
10. Кучкин, В.А. Русь под игом: как это было / В.А. Кучкин. – М., 1991.
11. Никольский, С.А. Власть и земля. Хроника утверждения бюрократии в деревне после Октября / С.А. Никольский. – М., 1999
12. Прохоров, А.П. Русская модель управления / А.П. Прохоров. – М., 2002.
13. Российская историческая политология: курс лекций / под ред. С.А. Кислицына. – Ростов-н/Д, 1998.
14. Сафонов, М.М. Проблемы реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII–XIX вв. / М.М. Сафонов. – Л., 1989.
15. Саначев, И.Д. Что будет создано из «кирпичиков власти»? Муниципальная теория и некоторые вопросы строительства местной власти / И.Д. Саначев. – Владивосток, 2000.
17. Сергеев, О.И. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в. / О.И. Сергеев, С.И. Лазарева, Г.Я. Тригуб. – Владивосток, 2002.
18. Сукиасян, М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства / М.А. Сукиасян. – М., 1996.
19. Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии / С.М. Троицкий. – М., 1987.
20. Черепнин, Л.В. Земские соборы Русского государства в XV–XVII вв. / Л.В. Черепнин. – М., 1978.

## **СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ**

---

---

**АБСОЛЮТИЗМ** (абсолютная монархия) – форма феодального государства с неограниченной монархической властью, опирающейся на закон. Отличается: наивысшей степенью централизации, развитым, полностью зависимым от монарха бюрократическим аппаратом, высоким уровнем экономики, сильной армией и органами охраны порядка, ликвидацией представительных организаций, развитой дипломатией, полным подчинением церкви светской власти. Оформляется в России в начале XVIII в; при Петре I.

**АВТОНОМИЯ** (греч. – самоуправление) – широкое внутреннее управление в определенном регионе государства, его неотъемлемая часть, действующая в рамках Конституции.

**БАСКАК** – представитель ордынского хана в русских княжествах для контроля за местными властями, учета населения и сбора дани. Баскачество отменено при Иване I Калите в первой половине XIV в.

**БАСМА** – ханский ярлык, который в XIII – нач. XV вв. представлял собой пластинку с надписью. Служил верительной грамотой, пропуском, знаком власти.

**БИРИЧ** – в Древней Руси глашатай, объявлявший на площадях волю князя, помощник князя по судебным и дипломатическим делам.

**БОЯРЕ** – высшее сословие феодалов в Русском государстве в IX–XVII вв. Произошли от родоплеменной знати, старших дружинников, крупных землевладельцев Киевской Руси. Участвовали в управлении, занимали высшие чины.

**БОЯРСКАЯ ДУМА** – в Киевском государстве – совет при князе в составе старшей дружины и приближенных лиц. В период феодальной раздробленности – совет знатных вассалов при князе. В конце XV – нач. XVIII вв. – постоянный сословно-представительный законосовещательный орган аристократии при князе (царе). Думные чины: думные бояре, окольные (возглавляли приказы, полки), придворные, думные дворяне, думные дьяки.

**ВЕЛИКИЙ КНЯЗЬ** – глава великого княжества на Руси в X–XV вв. и Русского государства XV – сер. XVI вв. В Российской империи – член императорской фамилии, к которому обращались – «Ваше импера-

торское высочество». Наименование входило в полный титул императора (например, «великий князь Финляндский»).

**ВЕРВЬ** — название общины в Древней Руси.

**ВЕРХОВНЫЙ ТАЙНЫЙ СОВЕТ** – высший совещательный орган из 7–8 человек в 1726–1730 гг. Создан А.Д. Меншиковым при Екатерине I. Решал важнейшие государственные вопросы. Попытался ограничить самодержавие, но был распущен Анной Ивановной.

**ВЕЧЕ** – народное собрание на Руси в X–XIV вв., которое играло большую роль в городах во второй половине XI–XII вв. (в Новгороде, Пскове, Вятской земле сохранилось до конца XV – нач. XVI вв.). Решало основные вопросы управления, использовалось феодалами для ограничения власти князей.

**ВОЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ** (вождество) – форма ранней государственности на стадии разложения первобытнообщинного строя, когда возникает власть наследственного князя, ограниченная вече и имеющая большие остатки родовых отношений.

**ВОЛОСТЬ** – в Древней Руси территория княжества, которой управлял волостель; полусамостоятельное владение – удел; сельская территория, подчиненная городу. С конца XIV в. – часть уезда, с 1861 г. – единица крестьянского управления, возглавляемая правлением, куда входили волостной старшина, сельские старосты и другие лица, избиравшиеся волостным сходом.

**ГВАРДИЯ** – отборная, привилегированная часть войска. Возникла в 90-е гг. XVII в. из бывших «потешных» Семеновского и Преображенского полков Петра I. Лейб-гвардия (нем. лейб – тело) – личная охрана императора. Сыграла видную роль в дворцовых переворотах (1725–1762, 1801).

**ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ** – устав государственной службы, изданный Петром I в 1720 г. Установил обязанности должностных лиц коллегий и порядок обсуждения дел в них.

**ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОР** – одна из высших государственных должностей в России, введенная Петром I в 1722 г. Следил за выполнением законов всеми лицами и учреждениями, возглавлял Сенат.

**ГОЛОВА** – название военных и административных должностей в России XVI–XVII вв. (стрелецкий голова и др.) и выборных городских и сословных должностей в XVIII – нач. XX вв. (городской голова и др.).

**ГОРОД** – (родственное «жердь»). До XVI века в древнерусских источниках так назывались огражденные населенные пункты и крепости,

т.е., прежде всего, «огороженные» поселения, вне зависимости от того был ли это значительный ремесленный центр или небольшая крепость. Жестких различий между городским и сельским населением не было. Фактически только два признака отличали город от других населённых пунктов – это крепостные сооружения и наличие вече. В период правления Екатерины II (1762–1796) город становится самостоятельной административной единицей.

**ГОРОДНИЧИЙ** – городской приказчик в России XVI–XVII вв. В 1775–1862 гг. глава административно-полицейской власти уездного города.

**ГОРОДОВОЙ** – низший чин городской полицейской стражи с 1862 г.

**ГОРОДСКАЯ ДУМА** – орган городского самоуправления в 1785–1917 гг. Занималась вопросами благоустройства, здравоохранения, просвещения и прочими хозяйственными делами. Исполнительный орган – управа. Возглавлялась головой. По городской реформе 1870 г. введена бессловная дума на 4 года, которая избиралась на основе имущественного ценза.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА** – Законосовещательный представительный орган России (1906–1917), учрежденный Манифестом 17 октября 1905 г. Законопроекты, рассмотренные думой, обсуждались Государственным советом и утверждались царем. До февральской революции 1917 г. действовало 4 думы: 1) 27 апреля – 8 июля 1906 г.; 2) 20 февраля – 3 июня 1907 г.; 3) 1 ноября 1907 – 9 июня 1912 г.; 4) 15 ноября 1912 – 27 февраля 1917 г. В настоящее время Государственная Дума РФ – нижняя палата Федерального собрания. Избрана в декабре 1993 г. и действует наряду с Советом Федерации.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ** – высший совещательный орган Российской империи в 1810–1917 гг. Рассматривал законопроекты до их утверждения императором. Состав назначался верховной властью. После создания Государственной думы (1906 г.) играл роль верхней палаты парламента и частично избирался, обсуждал принятые думой законопроекты до утверждения царем.

**ГОСУДАРСТВО** – основная политическая система общества, устанавливающая власть, порядок, контроль, систему взаимоотношений граждан, социальных групп и слоев на определенной территории, осуществляющая внутреннюю и внешнюю политику в пользу властвующих структур. Имеет аппарат управления, органы защиты и правопорядка, разработанные юридические и моральные нормы, регулирующие жизнь общества.

**ГУБА** – территориальный округ в России XVI–XVII вв. во главе с губным старостой. Примерно совпадала с волостью, а с сер. XVI в. – с уездом. В 30–50-е гг. XVI в. была проведена губная реформа, направленная на изъятие из суда наместников дел о разбойниках и передаче их *губным учреждениям* – органам местного управления в губе, которые ведали сначала сыском и судом по уголовным делам, затем вопросами текущего управления.

**ГУЛАГ** (Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключений) – образован в 1934 г. в ведении НКВД (Народного комиссариата внутренних дел). Ему были переданы все исправительно-трудовые учреждения наркомата юстиции. Существовал до 1956 г. Термин «ГУЛАГ» используется как обозначение системы всех лагерей и тюрем, где содержались жертвы массовых репрессий и произвола.

**ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ РЕСПУБЛИКА (ДВР)** – с 1920 по 1922 гг. государственное буржуазно-демократическое образование на территории Забайкалья и Дальнего Востока, созданное в качестве компромисса между РСФСР и странами Запада. Находилось под полным политическим контролем советского руководства.

**ДВОЕВЛАСТИЕ** – своеобразное переплетение двух властей в России после февральской революции (1–2 марта – 5 июля 1917 г.). Период борьбы двух диктатур за единовластие. Временное правительство осуществляло диктатуру буржуазии и поддерживающей ее части помещиков, добивалось парламентарной монархии. Советы рабочих и солдатских депутатов проводили революционно-демократическую диктатуру пролетариата и крестьянства и боролись за установление демократической республики. Закончилось расстрелом рабочей демонстрации в Петрограде 4 июля 1917 г. силами Временного правительства с согласия руководства меньшевистско-эсеровских Советов.

**ДВОРЕЦКИЙ** – глава дворцового управления в Русском государстве XV–XVII вв., который с XVII в. приобрел придворный титул. Также назывался управляющий хозяйством помещика в имениях и городских усадьбах.

**ДВОРОВЫЕ ЛЮДИ** – в Древней Руси придворный штат великих князей. В конце XVII – первой половине XIX вв. категория крепостных (дворовые крестьяне).

**ДВОРЦОВЫЙ ПЕРЕВОРОТ** – смена власти в результате борьбы группировок внутри господствующего класса при опоре на гвардию. В России – период дворцовых переворотов 1725–1762 гг., когда сменилось шесть правителей.

**ДВОРЯНСКОЕ СОБРАНИЕ** – орган сословного самоуправления в 1785–1917 гг. Были губернские и уездные, собирались раз в 3 года, решали дворянские и общественные дела, избирали предводителей дворянства, исправников и др.

**ДВОРЯНСТВО** – в России возникло в XII–XIII вв. как низшая часть военно-служилого сословия, составлявшая двор князя или крупного боярина. С XIV в. стало получать за службу землю – поместье, в XVII в. составляло основную массу землевладельцев, в интересах которых было юридически оформлено крепостное право. При Петре I окончательно сложилось в класс – сословие. По «Табели о рангах» пополнялось выходцами из других – сословий за продвижение по службе. Привилегии закреплены Екатериной II «Жалованной грамотой дворянству» (1785). После 1861 г. экономически ослабело, но продолжало господствовать политически до 1917 г.

**ДЕКЛАРАЦИЯ** (лат. – провозглашение) – официальное заявление о внутреннем и внешнеполитическом курсе государства, программных установках политических партий, международных организаций.

**ДЕКРЕТ** (лат. – постановление) – нормативный акт высших органов государства (например, Декрет о мире, Декрет о земле – приняты II съездом Советов в ночь на 27 октября 1917 г.).

**ДЕСЯТСКИЙ** – выборное должностное лицо из крестьян для выполнения полицейских и других общественных дел (избирался на 10 дворов).

