

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

А.В. Лаврентьев, Л.М. Медведева

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



Учебное пособие

Министерство образования и науки Российской Федерации

Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса

А.В. ЛАВРЕНТЬЕВ
Л.М. МЕДВЕДЕВА

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

Учебное пособие

Владивосток
Издательство ВГУЭС
2016

УДК 35
ББК 67.401
Л13

Рецензенты: *С.М. Дударенок*, д-р ист. наук, профессор каф. отечественной истории и архивоведения (ДФУ)

Н.А. Шабельникова, д-р ист. наук, проф. каф. гуманитарных дисциплин Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России

Лаврентьев, А.В.

Л 13 ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (конец IX – XX в.) [Текст]: учебное пособие / А.В. Лаврентьев, Л.М. Медведева ; Владивостокский государственный университет экономики и сервиса. – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2016. – 188 с.

ISBN 978-5-9736-0306-9

Рассматриваются основные этапы развития отечественного государственного управления с конца IX по XX в. Показаны специфические условия формирования российского государственного аппарата и организационно-бюрократической модели осуществления власти. Отражены ключевые тенденции становления современной системы государственного управления. Проанализированы отличительные особенности формирования местных институтов руководства на дальневосточных территориях. По наиболее дискуссионным аспектам приводятся современные исследовательские точки зрения.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» на базе ФГОС ВО, а также может использоваться при подготовке к практическим занятиям по курсу «История» студентами всех направлений бакалавриата негуманитарных профилей.

Ключевые слова: история, управление, государство, власть, регион

УДК 35
ББК 67.401

ISBN 978-5-9736-0306-9

© Владивостокский государственный университет экономики и сервиса, оформление, 2016

© Лаврентьев, А.В., Медведева Л.М., текст, 2016

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление как особая сфера деятельности в каждой стране имеет свои исторические условия формирования. Россия в этой области наряду с универсальными процессами, характерными для большинства стран, обладает некоторыми отличительными особенностями.

Начиная со времени московской централизации вплоть до распада советского строя роль государства в регулировании всех социальных процессов была традиционно определяющей и доминирующей. Общественные инициативы не играли существенной роли в решении вопросов государственной власти и управления. В 90-е гг. XX в. другой крайностью стала во многом упрощенная методика заимствования зарубежных организационно-управленческих моделей, которая явственно продемонстрировала свою непродуктивность в условиях российской действительности. 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». Предоставление статуса «самоуправления» местному уровню, изменение его правовой базы также не дали быстрых желаемых результатов и усугубили неразбериху в вопросах компетенции и ответственности низовых органов власти.

В настоящее время процесс трансформации государства продолжается. Власть и общество подвергаются все новым испытаниям на прочность и жизнеспособность. В связи с этим ретроспективный анализ периодов становления и развития отечественной системы управления на современном этапе чрезвычайно важен и актуален. Как справедливо заметил современный историк А.А. Белоусов: «... государство остается недоступным проектному подходу, так как оно не может быть создано по некоторому изначальному замыслу или проекту подобно тому, как создается корабль или компьютер» [11. С. 63]. Нельзя придавать забвению и игнорировать обстоятельства, эволюцию и традиции отечественного государственного управления. Накопленный многовековой исторический опыт не только имеет познавательное значение, но и должен способствовать формированию сравнительно-аналитических навыков при исследовании современных тенденций и инструментов развития государственной системы.

Тема 1. ГОСУДАРСТВО, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

1.1. Возникновение государства, его основные признаки и функции

На определенном историческом этапе родоплеменные отношения сменяются государственными. Возникновение государства закономерно 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, 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 Средневековье, 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, 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 фактора, роль семьи в формировании государственности учитыва-

ется и в современных трактовках ее появления (в частности, возникновение так называемых «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). В целом, 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 составляют либо 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 следовательно, 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, поэтому 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 таковых 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, 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 значительно 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, тесно связывает происхождение государства 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 и 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 ключевыми для всего процесса (на чем настаивает марксистская трактовка образования государства) эти факторы назвать 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: 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 отношений 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 его ключевые признаки, например:

- 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 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); 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 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 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 (экологическая 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 разновидность 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 существенным 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 [6. С. 11].

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.

Поскольку государство является неотъемлемой частью политической системы, то на его управление влияет сложившийся политический режим. 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 имеет три структурных уровня:

- институциональный – является связующим звеном государственной политики и государственного управления и отвечает за определение стратегических целей и способов их реализации;
- административный – отвечает за планирование, организацию и контроль управленческих процессов;
- технологический – предполагает удовлетворение конкретных социальных потребностей¹.

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 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.

1.3. Местное самоуправление: определение и основные модели

Первоначальные формы локально-территориальной самоорганизации населения сложились гораздо раньше государства. С возникновением последнего происходили постепенное отчуждение органов местного самоуправления и обретение ими уже собственного институционального статуса. Оформление принципов самоуправления относится еще к периоду древнеримской государственности, где и появляется ставшее привычным для нас слово «муниципальный», которое по сути своей является синонимом «местный» и буквально означает «принимать на себя ношу».

В науке до настоящего времени нет 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) [2. С. 42]. 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 теории¹. 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.

¹ 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.

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

- самоуправляющимся;
- частично самоуправляющимся, а частично подчиненным государству;
- полностью подчиненным государству [42. С. 26].

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» [19. С. 9].

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.

Контрольные вопросы

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.

Тема 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 так называемой 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, проявлявшийся 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 полугодарственных 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: 1) славянские племена прошли длительный эволюционный путь общественно-политического развития, результатом чего явилось образование ранних форм государства; 2) важнейшим в процессе образования древнерусской государственности был внешний фактор, а именно варяжское завоевание.

Таким образом, возникает вопрос о так называемой «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)» [35. С. 6]. 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 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. Несмотря на то, что Киевская Русь в Восточной Европе являлась определенным аналогом знаменитой империи Карла Великого, их серьезно отличали основополагающие принципы государственности. Восточнославянские племена объединялись преимущественно силовыми, завоевательными методами. 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 определила дальнейший мобилизационно-распорядительный характер управления. На территориях, включенных в состав Киевской Руси, отсутствовали правовые и монотеистические религиозные традиции, которые бы стабилизировали социально-политическую ситуацию. Отсутствие привычки платить налоги у покоренных славянских племен заставляли первых киевских князей со своими дружинами осуществлять систематические рейды с целью полюдья [3. С. 55–69].

После образования Киевской Руси постепенно складывается княжеско-дружинная система управления. Основу ее составляло сочетание нескольких элементов: монархического, выразившегося 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.

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. бояр – 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, волостели – в сельской местности. «В подчиненных городских областях, – пишет В.О. Ключевской, – по городам Чернигову, Смоленску и др. князья сажали своих наместников, посадников, которыми были либо их наемные дружинники, либо собственные сыновья и родственники» [25. С. 49]. 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 придавала 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 I 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 [41. С. 30]. Их штат состоял из чиновников для суда и управления. Правовой основой церковного управления был сборник церковных законов под названием «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 [24. С. 16]. 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), появилась так называемая 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 располагалось что-то похожее на трибуну (степень) для выступлений, которая возвышалась над площадью, присутствовал колокол, служивший для горожан инструментом оповещения.

На вече выносились важнейшие вопросы государственного и регионального уровней, в частности: 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 избранному кандидату; его прибытие и «укрепление» на столе [27. С. 24]. 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, считаясь, что уже с XI в. вече как институт народного представительства начинает терять свои позиции. Его сила сохранялась лишь в так называемых «старших» городах (Новгород, Псков, Киев).

Организационной основой крестьянского самоуправления выступала 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) решались вопросы подати и повинностей, выбирались 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. Одна из главных причин нестабильности управления виделась в неупорядоченности престолонаследия. Установление в княжествах собственных династий приводило к сепаратистским тенденциям. На Руси действовала т.н. «лестничное» (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.

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 совпадал. Хозяйственно-управленческие функции выполнял огнишанин. 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 вотчиной. 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 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 [5. С. 19]. Кроме того, следует отметить влияние внешнего фактора. Происходило вмешательство 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 считалось галицкое боярство. Высшим органом княжества был Совет бояр. Причем совет созывался по инициативе бояр, а не князя. Совет не имел правового регулирования, 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 стали второстепенными. 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 собраниях¹.

¹ 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.

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 примерно из 40 могущественных боярских фамилий [20. С. 102]. 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, судебно-полицейские функции и руководство ополчением в периоды войн. В мирное время ведал торговыми делами, осуществлял суд по торговым делам и 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.

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 высоким. 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 так называемый 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.

Монгольское управление Русью в период ига можно определить в большей мере как 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 по принципу 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 – Боярскую Думу. 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 различных 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, который стал активно развиваться со второй половины XIV в. прослеживалось определенное ограничение иммунитетных прав феодалов в целях укрепления княжеской власти.

Контрольные вопросы

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?

Тема 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. В свою очередь, 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 способствовали определенные условия, к которым относят:

1. *Экономические.* Москва занимала удобное срединное географическое положение, располагаясь на стыке важнейших дорог. Это позволяло контролировать торговые пути. Удачное месторасположение способствовало и притоку населения на территорию этого княжества.

2. *Политические.* Московских князей отличало особое политическое поведение. Их мотивация к более активным действиям, оценке политической ситуации, анализу взаимодействий других княжеств между собой и Золотой Ордой была сильнее. В.О. Ключевский, придавая этому фактору важное значение для всего процесса образования государства и его характера, обращал внимание на то, что Москва как новый и удаленный город «достался одной из младших линий Всеволодова племени. Поэтому московский князь не мог питать надежды дожить до старшинства и по очереди занять великокняжеский стол» [25. С. 138].

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.

3. *Социальные.* Москва в отличие от других княжеств проявляла большую этническую терпимость. Подбор на великокняжескую службу производился, учитывая деловые качества 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, что собирание земель русских вокруг Москвы началось 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 г. 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.

Создание Московского государства привело к:

- освобождению от монголо-татарского ига;
- укреплению международного престижа государства;
- централизации государственного управления;

– формированию и развитию новых сословий (дворян, крепостных крестьян);

– становлению сословно-представительной монархии.

Среди особенностей образовавшегося Московского государства отмечают:

– изначально жесткую централизацию управления. Происходит эволюция сословно-представительной монархии в сторону абсолютной;

– мобилизационно-распорядительный и военно-служилый характер государственного управления;

– политическую централизацию Руси, которая происходила опережающими темпами, в отличие от преодоления экономической разобщенности. Централизация осуществлялась в связи с наличием постоянной внешней опасности с востока и запада.

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

Титул «царь» и изменение его статуса. 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 именовал себя уже как «государь всея Руси», а иногда и «царем».

Важнейшими факторами, повлиявшими на новый статус московского князя, стали 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-министериялиту) 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...» [47. С. 78].

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. В частности, ей 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 противоречило курсу на абсолютную царскую власть. В 1649 г. с принятием Соборного Уложения было продолжено ограничение материального роста церкви (произошла ликвидация необлагаемых, так называемых «белых», слобод высшего духовенства в городах, запрещено приобретение ими новых земель). Кульминация борьбы за главенствующую роль в управлении государством между институтом царя и патриарха пришлась на 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. В 1660 г. он был лишен своего сана. Общепринято считать, что именно с этого времени царская власть начинает приобретать неограниченный характер.

Боярская дума. Важное место в системе высшего звена государственного управления занимала Боярская дума. Будучи 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 высший думный чин – боярин и второй думный чин – окольничий. Кроме того, для решения отдельных вопросов по распоряжению князя создавались так называемые 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. ввиду нарастания 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.

Земские соборы. Во второй половине XVI – первой половине XVII в. 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. 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) обусловлено в большей степени политической ситуацией и, как это на первый взгляд ни парадоксально, стремлением к самодержавию. Земский собор для Грозного служил своеобразным политическим противовесом Боярской думе. Имелась 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 стабилизировать 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. Они созывались царем по мере необходимости. Состав их не был постоянным, а структура весьма запутанной. В него входили: боярство, духовенство, купечество, поместное дворянство. Состав также мог зависеть 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 служили 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) [32. С. 75]. 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 г. – Михаил Романов). Пик активности работы Земских соборов пришелся на период Смутного времени (1598–1613). Именно в этот период, расширив сословное представительство, они выполняли во многом функции высшего правительствующего института власти.

Общая процедура заседаний характеризовалась выдвижением и посословным обсуждением насущных государственных вопросов. Сословия могли также разделяться на статьи для оптимального и более тщательного обсуждения проблемы. Затем от каждого сословия или статьи

подавалось письменное мнение, на основе которого принималось единое решение, завизированное 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 [5. С. 36].

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 XV – начале XVI в. происходила эволюция дворцово-вотчинной системы управления в приказную. Из так называемых «путей» (их получали дворцовые слуги Великого князя, которые осуществляли заведение 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 в. 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 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 внешне-

политические 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.).

Одна из характерных особенностей приказов касалась совмещения судебных, административных и финансовых функций. Однако в целом приказная система способствовала дальнейшей централизации управления страной.

Важно отметить, что развитие приказной системы не смогло 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» [30. С. 13]. За годы Смуты были упразднены 4 приказа – Новый Земский двор, Нижегородская четверть, Рязанский и Дмитровский судные приказы и в те же годы появились два новых – Казачий и Кабацкий [Там же. С. 11].

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 разделение 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.

Острая необходимость средств для восстановления страны после Смуты усилила 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» [9. С. 42].

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 г. 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 [52. С. 89]. Остальные упоминавшиеся выше финансовые приказы играли вспомогательную контролирующую 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 те в свою очередь подразделялись на так называемые повыгтя, другими словами, 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. 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 в. 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, ведавшего 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 ликвидация 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 [39. С. 14]. Некоторые полномочия в соответствии с государевыми грамотами передавались губным старостам¹ и его помощникам (сначала «лучшим людям», затем целовальникам, которые приводились к должности целованием на верность креста). Фактором, способствовавшим определенной унификации отношений центральной государственной власти

¹ Губа – это территориальный округ в России XVI–XVII вв. Примерно совпадала с волостью, а с середины XVI в. – с уездом.

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, наложения и освобождения 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, 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 учреждений 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 республиканских 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, назначаемым царем.

Оценивая нововведения середины XVI в., возникает вопрос о том, насколько эти меры были ориентированы на развитие местного самоуправления либо 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 назначались центром. Однако при этом от населения требовалось поручиться за них, чтобы впоследствии нести солидарную имущественную ответственность за возможное неисполнение должностных обязанностей (иначе говоря, соблюдался принцип «круговой поруки»). Поэтому такую систему делегирования полномочий на места можно считать в определенном смысле «повинностью» или «обязанностью» самоуправления.

Одна из важнейших объективных причин, которая способствовала выстраиванию жесткой «вертикали» власти (подчиненности, а не договорных отношений) между центром и местным уровнем в России, виделась в отсутствии 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 требовала 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 в. основной административной единицей России становятся уезды, которые делились на станы и волости. Над губными и земскими учреждениями возникает некая властная государственная надстройка в виде института воеводы в городах, которые назначались Разрядным приказом и утверждались Боярской думой и царем. В большие города назначали несколько воевод, у одного из которых был статус старшего. Дополнительный контрольный элемент, связывающий центр и регионы, 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, это отличало их от бывших наместников и волостелей, являвшихся кормленщиками. Воевода получал наказ от приказа, который определял круг его обязанностей. Обычно на него возлагались следующие функции: 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)» [12. С. 95]. Иначе говоря, 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.

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 Сечевая 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 предопределяло и создание соответствующей системы управления. После основания г. Тюмени было образовано Тюменское воеводство. С 1587 г. 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 учреждались 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 охватывали 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 управлялась 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 [26. С. 4].

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 [22. С. 61].

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 [7. С. 3]. Непосредственным властным ресурсом для сибирских воевод был 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 входившие 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 соболиной 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 знат-

ных 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, стала 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 взывания 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. заставил 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 развитие 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. В результате этого слияния возник так называемый Государев двор – своеобразная номенклатура должностей. Этот институт подразделялся на следующие чины: думные (представители Боярской думы); высшие придворные (сюда входили дворецкие, казначеи, кравчие, постельни-

чие, 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 в.) 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 предоставлялась норма поместного содержания за службу давались и награды. Высшим орденом в XVI в. 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 (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 сословие 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» [36. С. 158]. Это проявлялось в разнице земельных владений, денежных окладов; в порядке записи в специальных титульных списках и книгах, в наличии 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 отчеству. 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 [Там же].

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» [16. С. 186].

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 было 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 считалась семейная клановость.

Нарушения принципа «мест» могли 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. 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. Окон-

чательно 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 эти начинания сумеет только Петр Великий в первой четверти XVIII в.

Контрольные вопросы

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?

Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII–XIX вв.)

К общим условиям, которые определяли характер государственно-го управления России в XVIII–XIX вв., можно отнести следующее:

- 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;
- разнообразие организационно-управленческих моделей, входивших в состав территорий Российской империи.

4.1. Реорганизация высших государственных органов в условиях абсолютной монархии

В период петровских преобразований первой четверти XVIII в. происходит оформление имперской модели государственного управления и установление абсолютизма. Для российской абсолютной монархии был свойствен 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.

Особенность России в этом вопросе также заключалась в сохранении традиционной мировоззренческой установки относительно незыб-

лемости 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 полицеизированный политический режим. Идеологической основой государственной системы становится теория камерализма, которая рассматривала государство как некое механическое устройство¹. 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 выступали 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 (прежде всего, в приказах) важнейших государственных дел и для представления государю по первому его требованию всех необходимых справок» [52. С. 90]. В здании Ближней канцелярии периодически заседала Консилия министров, состоящая из руководителей важнейших царских ведомств. В ее функции входило управление приказами и канцеляриями, обеспечение армии и флота, строительные работы.