**ДЕТИ БОЯРСКИЕ** – в XV–XVII вв. мелкие феодалы на военной службе у князей, царей, бояр, церкви, впоследствии слились с дворянством.

**«ДИРЕКТОРИЯ»** – в России орган государственного управления, коллегия из пяти министров «Совет пяти» Временного правительства во главе с А.Ф. Керенским (1–25 сентября 1917 г.). Директория 1 сентября объявила страну республикой. Перестала существовать с образованием 3-го коалиционного правительства.

**ЗЕМСКИЕ СОБОРЫ** – высшие сословно-представительные учреждения в России сер. XVI – конца XVII вв. Включали представителей Освященного собора, Боярской думы, государева двора, выборных от провинциального дворянства и богатых горожан. Введены Иваном IV, прекратили действовать при царе Алексее Михайловиче. Рассматривали важнейшие вопросы государства.

**ЗЕМСКОЕ ДВИЖЕНИЕ** – выступление участников земского самоуправления во второй половине XIX – нач. XX вв. за предоставление

политических прав этим органам, введение Конституции, проведение демократических преобразований.

**ИГО** – достаточно гибкая система властвования монгольских завоевателей над русскими землями, которая изменялась в зависимости от политической ситуации (сначала это завоевания, затем экономическое угнетение). Иго включало целый ряд мер (перепись русского населения, установление подворного обложения, назначение наместников-баскаков с военными отрядами в русские земли для сбора дани). Термин «иго» впервые в значении угнетения употребил в 1275 г. митрополит Кирилл.

**ИЗБА** – присутственное место Древней Руси; первоначальное название в XVI в. приказа (Посольская изба и др.).

**ИЗБРАННАЯ РАДА** – неофициальное правительство России при Иване IV в конце 40—50-х гг. XVI в. Выступала за компромисс между разными слоями феодалов, проведение реформ центрального и местного управления.

**КАНЦЛЕР** – высший гражданский чин (I класс) в России

**КНЯЗЬ** – первоначально вождь племени, глава дружины. С развитием феодального общества – правитель, глава княжества. В Древней Руси старший из князей назывался великим, остальные – удельными. В дальнейшем – почетный наследственный дворянский титул, который с XVIII в. жаловался царем за особые заслуги.

**КОЛЛЕГИИ** – центральные учреждения по руководству отраслями управления, введенные Петром I в 1717–1721 гг. вместо приказов, возглавлялись президентами коллегий. Заменены министерствами в 1802 г.

**КОМИТЕТ МИНИСТРОВ** – высший законосовещательный орган России (1802–1906), совещание царя с министрами, высшими сановниками. С 1872 г. одновременно высшая цензурная инстанция. Председатель назначался императором.

**«КОНДИЦИИ»** (лат. – условие, норма) – требования предъявляемые кому-либо. В 1730 г. выдвинуты Верховным тайным советом Анне Ивановне при ее вступлении на престол, чтобы ограничить монархию в пользу аристократической олигархии. После их принятия Анна Ивановна, опираясь на дворянство, отвергла «Кондиции» и распустила Верховный тайный совет.

**КОНСТИТУЦИЯ** (лат. – устройство) – основной закон государства, определяющий его устройство, принцип образования и структуру властных органов, права и обязанности граждан, избирательную систе-

му. В Советском государстве действовали Конституции 1918, 1924, 1936, 1977 гг. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

**МАГИСТРАТ** – сословный орган городского управления, введенный Петром I в 1720 г. Ведал судебно-административными и податными делами. В 1727–1743 гг. назывался ратушей, с 1775 г. занимался в основном судебными делами. Упразднен Судебной реформой 1864 г.

**МЕСТНИЧЕСТВО** – система распределения служебных мест среди феодалов в Русском государстве XIV–XVI вв. при назначении на военную, административную, придворную службу по знатности рода, положению предков, приближенности к властям, часто без учета способностей, личных качеств. Отменено в 1682 г.

**МИНИСТЕРСТВО** (лат. – службу, управляю) – центральный орган государственного управления, осуществляющий руководство определенной отраслью во главе с министром. Введено при Александре I в 1802 г. вместо петровских коллегий.

**МОНАРХИЯ** – государство во главе с монархом – единоличным правителем, как правило, получающим власть по наследству (князь, царь, король, император и т.д.). Различают неограниченную (абсолютизм) и ограниченную (конституционную, парламентарную) формы монархии.

**НАМЕСТНИК** – должностное лицо на Руси в XII–XVI вв., возглавлявший местное управление. Упразднен Земской реформой Ивана IV.

**НОМЕНКЛАТУРА** – (лат. – роспись имен) – круг должностных лиц, назначаемых властями. Правящий слой, господствующий в бюрократической системе управления.

**ОБЕР-ПРОКУРОР** – назначаемый в Российской империи верховной властью руководитель Синода.

**ОБЩИНА** – замкнутая сословная единица с круговой порукой и ответственностью в сборе податей, общинным землевладением.

**ОГНИЩАНИН** (хозяин огнища – очага, домовладелец) – в Древней Руси старший дружинник, ближайший советник князя, представитель высшей знати, «княжеский муж».

**ОПРИЧНИНА** (старорус. – опричь – кроме) – в Русском государстве в XIV–XV вв. особое удельное владение женщин из великокняжеских семей. С целью централизации и укрепления личной власти Иван IV (Грозный) выделил себе личный удел (1565–1572), где установил

террористический режим военной диктатуры, проводимой опричниками в борьбе с предполагаемой изменой среди знатных боярских родов (репрессии, казни, конфискации и пр.). Имела тяжелые последствия для страны, ослабила ее политически и экономически.

**ОРДА** – у тюркских и монгольских народов военно-административная организация, позже – становище кочевников, ставка правителя государства. Многочисленное скопище людей.

**ОРДЫНСКИЙ ВЫХОД** – дань с русских земель Золотой Орде (XIII–XV вв.). Собирался баскаками до нач. XIV в., затем – русскими князьями.

**ПИСЦОВЫЕ КНИГИ** – сводные описания хозяйства в XV–XVII вв. для податного земельного обложения – сошного письма (взыскание налогов с сохи). Составлялись московскими писцами и подьячими, переписывавшими церкви, дворы, лавки в городах, земельные угодья и промыслы на селе.

**ПИСЦЫ** – в Древней Руси переписчики рукописей и рукописных книг; иконописцы, авторы книжных миниатюр; составители деловой документации; с XVIII в. мелкие чиновники.

**ПЛЕМЯ** – тип этнической и социальной общности людей первобытнообщинного строя из нескольких родов, основанное на кровнородственных связях, единстве территории, языка, обычаев, культа, проявлении самосознания и самоназвания. Позже складывается самоуправление из племенного совета, военных и гражданских вождей.

**ПЛЕНУМ** (лат. – полное) – собрание в полном составе членов выборного руководящего органа государственной, партийной, общественной организации (Пленум ЦК КПСС, пленум суда и т.д.).

**ПОГОСТ** – центр сельской общины, платившей дань – урок, установленный князем. Позже центр административно-податного округа, крупное селение с церковью и кладбищем. С XVIII в. название отдельно стоящей церкви с кладбищем; сельское кладбище.

**ПОДЬЯЧИЙ** – служащий в приказах и местных учреждениях XVI–XVII вв. Делились на старших, средних и младших. Старший – ближайший советник дьяка, руководил в приказе столом, повытьем (структурные части приказа).

**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, избиравшаяся на вече.

**ПРЕДПАРЛАМЕНТ** – Временный совет Российской республики. Создан 20 сентября 1917 г. на Демократическом совещании как представительный орган всех партий до созыва Учредительного собрания, имел лишь совещательные права. Большевики и левые эсеры потребовали передачи полноты власти Советам и 7 октября вышли из его состава. Действовал до 25 октября 1917 г.

**ПРИКАЗЫ** – органы центрального управления в России XVI – нач. XVIII вв., ведающие отдельной отраслью или отдельной территорией.

**ПЯТИНЫ** – пять областей, на которые делилась Новгородская земля: Водская – между реками Волховом и Лугой, Обонежская – по сторонам Онежского озера, Деревская – между реками Метой и Ловатью, Шелонская – по реке Шелонь, Бежецкая – в направлении к Волге. Упразднены в XVIII в.

**РАЗРЯДЫ** – назначение на службу в XV–XVII вв. с учетом местничества и с записью в разрядных книгах, которые велись Разрядным приказом, ведавшим делами служилых людей, жалованием дворян, военным управлением, назначением полковых и городских воевод, пограничной службой.

**РАННЕФЕОДАЛЬНАЯ МОНАРХИЯ** – форма правления, отражавшая процесс формирования феодальных отношений при больших остатках первобытнообщинного строя (вече, кровная месть, язычество, родовые обычаи и т.д.). Таким государством была Киевская Русь.

**РАСПРАВА** – судебный орган (1775–1796), ведавший делами государственных крестьян, однодворцев, а с 1781 г. – казаков. Нижняя расправа решала мелкие уголовные и гражданские дела, а в Верхней (в губерниях) эти решения обжаловались. В 1838–1858 гг. существовали Сельские и Волостные расправы.

**РЕЖИМ** (лат. – управление) – совокупность средств и методов управления страной теми силами, которые установили власть (тоталитарный, фашистский, деспотический и т.д.).

**РЕСПУБЛИКА** (лат. – общественное дело) – форма правления государством, в котором власть принадлежит народу или части его (народовластие), а от его имени действуют выборные органы, избранные должностные лица. Противоположность монархии.

**РЕФЕРЕНДУМ** (лат. – то, что должно быть сообщено) – форма решения важного государственного или общественного вопроса всеобщим голосованием, опросом. Всенародное решение.

**РЕФОРМА** (лат. – преобразовываю) – изменение существенных сторон жизни общества, не затрагивающее основ действующей социальной структуры. Как правило, носит прогрессивный характер.

**СЕЛЬСКОЕ ОБЩЕСТВО** – низшая общественно-административная единица второй половины XIX – нач. XX вв., состоявшая из одного или нескольких сел, имевшая общинные земли. Управлялось сельским сходом из домохозяев, избравших сельского старосту (ведал судебно-полицейскими делами) и других должностных лиц. Несколько сельских обществ составляли волость.

**«СЕМИБОЯРЩИНА»** – коллективное управление, возникшее при Василии III, который перед смертью (1533 г.) выделил *«сѣдмочисленную комиссию»* – опекунский совет, который должен был править за малолетнего Ивана IV. Этот совет стоял над Боярской Думой. Впоследствии Иван IV, уезжая куда-либо, также поручал правление комиссии, а его сын Федор, отправляясь на богомолье, оставлял за себя 7 бояр. Во время Смуты «сѣдмочисленная комиссия» превратилась в олигархическое боярское правительство в 1610 г., которое номинально правило до 1612 г., пригласив на престол польского королевича Владислава, отдало Москву полякам. Ликвидирована ополчением К. Минина и Д. Пожарского.

**СЕНАТ** (лат. – старик) – с 1711 по 1917 г. высший государственный орган, подчиненный императору. Учрежден Петром I как высший орган по делам законодательства и управления. С первой половины XIX в. – высший судебный орган, с 1864 г. – высшая кассационная инстанция. С 1722 г. проводились *сенаторские ревизии* по проверке деятельности местного государственного аппарата специально назначаемыми сенаторами.

**СИНОД** (греч. – собрание) – один из центральных государственных органов России (1721–1917 гг.). Ведал делами православной церкви, глава – обер-прокурор, назначаемый царем. После 1917 г. Священный синод – совещательный орган при Патриархе Московском и всея Руси.

**СЛОБОДА** – в XI–XVII вв. поселения, временно освобождавшиеся от государственных повинностей (стрелецкие, монастырские, ямские, иноземные, городские поселения ремесленников).

**СЛУЖИЛЫЕ ЛЮДИ** – лица, находившиеся на государственной службе XIV – нач. XVIII вв. С сер. XVI в. делились на тех, кто служил «по отечеству» (бояре, дворяне, дети боярские), владел землей с крестьянами, имел привилегии, занимал руководящие должности в армии и государственном управлении, и на служилых «по прибору» (стрельцы, пушкари, городовые казаки и др.), набравшихся из крестьян и посад-

ских людей, получавших хлебное и денежное жалование, свободных от налогов и повинностей.

**СОВЕТ МИНИСТРОВ** – в России в 1857–1882 гг. совещательный орган при царе, с 1905 г. высший государственный орган, объединявший деятельность различных ведомств. Председатель назначался царем. В СССР действовал в 1946–1990 гг. как правительство, с конца 1990 и в 1991 г. – Кабинет министров.

**СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ (СНК)** – в 1917–1946 гг. высший исполнительный и распорядительный орган (правительство) Советского государства. В 1946 г. преобразован в Совет Министров.

**СОВЕТЫ** – выборные политические организации, возникшие в ходе революции 1905–1907 гг. как Советы рабочих депутатов, Советы крестьянских депутатов, Советы солдатских (матросских) депутатов. В Февральской революции 1917 г. действовали Советы рабочих и солдатских депутатов, которые в 1918 г. объединились с Советами крестьянских депутатов. До декабря 1936 г. выборными органами государственной власти считались Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. С 1936 по 1977 г. – Советы депутатов трудящихся, с 1977 г. – Советы народных депутатов. С 1988 г. высшим органом государственной власти стал Съезд народных депутатов (до 1991 г.).

**СОСЛОВИЕ** – социальная группа общества со своими правами и обязанностями, передаваемыми по наследству. В середине XV–XVII вв. в России установилась *сословная монархия* – сословное представительство в виде Земских соборов (сословно-представительная монархия). Со второй половины XVIII в. укрепилось сословное деление на дворянство, духовенство, крестьянство, купечество, мещанство. С развитием капиталистических отношений деление на сословия разрушалось, но оставались их пережитки.

**СТОЛОНАЧАЛЬНИК** – должностное лицо, с 1811 г. возглавлявший стол – низшее структурное подразделение центральных и местных учреждений.

**СТОЛЬНИК** – придворный чин – должность в XIII–XVII вв., при-служивал за столом, сопровождал князя (царя) в поездках, назначался на воеводские, посольские, приказные и другие должности.

**СТРЯПЧИЙ** – придворный чин ниже стольника, дворцовый слуга. В XVIII–XIX вв. – судебный чиновник.

**ТАБЕЛЬ О РАНГАХ** – законодательный акт, введенный в 1722 г. Петром I о порядке прохождения службы в армии и гражданских учреждениях. Имелось 14 рангов (классов, классных чинов).

**ТРЕСТ** – форма монополии, в которой участники объединения теряют производственную и коммерческую самостоятельность, подчиняются единому управлению.

**ЦАРЬ** (лат. – цезарь) – официальный титул главы Русского государства в 1547–1721 гг. Первый царь – Иван IV. При Петре I заменен титулом император, но неофициально существовал до свержения самодержавия в 1917 г.

**ЦЕЛОВАЛЬНИК** – должностное лицо в XV–XVIII вв., избиравшееся из посадских людей или черносошных крестьян для выполнения финансовых, судебных дел. Давал клятву (целовал крест).

**ЧАШНИК** – придворная должность и чин в хозяйстве князей и царей XIII – нач. XVIII вв. Прислуживал на праздничных обедах, ведал пчеловодством, медоварением, питейными погребами.

**ЧЕЛОБИТНАЯ** – письменное прошение (в XV – нач. XVIII вв.), при подаче которого «били челом», кланялись с прикосновением лба к земле. Податель челобитной – челобитчик.

**ЧЕТИ** (четверти) – центральные учреждения XVI–XVII вв., ведали финансовыми и административно-судебными делами по отношению к тяглому населению и питейными доходами. Взимали с податного населения «четвертные доходы», за счет которых выплачивали высшим разрядам служилых людей годовое жалованье.

**ЧИНОВНИК** – государственный служащий, имевший определенный чин по Табели о рангах. Высшие чиновники (с 4-го до 1-го класса) считались сановниками. Низшие служащие без чинов – канцеляристы, копиисты.

**ЯРЛЫК** – (тюрк. – приказ) – льготные грамоты монгольских ханов Золотой Орды подвластным светским и духовным феодалам.

## ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

---

---

### Выберите все правильные ответы

1. Система управления племенных союзов восточных славян носила черты:

- а) сословной монархии;
- б) самодержавия;
- в) военной демократии;
- г) либерализма.

2. Киевская Русь по форме государственного устройства в большей мере соответствовала:

- а) унитарному типу;
- б) конфедерации;
- в) монархии;
- г) федерации полунезависимых княжеств.

3. Одним из показателей процесса политической децентрализации Киевской Руси в XII – нач. XIII вв. являлись:

- а) вечевые собрания;
- б) сельские сходы;
- в) сномы (съезды князей);
- г) институты княжеских кормленщиков.

4. Управление русскими землями со стороны Золотой Орды после установления ига имело в большей мере:

- а) силовой, завоевательный характер;
- б) экономический характер;
- в) политико-экономический характер.

5. После установления монгольского ига Северо-Восточная Русь:

- а) окончательно утратила свою государственность;
- б) сохранила основы внутригосударственного управления;
- в) полностью заимствовала модель управления Золотой Орды;
- г) частично заимствовала золотоордынские принципы властных отношений, сохранив основы внутригосударственного управления.

6. В процессе создания Московского государства (XIV-XVI вв.) формируется:

- а) либеральная модель государственного управления;

б) либерально-демократическая модель государственного управления;

в) система государственного управления, носящая военно-демократические черты;

г) мобилизационно-распорядительная система государственного управления.

7. Местничество – это:

а) распределение государственных служебных мест исключительно с учетом личных заслуг;

б) распределение государственных служебных мест с учетом древности и знатности рода, служебного положения предков;

в) распределение государственных служебных мест согласно «Табель о рангах»;

г) распределение государственных служебных мест с учетом партийной принадлежности.

8. В XIV – первой половине XVI вв. местное самоуправление осуществлялось с помощью института:

а) земских и губных учреждений;

б) земских уездных и губернских собраний;

в) кормлений (наместников и волостелей);

г) городских голов и волостных старшин.

9. С учреждением губных и земских учреждений при Иване Грозном на местах произошла ликвидация института:

а) Боярской Думы;

б) губернатора;

в) кормлений (наместников и волостелей);

г) приказных органов управления.

10. Земский собор (XVI–XVII вв.) являлся:

а) представительным органом исключительно высших сословий русского общества;

б) органом центрального отраслевого управления страной;

в) представительным органом государства, потенциально включавшим в свой состав все основные российские сословия.

11. В период правления Ивана Грозного происходит ослабление позиций такого высшего института управления страной, как:

а) Земский собор;

б) Опричная Дума;

в) Боярская Дума;

г) Избранная Рада.

12. Введение системы опричного управления Иваном Грозным осуществлялось с целью:

- а) децентрализации управления страной;
- б) форсированной централизации государства;
- в) ограничения компетенции Боярской Думы;
- г) ограничения полномочий Земских соборов.

13. С начала XVII века вся полнота власти в системе местного управления принадлежала:

- а) губными и земскими учреждениям;
- б) городской думе и городскому голове;
- в) воеводам из центра;
- г) наместникам и волостелям.

14. Характерной чертой для приказной системы центрального управления являлось:

- а) четкое разделение функциональных полномочий;
- б) соединение принципов функционального управления с территориальным;
- в) единоначалие;
- г) совмещение судебных, административных и финансовых функций.

15. Основной организационной единицей центрального управления государством в XVI–XVII вв. были:

- а) «пути»;
- б) коллегии;
- в) приказы;
- г) Земские Соборы.

16. До создания Сибирского приказа в 1637 г. непосредственное управление восточными зауральскими территориями осуществляли:

- а) посольский приказ и приказ Казанского дворца;
- б) ямской и разбойный приказы;
- в) разрядный приказ и приказ тайных дел;
- г) счетный и поместный приказы.

17. В XVII в. руководство небольшими поселениями Сибири (становища, зимовья, остроги) возлагалось на:

- а) разрядных воевод;
- б) воеводских приказчиков;
- в) уездных воевод;
- г) губернаторов.

18. Основными отраслевыми органами управления государством в период правления Петра Великого становились:

- а) приказы;

- б) министерства;
- в) коллегии;
- г) дворянские собрания.

19. Попытки заложить основы местного самоуправления Петром Великим заключались в создании:

- а) советов «ландратов»;
- б) земских губернских и уездных собраний;
- в) института выборных земских комиссаров дворянским обществом;
- г) института городских бурмистров и ратманов.

20. В ходе реформ Петра Великого органы городского управления стали подчиняться:

- а) Юстиц-коллегии;
- б) Сенату;
- в) Губернским и уездным дворянским собраниям;
- г) Главному магистрату.

21. Высшим административным, законосовещательным, контрольным органом в период правления Петра Великого был:

- а) Кабинет министров;
- б) Земский Собор;
- в) Сенат;
- г) Верховный Тайный Совет.

22. В первые годы «эпохи дворцовых переворотов» высшим органом государственного управления являлся:

- а) Магистрат;
- б) Сенат;
- в) Верховный тайный совет;
- г) Уложенная комиссия.

23. Данная структура (присутствие, президент, вице-президент, советники, ассессоры, канцелярия) соответствовала в XVIII веке:

- а) приказам;
- б) Сенату;
- в) коллегиям;
- г) Верховному Тайному Совету.

24. Связующим звеном высшей и региональной властей при Екатерине Великой становится:

- а) губернатор и губернское правление;
- б) вице-губернатор;
- в) шестиголосная дума;
- г) институт императорского наместничества (генерал-губернатор).

25. В первой половине XIX века особое место в системе собственной Его Императорского Величества канцелярии занимало:

- а) первое и второе отделения;
- б) четвертое и шестое отделения;
- в) третье отделение.

26. В первой половине XIX века основным звеном центрального управления государства становятся:

- а) коллегии;
- б) приказы;
- в) министерства;
- г) земские губернские собрания.

27. В первой половине XIX века высшим законосовещательным органом Российской империи становится:

- а) Боярская Дума;
- б) Государственная Дума;
- в) Государственный Совет;
- г) Министерство внутренних дел.

28. Главным принципом организации министерской системы в отличие от приказов и коллегий стал:

- а) принцип коллегиальности;
- б) принцип единоначалия;
- в) принцип «круговой поруки».

29. Во второй половине XIX века на территории Дальнего Востока были введены институты:

- а) земских губернских и уездных собраний;
- б) городского общественного самоуправления;
- в) земских губернских и уездных управ;
- г) волостных земств.