Ближнюю канцелярию и Консилию министров принято считать прообразом Сената, который был учрежден в 1711 г., когда Петр I покинул территорию России, отправляясь на войну с Турцией. Сенат стано-

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

вится 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 включал девять 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 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; расправную палату, 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), 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, 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 пере-

дачи абсолютной власти в дальнейшем будет способствовать политической нестабильности и приведет к череде так называемых «дворцовых переворотов».

В период «дворцовых переворотов» (1725–1762) высшие органы государственной системы, созданной Петром Великим, подверглись некоторой ревизии. Политический строй, сочетавший в себе абсолютизм с олигархическим режимом (дополненный 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). 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 Анны Иоанновны (1730–1740) 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). 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), 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, которые расценивались ею как гарантия четкой деятельности государственной власти. Их может составить только просвещенный монарх. Поэтому, отвергнув проект графа Н.И. Панина об учреждении императорского совета, Екатерина II приняла его идею о реорганизации Сената, который 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 жалованье, освобождались навсегда от смертной казни, телесных наказаний, конфискаций. Возглавил Уложенную комиссию генерал А.И. Бибиков.

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 в период Екатерины II 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 возрасставший численно и полномочно аппарат императрица осуществляла непосредственное управление страной.

Под влиянием западных либеральных идей в начале XIX в. появляются проекты государственного переустройства России, предусматривающие 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 на протяжении XIX в. являлся 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 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 экономии), 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, не пройдя предварительно через Государственный Совет. Законопроекты разрабатывались в департаментах и обсуждались в общем собрании Государственного Совета, а затем поступали на утверждение императору, который 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, которых в середине XIX в. насчитывалось 12, 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) 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 законодательства¹. 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, показательными стали упразднение Третьего отделения канцелярии и передача его функций МВД. К концу XIX в. 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, 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 их совещания. В состав Комитета министров входили непосредственно министры, председатели департаментов Государственного Совета и отдельные представители, назначаемые специально императором. Председателем Комитета министров являлся одновременно и председателем Государственного Совета. Основным предметом деятельности Комитета министров являлись вопросы, не входящие в компетенцию министров или затрагивающие интересы других

¹ 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».

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). Неофициально он начал собираться с 1857 г. Председателем Совета министров был 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 бюрократической элиты по какому-либо вопросу, имевшему особое государственное значение. Было несколько групп комитетов: по укреплению госаппарата, крестьянскому вопросу, для рассмотрения внешнеполитических вопросов. Эти комитеты носили временный характер, хотя некоторые 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 преимущественно временные совещательные институты. Поэтому изолирован-

ность 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 в XVIII–XIX вв. (коллежская и министерская реформы)

«Регулярному» бюрократическому государству Петра I, формирование которого началось 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 I попытался оптимизировать приказную систему, объединив приказы в несколько групп, но сохранив внутреннюю организацию каждого. Однако это не могло принести ощутимых результатов.

Для эффективной реорганизации приказов изучался зарубежный опыт. Дипломатическим миссиям при иностранных дворах было поручено составить характеристики государственных учреждений тех стран, где они были аккредитованы [38. С. 101]. Особое внимание уделялось шведской модели, которая и была положена в основу преобразований центральных институтов.

С 1717 по 1722 г. 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. Усиление российского абсолютизма выразилось в создании Синода (на правах духовной коллегии), ставшего учреждением церковного управления. Церковь становится частью государственного управления. Синод возглавлял обер-прокурор (светское лицо), 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;
- изолированный характер деятельности (невмешательство в дела друг друга).

Структура и функции коллегий закреплялись в Генеральном регламенте, а также во внутренних регламентах. Коллегия состояла из при-

сутствия (общее собрание), куда входили: президент, вице-президент, 4 советника и 4 асессора. Президент назначался царем, а вице-президент, советники, асессоры – 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 наиболее узкие отраслевые вопросы (дворцовые дела, строительство, медицину).

Надежды Петра I 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 конфискации) 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, Иностранная, с 1763 г. Медицинская). Курировать вопросы просвещения, таможенной политики и других актуальных сфер государственного значения было поручено приближенным императрицы, что приводило к децен-

трализации 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). Он восстановил упраздненные Екатериной II Мануфактур-, Камер- и Берг-коллегии. Тем не менее, достичь определенных результатов в этом направлении Павлу I в силу его краткосрочного пребывания на троне не удалось.

Важно отметить, что еще 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 стали 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 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 свидетельствуют не только полицейские функции, но и возлагаемый на это министерство в различные периоды контроль за государственной промышленностью, губернским правлением и другими, напрямую не связанными с министерским профилем областями. Таким образом, происходит дальнейшее усиление полицейской регламентации государственного управления.

В течение XIX в. постепенно выстраивалась ведомственная структура центрального управленческого звена, которая включала министер-

ства 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 в. в системе государственного управления Российской империи насчитывалось 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. стали проведение разнообразных межведомственных совещаний и привлечение ученых и специалистов-практиков 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 системами в первой четверти XVIII в. были обусловлены 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. началось проведение первой губернской реформы. В ее основание (по аналогии с коллежской системой) были положены шведские образцы территориальной организации. Вся территорию страны, согласно указу Петра I, разделили 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.

В состав губернского аппарата управления входили: губернатор, который назначался царем и наделялся широкими полномочиями; помощники губернатора (вице-губернатор и ландрихтер, ведавший судебными делами); коллегия при губернаторе из 8–10 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 – 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 бюрократии¹.

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, а 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 стало создание сословного самоуправления. Купцы и состоятельные граждане объединялись в гильдии, а ремесленное население – в цеховые организации. Эта категория горожан именовалась «регулярные» гражд-

¹ 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).

дане. Они выбирали городской магистрат, в состав которого входили президент, два или четыре бурмистра и от двух до восьми ратманов. К основному ведению магистратов относились: 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 имел 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, наделенных правом 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, что отчасти явилось следствием фискального характера всех петровских реформ местного самоуправления, которые усугублялись кормленческими традициями и новыми тенденциями повсеместной 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 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 требовали больших средств на свое содержание. Восстановление магистратов произошло в начале 40-х гг. XVIII в. 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

увеличилось 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, появившиеся еще при Петре I, теперь назначались в губернии с целью контроля и координации управления. Им 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» [46. С. 21]¹.

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 розыском 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 полицейских городских органов усложнилась с 1782 г. Были учреждены

¹ Традиции чрезвычайных государственных институтов на региональном уровне в настоящее время усматривают и в создании Федеральных округов с назначаемыми полномочными представителями Президента Российской Федерации.

городские полицейские управы, подчинявшиеся городничим. В Петербурге и Москве эти управы возглавлялись полицмейстерами и 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» [2. С. 90].

Во второй половине XVIII в. ускорило 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 было 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, будучи постоянным исполнительным органом, по своей компетенции не стала аналогом петровских ратуш и магистратов. Из ее ведения исключались фискальные (сбор налогов) и полицейские функции, вследствие чего полномочия этого института сводились к обеспечению городского благоустройства. Руководство шестигласной

думой осуществлял городской голова, заседания проводились каждую неделю (в силу особой необходимости могли проходить и чаще).

В больших городах получили распространения 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. Шестиголосные 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 происходят в краткий период правления Павла I. Усилилась роль губернских прокуроров в вопросах надзора за губернаторами и чиновничьим аппаратом. Количество губерний было сокращено, упразднены губернские дворянские собрания. Компетенция уездных собраний дворянского сословия также значительно ограничилась. 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 частично 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), следовательно, возростала власть губернатора, осуществлявшего 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 отделения¹. 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 соответствовали 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 диктовало перемены 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, утвержденный императором, был консервативен и ориентирован на преобладание в местных органах средних и крупных землевладельцев-дворян.

¹ Первое отделение осуществляло правовой мониторинг (обнародовало законы и постановления), занималось кадровым подбором; второе отделение выполняло функции идеологического и нравственного контроля; третье – 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.

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 руб. до 3 тыс.) 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 жалованья. 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 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. началось 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 чего к ним 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. В результате оказались лишены избирательного права ремесленники, рабочие, а также большая часть городской интеллигенции, представители которой в большинстве своем арендовали недвижимость, подобно 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), которого утверждали государственные лица различного ранга¹. Компетенция городского самоуправления была схожей с земской

¹ Городские головы столичных городов (Санкт-Петербург, Москва) утверждались императором; головы губернских городов – министром внутренних дел; головы остальных городов – губернаторами.

(коммунальное хозяйство, социальные вопросы, городская торговля и промышленность). Следует указать, что между источниками налогообложения городских и земских органов не было проведено соответствующего разделения, что способствовало жесткой конкуренцией между двумя системами за наполнение бюджетов, которые к тому же не дотировались 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 считалось избрание мировых судей, что было следствием судебной реформы 1864 г. Эта реформа предполагала бессословность 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 приостанавливалась 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 «урезание» компетенции земских и городских органов их деятельность была чрезвычайно важна для местного уровня. Особенно это касалось социальной сферы (просвещение и медицина). Развитие получила земская статистика, осуществлялось экономическое содействие сельскому хозяйству, промышленности и торговле, активизировались 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» [15. С. 130].

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, устанавливалось одно избирательное собрание. Поэтому избираемость городских гласных часто дополнялась 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 отмечаются 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 органов (государственный совет и шесть министерств); имелась даже своя 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, заменены министерства комиссиями, воеводства и поветы – губерниями и уездами, установлены общероссийские законы.

Прибалтийские губернии с 1801 по 1867 г. объединялись в генерал-губернаторство, на территории которого 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 этническому, экономическому и культурному компонентам территории представляли собой традиционно замкнутые общественно-политические системы. Выполнение административных функций вошедшей добровольно 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 полицмейстеров из грузинских дворян.

К 30-м гг. XIX в. в результате русско-персидских и русско-турецкой войн в состав Российской империи была включена вся территория Закавказья. Однако установить полный контроль над горными территориями долгое время не удавалось. В ходе Кавказской войны (1817–1864) было учреждено наместничество (1844 г.). Возглавлявший армию, гражданскую и судебную системы наместник обладал практически неограниченными полномочиями. Этот институт управления Кавказом просуществовал до 1881 г., но был 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. требовала изменений в отношениях центра и периферии. Процесс установления более четкой административной соподчиненности затронул и систему руководства отдаленными сибирскими территориями.

В ходе первого этапа губернской реформы (1708–1715) 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 из-за огромной удаленности от

высших контрольных институтов это в очередной раз привело к многочисленным злоупотреблениям, но уже со стороны сибирских губернаторов.

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) [7. С. 4]. 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) 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 служилых 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 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, обширность территории и социально-этническая полярность 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. восстанавливалось генерал-губернаторство в составе Тобольской и Иркутской губерний. Генерал-губернатор назначался императором и подчинялся непосредственно Министерству внутренних дел.

В обеих губерниях было установлено 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 присоединились к Охотскому уезду [17. С. 15].

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 М.М. 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 [45. С. 83]. За сравнительно небольшой период своего генерал-губернаторства (с 1819 по 1822 г.) Сперанским были подготовлены 10 проектов законодательных актов по важнейшим вопросам Сибирского края, известных под названием «Учреждение для управления Сибирью». Концептуальной основой намеченных Сперанским преобразований стало 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 (включало Иркутскую губернию и вновь учреждаемые Енисейскую губернию, Якутскую область, Охотское и Камчатское приморские управления).

При районировании учитывались все потребности населения, особенности 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 [34. С. 181]. 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 под-

верглась 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 личностного 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 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 служили 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 М.М. 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 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 М.М. 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 г. – Приморская, 1858 г. – Амурская), которые впоследствии разделялись на уезды и волости. По причине переноса 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) [13. С. 48]. 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, разделенный 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 были: 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 эти отдаленные регионы. В 1875 г. были сформированы городские думы во Владивостоке и Николаевске, в 1876 г. – в Благовещенске, в 1894 г. – в Хабаровск [51. С. 68].

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 подданных, 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) [40. С. 71]. Кроме того, в 1880 г. (28 апреля) Указом Сената Владивосток был объявлен особой административной единицей с отдельным управлением. Тем самым, подчеркивалось важное стратегическое значение города как главного порта России на Тихоокеанском побережье России¹. 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, проживающего 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. 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

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

и полицейские функции [33. С. 44]. 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. Главные органы – общественный сход и общественный старшина – 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, привели к постепенному сворачиванию китайского общественного самоуправления.

4.5. Государственная служба в Российской империи

К первой четверти XVIII в. принято относить формирование строго регламентированной системы государственной службы. 24 января 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 чиновного производства являлась выслуга лет. Изначальный порядок прохождения службы предписывал для продвижения обязательное пребывание

в предыдущем ранге, начиная с самого низкого. Однако дворяне в послепетровский период имели в этом вопросе преимущества: записываясь на службу еще в малолетнем возрасте, к совершеннолетию они обеспечивали себе 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 [1. С. 60]. В 1811 и 1834 гг. были соответственно отменены XI и XIII классы. Поэтому в реальности с этого периода существовало только 11 рангов знаменитой Табели.

Сформировалась 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 чиновничество. Чин являлся основным показателем значимости и способностей чиновника. Увеличение среднего и низшего чиновничества, которое было во многом следствием отмены Екатериной 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 неправомерных доходов, которые к середине века (XIX в. – прим. автора) приобрели характер четко отлаженной системы коллективных злоупотреблений» [39. С. 35].

В течение XIX в. 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 сдачу экзамена по специальной программе для того, чтобы получить чины коллежского асессора (VIII класс) и статского советника (V класс) [1. С. 66]. 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, утраты возможности влиять на этот аппарат в дальнейшем. 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 происхождения, 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.

Контрольные вопросы

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 видятся 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?

Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НАЧАЛЕ XX в.

Период начала XX в. характеризуется 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 продолжавшуюся борьбу в высшей правящей среде между либералами и консерваторами, а также 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 г.)

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 корректировалось ходом революционных событий. Изначально в своем рескрипте¹ от 18 февраля 1905 г. на имя министра внутренних дел российский император давал обещание привлекать избираемых от населения людей к предварительной процедуре рассмотрения государственных законов.

¹ Рескрипт – это письменный ответ императора на поставленный ему для разрешения вопрос.

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» [21. С. 248]. Думе таким образом отводились преимущественно законосовещательные 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 крестьян 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 равным¹. Ограничительный характер носил избирательный закон, принятый 3 июня 1907 г., он существенно урезал права отдельных категорий граждан и

¹ Первой курии предписывались двухступенчатые выборы, второй и четвертой – трехступенчатые, 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 лет, военные, полицейские, учащиеся, осужденные судом или находящиеся под следствием, исключенные из дворянских собраний и крестьянских обществ, священники-расстриги, «бродачье инородцы».

национальных окраин¹. 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 г.)². 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 по февраль 1917 г. иногда называют думской (или дуалистической) монархией.

К компетенции Государственной думы относились: рассмотрение законов и принятие бюджета; надзор за Государственным контролем, представлявшем 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 обращаться в правительство по поводу незаконных действий его представителей. Например, Дума первого созыва за очень короткий срок своей работы (72 дня) успела сделать 193 запро-

¹ 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 (ранее 29), Царство Польское – 14 (ранее 37). Некоторые сибирские и среднеазиатские области вообще были лишены представительства.

² I Государственная дума (27 апреля – 8 июля 1906 г.) была распущена в связи с 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; III Государственная дума (1 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.) проработала весь отведенный срок по причине своей лояльности к правительству, поскольку в ней преобладали центристские и правые партии, получившие большинство голосов 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).

са в адрес правительственных органов [28. С. 2]. Тем не менее, 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 закона.

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 избежание партийного влияния в этих структурных подразделениях распределение депутатов осуществлялось с помощью жребия.

Процедура голосования депутатов производилась путем вставания. Причем те, кто был «за», сидели, а кто был «против» – вставали. После принятия Государственной думой закон 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; отказа от депутатского звания или принесения присяги при вступлении в Думу [23. С. 42]. Предусматривались и временные отстранения депутата на период суда или следствия, влекущие ограничения или лишения прав состояния, а также при объявлении его должником.

Важно отметить, что допускалось совмещение депутатской должности с должностью министра. Однако эта практика не носила распространённый 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, установленный 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 [23. С. 45]. 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. Реформирование Государственного совета производилось в соответствии с императорским указом от 20 февраля 1906 г. 24 апреля того же года появился документ «Учреждение Государственного совета», который изменил 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. Деминим, 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 [18. 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). 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, сроков и очередности выполнения военных заказов, контроль за работой предприятий на войну). Состав совещаний устанавливался Государственной думой и утверждался императором. Кроме министров в них входили представители военно-промышленных комитетов (общественные буржуазные организации).

Определенные изменения в период с 1905 по 1917 г. 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, в ведении новой структуры были вопросы соблюдения фабричного законодательства, в которое в конце XIX – начале XX в. были внесены существенные коррективы¹.

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 были предприняты в военной сфере в связи с унижительным поражением в русско-японской войне (1904–1905). Военное министерство в течение 1905–1908 гг. было подвергнуто децентрализации. Были созданы независимые от министерства 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.

Особый статус в сложных внутривластных условиях имело 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 гласно в Государственный совет.