30. Первым генерал-губернатором Восточной Сибири был назначен:

- а) Сулима Н.С.
- б) Лавинский А.В.
- в) Муравьев-Амурский Н.Н.
- г) Руперт В.Я.

31. В Приамурское генерал-губернаторство, образованное в 1884 г. первоначально входили:

- а) Приморская, Забайкальская, Амурская области и о. Сахалин;
- б) Иркутская, Омская и Якутская области;
- в) Камчатская и Сахалинская области;
- г) Квантунская область и полоса отчуждения КВЖД.

32. Последним Приамурским генерал-губернатором, отстраненным от должности в марте 1917 г., был:

- а) Корф А.А.;
- б) Духовской С.М.;
- в) Гондатти Н.Л.;
- г) Гродеков Н.И.

33. Первые городские органы самоуправления на Дальнем Востоке в 1875 г. были сформированы:

- а) в Благовещенске и Хабаровске;
- б) в Чите и Верхнеудинске;
- в) во Владивостоке и Николаевске;
- г) в Никольске-Уссурийском и Троицкосавске.

34. Владивосток в соответствии с Указом правительствующего Сената получил статус города:

- а) 12 июня 1774 г.;
- б) 17 августа 1883 г.;
- в) 19 июля 1880 г.;
- г) 24 ноября 1875 г.

35. Одним из ограничений земского самоуправления во второй половине XIX века явилось учреждение:

- а) должности наместников (генерал-губернаторов);
- б) должности участкового земского начальника;
- в) губернских управ;
- г) специальных присутствий по земским делам.

36. Городское общественное самоуправление во второй половине XIX века:

- а) финансировалось губернатором;
- б) финансировалось центральным правительством страны;
- в) находилось на полном самофинансировании;
- г) предполагало совместное губернское и центральное финансирование.

37. По реформе 1864 года земские учреждения были образованы:

- а) в городах;
- б) в сельской местности;
- в) в губерниях и уездах;
- г) в волостях.

38. В соответствии с реформой городского самоуправления второй пол. XIX века (Положение 1892 г.) в небольших городах учреждались институты:

- а) городской думы; городского головы; городской управы;

б) собрания городских уполномоченных; городского старосты с помощниками;

в) земских и уездных собраний.

39. Органы сельского (крестьянского) самоуправления во второй пол. XIX века включали:

а) земские, уездные и губернские собрания;

б) волостной сход, волостное правление, волостного старшину; сельского старосту; сельский сход; сборщика податей; писаря.

в) сельский сход и сельского старосту.

40. Особым статусом и более широкими полномочиями из созданных в XIX веке органов центрального государственного управления наделялось:

а) Министерство иностранных дел;

б) Министерство внутренних дел;

в) Министерство коммерции;

г) Министерство народного просвещения.

41. На департаменты, отделения, столы в XIX веке делились:

а) коллегии;

б) приказы;

в) земские уездные собрания;

г) министерства.

42. В ходе реформ местного самоуправления во второй половине XIX века на Дальнем Востоке были введены институты:

а) земских губернских и уездных собраний;

б) земских губернских и уездных управ;

в) городского самоуправления;

г) волостных земств.

43. Высший представительный и законодательный орган Российской империи в начале XX века состоял из:

а) Сената и кабинета министров;

б) Госдумы и Госсовета;

в) Совета Министров и Совета Национальностей;

г) Верховного Совета и Съезда Советов.

44. Закон о выборах в Государственную Думу Российской империи от 11 декабря 1905 г. вводил:

а) пять избирательных курий;

б) четыре избирательные курии;

в) три избирательные курии;

г) две избирательные курии.

45. Закон о выборах в Государственную Думу Российской империи от 11 декабря 1905 г. предусматривал избрание депутатов на:

- а) 7 лет;
- б) 4 года;
- в) 5 лет;
- г) 6 лет.

46. Для предварительного рассмотрения законопроектов в Государственной Думе создавались:

- а) фракции депутатов;
- б) постоянные и временные комиссии;
- в) согласительные комиссии с членами Государственного совета;
- г) комиссии под председательством императора.

47. Созыв Учредительного собрания предполагал:

- а) установление формы государственного правления и принятие Конституции;
- б) установление только формы государственного правления;
- в) передачу власти Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов;
- г) передачу власти очередному временному буржуазному правительству.

48. В период работы Временного правительства были расширены полномочия земских учреждений в сфере:

- а) управления органами милиции;
- б) охраны труда;
- в) издания обязательных постановлений;
- г) финансово-налоговых операций.

49. Законом «О земской реформе» Временного правительства в России были введены:

- а) губернские земские собрания;
- б) городские думы;
- в) институты волостных земств;
- г) городские управы.

50. Первые демократические выборы (всеобщие, прямые, тайные, по партийным спискам) в истории России происходили в 1917 г. в ходе формирования:

- а) Съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов;
- б) Учредительного собрания;
- в) Верховного Совета СССР;
- г) Государственной Думы.

51. Система двоевластия, существовавшая в 1917 г., выражалась в одновременном существовании:

- а) земских и губернских учреждений;
- б) революционных комитетов и волостных земств;
- в) Советов и Временного правительства;
- г) Антибольшевистских правительств и Советов.

52. После Октябрьской социалистической революции Советы входят в систему:

- а) местного самоуправления;
- б) органов государственной власти;
- в) органов общественного контроля;
- г) чрезвычайных органов управления.

53. Военно-революционные комитеты в период Гражданской войны (1918–1920 гг.) создавались с целью:

- а) восстановления земских учреждений;
- б) восстановления городских дум;
- в) восстановления волостных земств;
- г) замены советов на прифронтовых территориях и создания необходимых условий для возобновления деятельности советов.

54. Государственный строй Дальневосточной республики (ДВР) традиционно принято характеризовать как

- а) революционно-демократический;
- б) консервативно-монархический;
- в) либерально-демократический;
- г) буржуазно-демократический.

55. Законодательная власть согласно Конституции ДВР принадлежала:

- а) Учредительному собранию;
- б) Народному собранию;
- в) Совету министров;
- г) Съезду советов.

56. Прошедший в 1922 г. на Дальнем Востоке России Земский собор признал окончательное право на высшую власть в России за:

- а) Советами;
- б) правительством Меркуловых;
- в) династией Романовых;
- г) генералом Дитерихсом.

57. Постоянно действующим органом Съезда Советов СССР в 20-е – первой половине 30-х гг. являлся:

- а) Совет народных комиссаров (СНК);

- б) Центральный комитет ВКП (б);
- в) Совет Министров;
- г) Центральный исполнительный комитет (ЦИК).

58. Основными органами центрального отраслевого управления в 30-е гг. XX века являлись:

- а) министерства;
- б) советы;
- в) государственные комитеты;
- г) наркоматы.

59. Верховный Совет СССР с 1936 по 1989 г. являлся:

- а) высшим законодательным органом государства;
- б) правительством страны;
- в) центральным органом ВКП(б) и КПСС;
- г) высшим судебным органом государства.

60. Формирование советской номенклатуры происходило:

- а) в соответствии с законодательством страны;
- б) без всякой правовой основы;
- в) путем выдвижения трудовым коллективом;
- г) на демократической основе, путем проведения всеобщего тайного голосования.

## **ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ**

---

---

- VI–IX вв.** – образование племенных союзов восточных племен.
- 882 г.** – объединение Новгорода и Киева.
- 945 г.** – налоговая реформа Ольги. Установление уроков и погостов.
- 988 г.** – принятие христианства на Руси.
- 1019–1054 гг.** – правление Ярослава Мудрого. Составление «Русской Правды».
- 1072 г.** – принятие Правды Ярославичей.
- 1097 г.** – съезд князей в г. Любеч.
- 1113 г.** – восстание в Киеве. Устав Владимира Мономаха.
- XII–XIV вв.** – период политической раздробленности Руси.
- 1147 г.** – первое упоминание о Москве.
- 1206 г.** – провозглашение Темучина Чингисханом. Основание Монгольской империи.
- 1237–1240 гг.** – походы Батыя на Русь.
- 40-е гг. XIII в.** – образование государства «Золотая Орда».
- 1242 г.** – установление вассальной зависимости русских земель от Монгольской империи.
- 1480 г.** – освобождение Руси от монгольского ига.
- XIV–XV вв.** – процесс объединения русских земель во главе с Московским княжеством.
- 1497 г.** – издание «Судебника Ивана III».
- 1533–1584 гг.** – годы правления Ивана IV Грозного.
- 1547 г., ян-** – обряд венчания великого князя Ивана IV на цар-

<b>варь</b>	ствие.
<b>1549–1560 гг.</b>	– деятельность Избранной рады — неформального правительства при Иване IV.
<b>1549 г.</b>	– созыв первого Земского собора («Собор примирения»).
<b>1550 г.</b>	– принятие Судебника Ивана IV.
<b>Вторая половина 50-х гг. XVI в.</b>	– формирование системы приказов.
<b>1555–1556 гг.</b>	– принятие Уложения о службе.
<b>1555–1556 гг.</b>	– проведение губной и земской реформы. Отмена кормлений.
<b>1565–1572 гг.</b>	– политика опричнины Ивана IV.
<b>1589 г.</b>	– введение патриаршества на Руси.
<b>1598–1613 гг.</b>	– кризис системы государственного управления (Смутное время).
<b>1610–1613 гг.</b>	– правление «семибоярщины».
<b>1613–1645 гг.</b>	– царствование Михаила Федоровича Романова.
<b>1629 г.</b>	– деление Сибири на две административно-территориальные единицы: разряды Тобольский и Томский.
<b>1637 г.</b>	– образование Сибирского приказа в Москве
<b>1649 г.</b>	– принятие Земским собором Уложения царя Алексея Михайловича.
<b>1682 г.</b>	– отмена системы местничества.
<b>1703 г.</b>	– начало основания Санкт-Петербурга.
<b>1708–1710 гг.</b>	– губернская реформа Петра I. на 8 губерний во главе с губернаторами.
<b>1708 г.</b>	– образование Сибирской губернии, в составе пяти провинций (Тобольская, Енисейская, Иркутская, Вятская, Соликамская) с центром в Тобольске.
<b>1711 г.</b>	– Указ Петра I от 22 февраля 1711 г. «Об учрежде-

- нии правительствующего Сената».
- 1715 г.** – реформирование губернского управления.
- 1717–1721 гг.** – коллежская реформа Петра I.
- 1720** – учреждение городских магистратов.
- 1721 г.** – Петру I присвоен титул императора.
- 1721 г.** – учреждение Синода.
- 1722 г.** – введение Табели о рангах.
- 1722 г.** – Указ о престолонаследии.
- 1724 г.** – первый единый таможенный тариф.
- 1726 г.** – учреждение Верховного тайного совета.
- 1727 г.** – восстановление власти воевод и отмена магистратов.
- 1730 г.** – ликвидация Верховного тайного совета.
- 1731 г.** – учреждение Кабинета министров.
- 1756–1761 гг.** – деятельность Конференции при высочайшем дворе как высшего совещательного органа.
- 1762–1801 гг.** – функционирование Тайной экспедиции Сената.
- 1762 г.,  
18 февраля** – Манифест «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству».
- 1762 г.** – упразднение Тайной канцелярии.
- 1763 г.** – образование Медицинской коллегии.
- 1763,  
15 декабря** – реорганизация Сената в высший судебно-апелляционный орган.
- 1764 г.** – образование гетманства на Украине.
- 1764 г.** – образование Сибирского царства (или наместничества) с учреждением в нем Иркутской губернии, состоявшей из шести уездов.
- 1766 г.** – издание Манифеста о выборах в «Комиссию для сочинения проекта нового уложения».
- 1767 г.** – Наказ Екатерины II.
- 1767–1768 гг.** – работа Уложенной комиссии.

- 1775 г.,  
15 февраля** – войсковое гражданское правительство для управления всеми делами войска Донского, ставшего субъектом центрального управления (конец казачьей автономии).
- 1775 г.,  
7 ноября** – Учреждение для управления губерний Всероссийской империи.
- 1785 г.,  
21 апреля** – Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства.
- 1785 г.,  
21 апреля** – Грамота на права и выгоды городам Российской империи.
- 1802 г.,  
8 сентября** – издание Манифеста об учреждении министерств.
- 1803 г.** – создание Сибирского генерал-губернаторства в составе Tobольской и Иркутской губерний
- 1809 г.,  
октябрь** – составление М.М. Сперанским «Введения к уложению государственных законов».
- 1810 г.,  
1 января** – учреждение Государственного совета.
- 1822 г.,  
22 июля** – разделение Сибирского генерал-губернаторства на Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское.
- 1826 г.** – Особый секретный комитет по вопросам взаимоотношений Госсовета, Сената, Комитета министров, органов местного управления.
- 1832 г.** – издание Полного собрания законов и Свода законов Российской империи.
- 1837 г.** – организация полицейских станов, института становых приставов в уездах.
- 1837–1841 гг.** – реформа управления государственными крестьянами.
- 1845 г.,  
2 января** – учреждение губернских правлений.
- 1848 г.,  
2 апреля** – Постоянный секретный комитет надзора за цензурой.
- 1850 г.,** – учреждение губернских правлений.

- 2 января**
- 1851 г.** – принятие Устава о земских повинностях.
- 1856 г.,  
14 ноября** – образование Приморской области в составе Восточно-Сибирского генерал-губернаторства с центром в Николаевске-на-Амуре.
- 1857 г.** – новый Таможенный устав. Единая система таможенных органов.
- 1858 г.** – Главный комитет по крестьянскому вопросу.
- 1860 г.,  
июнь** – основание военного поста Владивосток.
- 1861 г.** – издание правил поселения в Приамурье и Приморье.
- 1861–1882 гг.** – Главный комитет по устройству сельского хозяйства.
- 1862 г.** – реформа полицейского уездного управления.
- 1864 г.,  
1 января** – утверждение «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»
- 1864 г.,  
20 ноября** – принятие новых судебных уставов, начало судебной реформы.
- 1884 г.,  
16 июня** – образование Приамурского генерал-губернаторства
- 1889,  
12 июля** – издание «Положения о земских участковых начальниках».
- 1905–1907 гг.** – первая русская революция.
- 1905 г.,  
6 августа** – издание Манифеста о созыве представительного органа – Государственной думы.
- 1905 г.,  
13 октября** – создание Петербургского Совета рабочих депутатов.
- 1905 г.,  
17 октября** – манифест Николая II о гражданских свободах и о предоставлении Государственной думе законодательных и контрольных полномочий.
- 1905 г.,** – реорганизация Совета министров; преобразова-

- 19 октября**                    ние его в постоянно действующий орган – правительство Российской империи.
- 1905 г.,  
11 декабря**                    – избирательный закон «Об изменениях Положения о выборах в Государственную думу».
- 1906 г.,  
20 февраля**                    – Принятие «Положения о Государственной думе и Государственном совете».
- 1906 г.,  
23 апреля**                    – издание Основных законов Российской империи.
- 1906 г.,  
(27 апреля –  
8 июля)**                    – I Государственная дума.
- 1906 г.,  
9 ноября**                    – издание специального акта, разрешившего правительству принимать меры законодательного характера в перерывах между сессиями Думы.
- 1907 г.,  
20 февраля –  
2 июня**                    – II Государственная дума.
- 1907 г.,  
3 июня**                    – роспуск II Государственной думы. Принятие нового избирательного закона.
- 1907 г.,  
1 ноября –  
1912 г.,  
9 июня**                    – III Государственная дума.
- 1912 г.,  
15 ноября –  
1917 г.,  
25 февраля**                    – IV Государственная дума.
- 1915 г.**                    – создание военно-промышленных комитетов, объединение Союза земств и Союза городов во Всероссийский союз земств и городов (Земгор).
- 1915 г.,  
17 августа**                    – учреждение «особых совещаний» по обороне, продовольствию, топливу и перевозкам.
- 1917 г.,  
27 февраля**                    – Февральская революция. Свержение самодержавия в России.
- 1917 г.,**                    – образование Временного комитета Государст-

- 27 февраля** – венной думы во главе с М.В. Родзянко.
- 1917 г.,  
2 марта** – образование Временного правительства во главе с Г.Е. Львовым. Отречение Николая II от престола.
- 1917 г.,  
3 марта** – отречение вел. кн. Михаила Александровича от престола.
- 1917 г.,  
март** – ликвидация органов царской власти на Дальнем Востоке, образование Комитетов общественной безопасности и Советов рабочих и военных депутатов.
- 1917 г.,  
6 мая** – образование 2-го состава (первого коалиционного) Временного правительства.
- 1917 г.,  
июнь** – I Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов.
- 1917 г., 24 июля** – образование 3-го состава Временного правительства.
- 1917 г. (25–28 августа)** – Корниловский мятеж.
- 1917 г. (30 августа – 24 сентября)** – правительство «Директории».
- 1917 г., 25 сентября** – образование 4-го состава Временного правительства 1917 г. (24 – 25 октября) – Октябрьское вооруженное восстание. Свержение Временного правительства.
- 1917 г. (25–26 октября)** – II съезд Советов. Декреты о мире, земле, создание Совета Народных Комиссаров.
- 1917 г.,  
2 ноября** – декларация прав народов России.
- 12 ноября  
1917 г.** – выборы в Учредительное собрание.
- 1917 г.,  
декабрь** – провозглашение III Дальневосточным съездом Советов советской власти на Дальнем Востоке.
- 1918 г.  
(5–6 января)** – созыв и разгон Учредительного собрания.
- 1918 г.** – VII съезд партии. Переименование РСДРП(б) в

<b>(6–8 марта)</b>	РКП(б).
<b>1918 г., 10 июля</b>	– принятие Конституции РСФСР.
<b>1918 г., ноябрь</b>	– провозглашение А.В. Колчака «верховным правителем России» и распространение его власти на Дальний Восток.
<b>1920 г., апрель</b>	– образование Дальневосточной республики.
<b>1920 г., 14 мая</b>	– признание Дальневосточной республики РСФСР.
<b>1921 г., январь</b>	– проведение выборов в Учредительное собрание ДВР.
<b>1921 г. (8–16 марта)</b>	– X съезд РКП(б). Начало перехода к нэпу.
<b>1922 г., апрель</b>	– избрание И.В. Сталина Генеральным секретарем ЦК РКП(б)
<b>1922 г., 30 декабря</b>	– I съезд Советов СССР. Образование СССР.
<b>1922 г., ноябрь – 1926 г., март</b>	– деятельность Дальневосточного революционного комитета – временного чрезвычайного органа власти на Дальнем Востоке.
<b>1923 г., 1 января</b>	– образование Дальневосточной области.
<b>1924 г., 31 января</b>	– утверждение первой Конституции СССР.
<b>1925 г., декабрь</b>	– XIV съезд партии. Переименование РКП (б) в ВКП(б).
<b>1926 г., январь</b>	– переименование Дальневосточной области в Дальневосточный край.
<b>1932 г.</b>	– ликвидация ВСНХ. Начало создания отраслевой системы управления промышленностью.
<b>1934 г.</b>	– реорганизация правоохранительных органов Создание НКВД СССР.

- 1936 г.,  
5 декабря** – принятие новой Конституции СССР.
- 1938 г.,  
20 октября** – Указ Президиума Верховного Совета СССР «О разделении Дальневосточного края на Хабаровский и Приморский края».
- 1941 г.,  
23 июня** – образована Ставка Главного командования (впоследствии преобразованная в Ставку Верховного командования).
- 1941 г.,  
30 июня** – образование Государственного комитета обороны (ГКО).
- 1941 г.,  
24 июня** – создание Совета по эвакуации.
- 1942 г.,  
30 мая** – образован Центральный штаб партизанского движения (ЦШПД).
- 1944 г.,  
1 февраля** – Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел в союзно-республиканский народный комиссариат».
- 1946 г.,  
март** – преобразование Совета народных комиссаров в Совет Министров и наркоматов в министерства.
- 1952 г.,  
октябрь** – XIX съезд ВКП (б), переименование ее в КПСС.
- 1953 г.,  
сентябрь** – избрание Н.С. Хрущева первым секретарем ЦК КПСС.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

---

---

## Приложение 1

### Высочайше утвержденное Положение об управлении Приморской области Восточной Сибири

*Именной указ, данный Сенату 31 октября 1856 года,  
распубликованный 14 ноября.*

*(Извлечения)*

Признавая необходимым из приморских частей Восточной Сибири образовать особую область под наименованием: Приморской области Восточной Сибири и утвердив рассмотренные Сибирским Комитетом, при сем прилагаемые Положение и штат Управления этой области, – Мы повелеваем: в состав оной обратить теперешнюю Камчатскую область, и затем Положение и штат Управления сей последней области, изданные 10 января 1851 года (24811), считать отмененными. – Правительствующий Сенат не оставит сделать надлежащие распоряжения к приведению сего в исполнение.

#### ***Положение***

§ 1. Управление Приморской области Восточной Сибири разделяется на *Общее* и *Частное*.

§ 2. *Общее* Управление принадлежит Главному Управлению Восточной Сибири, на основании учреждений его, и военному губернатору области, в пределах, означенных в настоящем Положении.

§ 3. Местопребывание военного губернатора есть Николаевск.

§ 4. При военном губернаторе состоят:

1) по части управления Сибирскою флотилией и портами Восточного Океана, штаб с особым начальником штаба; учреждение сей части составляет предмет особого Положения по морскому ведомству; и 2) по гражданскому управлению, канцелярия и другие чиновники, в штате означенные.

§ 5. *Частное* управление составляют:

а) Для всей области; окружной суд, окружное казначейство и окружной страпчий.

б) В округе Петропавловской – земский суд из исправника и двух заседателей.

в) В округах: Гижигинской и Удской – земский исправник с помощником его в каждой.

г) В селениях – волостные и сельские, а в кочевьях инородцев – родовые и другие начальники.

§ 6. Местопробывание чинов окружных: суда и казначейства, а также стряпчего есть Николаевск; чинов Петропавловского земского суда – Петропавловский порт; Гижигинского исправника с помощником – местечко Гижига, а Удского исправника – Удск.

## ***I. Права и обязанности военного губернатора***

§ 7. Существенный предмет должности военного губернатора Приморской области Восточной Сибири есть надзор за правильным и успешным действием всех управлений в области, исключая духовного, и доставление им потребных разрешений. (Учр. Сибир., ст. 30).

§ 8. Посему, в отношении гражданского управления в лице военного губернатора соединяются определенные Сибирским Учреждением права и обязанности сибирских губернаторов и их (губернских) Советов, в том пространстве, в каком предметы, им вверенные (Учр. Сибир., ст. 32, 33), могут быть в Приморской области, и какое определено нижеозначенными правилами сего Положения.