Некоторые изменения функций и структуры местных органов управления наблюдались в годы Первой мировой войны. Для оказания помощи фронту были образованы Всероссийский земский (председа-

¹ В 1897 г. был принят закон об ограничении рабочего дня 11,5 ч, 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 введен институт фабричных старост, которые должны были следить за соблюдением предпринимателем условий найма.

тель 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 были 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 звеньев 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 Временный комитет Государственной думы во главе с М.В. Родзянко.

2 марта Николай II подписал Манифест об отречении от престола 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 были сосредоточены 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. было образовано 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 был учрежден Общегосударственный продовольственный комитет. При Временном правительстве действовал Экономический совет.

Реорганизации подверглись некоторые центральные ведомства. Было упразднено Министерство императорского двора и уделов. Синод был заменен Министерством 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 предпринимались меры по демократизации управления. Был упразднен институт генерал-губернаторов, градоначальников, приставов, земских начальников. Их заменяют 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 вводятся на всей территории России. Крестьянское самоуправление заменяют волостные земства. С целью более эффективного управления в крупных городах создаются 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 внутрисполитической 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.

Избирание в Советы проходило на основе классового принципа (трудовой ценз). Выборы были не равными и не тайными. Был учрежден Исполнительный комитет Петроградского совета. Первоначально политическое руководство советами сосредоточилось в руках партии эсеров и меньшевиков. Высшим органом Советов был Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов, который образовывал Центральный исполнительный комитет (ЦИК)¹. Весной 1917 г. появляются крестьянские Советы на уровне губерний, уездов и волостей².

Первоначально Советы позиционировались как органы, контролирующая деятельность Временного правительства. Однако в июле 1917 г. Советы теряют влияние на Временное правительство. 12–15 августа предпринимается попытка консолидации всех политических сил

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

² 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.

на собранном в Москве Государственном совещании, которое окончилось безрезультатно.

Впоследствии происходит процесс так называемой «большевизации» Советов и ставится вопрос о власти. Председателем самого влиятельного в России Петроградского совета становится большевик Л.Д. Троцкий (Бронштейн). В конце августа – начале сентября 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 был осуществлен 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 отнесли:

- борьба политических течений и партий в составах Временного правительства;
- 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;
- медлительность в проведении реформ государственного устройства.

Контрольные вопросы

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?

Тема 6. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (1917–1953)

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

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

Переходный период (хронологически охватывает время с октября 1917 по июль 1918 г.) 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). Председателем ВЦИК сначала был избран Л.Б. Каменев, которого вскоре сменил Я.М. Свердлов. В первое время 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 были распущены 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, распоряжения вышестоящих 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 некоторых 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 учреждалась 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, для которого характерны создание законодательной основы государственной системы, унифицированный подход в построении институтов управления, 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 унифицированная 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. Проявлялся 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 под ссуду 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, выборы были пропорционально неравными. 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, 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 «главкизма». 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 первоначального

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, поскольку 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% [1. С. 87].

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

5.2. Создание и деятельность антибольшевистских правительств. Власть и управление в Сибири и на Дальнем Востоке (1918–1922)

На территориях, не контролируемых советской властью, в ходе Гражданской войны происходило создание антибольшевистских моделей государственного устройства. Основными политическими силами, которые пытались создать альтернативные формы государственности, выступали 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)¹.

Наиболее яркий след в истории государственного управления страны оставили образования, претендовавшие на статус «всероссийских».

¹ К последним можно отнести Временное областное правительство Урала, правительство А.Н. Алексеевского в Амурской области, правительства Оренбургского, Сибирского, Иркутского, Енисейского казачеств, киргизское правительство «Алаш-Орды», правительство автономного Туркестана, правительство национального управления тюрко-татар внутренней России и Сибири и др.

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, причинами распада являлось и отсутствие идеологического единства в этом правительстве, которое, в конечном счете, не нашло широкой народной поддержки.

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 контроль над территорией Дона, Северного Кавказа, Украины. В результате этого удалось

подчинить возникшие локальные казачьи и горские правительства. 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), военный министр (А.С. Лукомский), министр внутренних дел (И.И. Астров), министр торговли и промышленности (В.А. Лебедев), министр путей сообщения (Э.И. Шуберский).

Было разработано Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией, которое предполагало установление диктаторского режима. Вся полнота власти принадлежала верховному правителю. Особое совещание являлось только вспомогательным, исключительно совещательным органом при диктаторе, который одновременно был 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 были 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 альтернативным «третьим путем» 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 – «демократическая контрреволюция» [49. С. 57].

В январе 1918 г. в Томске была созвана Сибирская областная дума. Председателем ее стал правый эсер И.А. Якушев. В принятой думой декларации кроме 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 Временное правительство Автономной Сибири (ВПАС) во главе с эсе-

ром П.Я. Дербером. Однако в связи с угрозой разгона местными советами члены ВПАС перебрались 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 были созданы 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. Самарская, Симбирская, Казанская, Уфимская, Оренбургская губернии (на началах автономии в делах внутреннего управления) и отдельные уезды Саратовской и Пензенской губерний.

Система государственного управления Комуча основывалась на опыте Временного правительства. Высшие органы – Коллегия и Деловой кабинет министров – состояли 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 [50. С. 100]. Комуч проводил политику денационализации промышленности и банков, осуществлялся набор в Народную армию.

Таким образом, эсеровский Комуч и кадетский ВСП считались 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 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 были арестованы члены Директории и установлена диктатура.

Колчак объявил себя «верховным правителем российского государства» и принял звание главноверх. 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 поддерживало 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 официальных лиц в него входили представители банковских и торгово-промышленных организаций и кооперации. На региональном уровне была восстановлена 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 сохранить власть, под ударами Красной армии в апреле передал командование П.Н. Врангелю.

Став главнокомандующим Вооруженными силами Юга России и сформировав Правительство, Врангель контролировал только террито-

рию 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 объявили 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 [13. С. 73]. 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 им 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. Была сформирована Народно-революционная армия. Практически на всех ключевых государственных постах были представители партии большевиков.

Такой политический расклад не устраивал интервентов и белогвардейцев. Поэтому 26 мая 1921 г. в Приморской области был осуществлен переворот и образовано марионеточное прояпонское «Временное Приамурское правительство» во главе с братьями Меркуловыми. Его социальной опорой стали представители крупной буржуазии. Была запрещена коммунистическая партия, организованы карательные экспедиции на Камчатку. Проводилось восстановление «белоповстанческой» армии во

главе с генералом В.М. Молчановым, которая не смогла противостоять частям Народно-революционной армии ДВР.

Последняя попытка создать антибольшевистский фронт после поражения Меркуловых на Дальнем Востоке – созыв в июле 1922 г. так называемого Земского собора во Владивостоке¹. Главной его задачей являлось объединение всех антибольшевистских сил и определение формы правления не только Приморья, но и всей будущей, освобожденной от советской власти России [50. С. 42]. 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». М.К. Дитерихс объявил о создании правительства из четырех помощников – Приморского Поместного Совета. Законодательные функции передавались Приамурской Земской думе. На местах основными органами власти должны были стать церковные приходы, где избирались приходские советы, тем самым подчеркивалось стремление к деполитизации местного самоуправления.

Была сформирована Приамурская Земская рать, которая становилась 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 была завершена. 15 ноября 1922 г. ДВР вошла в состав РСФСР.

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 основой идеологии белого движения слишком поздно. Сказалось и отсутствие единства в рядах как белогвардейских, так и эсеро-меньшевистских

¹ 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.

сил. Кроме того, не появилось харизматических лидеров, способных принимать стратегически верные решения в условиях острого социально-экономического кризиса и постоянных военных действий. Большинство военных предводителей оказались несостоятельны как политики.

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

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 уже 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 были переданы 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 которым предусматривалось, что советские республики должны войти 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 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 ЗСФСР¹. На II Всесоюзном съезде Советов в январе 1924 г. была принята 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 был осуществлен «перенос» структуры РСФСР на союзные и республиканские органы нового государства. Верховным органом власти объявлялся Съезд Советов СССР, который должен был созываться ежегодно. Предусматривалась и возможность созыва внеочередных съездов. Съезд прежде всего должен был служить 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 и 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).

Наркоматы как отраслевые органы управления строились по территориальному принципу. Их система в зависимости от уровня компетенции включала в себя общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские наркоматы. Проведение новой экономической политики (нэпа)

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

с 1921 г. 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. Одновременно 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, количество представителей коммунистической партии снизилось на 20% [5. С. 86]. Кроме того, местным Советам было предоставлено право формирования собственных бюджетов.

Несмотря на внешнее конституционное разграничение полномочий на практике в новой государственной системе не действовал принцип разделения властей, отсутствовало ответственное правительство и признание прав оппозиции. Власть переходит к Российской коммунистической партии (большевиков), которая после создания СССР получила статус Всесоюзной (1925)¹.

Помимо запрета других партий, даже внутри ВКП (б) не разрешалось создания 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 партийным институтом. Центральный комитет избирался съездом и был ответствен перед ним. На него возлагалось проведение пленумов, на которых рассматривалась политическая ситуация в стране. Кроме того, ЦК проводил выборы в Политбюро, Секретариат, Оргбюро. Политбюро

¹ В 1922 г. активным членам партии эсеров было предъявлено обвинение в конспиративной антигосударственной деятельности, они были арестованы и судимы.

являлось высшей инстанцией между пленумами ЦК и становилось постоянно действующим партийным органом управления, заседавая 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, который 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 Центрального¹.

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 вошедшие в первый и второй списки, 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.

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 слияние советского государственного аппарата с партийным. Партия выступила

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

пала в качестве некой 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 которой было характерно применение директивных, приказных форм регулирования общественно-экономических процессов. При такой системе полностью отвергались самостоятельность и инициативность в принятии и исполнении государственных решений, исходящих от органов планирования.

С переходом к отраслевому принципу усилились центристские и бюрократические тенденции в государственном управлении промышленности. 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 главная 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 Наркомат рабоче-крестьянской инспекции. Прокуратура СССР, созданная в 1933 г., занималась в большей мере поиском «врагов» с помощью фаль-

сификаций 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 республик¹.

По Конституции 1936 г. изменялись 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 и личных правах и свободах, социально-экономических правах. В частности, провозглашались право на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, по болезни и т.д.

В системе государственной власти и управления упразднялся 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

¹ Во второй половине 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 восстановительный период

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 Государственный комитет обороны (ГКО). Он наделялся всей полнотой гражданской и военной власти в стране. В его состав входили все первые лица советской страны, каждое из которых отвечало за отдельное наиболее актуальное на тот момент направление деятельности военной сферы и тыла¹. Председателем ГКО был И.В. Сталин². Особенность заключалась в том, что одни и те же руководители являлись одновременно членами не только 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 считались обязательными для исполнения. На республиканском, краевом, областном и городском уровнях ГКО имел своих уполномоченных представителей (как правило, ими были первые секретари партийных организаций, председатели исполкомов, представители военного командования и НКВД). К их компетенции относилось: 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 объ-

¹ Состав ГКО во время 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.

² 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. Это, по мнению большинства исследователей, позволило сконцентрировать всю полноту государственной и военно-политической власти в одних руках и облегчило руководство страной и превращение ее в единый военный лагерь.

являлась 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 (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. В его ведение вошли подготовка резервов для армии, тыловое обеспечение и политическая работа в войсках. С учетом условий военного времени была изменена 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, перераспределения 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 были созданы 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. Еще в феврале 1941 г. был образован самостоятельный Наркомат государственной безопасности (НКГБ). Однако в связи с началом Великой Отечественной войны для координации действий силовых структур НКГБ и военная контрразведка до весны 1943 г. были объединены с 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 было образовано Главное управление контрразведки (СМЕРШ) во главе с В.С. Абакумовым, которое перешло в подчинение Наркомата обороны и лично контролировалось И.В. Сталиным. Управления контрразведки создавались на фронтах. За каждым управлением контрразведки фронта в Главном управлении были закреплены группы кураторов и постоянный представитель. Необходимость образования отдельных специализированных структур объяснялась расширением деятельности германской разведки. В 1943 г. заброска вражеской агентуры по сравнению с предыдущим годом возросла в полтора раза [10. С. 3].

Изменению в период Великой Отечественной войны подверглась 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 были законодательно закреплены 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. Трибуналами 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. были учреждены специальные должности заместителей командиров по политической работе, функции которых сводились исключительно к идейно-воспитательным.

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. Были закрыты антирелигиозные издания, восстановлен после 1925 г. пост патриарха Московского и всея Руси, которым был избран Сергей. Кроме того, вновь стали работать академии 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 Совнар-

коме СССР был образован Совет по делам Русской православной церкви, переименованный в 1944 г. в Совет по делам религиозных культов.

На завершающем этапе войны были расширены права 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 упразднились. Немногим дольше просуществовали в структуре республиканских органов и наркоматы иностранных дел.

Некоторые изменения произошли 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. Безусловно, этому способствовала определенная готовность советской управленческой модели к действиям в экстремальной для страны ситуации. К основным причинам ее эффективности в годы Великой Отечественной войны следует отнести:

- наличие опыта ресурсной мобилизации (Гражданская война и интервенция, проведение 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, сокращались военные расходы из государственного бюджета и увеличивались ассигнования 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 (СНК) СССР, который с 1946 г. стал называться Советом Министров. Аналогичное изменение статуса произошло для СНК союзных и автономных республик. Соответственно наркоматы были преобразованы 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. были проведены выборы в советские органы всех уровней: от сельских до Верховного Совета СССР. В целях совершенствования законотворческой деятельности в 1947 г. в обеих палатах Верховного Совета были образованы постоянные комиссии законодательных предположений. 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. Были ликвидированы военные трибуналы на транспорте. В 1948–1949 гг. впервые в СССР проводились демократические выборы 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 представительной власти исполнительных органов, статус последних значительно повысился. Возросла роль Совета Министров СССР, возглавляемого И.В. Сталиным, а также Советов Министров республиканского уровня. Ответственность их перед Верховными Советами (союзным и республиканскими) 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 уровни политического и хозяйственного руководства страны.

Руководящие кадры Советов подбирались партийными комитетами из числа номенклатуры по формальному признаку. Сроки проведения и повестка дня сессий также утверждались партийными комитетами всех 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, План развития народного хозяйства СССР на 1951–1955 гг. не был даже поставлен на рассмотрение Верховного Совета СССР.

Внутрипартийное управление полностью утратило хотя бы внешние демократические основы. Съезды партии не созывались с 1939 по 1952 г. С одной стороны, такая ситуация обуславливалась тяжелыми военным и восстановительным периодами, с другой – 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.

Контрольные вопросы

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 можно выявить 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 управление в послевоенный период?

Тема 7. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СССР (1953 г. – середина 1980-х гг.)

7.1. Преобразования государственного управления и их последствия (1953–1964)

После смерти И.В. Сталина с идеей ослабления тоталитарно-репрессивных методов управления выступили несколько представителей элиты советского государства (Г.М. Маленков – Председатель Совета Министров, Н.С. Хрущев – руководитель Секретариата ЦК КПСС, Л.П. Берия – Министр внутренних дел), претендовавших на высший пост. Понимая, что превзойти или приблизиться к авторитету «отца народов» невозможно, каждый из потенциальных кандидатов пытался осудить прежние инструменты руководства страной, предложить свои проекты изменений. Одним из первых результатов критики сталинского режима стало коллегиальное решение о разграничении полномочий высших партийных и государственных органов. На внеочередном Пленуме партии отменялось совмещение функций Председателя Совета Министров и Секретаря ЦК КПСС. Усиливалась роль правительственного аппарата управления по отношению к партийному.

Весомые изменения были внесены в систему производственных министерств и ведомств. Стремительная реорганизация и оптимизация, проведенная уже в середине марта 1953 г., привела к резкому сокращению центральных министерств (с 51 до 25). Главным образом, объединялись оборонные и машиностроительные структуры. Вносились робкие, но важные с точки зрения деполитизации управления народным хозяйством изменения в компетенцию силовых министерств. Из ведения МВД в гражданское подчинение переводился целый ряд предприятий и стратегических для государства строительных объектов (Дальспецстрой, спецуправление Енисейскстрой, Главное управление горно-металлургической промышленности и др.).

В результате борьбы за власть новым лидером государства стал Н.С. Хрущев. Его программа реформ предполагала преобразования на всех уровнях властно-управленческой вертикали. Однако проводимые масштабные и отчасти инновационные для СССР преобразования характеризовались многочисленными противоречиями и непоследова-

тельностью их проведения. Это обуславливалось попытками модернизации управления при сохранении тотальной коммунистической идеологии и коллективистских начал в экономике, а также в немалой степени субъективными чертами характера первого лица страны¹.

Первоочередным изменениям подверглись т.н. карательные ведомства, которые за долгие годы репрессий не только снискали в обществе негативные оценки, но и представляли угрозу как для укрепления позиций самого Хрущева, так и обретения стабильности партийной бюрократии в целом.

Ликвидировался ГУЛАГ, прекращены особые совещания (как чрезвычайные судебные органы). Произошло разделение единого Министерства внутренних дел и государственной безопасности (как и в военный период), созданного по инициативе и возглавляемого Л.П. Берией, сразу после смерти Сталина. С образованием в 1954 г. Комитета государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР возможности некогда всесильных карательных структур заметно сократились. Установленный над ними прокурорский надзор позволил высшему политическому руководству страны (коим являлись ЦК КПСС и Политбюро) полностью контролировать их деятельность. По образному выражению известного исследователя советской управленческой системы М.С. Восленского партаппарат «...подмял развороченные органы госбезопасности и решительно пресек их вольности в отношении номенклатуры» [14. С. 228].