§ 9. Военный губернатор области, в отношении управлений сухопутными и морскими войсками, в области находящимися, состоит на правах начальника дивизии, а по делам военносудным на правах командира корпуса, входящего в состав армии.

§ 10. Военный губернатор есть начальник всех портов во вверенной ему области. Вес морские суда, в ней находящиеся, состоят в непосредственном его ведении, распоряжении и на его попечении.

§ 11. Впредь до учреждения таможен в области, военный губернатор есть блюститель и главный исполнитель постановлений, существующих в ней по таможенной части.

§ 12. Ведение военного губернатора области распространяется на Курильские острова, впрочем без изменения прав и преимуществ, дарованных на сии острова Российско-Американской Компании в 1844 году, и на землю Чукчей, кои продолжают управляться и судиться по существовавшему до 1822 года и в сем году подтвержденному порядку (Учр. об инор., ст. 62-66; Зак. о сост., ст. 1140-1 145, 1147).

§ 13. Военный губернатор области ежегодно, в определенный срок, представляет отчет по вверенному ему управлению, при всеподданнейшем рапорте, 6 собственные руки Его Императорского Величества. В то же время он представляет и в Главное Управление Восточной Сибири отчет, по Правилам и формам, для каждой части управления установ-

ленным, а копии с сего отчета доставляет министру внутренних дел и в канцелярию Сибирского Комитета.

§ 14. В случае болезни военного губернатора или отсутствия его из области, начальник штаба морского управления заведует гражданской частью области, со всеми правами и обязанностями, военному губернатору присвоенными.

## ***VII. Порядок подчинения, определения, увольнения, наград и взысканий***

§ 39. Военный губернатор области, в предметах гражданского управления, непосредственно подчиняется, на основании Сибирского Учреждения, как генерал-губернатору, так и совету Главного Управления Восточной Сибири; в прочих предметах вверенного ему управления он подчиняется генерал-губернатору лично.

§ 40. Посему военный губернатор по делам, превышающим власть его, получает от генерал-губернатора и чрез генерал-губернатора все распоряжения и разрешения, зависящие от власти Главного Управления и его личной, или же нисходящие к губернатору от начальства высшего.

§ 41. В области все места и власти гражданского, военного и морского ведомств подчиняются военному губернатору на основании сего Положения и неизменяемых им общих постановлений.

§ 42. Военный губернатор и начальник штаба его по управлению Сибирскою флотилиею и портами Восточного Океана, назначаются из морских чинов. Первый определяется и увольняется Именным Высочайшим указом Правительствующему Сенату, и сверх того Высочайшим приказом; второй Высочайшим приказом по морскому ведомству.

43. Прочие чиновники гражданской части в области определяются и увольняются военным губернатором, однако ж, исключая канцелярских чиновников и служителей, не иначе как с утверждения генерал-губернатора. Сверх того утверждение в службе, определенных губернаторам медицинских чиновников, со дня вступления их в Должность, зависит от министерства внутренних дел.

§ 44. Избранные обществами головы и старосты в волостях и кочевьях (Учр. Сибир., ст. 137, 138, 148, 149, 180), утверждаются военным губернатором.

§ 45. Военный губернатор разрешает отпуска служащим, на шесть месяцев с сохранением жалованья, и на год с сохранением должности без жалованья, если чиновник увольняется в отпуск далее тысячи пяти сот верст от места службы его.

§ 46. Представления о наградах по всем частям управления своего, военный губернатор вносит к генерал-губернатору. От усмотрения генерал-губернатора зависит дальнейшее движение сих представлений.

*Примечание.* На служащих в Приморской области Восточной Сибири распространяются все преимущества, предоставленные служащим в Камчатской области. Вдовы чиновников, служивших в области беспорочно и с достаточными о успехах по сей службе, удостоверениями, в случае выезда из области в другие места, снабжаются прогонными деньгами, по чинам умерших мужей, до места, куда они выехать пожелают, и сверх того выдается им в пособие половинное жалование по последней должности мужей их, а за время нахождения в пути до Иркутска, и провиант, хотя бы мужья не успели выслужить всего срока.

**Высочайше утвержденное мнение Государственного  
Совета «Об учреждении Приамурского  
генерал-губернаторства»**

от 16 июня 1884 г.

Государственный Совет, в Соединенных Департаментах Законов и Государственной Экономии и в Общем Собрании, рассмотрев представление Министра Внутренних Дел об учреждении Приамурского генерал-губернаторства, мнением положил:

I. Области Забайкальскую, Амурскую и Приморскую, а также Владивостокское военное губернаторство и остров Сахалин, изъять из ведения Главного Управления Восточной Сибири и подчинить главному начальству отдельного генерал-губернатора, которому присвоить наименование Приамурского.

II. Права и обязанности Приамурского генерал-губернатора, отношении управления вверяемым ему краем, определить на основаниях, установленных для генерал-губернатора Восточной Сибири, с нижеследующими изменениями и дополнениями:

1) Сверх дел, исчисленных в статье 18 Учреждения управления Сибирских губерний и областей, непосредственному ведению Приамурского генерал-губернатора предоставляются также те из указанных в статье 19 означенного Учреждения предметов, которые останутся в силе за имеющими последовать изменениями по судебной части в Сибири. Из сего исключаются: а) пререкания о подсудности или принадлежности дел между областными местами и должностными лицами Приамурского края, не подлежащие разрешению областного начальства и б) дела горные и по частным золотым промыслам. Означенные пререкания поступают на рассмотрение Правительствующего Сената, а относительно дел горных и по частным золотым промыслам соблюдается правило, постановленное в пункте сей статьи.

2) По надзору за судебными местами, определению должностных лиц судебного ведомства и вообще по предметам, до судебной части относящимся, Приамурский генерал-губернатор действует на основании

правил о некоторых изменениях по судоустройству и судопроизводству в губерниях Тобольской и Томской и в Восточной Сибири, соединяя в своем лице по делам, возникающим во вверенном ему крае, права и обязанности генерал-губернатора и Совета Главного Управления Восточной Сибири.

3) Состоявшиеся на торгах цены по подрядам, поставкам и другим обязательствам с казною подлежат утверждению генерал-губернатора лишь в том случае, если сумма, на все предприятие требуемая, простирается свыше десяти тысяч рублей. Не меньшую же сумму торги, контракты и условия утверждаются роенными губернаторами и начальником острова Сахалина, по принадлежности.

4) Из прочих предметов хозяйственного управления, отнесенных к ведению главного местного начальства (Учр. Сибир., ст. 19, § III), генерал-губернатор имеет право предоставлять разрешению подведомственных ему военных губернаторов и начальника острова Сахалина те дела, относительно которых признает згу меру полезною.

5) Управление горною частью Приамурского края остается в ведении горного отделения Главного Управления Восточной Сибири, которое по делам, касающимся сего края, действует на правах горного управления и сносится непосредственно с горным Департаментом министерства государственных имуществ.

III. Избрание населенного места в пределах Приамурского края для постоянного пребывания главного начальника онаго и состоящего при нем управления предоставить самому генерал-губернатору, с тем, чтобы об избранном месте постоянного пребывания, а равно о каждой перемене, он доносил Правительствующему Сенату, доводил до сведения министерств и главных управлений и объявлял во всеобщее сведение посредством припечатания в местных ведомостях.

IV. Управление Приамурского генерал-губернатора образовать в составе и на основаниях, определенных временным штатом онаго.

V. Проект означенного штата поднести к Высочайшему Его Императорского Величества утверждению и, по воспоследовании онаго, привести в действие, вместе с указанными в статьях II и III мерами, сроком на три года.

VI. Исчисленный временным штатом Управления Приамурского генерал-губернатора ежегодный расход, в размере пятидесяти девяти тысяч пятисот рублей, обратить на счет дарственного казначейства и вносить, начиная с 1 января 1885 года, в подлежащие разделения расходных смет министерств внутренних дел и государственных имуществ по принадлежности. Сумму, потребную на покрытие сего расхода в кушем году, в том количестве, сколько по расчету будет причитаться, со дня введения в действие настоящего узаконения, обратить на кредит в три миллиона рублей, назначенный по Государственной Росписи на

удовлетворение предусмотренных финансовыми сметами экстренных расходов.

VII. Лесного ревизора Приморской области, числящегося при Главном правлении Восточной Сибири, перечислить в состав управления Приамурского генерал-губернатора, передав, в ведение вето последнего кредит, ассигнуемый по смете лесного департамента на содержание означенного чиновника.

VIII. Остающиеся неизрасходованными суммы из назначенных по действующей смете министерства внутренних дел в распоряжение генерал-губернатора Восточной Сибири кредит: а) в 31.625 рублей – на удовлетворение чрезвычайных потребностей по Амурскому краю, б) в 15.000 рублей – для споспешествования заселению острова Сахалина и южного побережья Приамурского края ив) в 3.000 рублей – на расходы по управлению Командорскими островами, – передать в ведение Приамурского генерал-губернатора, для употребления оных на предметы их назначения, в мере действительной надобности. Затем, на будущий 1885 год ассигновать сии кредиты в распоряжение Приамурского генерал-губернатора в нынешнем их размере полностью.

*Резолюция.* Его Императорское Величество воспоследовавшее мнение в Общем Собрании Государственного Совета, об учреждении Приамурского генерал-губернаторства. Высочайше утвердить соизволил и повелел исполнить.

На подлинном Собственною Его Императорского Величества рукою написано:

**«Быть по сему».**

*Источник:* Дальний Восток России: из истории системы управления.

Документы и материалы. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства / авт.-сост. Н.А. Троицкая, А.А. Торопов. Владивосток, 1999.

**Краткие сведения о государственных деятелях Сибири  
и Дальнего Востока России (XIX в. – 1917 г.)**

*Генерал-губернаторы Восточной Сибири*

*Лавинский Александр Степанович (1776–1844 гг.)*

*Действительный статский  
советник.*

Первый Восточно-Сибирский  
генерал-губернатор (1822–  
1833 гг.).

Был освобожден от должности в  
связи с назначением в Государст-  
венный совет.



*Сулима Николай Семенович (1777–1840 гг.)*

*Генерал-лейтенант.*

Участвовал в наполеоновских  
войнах. 6 декабря 1833 г. назначен  
генерал-губернатором Восточной  
Сибири, через год переведен на  
должность командира Отдельного  
Сибирского корпуса.

В январе 1836 г. уволился в от-  
ставку с военной службы по со-  
стоянию здоровья. Последние го-  
ды жил в Петербурге.



### ***Броневский Семен Богданович (1786–1858 гг.)***

#### ***Генерал-губернатор Восточной Сибири.***

В Сибирь прибыл подпоручиком в 1808 г. и прослужил до 1857 г. Будучи капитаном, Броневский обратил на себя внимание Сперанского, который назначил его, с производством в полковники, начальником Омской области. Император Николай, лично узнав Броневского, назначил его генерал-губернатором Восточной Сибири (1834–1837 гг.). Броневский С.М. первый учредил русские колонии в сибирской степи, организовал военные силы в Восточной Сибири и т.д.

В 1857 г. в чине генерал-майора был назначен сенатором в Петербург.

### ***Руперт Вильгельм Яковлевич (1787–1849 гг.)***

Участвовал в русско-турецких войнах 1806–1812 гг., 1828–1829 гг., в Отечественной войне 1812 г., в европейских походах 1813–1814 гг. Во время восстания декабристов был в Зимнем дворце, поддерживал Николая I.

В 1826 г. получил чин генерал-майора, 1833 г. – генерал-лейтенанта. С 1837 по 1847 гг. занимал пост генерал-губернатора Восточной Сибири. Оставил заметный след в региональной социально-экономической сфере. Уделял внимание улучшению путей сообщения. Инициировал строительство дороги вокруг Байкала до Кяхты. Содействовал развитию частной золотопромышленности. Учредил Девичий институт в Иркутске.

Отставка Руперта была связана с отсутствием у него серьезной поддержки при императорском дворе, а также конфликтом с влиятельным жандармским ведомством.



*Муравьев-Амурский Николай Николаевич (1809–1881 гг.)*



*Граф, генерал губернатор Восточной  
Сибири (1847–1861 гг.),  
член Государственного Совета.*

В 1827 г. окончил Пажеский корпус. Участвовал в русско-турецкой войне (1828–1829) и Польском походе 1831 г. В 1846 г. занимал должность тульского военного и гражданского губернатора. Отличался либеральными взглядами, одним из первых поднял вопрос об отмене крепостного права. Будучи генерал-губернатором Восточной Сибири проводил активную деятельность по изучению, освоению и заселению дальневосточных областей и расширению торговых связей. Был одним из тех, кто поддержал Амурскую экспедицию Г.И. Невельского перед окончательным разграничением территорий между Россией и Китаем. Был уполномочен вести переговоры с китайским правительством и подписал Айгуньский договор 1858 г., утвердивший государственную границу России с Китаем по Амуру, за что получил титул графа Амурского. Был инициатором присоединения Южного Приморья к России. В 1859 г. на пароходе «Америка» совершил плавание вдоль приморского побережья, в ходе которого получили свои названия залив Петра Великого, Амурский залив, Уссурийский залив, порт Владивосток.

С 1861 – в отставке, был членом Государственного Совета. Умер в Париже. В 1991 прах Н.Н. Муравьева-Амурского перенесен во Владивосток.

### *Корсаков Михаил Семенович (1826–1871 гг.)*

В 1848 г. назначен по особым поручениям к Н.Н. Муравьеву, генерал-губернатору Восточной Сибири. Был командирован на Камчатку для перенесения Охотского порта в Петропавловск. В 1854 г. снарядил экспедицию на реке Амуре и сам в ней участвовал. В том же году он приехал в Санкт-Петербург для снаряжения второй амурской экспедиции, а в 1855-м был назначен командующим амурскими войсками. В 1860 году Корсаков был назначен председателем совета Главного управления Восточной Сибири, в 1862 г. – генерал-губернатором.

Его именем были названы пост Корсаковский и поселение Приморья Корсаковское.



### *Синельников Николай Петрович (1805–1894 гг.)*



*Генерал от кавалерии, владимирский, волынский, московский и воронежский губернатор.*

С 1871 по 1873 гг. занимал пост генерал-губернатора Восточной Сибири. Его правление отмечено: борьбой с местной чиновничьей коррупцией; улучшением крестьянского землевладения и земледелия; устройством сельских школ, улучшением быта ссыльно-каторжных, устройством воспитательного дома, благородного собрания, общественного сада, театра.

С 1874 г. Синельников, назначенный сенатором, проживал в Петербурге, затем в Харькове.

**Фредерикс Платон Александрович (1828–1888 гг.)**

**Барон. Генерал-адъютант,  
генерал-майор.**

Восточно-сибирский генерал-губернатор и командующий войсками Восточно-Сибирского военного округа с 1873 по 1879 г. До назначения в Иркутск – начальник Варшавского жандармского округа. С 1873 г. генерал-лейтенант.

Отставлен от должности в связи с назначением в Государственный совет.



**Анучин Дмитрий Гаврилович (1833–1900 гг.)**



**Генерал от инфантерии, генерал-губернатор Восточной Сибири, сенатор, военный писатель.**

Один из инициаторов переселения крестьян на Дальний Восток морем, создания Добровольного флота.

В 1884–1885 годах при участии Анучина и под его руководством вышли в свет 8 томов «Сборника главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью».

01.05.1885 назначен сенатором во 2-й департамент Сената и зачислен по Забайкальскому казачьему войску.

Умер в Санкт-Петербурге, похоронен на Новодевичьем кладбище.

Именем Дмитрия Гавриловича Анучина названы залив и пролив на острове Сахалин, село и райцентр в Приморском крае.

## *Генерал-губернаторы Приамурского края*

*Корф Андрей Николаевич (1831–1893 гг.)*

*Барон. Первый генерал-губернатор  
Приамурского края, командующий  
военным округом.*

Назначен генерал-губернатором в 1884 г. При нем было организовано бесплатное переселение крестьян из европейских губерний России морским путем через Одессу, началось строительство Уссурийской железной дороги, благоустройство Хабаровска. Большое внимание уделял строительству школ. В 90-х гг. XIX в. в Приамурском крае школ на душу населения было больше, чем в Сибири. В эти годы получило развитие местное церковно-миссионерское дело. Своеобразным итогом деятельности генерал-губернатора А.Н. Корфа стал третий «съезд сведущих людей» в Хабаровске, состоявшийся в январе 1893 г.

7 февраля 1893 г. барон А.Н. Корф скоропостижно скончался. Его похоронили в Успенском соборе г. Хабаровска.



*Духовской Сергей Михайлович (1838–1901 гг.)*

*Генерал-лейтенант.*



Назначен Приамурским генерал-губернатором в 1893 г. В крае проводил политику по созданию «могучего оплота» России на Дальнем Востоке. Способствовал исследованию ресурсов края, развитию местной промышленности, торговли, улучшению путей сообщения. При нем усилился приток переселенцев на Амур. Начали выходить первые газеты, создавались учебные заведения, библиотеки, музеи. С.М. Духовской покровительственно относился к местным народам Амура, старался не нарушать их самобытность, поощрял национальные праздники. Положительное влияние на общество оказывал нравственный облик генерал-губернатора: он был воздержан в личной жизни, не терпел грубой лести, был честен и неподкупен, любил искусство.

## *Гродеков Николай Иванович (1843–1913 гг.)*

### *Генерал-лейтенант, командующий войсками, наказной атаман Приамурского казачьего войска.*

Работал помощником С.М. Духовского и в 1898 г. назначен генерал-губернатором. Руководил Приамурским отделением Русского географического общества, поддерживал экспедиции В.К. Арсеньева. Был создателем Хабаровского краеведческого музея, которому завещал свои коллекции, личные ценности и ценные бумаги. В соответствии с его программой развития образования было открыто 37 начальных школ, 1 прогимназия, 1 реальное училище, кадетский корпус в Хабаровске; 17 начальных училищ были преобразованы в двухклассные. Планировалось открытие ряда профессиональных технических училищ. Н.И. Гродеков был в числе лиц, открывших в 1899 г. Восточный институт во Владивостоке.

С 1902 г. – Член Государственного Совета в Петербурге.



### *Суботич Деан Иванович*

#### *Приамурский генерал-губернатор с марта по сентябрь 1903 г.*



До назначения на Дальний Восток служил на Кавказе, после чего назначался помощником начальника штаба войск Приамурского военного округа в 1894 году и являлся составителем первого плана мобилизации войск, разработанного им на случай войны с Японией. За время короткого пребывания во главе Приамурского края можно отметить созванный им в Хабаровске съезд выдающихся деятелей Приамурья, результатом которого было капитальное собрание материалов по этому далекому краю: «Труды IV Хабаровского съезда, созванного Приамурским генерал-губернатором генерал-лейтенантом Д.И. Суботичем / под редакцией секретаря съезда Н.В. Слюнина. Хабаровск, 1903».

### *Линеви́ч Николай Петро́вич (1838–1908 гг.)*

#### *Приамурский генерал-губернатор в 1903–1904 гг.*

Генерал-лейтенант Н.П. Линеви́ч прошел войсковую службу на Дальнем Востоке, прежде чем был назначен генерал-губернатором Приамурского края. С 1895 года он – командующий войсками Южно-Уссурийского отдела округа. В конце 1903 – начале 1904 годов Н.П. Линеви́ч – исполнял должность приамурского генерал-губернатора, а в Русско-японскую войну был назначен командующим русской армией в Маньчжурии (после А.Н. Куропаткина).

За недостаточно активную борьбу с революционным движением Н.П. Линеви́ч был снят с должности.



### *Хрещатицкий Ростислав Александрович (1841–1906 гг.)*

#### *Генерал от кавалерии.*



Высочайшим приказом 14 ноября 1904 года Р.А. Хрещатицкий был назначен командующим войсками Приамурского военного округа, войсковым наказным атаманом Приамурских казачьих войск. 2 декабря 1904 года Р.А. Хрещатицкий назначается исполняющим делами приамурского генерал-губернатора, в конце 1905 года – действительным Приамурским генерал-губернатором. Однако 20 января 1906 г. он умер в Хабаровске. Его прах был перевезен на родину и похоронен в Новочеркасске.

*Унтербергер Павел Федорович (1842–1921 гг.)*

*Инженер-генерал, военный губернатор Приморской области (1888–1897), Приамурский генерал-губернатор (1906–1910), сенатор, член Государственного совета, почетный гражданин г. Хабаровска и г. Владивостока.*

П.Ф. Унтербергер был непосредственно причастен к началу строительства Амурской железнодорожной магистрали. Он укрепил штаб округа офицерами, окончившими Академию Генерального штаба, усилил Амурскую военную флотилию бронированными канонерскими лодками, немало сделал для охраны приграничных вод.

Глубоко понимавший необходимость всесторонних исследований края как важнейшего условия его освоения, П.Ф. Унтербергер поощрял деятельность Общества изучения Амурского края, Приамурского отдела Русского географического общества, путешественников и исследователей. П.Ф. Унтербергер являлся автором фундаментальных трудов по экономике и статистике Дальнего Востока.

После революции 1917 г. эмигрировал.



*Гондатти Николай Львович (1861–1946 гг.)*



*Последний генерал-губернатор  
Приамурского края (1911–1917).*

Первый гражданский генерал-губернатор. Этнограф, приват-доцент Московского университета. При Гондатти было завершено строительство Амурской железной дороги, созданы заповедник «Кедровая падь», Южно-Уссурийский отдел Российского географического общества. В начале марта 1917 по приказу Хабаровского комитета общественной безопасности был арестован и отправлен под конвоем в Петроград, в Чрезвычайную комиссию по расследованию беззаконий и злоупотреблений, совершенных царскими министрами и крупными сановниками. Был отпущен на свободу. В конце мая 1917 г. ушел в отставку. По приглашению университета в Хельсинки он читал лекции по этнографии, затем перебрался в Харбин, где с 1918 г. служил начальником земельного отдела Китайско-восточной железной дороги (КВЖД).

В июле 1922 Приамурский земский собор выдвинул Гондатти на пост Временного правителя Приамурского государства, но он снял свою кандидатуру. Умер в Харбине.

### Краткие сведения о лидерах антибольшевистских правительств и Дальневосточной Республики

*Колчак Александр Васильевич (1874–1920 гг.)*



*Один из организаторов и руководителей белого движения*

В России, известный исследователь Арктики, адмирал.