Была проведена ревизия структурно-функциональной модели судебной власти. Верховный суд СССР был лишен права неограниченного вмешательства в деятельность республиканских судов. Осуществлялась организационная унификация судебной системы, которая приводилась в соответствие административно-территориальному делению государства. Формирование составов районных и городских судов передавалось на уровень местных советских исполнительных органов. Запрещались прежние силовые методы дознания и отменялись некоторые категории преступлений сталинского тоталитарного режима. Несмотря на сохранение зависимости судебной власти (как и других ветвей) от высших партийно-государственных институтов, законодательно закреплялись общемировые либеральные принципы ведения уголовных дел (в частности, обязательное присутствие обвиняемого в суде, полное ознакомление с уголовным делом с помощью адвоката).

¹ Известный писатель А.И. Солженицын, будучи современником Н. Хрущева, оценивая его деятельность, образно и категорично, но, наш взгляд, достаточно точно сказал, что Никита Сергеевич пользовался доставшейся ему огромной властью как «...тот крыловский Мишка на поляне, перекатывая чурбан без цели и пользы» [44. С. 337].

Некоторым свидетельством частичной демократизации административно-командной системы выступала реорганизация такого одиозного органа с чрезвычайными полномочиями, как Министерство государственного контроля. С 1957 г. оно вновь (как и в довоенный период) преобразовывалось в Комиссию советского контроля при Совете Министров СССР, первым председателем которой был назначен Г.В. Енютин. В отличие от прежнего аналога 1930-х гг. к участию в ее работе предписывалось привлекать представителей из различных слоев населения (прежде всего, трудящихся масс). Предполагалась сделать акцент на использование общественных форм контроля. Это в какой-то мере напоминало Рабоче-крестьянскую инспекцию, инициированную В.И. Лениным. В круг основных задач Комиссии входили: проверка фактического исполнения законов и наиболее важных правительственных указов; борьба с т.н. волокитой и бюрократизмом на местах; разработка и представление в Правительство предложений по улучшению организации труда, уменьшению непроизводительных расходов, совершенствованию государственного аппарата.

Изменения произошли в системе внутрипартийного управления. Они преследовали как внешнее демократическое обновление, так и попытки внести существенные коррективы в характер деятельности подразделений и их работников. Прежняя должность Генеральный секретарь ЦК КПСС стала именоваться как Первый секретарь. Целью данного переименования становилась демонстрация отсутствия явного превосходства над другими представителями руководства. Несмотря на обладание формальным лидерством, Н. Хрущев стремился тем самым подчеркнуть равенство по статусу с другими партийными руководителями. Регулярными становятся съезды КПСС на центральном и республиканском уровнях. Высшими представительными партийными органами в автономных республиках, краях, областях становятся конференции. Вводился территориально-производственный принцип формирования партийных организаций, осуществлялось расширение их первичной сети.

Перестройка, начатая в период «оттепели» в системе КПСС, была направлена на постоянную ротацию партийных должностей. Выступив с идеей вернуть коллективные начала в механизм руководства партии, Н.С. Хрущев инициировал поправки в Устав КПСС. Их утверждение состоялось на XXII Съезде партии в октябре 1961 г. Согласно внесенным коррективам при проведении очередных выборов низовые ячейки до райкомов включительно должны были обновляться наполовину; республиканские и областные (краевые) на одну треть числа сотрудников; ЦК КПСС и Президиум ЦК на одну четверть. Вносился запрет избираться в одни и те же органы более трех сроков. Однако исключение

предоставлялось для кандидатов, которых поддерживало не менее 75% голосов. Не предполагалась также сменяемость лица, занимавшего пост Первого секретаря, и т.н. «опытных и заслуженных работников».

Некоторым отступлением от заявленных в начале «оттепели» демократических принципов участия населения в управлении принято считать ноябрьское постановление 1962 г. «Об образовании Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР». Он заменял Комиссию советского контроля и создавал дополнительную надстройку над исполнительными и идеологическими институтами, усиливая процесс роста чиновничьего аппарата. Полномочия главы нового комитета А.Н. Шелепина практически сравнивались с полномочиями Первого секретаря. Данный факт свидетельствовал об отказе от широкого использования общественных ревизионных форм, которые на деле оказывались формализмом.

Несмотря на видимую активность реорганизационных процессов, смелую (без согласования с Политбюро) критику сталинских методов управления, на XX съезде КПСС коренных широкомасштабных перестановок в партаппарате и ликвидации основ авторитарного лидерства в государственной системе СССР не случилось. В феврале 1958 г. Н.С. Хрущев становится Председателем Совета Министров СССР, совмещая этот пост с должностью Первого секретаря ЦК КПСС. Партийная номенклатура превращается в самостоятельный класс, принадлежность к ней при соблюдении формальных и, особенно, неформальных правил становится фактически пожизненной. Вырабатывается зародившаяся еще на закате сталинской эпохи своеобразная техника «административной безопасности» номенклатуры. Во избежание персональной ответственности увеличивается уровень согласования документов и управленческих решений. Постепенно смягчаются наказания, широкое распространение в годы «оттепели» приобретают выговоры как формальный их вид.

Некое подобие принципа «сдержек и противовесов» представляла обновленная конструкция высшего коллегиального партийного управления. Она состояла из Президиума (он концентрировал все ключевые партийно-государственные посты) и Секретариата ЦК КПСС (секретари-кураторы, отвечавшие за работы отделов ЦК), которые, являясь высшими политическими инстанциями в СССР, одновременно ограничивали друг друга. Оба этих органа возглавлял Первый секретарь, что позволяло ему при необходимости вмешиваться в деятельность каждого из них, тем самым восстанавливая баланс политических сил. Однако нетрудно заметить, что в скрытой форме сохранялся другой, более древний и также неотъемлемый для прошедшего сталинскую управленческую школу Хрущева, принцип «разделяй и властвуй».

В общем русле политики децентрализации во второй половине 1950-х гг. проводилось разграничение полномочий между союзным центром и республиками. В их распоряжение переходили значительные хозяйственные компетенции (включая масштабную производственную инфраструктуру), часть судебных функций, непосредственное управление органами внутренних дел. Расширение прав союзных республик происходило и в области культуры, что повлекло передачу большого числа учреждений на региональный уровень¹.

За союзным Центром сохранялось монопольное право на осуществление административно-территориального переустройства. В ходе реабилитации репрессированных при Сталине народов в составе РСФСР были восстановлены Чечено-Ингушская АССР, Кабардино-Балкарская АССР, Карачаево-Черкесская автономная область и образована Калмыцкая автономная область. Однако принимались и некоторые волюнтаристские решения, имевшие в дальнейшем глубокие негативные политические последствия. Так, по настоянию Хрущева в 1954 г. от РСФСР была отделена Крымская область и передана Украине.

Используя опыт проведения новой экономической политики 1920-х гг., был предпринят масштабный эксперимент по отраслевой децентрализации экономической сферы. В 1957 г. вышел Закон Верховного Совета СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». Страна разделялась на 105 административных экономических районов, из которых 70 были образованы в РСФСР, 11 – на Украине, 9 – в Казахстане, 4 – в Узбекистане, по одному – во всех других союзных республиках. Вместо большого количества министерств (их заменили профильные комитеты для координации научно-технической политики) создавались коллегиальные по форме Советы народного хозяйства (Совнархозы). Они являлись территориальными органами управления, которые подчинялись непосредственно Советам министров республик. Совнархозам предоставлялась значительная автономия по организации и руководству региональными трестами, предприятиями и стройками. В структуру новых учреждений помимо административного аппарата входили производственно-отраслевые управления по видам промышленности и функциональ-

¹ В первоначальном хрущевском проекте новой Конституции союзные республики кроме возможности выхода из СССР получали право осуществлять более свободные и разнообразные (по сравнению со сталинским формальным законодательством военных лет) дипломатические и экономические контакты с зарубежными странами. Предусматривалось конституционно закрепить возможность формирования собственных вооруженных сил. Однако из итогового варианта, который обсуждался в июле 1964 г., но так и не был принят, эти положения уже были изъяты.

ные отделы (транспорта, финансовый и др.). Комплексный характер новых органов обуславливал создание технико-экономических советов из научных, инженерных и административных работников.

Прямое министерское управление оставалось в стратегически важных отраслях промышленности, наукоемкой и оборонной сфер¹. Сохранялся единый Комитет по государственному планированию (Госплан СССР), который претерпел в хрущевский период несколько реорганизаций².

Расчет Хрущева и его команды сводился к тому, что Совнархозы в отличие от министерств изначально обладают рядом видимых преимуществ: руководство оказывалось максимально приближено к предприятиям; предполагался более всесторонний (с учетом местных специфических условий) подход к планированию развития регионов; намечалось значительное сокращение аппарата управления народным хозяйством страны. В связи с этим произошло некоторое усиление позиций технократической элиты в принятии ключевых решений на региональном уровне.

Первые результаты проводимых изменений имели свои положительные стороны. Усилилась инициатива местных руководителей. Несколько ослабли позиции партийной номенклатуры в управлении народным хозяйством, т.к. состав руководства не предусматривал их непосредственного присутствия. Возникали новые виды производства, улучшилось снабжение населения товарами широкого потребления.

Однако все эти на первый взгляд позитивные начинания через несколько лет внедрения возымели обратный эффект. Попытки сочетать общий централизованный контроль и предоставленную местную самостоятельность в решении экономических вопросов обернулись провалом. Обнаружился большой разрыв между наукой и производством на этапе перехода СССР к индустриальному типу общественных отношений. Преобразованные в центральные комитеты министерства и научные советы при Совнархозах не смогли обеспечить единой технической политики. На местах отсутствовала заинтересованность внедрения современных, требующих больших вложений технологий. По тем же причинам снизился уровень подготовки кадров, нарушился систематический обмен производственным опытом. Ослабли межрегиональные экономические связи и промышленная кооперация. Одна из основных проблем в отсутствии посреднических инстанций (прежних министерств) между центром и регионами в условиях плановой экономики виделась

¹ В 1960 г. расформированию подверглось даже Министерство внутренних дел СССР. Его функции передавались республиканским аналогам.

² С 1955 по 1957 г. он был переименован в Государственную комиссию при Совете Министров, которая разделялась на две функциональные части по перспективному и текущему планированию. С 1962 г. из правительственного подчинения Госплан переходил в ведение Высшего Совета народного хозяйства СССР.

в нарушении координации деятельности смежных организаций, находившихся порой на огромном расстоянии друг от друга.

Преодолеть отрицательные тенденции попытались оптимизацией совнархозов (их сократили до 43) и усилением централизованных начал территориального планирования. Параллельно создавались дополнительные управленческие структуры: республиканские совнархозы и Высший совет народного хозяйства СССР. Кроме того, в ноябре 1962 г. Пленум ЦК КПСС принял постановление «О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством». С целью усиления контроля местные комитеты партии и советы разделялись на сельские и промышленные (городские). Их ответственность по замыслу Хрущева должна была возрасти и стать более определенной, что впоследствии вызвало недовольство у номенклатуры. Одновременно такое разделение преследовало целью оставить за партийными органами власти лишь функции кураторов, отстранив их от прямого оперативного управления экономикой. Вместе с партийно-советскими аналогичное разделение претерпели общественные организации в лице комсомола и профсоюзов.

Неоднозначными и противоречивыми по своим результатам оказались организационно-управленческие реформы и в сельскохозяйственной отрасли. В период коллегиального руководства страной (Г.М. Маленков, Н.С. Хрущев) были приняты специальные партийно-правительственные постановления, позволившие ослабить жесткость планирования в аграрном секторе. Снижалось налогообложение с крестьянских хозяйств, производилось списание задолженностей. Происходило укрупнение коллективных хозяйств.

Впоследствии колхозам предоставлялось право дополнять и даже изменять положения Устава сельхозартели с учетом местных условий. После разделения партийных органов на промышленные и сельские (как и в случае с Совнархозами) наметились некие тенденции косвенной деполитизации структуры управления аграрным сектором. Были ликвидированы (самые многочисленные по составу) сельские районные комитеты партии, а непосредственное руководство сельским хозяйством передавалось в ведение созданных территориально-производственных управлений. Компетенция последних, как правило, распространялась на несколько районов. При управлениях образовывались партийные комитеты, которые уже не представляли собой самостоятельной инстанции и не могли оказывать прежнее всеохватывающее давление на руководителей-производственников¹.

¹ В 1964 г. Н.С. Хрущев выступил с инициативой окончательной ликвидации партийного представительства в системе сельхозпроизводства при одновременном образовании специализированных союзно-республиканских управлений по изготовлению отдельных видов аграрной продукции (зерна, сахарной свеклы, хлопка, растительного масла, картофеля, овощей, мяса, молока и т.д.).

Однако все экономико-организационные послабления и нестандартные для советской системы решения, направленные на децентрализацию сферы сельскохозяйственного производства, нивелировались правительственными пропагандистскими кампаниями конца 1950-х – начала 1960-х гг. (в частности, «догнать и перегнать США по производству мяса и молока», «строительство коммунизма в СССР», «освоение целинных и залежных земель»). В противовес принятым ранее положениям о более свободных формах колхозного устройства ужесточаются методы планирования. Возврат к директивным инструментам воздействия обосновывался необходимостью выполнения новых государственных задач. Унифицировались требования к ассортименту продукции, не учитывая региональных особенностей (показательным в этом отношении являлась т.н. «кукурузная кампания»).

Стихийное стремление к комплексному подходу, как и в ситуации с Совнархозами, имело для аграрного сектора еще более тяжелые последствия, чем для промышленности. Развалу подверглась даже та скудная специализация в сельском хозяйстве, сложившаяся еще в годы первых пятилеток. Это особенно ярко отразилось в ходе ликвидации машинно-тракторных станций (МТС), которые занимались техническим обслуживанием крестьянских хозяйств, не входя в их организационную структуру. Непродуманная оптимизация легла тяжелым финансовым бременем на колхозы, которых обязали выкупать технику расформированных МТС. Появлялись огромные задолженности. Как правило, колхозному фонду доставались устаревшие и неисправные машины. На селе не хватало квалифицированных специалистов для их обслуживания. Бывшие работники МТС переходили в более престижные с точки зрения социальных гарантий сферы промышленности и строительства.

Активно реализовывалась политика перехода от коллективного вида хозяйств к хозяйствам совместного типа (совхозам). Совхозы (в отличие от колхозно-кооперативных объединений, работники которых хотя и формально, но все же имели потенциальное право распоряжаться общей собственностью) предполагали полное огосударствление земли и средств производства. В основе такого типа организаций лежала давняя утопическая идея Хрущева о т.н. агрогородах, жители которых должны были работать на земле как на государственных предприятиях. В очередной раз, как и в годы коллективизации, предпринималась попытка искоренить традиционный уклад и сознание сельских жителей. Гарантированная минимальная зарплата и ограниченный набор социальных льгот в большинстве своем вне зависимости от результатов деятельности окончательно подрывали мотивацию крестьянского труда. Проведенные мероприятия превращали сельскохозяйственную отрасль, служившую долгие годы донором отечественной экономики, в дотационную.

Таким образом, обозначился возврат к прежней вертикали управления, но с более запутанной структурой и не менее запутанным механизмом распределения функций¹. В итоге происходила тотальная бюрократизация, разрастались все звенья руководства страны, что негативно сказывалось на эффективности управления и уровне жизни населения. Вполне закономерными последствиями вышеперечисленных процессов становились явления взяточничества, коррупции и массовых приписок.

В очередной раз пересмотреть и исправить ошибки, допущенные в ходе реализации поспешных порой авантюрных управленческих решений, Хрущеву не удалось. На заседании Президиума ЦК в октябре 1964 (который иногда трактуется исследователями как «заговор» или «дворцовый переворот») он был смещен с занимаемой должности, отчасти став заложником собственных новаций в партийно-государственном механизме и раздражителем желавшей стабильности номенклатуры.

В основе отставки Хрущева, безусловно, лежали объективные и субъективные причины. Ему вменялись серьезные (и во многом справедливые) просчеты как во внутренней, так и во внешней политике. Члены инициативной группы, которая провела отстранение неудавшегося реформатора, несмотря на всю «забитость» общественного мнения в СССР, принимали во внимание фактор падения его авторитета в народе. Поэтому действия «заговорщиков» не только не вызвали отрицательного резонанса среди населения, но и в какой-то мере получили скрытую поддержку произошедшего увольнения. Уставшая от организационных потрясений времен «оттепели» партийная элита перешла к реконструкции превалирующих административных методов государственного управления.

7.2. Контрреформы и стагнация советской государственной системы (середина 1960-х – середина 1980-х гг.)

Вслед за отставкой Н.С. Хрущева 14 октября 1964 г. на Пленуме ЦК КПСС Первым партийным секретарем страны был утвержден типичный представитель номенклатурной школы Л.И. Брежнев. Совет Министров СССР возглавил опытный хозяйственник А.Н. Косыгин.

Курс на систематическое и планомерное управление страной, взятый новым руководством, предполагал проведение незамедлительной ревизии хрущевских реформ. Первоочередными стали меры по восста-

¹ В небольшом районном центре могли одновременно действовать горком партии, горисполком, партком производственного колхозно-совхозного управления, промышленно-производственный партком, сельский райисполком.

новлению партийной вертикали управления. Уже в ноябре 1964 г. было принято решение об объединении промышленных и сельских областных, краевых партийных организаций и советов. Восстанавливалась прежняя единая система комсомольских и профсоюзных учреждений.

Стремление к стабильности политического строя нового руководства отразилось и в подчеркнутом возврате к названиям высших партийных органов сталинского периода: Президиум ЦК был переименован в Политбюро, Первый секретарь вновь стал называться Генеральным. Политбюро становится фактически главным органом, принимающим все важнейшие решения по вопросам внутренней и внешней политики. Поэтому, несмотря на восстановление поста Генеральный секретарь, вместо т.н. «культы личности» варианта 1930-х – нач. 1950-х гг. формируется некий бюрократический централизм во главе с партийной олигархией.

Происходила реставрация министерской системы, ликвидировались Совнархозы. В октябре 1965 г. были образованы 11 общесоюзных и 17 союзно-республиканских министерств. Впоследствии вышло правительственное постановление «Общие положения о министерствах СССР». Восстанавливался союзно-республиканский статус таких ключевых с точки зрения контроля ситуации в стране силовых ведомств, как Министерство внутренних дел и Министерство юстиции. По Конституции 1977 г. союзное положение обрело Министерство обороны. Управление вооруженными силами вполне обоснованно становилось строго централизованным.

Дальнейшая специализация народнохозяйственного комплекса обуславливала создание новых министерств. Вместе с тем, прежние идеи совершенствования системы управления экономикой, расширения «низового» уровня планирования, только уже на основе умеренной и контролируемой децентрализации, не были полностью отброшены. Их сторонником выступил А.Н. Косыгин, наиболее инициативный и компетентный в данных вопросах. Он предложил снизить количество плановых заданий, скорректировать содержательную сторону планирования промышленности. Важнейшие положения хозяйственной реформы официально были озвучены Председателем Совета Министров на Пленуме ЦК КПСС в ноябре 1965 г. Достаточно непривычным при изложении концепции государственного администрирования экономики являлось публичное оперирование такими не свойственными для СССР категориями, как прибыль, рынок, эффективность капитальных вложений и др.

Главной задачей косыгинской реформы (как, впрочем, и хрущевской) являлось усиление экономической самостоятельности предприятий, внедрение элементов стимулирования достижения намеченных

результатов, общего повышения материальной заинтересованности организаций. Основным плановым показателем становился не только объем валовой (т.е. произведенной), но и реализованной продукции. На обновленные формы работы сначала переводились высокорентабельные предприятия. Их руководителям на первых порах удавалось варьировать с ценами для вовлечения в производство дополнительных ресурсов и внедрения новых технологий.

Изменялись методы регулирования сельского хозяйства. Отменялись введенные Хрущевым запреты на ведение личных подсобных хозяйств колхозников, рабочих и служащих. Колхозники получили право на пенсию и гарантированную минимальную зарплату. Увеличились закупки сельхозпродуктов по более высоким ценам, снизилась норма обязательных поставок.

Благодаря проведенным преобразованиям и большей реалистичности, восьмой пятилетний план (1965–1970) в итоге оказался самым успешным по сравнению с прошлыми и будущими советскими пятилетками¹. Однако вскоре обнаружился инерционный и противоречивый характер изменений механизма регулирования экономической государственной подсистемы.

Очевидной была искусственная рентабельность отраслей, связанных с военно-промышленным комплексом. Высокую прибыль приносили набиравшие обороты добывающая (прежде всего, нефтяная и газовая) промышленность и ряд отраслей машиностроения. Предложения о проведении более гибкой ценовой политики для поддержания рентабельности других (менее приоритетных) направлений промышленного производства в условиях консервативной идеологии и обострившейся международной обстановки не получили поддержки.

Кроме того, отказ от мотивационных элементов управления в широком отраслевом диапазоне был обусловлен началом массового экспорта энергоносителей. Такой экстенсивный способ позволял некоторое время компенсировать слабость инновационных технологий и прямолинейность управленческой вертикали. Все это во многом противоречило объявленному курсу на интенсификацию производства и повышение его эффективности. Контроль за распределением и реализацией ресурсов сосредоточился в высших партийно-правительственных эшелонах.

Аппарат центральных органов, несмотря на предписанное ограниченное вмешательство, вновь практически монопольно занимался перспективным и годовым планированием отраслевого развития. Продол-

¹ Впервые производство товаров широкого потребления опередило по темпам создание средств производства, которым властью традиционно уделялось больше внимания. Существенно снизились начатые при Хрущеве закупки продовольствия (прежде всего, хлеба) за рубежом.

жились порочная практика наделения «сверху» плановыми заданиями в зависимости от достигнутых за отчетный период результатов. За министерствами сохранялись: утверждение ключевых штатных единиц руководства, разработка циркуляров и инструкций для ведомств (не всегда соответствующих реальному положению дел на местах), практически безграничный контроль их деятельности.

Боязнь усиления позиций профессионалов-хозяйственников партийными структурами также сыграла не последнюю роль в отказе от проведения организационных реформ в чистом виде. По устоявшемуся в исторической науке выражению: их было решено «спустить на тормозах». Все это происходило на фоне скрытого противоборства главного представителя партийной идеологии Л.И. Брежнева и в большей мере прагматика, технократа А.Н. Косыгина. Косвенные способы управления, робко появлявшиеся в производственной системе, вновь вытеснялись административными методами, хотя прежней сталинской жесткости при их реализации уже не было. Превалировали «пустые» по своей сути призывы к борьбе с нарушениями трудовой дисциплины на предприятиях и в колхозах, халатностью и бесхозяйственностью.

Тем не менее, с начала 1970-х гг. преобразования в организационном звене советской экономики не прекратились полностью. Они осуществлялись, не подрывая коренных основ быстро реанимированной Брежневым бюрократической системы, с помощью образования новых структур, перераспределения ответственности, изменения системы показателей.

С 1973 г. проводилась оптимизация министерского устройства без изменения централизованного алгоритма принятия решений. Упразднялись главные управления министерств. Вместо них создавались промышленные, производственные и научно-производственные объединения на хозрасчетной основе. Произошло некоторое сокращение управленческих инстанций по отношению к низовому звену – предприятиям. Увеличились внутренние фонды, которые помогали крупным рентабельным организациям самостоятельно улучшать местную социальную инфраструктуру. Определенное расширение полномочий низовых производственных структур происходило за счет активизации бригадных форм организации труда.

В соответствии с Продовольственной программой, принятой в 1982 г., по аналогии с промышленным производством перестраивались структуры сельскохозяйственного управления. По всей стране формировалась сеть районных, областных (краевых) и республиканских агропромышленных объединений. Совет и Президиум объединений, будучи коллегиальными инстанциями, подчинялись комиссии при Совете Министров (впоследствии преобразованной в Государственный

агропромышленный комитет СССР). В отличие от хрущевского комплексного варианта ставилась задача создания более функциональной системы взаимодействия производства аграрной продукции, ее последующей переработки и научно-исследовательского сопровождения.

Освоение природных запасов привело к созданию производственно-территориальных комплексов (ПТК) с соответствующими руководящими органами. Определенным достижением стало использование программно-целевой методологии в управлении отдельными регионами и отраслями.

Вновь пересматривалась система плановых показателей. Согласно очередному партийному постановлению рекомендовалось при составлении заданий на местах использовать более 200 показателей, которые должны были утверждаться вышестоящими плановыми органами. Подобная унифицированная детализация производственно-хозяйственной деятельности добровольно-принудительного типа опять же не всегда могла учесть отраслевую и региональную специфику. Она породила новый виток приписок, имитации активности чиновничьего аппарата, показной канцелярщины.

К концу 1970-х – нач. 1980-х гг., эволюционируя в русле концепции «стабильности», сформировались два центра управления экономикой – административный (или партийно-министерский) и регионально-корпоративный в виде объединений. При всех формальных обязательствах и контроле регионального уровня усилились функции оперативного управления производственных объединений. На их основе постепенно формируются группы интересов, которые включали как функционеров местных хозяйственных и партийных органов, так и представителей столичных контрольных инстанций. Поэтому между руководством прибыльных регионов и приоритетных отраслей (прежде всего, добывающих) и курирующими их высшими органами при всей видимой иерархии происходила скрытая бюрократическая децентрализация.

Региональная номенклатура, соединяясь со столичной бюрократией, образовывала целые кланы. Это способствовало лоббированию «удобных» плановых заданий, первоочередному выделению материально-технических и финансовых средств для отдельных экономических субъектов в ущерб межотраслевой кооперации, формированию коррупционных схем¹. Негласное взаимовыгодное разграничение полномочий не стимулировало совершенствовать методы управления официальным

¹ В связи с этим нельзя не согласиться с М.С. Восленским, по мнению которого главное для номенклатуры не собственность, а власть. Его логика рассуждения сводится к тому, что «... буржуазия – это класс *имущий*, а потому господствующий. Номенклатура – класс господствующий, и потому *имущий*» [4. С. 222].

сектором экономики, его низовыми производственными структурами. Одновременно более гибкие инструменты рыночного типа использовались в т.н. теневом секторе, уже практически неподконтрольном советской власти. Ведомственный изоляционизм к середине 1980-х гг., по сути, подготовил экономическую основу для денационализации значительной части общенародной собственности.

Консерватизм и закрытость партийной и высшей хозяйственной номенклатуры стали отличительными чертами брежневского периода правления. В 1966 г. на XXIII съезде КПСС из Устава КПСС были изъяты слишком конкретные формулировки, которые ограничивали непрерывную долговременную карьеру представителей номенклатуры. Несмотря на сохранения права избираться на самые высокие партийные посты, прямые выборы оставались только на уровне первичной организации. Все последующие избирательные ступени (в районные, областные, республиканские комитеты) становились возможными только после процедуры предварительного номенклатурного «просеивания» делегатов. Формально в состав ЦК КПСС и Верховного Совета входили рабочие, колхозники, инженеры, ученые. Однако эта категория «простых советских людей», как всегда, носила декоративный характер [27. С. 52].

Вслед за обретением стабильности позиций номенклатуры в хрущевский период, выстраиванием охранительных заслонов от прямой ответственности происходила дальнейшая деформация ее изначально строгой системы рекрутирования. Утверждалась новая традиция персонифицированного многоступенчатого отбора. Ротация кадров в управленческой советской элите замедлилась. Преимущественно происходила внутренняя сменяемость, т.е. перемещения внутри самого правящего класса. Одним из принципов номенклатурной карьеры было лишь изменение сферы деятельности. Однако и этот вид административной мобильности заметно снижался. Так, средняя продолжительность пребывания министра на своем посту в 1980 г. составляла более 13 лет, причем каждый пятый руководитель находился в должности более 20 лет.

К середине 1980-х гг. достаточно четко выделялось несколько видов номенклатурной карьеры: партийно-хозяйственная, комсомольско-партийная, советско-партийная, партийно-дипломатическая. Хотя существовал негласный запрет на прямое наследование должностей, но для детей из высшей элиты были созданы специальные профессиональные ниши, в основном это должности, связанные с работой за рубежом. Активно проникавшие в партаппарат явления т.н. «кумовства» обуславливали искусственное создание дополнительных хорошо оплачиваемых и необременительных постов (т.н. синекур) не только для элитных

отставников, но и для родственников и близких друзей правящего слоя государства.

Постепенно складывался тип властно-управленческого механизма, именуемого в науке геронтократией. Особенно данный термин мог быть применим к Политбюро ЦК КПСС. Будучи опытным партийным аппаратчиком, Л.И. Брежнев, заняв высший государственный пост, оттеснил на вторые роли ряд важных политических фигур, которые помогли ему прийти к власти. Параллельно он пополнил кремлевскую элиту доверенными людьми из провинции, создав противостояние внутри правящего лагеря и тем самым обеспечив для личного правления благоприятные стабильные условия. Впоследствии основная лидерская «обойма» руководства страны оставалась практически неизменной. В 1980 г. средний возраст членов Политбюро составлял 71 год.

Подобная порочная практика все больше транслировалась в регионы. В связи с этим как раз характер системы партийно-политического руководства СССР брежневского периода в большей мере соответствует понятию «застой», который, как правило, не совсем оправданно распространяется на все сферы жизни страны того периода.

Восстанавливалось и внешне усиливалось дублирование всей системы исполнительной и отчасти законодательной власти партийным аппаратом. С 1977 г. Брежнев совмещал должность Генерального секретаря с постом Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Оборона. Еще раньше к нему перешли функции представительства страны на международной арене, что де-факто придавало лидеру однопартийной системы статус главы государства.

Апогеем легитимации монопольной власти КПСС стала Конституция 1977 г. В ней практически неизменным оставался «фасад» высших государственных органов власти. Сохранялась и их подконтрольность высшим партийным инстанциям. В связи с этим Верховный Совет СССР, в который депутаты избирались на безальтернативной основе из заранее подготовленных претендентов, оставался по сути законоутверждающим, а не законодательным представительным институтом. Судебная система не подкреплялась действенными механизмами, обеспечивающими независимость судей от администрации, а также независимость адвокатуры. Деятельность судов, прокуратуры и правоохранительных органов плотно курировал Административный отдел ЦК КПСС. Вместе с тем, 6-я статья нового Основного закона наряду с признанием за общественными организациями права на законодательную инициативу закрепляла руководящую и направляющую роль партии. Она объявлялась ведущей силой общества. Хотя конечной целью ставилось построение бесклассового общества и развития коллективного коммунистического самоуправления.

Бутафорскими по своей сути оставались массовые органы внутрипартийного управления. В нарушение Устава КПСС фактическое принятие важнейших государственных решений осуществлялось не на съездах, а членами Политбюро и руководителями аппарата ЦК. Ключевые кадровые перестановки на самом «верху» после смещения Хрущева осуществлялись узким кругом деятелей партийной элиты, лишь затем закреплялись постановлениями Политбюро, Пленумом ЦК КПСС, Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР.

Представители высшего центрального, республиканского и областного партийных эшелонов проходили обязательную подготовку и переподготовку в Академии общественных наук при ЦК КПСС, Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР, Высшей партийной школе при ЦК КПСС, заочной высшей партийной школе, а также в республиканских и межобластных аналогичных учреждениях.

Несмотря на некоторое снижение к началу 1980-х гг. прямого вмешательства в организационную сферу народнохозяйственного комплекса, идеологический контроль не ослабевал, а, наоборот, имел явные тенденции к возрастанию. Политическое поведение граждан и общественных групп являлось основным его объектом. Тенденции такого рода были обусловлены появлением зачатков альтернативных взглядов на общественно-государственное устройство у определенной части интеллигенции; открытыми выступлениями ее представителей против подавления либеральных движений и внедрения рыночных элементов в странах т.н. социалистического лагеря. Из-под контроля Совета Министров вышли вопросы культуры, гуманитарных наук, образования. Они передавались в компетенцию идеологического отдела ЦК КПСС. Более разветвленный характер приобрела структура Комитета государственной безопасности под руководством Ю.В. Андропова. Одним из 5-ти главных управлений КГБ являлось управление охраны Конституции, главная функция которого фактически сводилась к борьбе с инакомыслием, зарождающимся диссидентским движением.

Определенные изменения произошли на местном уровне. Конституционно закреплялся статус советов. Сохранялся прежний ленинский принцип демократического централизма. Они объявлялись органами государственной власти на местах. Однако по сравнению с предыдущими этапами государственного строительства был принят ряд нормативных документов, регулирующих различные стороны правового их положения (Закон о поселковом сельском совете народных депутатов; Закон о краевом, областном советах). Расширялись их полномочия. Направления деятельности Советов включали разнообразный спектр вопросов: от утверждения и проверки исполнения местного бюджета до охраны общественного порядка и содействия укреплению обороноспо-

собности. Местным советам предоставлялись исключительные компетенции по приостановке решений любых руководителей, если они нарушали законы.

Однако наделение внушительным правовым арсеналом слабо соотносилось с реальными возможностями для его реализации. Либерализация местного уровня власти подменялась системным администрированием со стороны партийных и исполнительных комитетов. Проглядывалась четкая неформальная иерархия: парткомы – исполкомы – советы. Горизонтальные взаимодействия в этой организационной триаде практически отсутствовали или затрагивали очень узкий круг проблем. Одной из причин ограниченности влияния советов являлась сохранявшаяся безальтернативная избирательная система по квоте: один кандидат на одно место. Несмотря на тайное и всеобщее голосование, соискатель депутатского мандата предварительно утверждался местным партийным комитетом и формально обретал полную легитимность после проведения т.н. выборов-назначений, укоренившихся еще в 1930-е гг.

Негласным правилом являлось обязательное участие населения. Поэтому задача ответственных органов за это мероприятие состояла в обеспечении максимальной явки электората, которая по официальным данным регулярно приближалась к 100%. Для привлечения людей на избирательные участки устраивались различные акции. Особенно популярным приемом в условиях дефицита являлись распродажи редких для прилавков обычных магазинов товаров (колбасы, шоколада, фруктов, пива). Такой подход к формированию представительных институтов порождал у граждан комическое отношение и тотальное неверие в правдивость выборов, потенциал будущих депутатов.

Умеренный вариант управленческих изменений политической и экономической систем, предполагавших постепенный процесс реализации, предпринял сменивший в ноябре 1982 г. Л.И. Брежнева на посту Генерального секретаря ЦК КПСС глава КГБ Ю.В. Андропов. Он был опытный аппаратный работник, но одновременно человек аналитического склада ума с нешаблонными взглядами на общество и способы государственного регулирования отдельных сфер его жизни.