Родился в семье офицера в С.-Петербурге. Один из разработчиков

Большой морской программы возрождения российского

Военно-морского флота. В 1916 – нач. 1917 гг. командующий

Черноморским флотом. После февраля 1917 г. начальник морской военной миссии в США. В декабре 1917 г. был принят на британскую службу.

В октябре 1918 прибыл в Омск, с 4 ноября являлся военным и морским министром Уфимской директории. 18 ноября 1918 г. произвел переворот, установил в Сибири и на Дальнем Востоке военную диктатуру, объявив себя «Верховным правителем». В результате летнего наступления Красной Армии 1919 г. главная группа войск Колчака была разбита. 6 января 1920 г. Колчак подписал приказ о сложении с себя звания «Верховного правителя». Был арестован 15 января 1920 г. белочехами и выдан эссеро-меньшевистскому «Политическому центру», а впоследствии передан Иркутскому военному революционному комитету.

Расстрелян 7 февраля 1920 г.

### *Григорий Михайлович Семёнов (1890–1946 гг.)*

Родился в семье казацкого старшины, свободно владел монгольским и бурятским языками. Окончил Оренбургское военное училище, сражался на фронтах I мировой войны. Кавалер Ордена Святого Георгия. При Временном правительстве находился в Петрограде, предложил генералу А.А. Брусилову план военного переворота и уничтожения вождей партии большевиков. План был отвергнут, Временное правительство командировало Семенова в Забайкалье для вербовки в воинские части монгол и бурятов. Сформировав из них и казаков отряд, названный им Особым Маньчжурским, Семенов воспользовался восстанием чехословаков и ликвидировал советскую власть в Чите и Забайкалье.



Фактический глава белого государственного образования в Забайкалье Г.М. Семенов формально подчинился Верховному правителю России адмиралу Колчаку, главе правительства юга России генералу Врангелю. 4 января 1920 Колчак передал Семёнову всю полноту военной и гражданской власти на Востоке России. Под руководством Семенова оказалось самостоятельное государство под названием Российская Восточная окраина (РВО), которое существовало за счет поддержки со стороны Японии до сентября 1921 г.

14 сентября 1921 г. покинул Россию. Жил в Японии и Китае. Стал одним из лидеров белой эмиграции на Дальнем Востоке. Не прекращал борьбы против Советской России; занимался организацией диверсионной и разведывательной деятельности.

22 августа 1945, после разгрома советскими войсками японской Квантунской армии, был арестован в Дайрене сотрудниками СМЕРШа и отправлен в Москву. 30 августа 1946 приговорен Военной коллегией Верховного суда СССР к смертной казни через повешение; в тот же день приговор привели в исполнение. Его дети также были репрессированы: сын Вячеслав и дочери Татьяна, Елизавета и Елена (в тюрьме сошла с ума) осуждены на 25 лет лагерей, сын Михаил застрелен при этапировании.

*Дитерихс Михаил Константинович (1874–1937 гг.)*



*Один из руководителей белого движения в Приморье, генерал царской и белой армии. Монархист.*

Род рыцарей Дитерихсов (тогда – Дитрихштейнов) уходит корнями в Средневековье, в Моравское княжество. В России Дитерихсы появились при Анне Иоанновне и неизменно участвовали в ратных делах на благо России. В 1900 г. Михаил Константинович окончил Николаевскую Академию Генерального штаба. Участник первой мировой войны. После Октябрьской революции выступил против Советской власти. Один из организаторов антисоветского мятежа чехословацкого корпуса (1918). В июле 1919 служил у адмирала Колчака командующим Сибирской армии, в июле-ноябре 1919 – командовал Восточным фронтом Военного министерства Омского правительства. В последние дни колчаковской диктатуры назначен главнокомандующим всеми военными силами Сибири. В июне 1922 Земским Собором Приморья избран «единоличным правителем и воеводой земской рати» свободной от большевиков Российской империи.

В октябре 1922 г. эмигрировал с остатками белой армии в Маньчжурию (Китай). Умер в Шанхае.

*Петр Михайлович Никифоров (188 –1974 гг.)*

*Председатель Дальбюро ЦК  
РКП(б)  
и премьер-министр Дальнево-  
сточной  
республики (ДВР) в 20-е годы.*



Первый председатель Совета министров ДВР (так называемой «буржуазной республики») сумел не только оздоровить экономику региона, но и ввел в обращение полноценный золотой рубль.

Не без влияния Никифорова В.И. Ленин принял решение ввести нэп. В его правительстве плодотворно трудились большевики, эсеры, народные социалисты и кадеты, крупные русские промышленники и банкиры, даже члены бывшей сибирской Директории. Впоследствии деятельность народного премьер-министра старались всячески замалчивать, а сам он, уйдя в отставку, не занимался государственной деятельностью. Лишь в 1972 году (в связи с 90-летием) Никифоров П.М. был награжден орденом Октябрьской революции.

**Краснощеков Александр Михайлович (1880–1937 гг.),**  
(наст. фамилия и имя – Краснощек Абрам Моисеевич)



***Председатель правительства  
Дальневосточной республики.  
Из семьи приказчика.***

В социал-демократическом движении с 1897. В 1902 эмигрировал в Германию, в 1903 – в США. Работал портным, маляром. В 1912 окончил Чикагский университет. Был адвокатом по профсоюзным делам, ректором рабочего института, где читал лекции по экономике и юрисдикции. После Февральской революции в июле 1917 приехал во Владивосток, в августе был принят в РСДРП (б), избран депутатом Владивостокского Совета рабочих и солдатских депутатов. 12-20 декабря был председателем третьего краевого съезда Советов в Хабаровске. На этом съезде (и последующих 4-м и 5-м съездах) избран председателем Краевого комитета Советов (с мая 1918 – Дальневосточный Совет народных комиссаров). 6 марта 1918 г. арестован в Благовещенске во время казачьего выступления под руководством атамана И.М. Гамова, 12 марта освобожден революционными войсками. С сентября 1918 г. на подпольной партийной работе в районах Дальнего Востока и Сибири. В 1920-1921 гг. – один из организаторов и руководителей Дальневосточной республики. С 1921 – на государственной и хозяйственной работе.

В 1937 необоснованно репрессирован, реабилитирован посмертно.



1922 год. Лидеры **Временного Приамурского Правительства**.  
Министр иностранных дел Н.Д. Меркулов, адмирал Г.К. Старк,  
председатель С.Д. Меркулов

*Меркулов Николай Дионисович (1869–1945 гг.)*

С 1887 в течение 10 лет служил в «Товариществе Амурского пароходства», сначала мелким служащим, затем командовал пароходом, заведовал ремонтом и сборкой судов. В 1897 – компаньон в транспортной конторе николаевского купца Г.Н. Курбатова.

В нач. XX в. – благовещенский купец 1-й гильдии, учредитель акционерной компании под названием «Акционерное общество пароходства и морского, речного и сухопутного транспорта для Дальнего Востока», которая просуществовала до 1904. Позднее стал купцом 2-й гильдии во Владивостоке, совладельцем спичечной фабрики. В 1921 г. вместе с братом Спиридоном Дионисовичем вошли в состав «Совета съезда несоциалистических организаций», а затем возглавили Временное Приамурское правительство, известное в литературе под названием меркуловского.

После передачи Временным Приамурским правительством власти Приамурскому государственному образованию (глава М.К. Дитерихс) 8 августа 1922 г. стал начальником Управления ведомства иностранных дел. Эмигрировал в Китай. В 1923–1931 гг. был старшим советником шаньдунской провинции маршала Чжан Зунчана, вице-председателем Совета объединенных российских организаций в Шанхае.

Скончался в 1945 г. в Циндао.

*Меркулов Спиридон Дионисович (1870–1957 гг.)*

Окончил юридический факультет Петербургский университета. С 1898 вошел в пароходную компанию «Г. Н. Курбатов и К°». В ноябре 1902 арендовал у А. И. Суворова спичечную фабрику на Седанке. Являлся членом Приморской областной комиссии по рабочему вопросу (1912).

В 1921 вместе с братом Николаем Дионисовичем вошли в состав «Совета съезда несоциалистических организаций», а затем возглавили Временное Приамурское правительство. После передачи Временным Приамурским правительством власти Приамурскому государственному образованию (глава М.К. Дитерихс) и вследствие возникших разногласий летом 1922 года ушёл в отставку и убыл в эмиграцию. Проживал в США, скончался в 1957 году в г. Сан-Франциско.

*Источник:* Матханова Н.П. Генерал-губернаторы Восточной Сибири. Новосибирск, 1998; Приморский край.

Краткий энциклопедический справочник. Владивосток, 1997.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

---

---

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	1
Глава 1. ГОСУДАРСТВО, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ.....	5
1.1. Происхождение государства, его основные признаки и функции .....	5
1.2. Понятие, особенности и методы государственного управления .....	10
1.3. Понятие и проблемы трактовки местного самоуправления .....	11
Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИЕВСКОЙ РУСИ .....	14
2.1. Возникновение древнерусского государства .....	14
2.2. Государственное управление в период раннефеодальной монархии, раздробленности и монгольского ига .....	16
Глава 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА (XV–XVII вв.).....	25
3.1. Условия образования московской государственности.....	25
3.2. Эволюция высших институтов управления в период сословно-представительной монархии .....	27
3.3. Развитие центральной, местной и территориальной систем управления .....	31
3.4. Особенности управления сибирскими и дальневосточными землями .....	38
3.5. Формирование основ государственной службы .....	41
Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII–XIX вв.).....	44
4.1. Реорганизация высших органов государственного управления в условиях абсолютизма .....	44
4.2. Система отраслевого управления (коллежская и министерская реформы).....	52

4.3. Реформы административно-территориального устройства и местного самоуправления .....	55
4.4. Специфика административных преобразований в Сибири и на Дальнем Востоке .....	66
4.5. Развитие института государственной службы .....	73
<b>Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ</b>	
<b>В НАЧАЛЕ XX в.</b> .....	77
5.1. Высший, центральный и местный уровни управления Российской империи (1905 – февраль 1917 гг.) .....	77
5.2. Государственное управление в период «двоевластия» (февраль – октябрь 1917 г.) .....	84
<b>Глава 6. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (1917–1953 гг.)</b> .....	
6.1. Государственное управление в период Гражданской войны и интервенции (1917–1920 гг.) .....	88
6.2. Создание и деятельность антибольшевистских правительств. Власть и управление в Сибири и на Дальнем Востоке (1918–1922 гг.) .....	92
6.3. Образование СССР и формирование советской административно-командной системы управления (1920–1930-е гг.) .....	99
6.4. Изменения государственного управления в годы Великой Отечественной войны и восстановительного периода .....	105
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	114
<b>СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ</b> .....	116
<b>ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ</b> .....	128
<b>ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ</b> .....	138
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	147

Научное издание

**Лаврентьев** Александр Валентинович

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ  
(конец IX – первая половина XX в.)**

Часть 1

Учебное пособие

Редактор Л.И. Александрова  
Компьютерная верстка М.А. Портновой

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 03816 от 22.01.2001

Подписано в печать .02.2010. Формат 60×84/16.  
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. .  
Уч.-изд. л. . Тираж экз. Заказ

---

Издательство Владивостокский государственный университет  
экономики и сервиса  
690600, Владивосток, ул. Гоголя, 41  
Отпечатано: множительный участок ВГУЭС  
690600, Владивосток, ул. Державина, 57