Новый советский лидер, прежде всего, предпринял оптимизацию партийно-государственного аппарата, пресечение в нем развития коррупционных тенденций. Эти действия имели в большей степени внешний эффект и адресный характер. Показательным стало сокращение личного аппарата генсека. Началось расследование громких уголовных дел в отношении чиновников самого высокого партийного ранга, которые ранее находились под непосредственным покровительством Л.И. Брежнева или его ближайшего окружения. За короткий срок пребывания Андропова в должности (15 месяцев) было смещено 18 руко-

водителей союзных министерств, 37 первых секретарей областных и республиканских партийных комитетов. Однако форсировать системную политическую демократизацию как по причине преобладающих консервативных убеждений, так и по предполагаемым последствиям Ю.В. Андропов опасался. Поэтому одновременно с партийными «чистками» бывший председатель КГБ инициирует законодательное ужесточение санкций за антисоветскую и антигосударственную деятельность.

К половинчатым и, на первый взгляд, контрастным, но все же более перспективным мерам можно отнести попытки Андропова провести децентрализацию управления народным хозяйством страны. Первоочередными задачами ставилось наведение элементарной дисциплины в производственном и других секторах. Прежние формальные лозунги борьбы с негативными явлениями брежневской поры было решено реализовать. Ужесточался контроль трудовой дисциплины, введены наказания за хищения и халатность. Вместе с тем, некоторые из обозначенных правительством мер приобретали черты показной компанейщины на местах, осуществляемой в русле худших традиций отечественной власти. В частности, для демонстрации активной борьбы с негативными явлениями желавшие выслужиться и удержаться у власти начальники нередко инициировали массовые проверки в общественных местах праздного вида людей, выясняя причину отсутствия их на рабочем месте. Подобного рода действия (получившие в народе название «облавы») в определенной мере дискредитировали общий андроповский курс на повышение ответственности трудящихся и интенсификацию экономической сферы в целом.

Концептуальной задачей развития народнохозяйственного комплекса являлось смягчение административно-директивных форм планирования. Тщательно изучалась шведская социал-демократическая модель государственного регулирования экономикой. Особенно Андропова интересовали механизм социального перераспределения национального дохода, система социальной защиты, роль профсоюзных организаций в управлении этими процессами.

Однако применительно к советской идеологии полностью заимствовать модель с частнособственнической основой для Андропова было не приемлемым вариантом. Поэтому с целью корректировки опыта различных организационно-хозяйственных укладов и адаптации их к отечественной действительности в системе ЦК КПСС был создан Экономический отдел, который возглавил Н.И. Рыжков. В него вошла группа молодых ученых и инициативные работники, имевшие опыт в реальном секторе. Был принят ряд партийно-правительственных решений, направленных на повышение роли трудовых коллективов в управлении производством. В долгосрочной перспективе предполагался постепенный переход к многоукладной экономике с элементами рыночных

отношений под контролем государства. Удалось ли совместить эти, на первый взгляд столь не сочетаемые, цели и управленческие инструменты в советской системе (даже учитывая реализованный похожий китайский опыт сегодня), однозначно сказать нельзя.

Негативно на последовательность и характер проводимых изменений влияло состояние здоровья Андропова. Способ управления страной «из больницы» в условиях противостояния укоренившемуся особому советскому бюрократизму номенклатурного типа, когда требовалось практически постоянное вмешательство первого лица государства в процесс принятия и реализации решений, не позволил в полной мере решать поставленные задачи.

Ожидаемая скорая для высшей властной прослойки, но не настолько быстрая для населения смерть Ю.В. Андропова в марте 1984 г. прервала все (хотя и выдержанные в типичном партийно-аппаратном стиле) начатые им перемены. В очередной раз сработала некая для СССР образца второй половины XX века закономерность смены лидера-реформатора на жесткого консерватора. Однако в этот момент ситуация оказалась более прозаичной. Высший пост в управлении страной занял закоренелый номенклатурный чиновник К.У. Черненко, который многие годы возглавлял Общий отдел ЦК КПСС. Его приход к власти не являлся результатом личных амбиций уже глубоко пожилого и больного человека, а стал решением консервативного крыла партийной элиты, в которой либеральные представители, выдвинутые Андроповым, еще не имели достаточной поддержки. С помощью «подставной» фигуры Генерального секретаря состоялась попытка определенного политического реванша руководителей брежневского блока. Они из последних сил пытались удержаться на своих местах. Наметился возврат к прежним процессам в государственной политической и экономической сферах. Несмотря на косвенные признания факта отставания СССР от западных стран по производительности труда, на первый план в официальных документах выдвигалась активизация политических и идеологических методов партийного руководства.

Тем не менее, становилось очевидным, что искусственно поддерживаемый партийно-бюрократический режим не имел перспектив. Стагнация экономической системы усиливалась, требовались более радикальные изменения в управлении страной. В марте 1985 г. ушел из жизни Черненко. С его смертью начинают окончательно рушиться последние оплоты тоталитарной централизованной управленческой модели.

Контрольные вопросы

1. В чем главные противоречия и причины «провала» реформ Н.С. Хрущева в сфере государственного управления?

2. Какие особенности партийно-государственного управления были свойственны брежневскому периоду?
3. Что отличало кадровую номенклатурную систему советского государства в годы «оттепели» и «застоя»?
4. Какие изменения претерпела избирательная система с приходом к власти М.С. Горбачева?
5. В чем проявилась децентрализация управления экономикой в период «перестройки»?
6. Назовите основные причины процесса суверенизации республик СССР?
7. Какие особенности были присущи формированию новых органов власти РСФСР?
8. Что изменилось в организации местной власти и управления?

Тема 8. УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД: КРИЗИС СОВЕТСКОГО РЕЖИМА И НОВЫЙ ЭТАП РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1985 г. – 1990-е гг.)

8.1. Попытки модернизации управленческой системы (1985–1991)

В марте 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС стал (считавшийся «молодым» по сравнению с предыдущими главами советского государства и членами Политбюро) М.С. Горбачев. Произошли существенные кадровые перестановки в высшем руководстве страны. Пост Председателя Верховного Совета СССР занял А.А. Громыко, Совета Министров СССР – Н.И. Рыжков, министром иностранных дел был назначен Э.А. Шеварднадзе. В партийном аппарате на первый план вышли сподвижники Горбачева, политики реформаторского склада: Е.К. Лигачев, А.Н. Яковлев, А.И. Лукьянов, В.А. Медведев, Б.Н. Ельцин.

От нового лидера, которому первоначально было оказано огромное общественное доверие, ожидали продолжения андроповского курса. Эти ожидания на первых порах находили свое подтверждение в действиях горбачевской команды. Была продолжена антикоррупционная политика в отношении партийно-государственной элиты. Ревизии и уголовным преследованиям подверглась снискавшая ареол наиболее коррумпированной части госаппарата номенклатура внешнеэкономических ведомств и некоторых республиканских администраций. Состоялись аресты ряда лиц, входивших в ближайшее служебное окружение Л. Брежнева.

М.С. Горбачев столкнулся с необходимостью массовых кадровых изменений в верхних эшелонах власти. Им двигали мотивы не только приблизить «своих людей», но в большей степени отправить в отставку недееспособных пожилых членов элиты. Конфликт между поколениями внутри правящего класса к середине 1980-х гг. достиг своего апогея. Засидевшиеся на второстепенных постах инициативные представители как центральной, так и региональной властей жаждали должностного продвижения. Политбюро ЦК КПСС, избравшее Горбачева, более чем на 80% состояло из брежневских креатур. Каждый второй представи-

тель высшего руководства того периода начал свою партийную карьеру еще при Сталине.

Отличительной чертой горбачевского правления стали постоянные кадровые замены без соблюдения многих устоявшихся традиций формирования собственных доверенных команд. Из-за этого Горбачев в кругах номенклатуры получил репутацию «предателя». К началу 1987 г. было заменено 70% членов Политбюро, 60% секретарей обкомов КПСС, 40% всего личного состава ЦК КПСС. Беспрецедентным в отношении «чистки» элиты стал 1989 год, когда на апрельском Пленуме ЦК КПСС 74 члена и 24 кандидата в члены ЦК были отправлены в отставку. Большинство «отставников» (60%) стали пенсионерами [27. С. 53]. Справедливости ради стоит отметить, что практика отставок с предоставлением «почетных» постов консультантов и «дипломатических ссылок» (т.е. службы в иностранных посольствах) в усеченном масштабе оставалась. Тем не менее, происходило «омолаживание» состава высших органов власти, ускорялись темпы карьерного роста номенклатурных чиновников.

Вводилась альтернативная система избрания ответственных партийных работников на основе тайного голосования. Возможность проведения аналогичных выборов в Советы была озвучена в докладе «О перестройке и кадровой политике» на партийном Пленуме в январе 1987 г. Апробация новой конкурентной избирательной схемы происходила летом того же года в местные советские органы. По многомандатным округам в 5% районов выборы проводились на состязательной основе (на 94 тыс. депутатских мест претендовали более 120 тыс. кандидатов) [43. С. 115]. Они обнаружили неожиданные доселе результаты. При достаточно массовом участии в голосовании были зафиксированы случаи открытого абсентеизма (ранее безразличие формально скрывалось) или выражения недоверия всем претендентам.

Провозглашенная М.С. Горбачевым «перестройка» прежних экономических основ породила разнообразные надежды, в том числе и на качественно новый характер управления народным хозяйством. На апрельском Пленуме ЦК в 1985 г. было объявлено об ускорении развития экономики, ликвидации механизма ее торможения. Стратегические направления социально-экономического развития страны до 2000 г. закрепились решениями XXVII съезда КПСС, где предшествующий период был впервые назван «застоем».

По аналогии с так называемой политикой «наведения порядка» Ю.В. Андропова происходила попытка усилить контроль качества и ответственности на производстве административными способами. По всей стране создавалась сеть комиссий государственной приемки про-

дукции на всех промышленных предприятиях, которые действовали до этого исключительно в оборонной системе.

Однако методы прямого воздействия на негативные процессы без изменения их коренных основ быстро продемонстрировали свою несостоятельность. Горбачев и его советники осознали необходимость более глубокого всестороннего реформирования. Разработанная социально-экономическая концепция предусматривала в рамках сохранения доминирующего общественного сектора проведение частичной децентрализации. В 1987 г. Горбачев ликвидировал экономические и промышленные отделы в партийных комитетах. Это означало резкое ослабление позиций КПСС в контроле над экономикой, но иного механизма управления не было предложено.

Принципиальными моментами нового курса становились: предоставление большей самостоятельности в управлении производством, расширение полномочий государственных предприятий в области материального поощрения своих работников, создание условий для возникновения малых форм предпринимательства. Отчасти в этих намечаемых переменах просматривался опыт как экспериментов Хрущева, так и не в полной мере реализованной косыгинской реформы 1965 г. Однако в отличие от прежних попыток реформирования советской экономики «перестроечные» мероприятия носили более радикальный характер. Они получили свое правовое закрепление в законах об индивидуальной трудовой деятельности (1986 г.); о государственном предприятии (1987 г.); о кооперации (1988 г.); об аренде (1989 г.).

В организационно-экономическую подсистему народного хозяйства страны внедрялись подрядные и хозрасчетные способы регулирования. На этой основе вводилась более дифференцированная система начисления заработной платы, которая учитывала различные показатели трудового участия.

В 1987 г. было принято Постановление Совета Министров СССР о разрешении предприятиям устанавливать прямые связи с зарубежными партнерами. Предусматривалась передача всей выручки от приграничной и прибрежной торговли в распоряжение краевых и областных исполнительных комитетов. Именно в этой сфере стали проявляться слабые (под бдительным контролем и участием партийных структур), но все же принципиально новые тенденции перехода от исключительно административно-командных способов управления к государственному регулированию торгово-экономических отношений.

Для управления процессом международного партнерства была создана Ассоциация совместных предприятий, которую возглавил Л. Вайнберг, входивший в Консультационный совет при Генеральном секретаре ЦК КПСС. Одно из первых совместных предприятий «Внеш-

консульт», созданное в 1988 г., формировалось при участии Всесоюзного объединения «Внештехника» и Главного вычислительного центра ВДНХ СССР. Открылся специальный консультационный центр при Торгово-промышленной палате СССР. Его главной функцией становилось оказание информационно-справочных услуг организациям и предприятиям, сотрудничающим с иностранными партнерами. Так, в июне 1988 г. этот центр заключил договор на оказание такого рода услуг организациям и предприятиям Хабаровского края. Определенная часть информационной поддержки уже могла быть предоставлена непосредственно в отделении торговой палаты Хабаровска. Для политической координации и анализа в Москве образовывался Советский национальный комитет по сотрудничеству в Азиатско-Тихоокеанском регионе, первым председателем которого стал Е.М. Примаков. После поездки группы экспертов комитета по Дальнему Востоку Е.М. Примаков составил записку на имя Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева. В ней рекомендовалось для эффективного развития международных связей предоставить больше самостоятельности местным органам власти; максимально снизить зависимость дальневосточных предприятий от министерств и ведомств; создать необходимое информационное пространство [29. С. 120].

Заявленной ориентации на гибкую специализацию сельского хозяйства, приближению мест производства к объектам переработки должна была содействовать разветвленная по сравнению с началом 1980-х гг. сеть агропромышленных объединений. На Пленуме ЦК КПСС в марте 1988 г. объявлялся переход к деколлективизации сельского хозяйства. Намечалось создание кооперативных и фермерских хозяйств.

Первые результаты указывали на некоторые позитивные тенденции по сравнению с более жесткими формами организации труда. В отдельных отраслях заметно увеличились фонды экономического стимулирования работников. Создавались условия для увеличения поступлений доходов в региональные бюджеты от приграничных контактов, чему способствовали адресные нормативные акты и активизация программно-целевых методов территориального управления. Например, в Долгосрочной государственной программе экономического и социального развития Дальневосточного экономического района и Забайкалья одним из стратегических направлений развития региона объявлялось усиление экспортной направленности. Предусматривалось увеличение объемов экспорта из региона в 3–3,2 раза за счет новых прогрессивных форм внешнеэкономической деятельности. По сравнению с предприятиями других территорий страны организациям Дальнего Востока разрешалось расходовать не 10, а 15% средств в свободно конвертируемой валюте

для своих нужд. До 10% снижался налог на прибыль совместных предприятий, создаваемых в Дальневосточном экономическом районе [37]. По стране прошла «волна» демократических выборов руководителей организаций различного ранга (от директоров до бригадиров) трудовыми коллективами.

Однако на ходе «перестроечных» преобразований сказывались недостаточно продуманные (в отдельных случаях даже спонтанные) решения в государственном масштабе. Бюджет государства испытал тяжелые потрясения от благой на первый взгляд для общества антиалкогольной компании, проведенной с традиционными для СССР административными перегибами. Срабатывали рецидивы старых порочных технологий управления. Избранные способы претворения в жизнь долгосрочных целей не всегда соотносились с возможностями организаций, региональными особенностями. Централизованное отраслевое планирование снижало эффективность программно-целевых методов территориального управления. Так, среди недостатков принятой в августе 1987 г. комплексной программы развития восточных районов страны отмечалась отраслевая методология ее составления. Направляемые государством средства распределялись по различным министерствам и их ведомствам, а не по территориальным единицам Дальнего Востока, который по-прежнему сохранял функцию сырьевой базы страны. Местные потребности в силу такого подхода продолжали отодвигаться на второй план.

На всех уровнях отмечались существенные недостатки перехода на новые условия деятельности, формализм в реализации поставленных целей. Внедрявшиеся преимущественно «сверху» альтернативные формы организационно-экономических отношений (хозрасчетных, арендных, кооперативных) вступали в противоречия с сохранявшимися пережитками административно-командной системы. Хозяйственный расчет и самофинансирование осуществлялись поспешно и без должной подготовки. Особенно это проявилось на предприятиях торговли и легкой промышленности, что пагубно сказывалось на снабжении населения.

Созданные региональные агропромышленные комитеты монопольно распоряжались всеми ресурсами, выделяемыми из центра. Помимо краевых и областных комитетов образовывались районные агропромышленные объединения. Усиливалась их бюрократизация. Возникла сложная и запутанная система управления сельским хозяйством, что давало повод для проведения грубой ее аналогии с хрущевской моделью.

Кооперативы, как правило, занимались перепродажей приобретенных товаров в сети государственной торговли и потребительской кооперации. Отсюда происходил рост цен на их продукцию, большинство

населения негативно воспринимало нарождавшийся предпринимательский слой.

В условиях стихийного становления совместных предприятий, отсутствия правового опыта регулирования таких отношений, сохранения многих административных барьеров как в стране, так и на периферии формировался значительный теневой внешнеэкономический сектор. Органами прокуратуры в ходе проверок совместных предприятий выявлялись нарушения, создававшие угрозу национальным интересам СССР. Прежде всего, это касалось экспорта ценных видов сырья. Заключались фиктивные хозяйственные договоры с государственными и кооперативными организациями для последующей реализации их продукции за рубеж. Производство реальных товаров и услуг, которое предусматривалось уставными документами, часто подменялось посреднической деятельностью.

Забуксовавшие реформы управления экономикой все больше стали отождествляться напрямую с неадекватной политической партийно-государственной системой. Поэтому инициативы и действия, проводимые в отношении низовой управленческой структуры со всеми ее «болезнями роста», Горбачев был вынужден перенести на уровень высших и центральных органов власти СССР. Официальное решение об этом было принято на XIX партийной конференции в июне 1988 г., делегаты которой впервые с 1920-х гг. выбирались от первичных организаций КПСС. При постановке задач по обновлению государства использовались неупотребляемые ранее в отечественном политическом лексиконе термины «правовое государство» и «гражданское общество». Создание правового социалистического государства мыслилось на основе разделения функций КПСС и Советов. Объявлялось о развертывании гласности, борьбы с бюрократизмом в СССР.

Заручившись поддержкой партийного большинства, из состава ЦК окончательно удалялись представители консервативных и ревизионистских взглядов. М.С. Горбачев публично придерживался ленинских принципов руководства, ратовал за политику «обновления социализма». Определенным подтверждением этого подхода стало воссоздание двухуровневой избираемой системы управления государством.

Претворяя в жизнь рекомендации партийной конференции, в декабре 1988 г. Верховным Советом СССР были приняты законы, изменяющие государственную и избирательную структуры: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» (предусматривавший создание Съезда народных депутатов СССР) и «О выборах народных депутатов СССР».

В сравнении с предыдущими этапами государственного строительства в поправках устанавливалось: право избирателей выдвигать своих

кандидатов на выборах; введение институтов председателей и президиумов Советов всех уровней; обеспечение гарантий подконтрольности Советам всех иных государственных органов и должностных лиц; введение запрета на совмещение депутатов с должностями в исполкомах, судах и в ряде партийных структур; ограничение срока пребывания на назначенных Советами должностях.

Высшим представительным институтом власти после длительного полувекового перерыва стал Съезд народных депутатов, избравшийся на 5 лет и наделявшийся исключительными полномочиями. Он выбирал свой постоянно действующий орган – Верховный Совет СССР и его Председателя, в функции которых входили: принятие союзной Конституции и внесение в нее поправок; решение вопросов национально-государственного устройства; разработка основных направлений внутренней и внешней политики; утверждение долгосрочных государственных планов; установление государственной границы СССР; ратификация изменений границ между республиками. По сути, Съезд напоминал демократическую надстройку и не являлся парламентом. Состоявший из 2250 депутатов, он имел свои особенности формирования. Пропорциональное представительство имело различные механизмы и источники: 750 депутатов избирались по территориальным и 750 – по национально-территориальным округам; другие 750 депутатов являлись делегатами (т.е. не избирались напрямую) от общесоюзных общественных организаций (КПСС, комсомола, профсоюзов, Академии наук СССР, союзов писателей, художников и др.). Его широкая представительность должна была обеспечивать легитимность принимаемых властями решений и служить резервом для Верховного Совета, которому предписывалось ежегодно обновляться на 20%. Наряду с законодательными, распорядительными и контрольными функциями Верховный Совет формировал свой Президиум; избирал Генерального прокурора и Верховный суд СССР.

Избирательная кампания 1989 г., несмотря на расчеты партаппарата доминировать в представительных органах власти и утверждение М.С. Горбачева Председателем Верховного Совета, привела к крайней политизации высших звеньев государственного управления. Необычность ситуации состояла в том, что многим высокопоставленным партийным чиновникам, не вошедшим в специальную квоту Съезда из 100 депутатов, пришлось баллотироваться на общих основаниях в одномандатных округах. Большинство из них потерпели поражение и затем лишились своих постов.

Уже в рамках работы первого Съезда, который открылся 25 мая 1989 г., а затем и Верховного Совета возникли две противоборствующие политические силы: представители КПСС и демократическая оппо-

зация (в том числе из бывших и действующих партийных функционеров). Из сторонников радикальных реформ возникла межрегиональная депутатская группа. Одним из ее сопредседателей был будущий Президент РФ Б.Н. Ельцин. Параллельно формируется партийная оппозиция, получившая наименование Демократическая платформа КПСС. Ее представители ратовали за то, чтобы КПСС участвовала в работе парламента страны, конкурируя с другими партиями. Общим требованием обоих политических лагерей являлось превращение Советов в единственный государственный институт без партийной монополии.

Помимо резкой идеологической поляризации центробежные тенденции усиливались совпавшими по времени техногенными и природными катастрофами, национальными конфликтами (авария на Чернобыльской АЭС, землетрясение в Армении, армяно-азербайджанское противостояние в Нагорном Карабахе и др.).

Раскол во власти спровоцировал появления различных общественно-политических течений, которые усиливали свое влияние на возникновение политической нестабильности в стране («народные фронты» в республиках Прибалтики, «Руха» – на Украине, движения «Карабах» – в Армении). Данная ситуация в некоторых случаях обуславливала появление органов чрезвычайного управления на местах. Межнациональный конфликт в Нагорно-Карабахской Автономной Области (НКАО) Азербайджанской ССР вызвал необходимость создания чрезвычайного органа власти на этой территории. С января 1989 г. действовал Комитет особого управления НКАО под руководством А. Вольского. Новый орган наделялся всей полнотой власти и подчинялся напрямую Верховному Совету СССР. В связи с этим полномочия Совета народных депутатов НКАО приостанавливались. Через год на всей территории НКАО было объявлено чрезвычайное положение. Призывы оппозиции к предоставлению большей самостоятельности союзным республикам дополнялись радикальными требованиями некоторых региональных отделений компартии и националистических организаций о полном выходе из СССР. После проведения в 1990 г. выборов депутатов на республиканские Съезды начинают приниматься Декларации о суверенитете. С марта по июль 1990 г. они были приняты в Грузии, Литве, Эстонии, Латвии, Узбекистане, Молдавии, Белоруссии, на Украине. В большинстве республик состоялись выборы глав (президентов) и их высших органов власти. В марте 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР Председателем Верховного Совета РСФСР избрал уже главного на тот момент лидера оппозиции Б.Н. Ельцина. Российское правительство возглавил И.С. Силаев.

Понимая, что в сложившихся условиях управление через прежнюю номенклатурную систему невозможно, а должность партийного лидера не имеет уже того политического веса, М.С. Горбачев идет на крайние

меры удержания власти, иницируя введение поста Президента СССР. Для придания себе имиджа демократического правителя он соглашается на отмену пресловутой 6-й статьи советской Конституции о руководящей роли КПСС. Соответствующие поправки были внесены в основной закон. 14 марта 1990 г. М.С. Горбачев был избран Президентом СССР на Съезде народных депутатов. Он официально объявлялся главой государства. К его ведению относилось: обеспечение взаимодействия органов власти и управления; назначение и смещение высшего военного командования; право представлять на утверждение Верховному Совету главы Правительства; право приостановки законов.

Попыткой легитимными способами сблизить политическое единство стал организованный Верховным Советом СССР и проведенный 17 марта 1990 г. (впервые в отечественной истории) референдум по вопросам сохранения СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик и введения в России поста Президента. Однако получившие одобрение оба вопроса еще больше дестабилизировали положение, фактически создали ситуацию двоевластия. 12 июня 1990 г. принимается Декларация о государственном суверенитете России. В ней провозглашалось верховенство законов РСФСР над союзными правовыми актами.

Начинается демонстративное противостояние крупнейшей (по сути, государственно образующей) РСФСР и других республик с теряющей властный авторитет в обществе системой союзного управления. Соответственно обострилась личная конфронтация между Б.Н. Ельциным и М.С. Горбачевым.

На этом фоне была продолжена политика союзного центра (а впоследствии и российского республиканского уровня) по правовому «раскрепощению» местного управления. Стремление придать низовому звену больше полномочий отразилось в специальном Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», принятом 9 апреля 1990 г. В советский юридический оборот вводилось понятие «местное самоуправление». Оно предполагало возможности наличия в своем составе следующих институтов: местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и т.д.), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии [8]. Предоставлялись гарантии самостоятельности, независимости и выборности Советов. Однако они выглядели весьма лаконичными и декларативными. Несмотря на правовые заверения, так и не был преодолен принцип «демократического централизма». Не нашли своего отражения механизмы разграничения различных уровней местного самоуправления.

Кроме того, в скрытой своей основе закон преследовал определенные конъюнктурные цели союзного руководства: выдача гарантий самостоятельности первичным органам власти задумывалась как попытка противовеса республиканским институтам, стремящимся к отделению от центра. Однако эту функцию по причине набирающих силу сепаратистских настроений в регионах несколько запоздалый правовой акт выполнить уже не смог. С точки зрения развития демократических начал в управлении он имел в большей степени морально-психологическое значение, нежели реально способствовал коренным переменам местной системы.

Торопливая политическая децентрализация сопровождалась ухудшением оперативного государственного руководства экономикой, отсутствием единой осознанной стратегической линии управления социально-экономической сферой. В стране вводилась более жесткая система распределения продовольствия. Увеличилось количество талонов не только на продукты питания, но и на предметы первой необходимости. Наиболее дефицитные товары (одежда, бытовая техника и т.д.) централизованно выделялись на предприятия, где они распределялись внутри коллектива. Все это приводило к резкому сокращению общего уровня жизни и недовольству общим государственным руководством. В СССР начались узаконенные с 1988 г. массовые забастовки.

Рост цен на продукты питания, удорожание транспортных и других социально-бытовых услуг к началу 90-х гг. в значительной степени нивелировали преимущества, предоставлявшиеся государством в виде надбавок и льгот для жителей отдаленных территорий со сложными климатическими условиями. Постепенно утрачивалась возможность людей сделать дополнительные денежные накопления.

Отрицательные тенденции вынуждали союзный центр и республиканские властные институты разрабатывать антикризисные стратегии. Однако крайняя политизация стремительно теряющей контроль системы управления не позволяла достигать разумных компромиссов. Так, совместные действия объединенной союзно-российской группы экономистов по корректировке общей программы реформ «500 дней» во главе с академиком С.С. Шаталиным не привели к конструктивному результату. Подготовленный проект был отвергнут союзным Правительством, т.к. предполагал передачу значительной части хозяйственных полномочий республикам и сокращение центрального экономического аппарата управления СССР.

Горбачевская альтернативная программа «Основные направления по стабилизации экономики и ее реформированию», предполагающая сохранение прямого государственного контроля экономики до форми-

рования устойчивых условий рыночных отношений, не принималась командой Ельцина.

По сравнению со смелыми, но в то же время сдержанными методами государственного регулирования периода 1985–1989 гг. действия как союзного, так и российского правительств в 1990–1991 гг. временами напоминали авантюрные комбинации. Антикризисное управление Центра сводилось к введению коммерческого курса рубля, увеличению процентных ставок на рублевые вклады, созданию фонда стабилизации экономики и разрешения индивидуальных хозяйств без введения частной собственности на землю.

В сентябре 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял программу «500 дней» без рекомендованных союзных поправок. Был издан ряд постановлений и указов, ориентированных на самостоятельность управления народным хозяйством. В основе государственного регулирования российской экономики лежала более радикальная и отчасти популистская концепция. В среде руководства РСФСР возобладали иллюзии, сводившиеся, в конечном счете, к управленческой формуле: «рынок сам себя отрегулирует». Для этого, по мнению российских реформаторов, было достаточно отказаться от централизованного планирования и жесткой ценовой политики.

Форсированными темпами осуществлялись робко начатые на заре «перестройки» меры по стимулированию внешнеэкономической деятельности. Ярким примером такого поспешного подхода стала организация свободных экономических зон и противоречивый механизм управления ими. В течение июля-сентября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял предложения одиннадцати региональных советов народных депутатов об объявлении их территорий зонами свободного предпринимательства. Вместе с тем, процесс создания свободных экономических зон (СЭЗ) имел во многом стихийный и в отличие от зарубежных стран массовый характер. Значительно превосходили свои иностранные аналоги и размеры экспериментальных территорий. В 1990–1991 гг. в РСФСР было организовано 12 СЭЗ. Тем не менее, условия для успешного привлечения иностранного капитала и осуществления задуманных проектов изначально были недостаточными. Ведущие экономисты, анализируя зарубежный опыт, обращали внимание на массу противоречий, которые делали призрачными перспективы свободного предпринимательства. Основными из них назывались: неопределенность полномочий местных советских органов и администраций свободных зон (предусматривалось осуществление их совместного руководства на совпадающих территориях); отсутствие четкой перспективы погашения выдававшихся кредитов.

Однако все предпринятые меры не имели должного, а самое главное, быстрого эффекта, на который рассчитывали как новая российская элита, так и в большей степени население. Ухудшение экономической ситуации в РСФСР объяснялось ее руководством исключительно политическими причинами: сохранением административно-командных полномочий союзных органов, созданием ими искусственных преград.

Попытка М.С. Горбачева вернуть реальные рычаги управления большой страной видится в расширении полномочий Президента СССР. В декабре 1990 г. он получил право возглавить союзное Правительство, формировать его состав. Учреждается должность вице-президента, которую занял Г.И. Янаев, для выполнения поручений первого лица и замещения его в чрезвычайных случаях. Силowymi министрами были назначены консервативные представители КПСС. В начале 1991 г. предпринимаются меры вооруженного воздействия в отношении сепаратистски настроенных прибалтийских республик, которые вследствие этого фактически вышли из состава СССР.

Горбачевым и его окружением стали срочно разрабатываться новые компромиссные варианты союзного договора. В апреле союзному и республиканскому руководству в правительственной резиденции Ново-Огарево удалось достичь временного компромисса и подписать совместное заявление «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и возникшего кризиса». Этот акт вошел в политическую историю как документ «9+1». Предложенная модель «Девять союзных республик и Президент СССР» фактически означала переход к весьма обтекаемой конфедеративной форме государственной организации. Предполагалось упразднить командно-административную систему как основу союзного управления и провести выборы новых органов центральной власти.

24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон «О Президенте РСФСР». В нем говорилось, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР. В результате проведенных 12 июня 1991 г. выборов с большим отрывом от конкурентов президентом был избран Б.Н. Ельцин. В отличие от союзной формулы новый лидер российской республики избирался всенародным голосованием на конкурентной основе, что обеспечивало ему более высокую степень легитимности и кредита доверия. По западному демократическому образцу была проведена процедура вступления в президентскую должность. Принимая присягу 10 июля 1991 г., Б.Н. Ельцин обязывался соблюдать Конституцию, защищать суверенитет России, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина. На последнем съезде КПСС он публично выходит из партии, окончательно порождая в ней раскол.

В июле 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении в РСФСР», который в отличие от своего союзного аналога основывался на общемировом опыте. Местное самоуправление в ряде положений рассматривалось как независимое от органов государственной власти. Представительные и исполнительные институты самоуправления создавались в районах, городах, поселках, селах. Изменялась структура городского управления: вводились административные и муниципальные округа; появились должности мэров, префектов.

К государственным органам на местах закон относил краевые, областные и республиканские советы. Вместе с тем, формально упраздняясь их жесткая иерархия. Намечалась постепенная трансформация Советов в полноценные муниципальные органы. Однако полностью искоренить советскую вертикаль не удалось. Сохранялась правовая лазейка, позволявшая вышестоящим (исходя из масштаба территориального управления) Советам и администрациям отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих во внесудебном порядке (правда предусматривалось право на последующее обжалование этих действий).

Колесания происходили и с выборами глав муниципальных администраций, которые были намечены на ноябрь 1991 г., но впоследствии (из-за августовского путча) переносились на начало 1992 г., а затем «замораживались» еще на 1 год. Одновременно появился указ, предоставляющий Президенту РСФСР назначать местных руководителей (с согласия Совета). Как и на верхних властных этажах, на низовом уровне возникло дестабилизирующее (и без того сложную политическую обстановку) двоевластие. Непоследовательность начатой муниципальной реформы порождала временами ожесточенное столкновение новых местных органов самоуправления и Советов.

Политику союзного руководства образца 1990–1991 гг. в целом можно охарактеризовать как агонию советского режима. Направленная на обновление и сохранение СССР в условиях начавшейся суверенизации республик, она получила название «новоогарёвский процесс». Созданный после встречи республиканских лидеров и Горбачева специальный подготовительный комитет в подмосковной правительственной усадьбе Ново-Огарево к середине июня 1991 г. предоставил оформленную концепцию создания Союза Суверенных Государств (ССГ). Итоговый вариант был еще более радикальным и практически сводил все полномочия союзного центра к консультативно-совещательным, что оказалось неприемлемым для консерваторов. От них исходили предложения о корректировке проекта: внесение положений о создании единого экономического пространства, единой банковской системы, о самостоятельных налоговых поступлениях в союзный бюджет. Вместе с тем, демократическая часть российско-республиканской элиты уже не желала идти на такие уступки.

Пассивная позиция Горбачева сыграла одну из ключевых ролей в этом противостоянии. С 19 по 21 августа 1991 г. произошла неудачная попытка государственного переворота. Сторонники старой модели союза во главе с вице-президентом СССР Г.И. Янаевым объявили о «болезни» Горбачева и создании Государственного комитета по Чрезвычайному Положению (ГКЧП). Эти события окончательно перечеркнули надежды на компромиссное решение политического кризиса.

После провала путча произошел роспуск Верховного Совета и Съезда народных депутатов СССР, приостанавливалась деятельность формально правящей до этого КПСС. Для согласования вопросов общего регулирования еще внешне единого союзного пространства в сентябре 1991 г. был образован Государственный Совет, который объявлялся высшим органом власти до подписания нового союзного договора. В его состав входил Президент СССР и главы союзных республик. Экономическую координацию осуществлял Межреспубликанский экономический комитет во главе с И.С. Силаевым. В октябре был подписан «Договор об экономическом сообществе» с участием лидеров восьми республик. Однако все старания запустить разветвленный механизм из других координирующих союзное управление институтов и тем самым сохранить политическую и социально-экономическую целостность на конфедеративной основе оказались тщетными. Были учреждены такие разноплановые, узко ориентированные и преимущественно переходные по своей сути и функциям органы, как Межреспубликанская продовольственная комиссия СССР, Совет по гуманитарной помощи, Союзно-республиканский валютный комитет СССР, Совет по предпринимательству при Президенте СССР, Межгосударственный пенсионный резервный фонд СССР, Межгосударственный комитет по образованию, Межгосударственный комитет по экологической безопасности, Комитет по делам военнослужащих и членов их семей при Президенте, Министерство по делам воинов-интернационалистов, Министерство по подготовке и проведению военной реформы при Госсовете СССР и др.

Альтернативная и уже фактически самостоятельная система государственного управления складывалась в России. Прошедший в октябре 1991 г. V Съезд народных депутатов РСФСР наделил Б.Н. Ельцина дополнительными полномочиями для проведения реформ. Он полностью возглавил республиканскую исполнительную власть. Под руководством Президента РСФСР обновился состав Правительства. В него вошли реформаторы новой волны (А. Шохин, А. Чубайс, П. Авен, А. Нечаев). Экономический блок возглавил вице-премьер Е.Т. Гайдар.

Структурная оптимизация привела к сокращению прежней министерской вертикали. Произошел отказ от строго отраслевого принципа управления и переход к объединению близких по профилю министерств

в единые органы (промышленности, экономики и финансов, транспорта, торговли). Внедрение рыночных элементов обуславливало появление непривычных по своему функциональному назначению для советской системы инстанций (в частности, был организован Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур).

Распад строгих централизованных механизмов союзного управления, утрата электоратом доверия к Горбачеву и его соратникам, окрепший в период борьбы за властные полномочия республиканский сепаратизм – все эти факторы, несмотря на результаты всенародного референдума о сохранении СССР, подтолкнули к юридическому оформлению его ликвидации.

8 декабря 1991 г. тремя президентами (России, Украины и Белоруссии) были подписаны документы, получившие впоследствии названия «беловежских» (по месту их заключения – белорусской резиденции «Беловежская пушча»), о прекращении функционирования СССР. В целях создания механизма политических, экономических и культурных связей между бывшими советскими республиками было образовано Содружество Независимых Государств (СНГ).

8.2. Реформирование системы государственного управления Российской Федерации в 1990-е гг.

К концу 1991 г. в стране сложилась тяжелая социально-экономическая ситуация. Наблюдался спад производства и разрыв традиционных хозяйственных связей, разрушение финансовой системы и инфляция, дефицит товаров первой необходимости и продовольствия. Начиная с 1991 г. впервые после Второй мировой войны бюджет страны стал дефицитным.

В правительственных кругах активно обсуждался вопрос о принятии срочных мер по преодолению кризиса и разрабатывались проекты реформирования. 28 октября 1991 г. Президент страны Б.Н. Ельцин на V Съезде народных депутатов выступил с программой радикальных экономических преобразований, разработанной под руководством Е.Т. Гайдара, которая предусматривала введение свободных цен, широкую приватизацию, либерализацию внутренней и внешней торговли и ограничение социальных расходов поддержкой наиболее нуждающихся групп населения. Согласно программе предусматривалось с 1 ноября 1991 г. прекращение не зафиксированного в Договоре об экономическом сообществе финансирования союзных министерств и других учреждений центра и перечисления средств в не оправдавший себя союзный стабилизационный фонд. В качестве одного из центральных

направлений преобразований была обозначена конверсия оборонных предприятий. Основные цели осуществления программы: формирование слоя частных собственников, развитие свободного предпринимательства и подъем производства. Механизмы рыночной экономики рассматривались как инструмент скорейшего решения имеющихся проблем.

Методы проведения реформы имели характер «шоковой терапии». 3 декабря 1991 г. был принят Указ Президента «О мерах по либерализации цен», и в январе следующего года были отпущены цены. Использование для покрытия бюджетного дефицита эмиссии денег подталкивало инфляцию. В целях развития потребительского рынка, стимулирования конкуренции, преодоления монополизма в сфере розничной торговли и создания условий для быстрого развития торговой и посреднической сети 29 января 1992 г. вышел Указ Президента «О свободе торговли». Предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам предоставлялось право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность (в том числе за наличный расчет) без специальных разрешений, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством. Продолжением реформы стала чековая (ваучерная) приватизация государственной собственности.

Действия реформаторов подстегивались стремлением закрепить курс на кардинальные изменения и предотвратить возврат коммунистов к власти. Они пытались в значительной степени механически перенести опыт передовых западных стран по формированию рыночных отношений, созданию класса собственников и регулированию экономики на специфическую, неподготовленную почву. Для реформирования складывавшейся десятилетиями и прочно укрепившейся советской экономической системы нужны были более глубоко продуманные меры и постепенная подготовка к ним населения, основная масса которого медленно осознала суть происходящих изменений и также медленно к ним адаптировалась.

Поспешные преобразования позволили обеспечить приток на рынок товаров первой необходимости за счет импорта, но не остановили спад производства. Произошел быстрый рост цен, обесценивание денег, снижение уровня жизни населения. Приватизация государственной собственности приобрела номенклатурный характер. Лица, занимавшие ключевые административные посты на предприятиях, используя свое положение, связи и материальные ресурсы, на выгодных условиях становились собственниками объектов приватизации. Широкое распространение получили криминальные методы присвоения собственности и ее передела. Формировались олигархические кланы, оказывавшие существенное влияние на государственную политику.

В обстановке глубокого кризиса и разногласий относительно содержания и средств общественных преобразований в стране назревало противостояние между ветвями власти – Президентом и Верховным Советом. Ситуация усугублялась сепаратистскими настроениями в республиках.

Наиболее сложное положение складывалось на Северном Кавказе. Лидеры национальных и религиозных движений выступали за отделение от России и создание новых государственных образований по этническому принципу. Стимулятором роста напряженности стал изданный в апреле 1991 г. закон РФ «О реабилитации репрессированных народов». Со стороны национальных движений активизировались взаимные претензии относительно утраченных и перекроенных в результате депортации территорий. Участники этнополитического противостояния не считались со сложившимися историческими реалиями и интересами разных народов, проживающих в одном регионе, создавая очаги острых межэтнических конфликтов.

В 1991 г. Чечено-Ингушская Республика распалась на Чеченскую и Ингушскую. Население Ингушетии большинством голосов в ходе проведенного в ноябре референдума высказалось за создание республики в составе Российской Федерации. 4 июня 1992 г. Президентом РФ подписан Закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». Сепаратистские силы во главе с Д. Дудаевым провозгласили создание независимой Чеченской Республики. Федеральные власти предприняли попытку ввести в Чечне чрезвычайное положение, но не смогли взять ситуацию под контроль. В республике развернулась деятельность вооруженных группировок, творивших беззаконие; процветали захват заложников, работорговля, грабежи и убийства. Беззащитным перед криминальным натиском оказалось нечеченское и особенно русское население, подвергавшееся жестоким гонениям. Вследствие разгула бандитских формирований гибли люди, большие масштабы приобрела вынужденная миграция населения. Обострялась обстановка на границе Чечни с Северной Осетией, Ставропольским краем и Дагестаном.

Усилия по предотвращению распада страны привели к подписанию 31 марта 1992 г. Федеративного договора (за исключением Татарстана)¹

¹ Согласно Конституции Республики Татарстан, принятой в ноябре 1992 г., она провозглашалась суверенным государством и субъектом международного права, ассоциированным с Российской Федерацией. 15 февраля 1994 г. между Республикой Татарстан и РФ был подписан специальный договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Это подразумевало, что отношения между Россией и Татарстаном должны были регулироваться не только Конституцией Российской Федерации, но и подписанным Договором.

и Чечни), урегулировавшего отношения между федеральными органами власти и субъектами федерации, включавшими суверенные республики, края, области, округа, города Москву и Санкт-Петербург. В апреле 1992 г. были внесены поправки в Конституцию об изменении наименования «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» (РСФСР) на «Российская Федерация – Россия».

Заключение договора не устранило сложившихся под влиянием многочисленных факторов национальных противоречий. В октябре-ноябре 1992 г. на основе территориальных споров произошел осетино-ингушский конфликт. Этнополитические столкновения имели место в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и других субъектах федерации. Надолго затянулось урегулирование отношений между Россией и Чечней. Межнациональные согласования стали предметом политического торга между центральной и республиканскими властями, в результате которых субъекты федерации получали преференции в политической и финансово-экономической сферах.

В декабре 1992 г. Е.Т. Гайдар по настоянию депутатов Верховного Совета РСФСР ушел в отставку с поста исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации. Пост главы Правительства занял В.С. Черномырдин, который продолжил проведение реформ по созданию рыночной экономики, хотя допускались и отступления в пользу регулирующей роли государства, направленной на оказание финансовой поддержки находящимся в наиболее тяжелом положении предприятиям промышленности и топливно-энергетического комплекса.

Действия, направленные на создание нового государственного устройства, противоречили оставшейся в наследство от СССР законодательной базе. Отдельные поправки к Конституции и указы президента не улучшали положения дел. Назрела необходимость существенного изменения правовых основ государства. Между законодательной и исполнительной ветвями власти, не имевшими четкого разграничения полномочий, усиливались противоречия по вопросам конституционного устройства и социально-экономического развития страны. В Верховном Совете РФ во главе с Р.И. Хасбулатовым сформировалась оппозиция, стремившаяся к смягчению курса реформ и настаивавшая на том, что высшим органом государственной власти согласно действующей Конституции являлся Съезд народных депутатов. В свою очередь Б.Н. Ельцин и его окружение выступали за усиление президентской власти, радикализацию общественных преобразований и обвиняли Верховный Совет в реакционности.

Политический кризис нарастал, и одним из ключевых моментов его развития стал всероссийский референдум, проведенный по предложе-

нию Б.Н. Ельцина и постановлению Съезда народных депутатов 25 апреля 1993 г. Бюллетени для голосования получили 69,2 млн чел. из 107,3 млн, имевших право на участие в референдуме. Доверие президенту продемонстрировали 58,7% проголосовавших граждан и 53,0% одобрили его социально-экономическую политику. По вопросам о необходимости досрочных выборов президента и народных депутатов был получен отрицательный ответ¹.

После референдума в государственных структурах и политических кругах развернулась работа по созданию проекта новой конституции, сопровождавшаяся полемикой по вопросам баланса властных полномочий президента и парламента, статуса субъектов федерации и роли гражданского общества в регулировании государственных отношений. Большое влияние на законотворческий процесс оказывали групповые интересы участвующих сторон и уровень понимания лидерами политических сил последствий их действий для внутреннего состояния страны и ее международного положения. Подготовленные президентский и парламентский проекты конституции обсуждались в центре и в регионах.

Осенью 1993 г. борьба за власть в высших эшелонах государственного управления перешла в решающую стадию. 21 сентября 1993 г. был издан Указ Президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором говорилось, что в стране сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности страны, что Верховный Совет противодействует осуществлению социально-экономических реформ и вместе со Съездом предпринимает систематические попытки узурпировать не только исполнительную, но и судебную функции. Указом прекращалось осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Назначались выборы нового двухпалатного парламента – Федерального Собрания Российской Федерации. До начала его работы предписывалось руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства РФ. Конституционной комиссии и Конституционному совещанию поручалось представить к 12 декабря 1993 г. единый согласованный проект Конституции Российской Федерации.

В ответ на решения президента Верховный Совет РФ принял постановление, в котором оценил действия Президента как государственный переворот. Конституционный суд РФ вынес заключение о несоответствии Указа президента № 1400 Конституции РФ и назвал это осно-

¹ Положительное решение по вопросам о досрочных выборах президента и депутатов согласно установлению Конституционного суда должно было приниматься не большинством от числа голосовавших (как по другим вопросам), а большинством от общего числа избирателей.

ванием для отрешения Президента Б.Н. Ельцина от должности или применения других механизмов ответственности.

23 сентября 1993 г. в Доме Советов России (Белый Дом) собрался X чрезвычайный Съезд народных депутатов. Он объявил о прекращении полномочий президента и исполняющим его обязанности назначил А.В. Руцкого. Съезд признал необходимость досрочных одновременных выборов президента и народных депутатов, а также принятия новой конституции на съезде или посредством всенародного референдума.

На улицах столицы 2–3 октября состоялись демонстрации граждан и столкновения между сторонниками и противниками оппозиции. В вооруженных стычках участников событий были убитые и раненые. Дом Советов блокировали подразделения силовых ведомств, в нем отключили электроэнергию и свет. Сопровождавшаяся жертвами перестрелка произошла при попытке группы депутатов пробиться в Останкино и выступить с обращением к населению страны. В столицу по приказу Б.Н. Ельцина ввели войска, Дом Советов обстреляли из танковых орудий. 4 октября, предупредив решающий штурм здания, депутаты сдались. После разгона парламента и его защитников А.В. Руцкого и Р.И. Хасбулатова препроводили в следственный изолятор «Лефортово».

Указами Президента от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября указанного года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» прекращалась деятельность Советов народных депутатов в районах, городах и сельской местности. Их функции поручалось выполнять местным администрациям. На декабрь 1993 г. – июнь 1994 г. назначались выборы в представительные органы местного самоуправления.

Началась подготовка к выборам в органы законодательной власти, и между политическими силами страны развернулась борьба за электорат. Президент открыто не заявлял о своей приверженности какой-либо партии, демонстрируя желание быть выразителем интересов всего населения страны. 12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Совет Федерации, Государственную Думу и референдум по проекту новой Конституции. Результаты выборов отразили сложность политической ситуации и недовольство населения результатами реформ. По итогам выборов в Государственную Думу¹ лидером оказалась Либерально-демократическая партия России во главе с В.В. Жириновским, зарекомендовавшая себя на тот момент как оппозиционная и получившая по

¹ Половина депутатов избиралась по пропорциональной системе (голосование по спискам кандидатов партий или партийных блоков) по единому федеральному округу при заградительном барьере 5%, половина – по мажоритарной системе (голосование за кандидата) по одномандатным округам.

результатам голосования по спискам кандидатов 22,9% голосов. Пропрезидентски настроенный избирательный блок «Выбор России» (лидер Е.Т. Гайдар) поддержали 15,5% избирателей. На третье место вышла Коммунистическая партия России, возглавляемая Г.А. Зюгановым (12,4%). Среди преодолевших пятипроцентный барьер были партия «Женщины России», Аграрная партия России, избирательный блок «Явлинский, Болдырев, Лукин» («Яблоко») и пр.

Проект новой Конституции получил одобрение большинства избирателей. Несомненное влияние на ее содержание оказали результаты противоборства политических сил в стране. Первая статья Конституции определила Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство¹ с республиканской формой правления. В третьей статье отмечалось, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Закреплялось разделение и самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной властей (рис. 1).

Согласно Конституции признавались идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом. Запрещалось создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. (Ст. 13 Конституции РФ). Гарантировались права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ, в статьях которой зафиксировано, что каждый имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища, определение своей национальной принадлежности, пользование родным языком, свободу совести, частную собственность, жилище, свободный труд, социальное обеспечение по возрасту, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, образование, государственную защиту прав и свобод и т.д.

Основной закон констатировал, что президентом может быть избран гражданин не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской

¹ В состав федерации на момент принятия Конституции вошли субъекты: 21 республика, 55 краев и областей, 2 города федерального подчинения, 1 автономная область и 4 автономных округа.

Федерации не менее 10 лет. Глава государства избирался на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на 4 года¹, и его полномочия ограничивались двумя сроками подряд. Президент наделялся правом определять основные направления внутренней и внешней политики; назначать с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; принимать решение об отставке Правительства; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности председателя Центрального банка РФ, кандидатуры судей Конституционного, Верховного и Арбитражного судов; решать вопрос об отставке Правительства РФ; распускать Государственную Думу и назначать ее выборы; назначать референдум и т.д. Широкие полномочия президента как субъекта исполнительной власти дополнялись правом вносить законопроекты в нижнюю палату парламента и издавать обязательные для исполнения на территории всей страны указы и распоряжения.

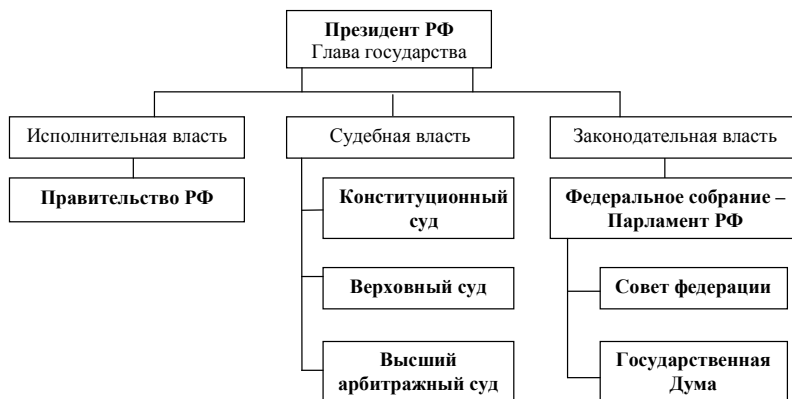


Рис. 1. Высшие органы власти Российской Федерации согласно Конституции 1993 г.

Федеральное собрание (парламент Российской Федерации) состоит из двух палат – Совета федерации, в который входят по два представителя от каждого субъекта РФ, и Государственной Думы. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. К полномочиям Совета федерации отнесены: утверждение указов

¹ В 1991 г. Б.Н. Ельцин был избран на 5 лет и исполнял полномочия вплоть до окончания этого срока.

Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ.

На Государственную Думу возлагалось принятие федеральных законов. Законы, по которым Дума принимала положительное решение, в течение пяти дней передавались на рассмотрение Совета федерации. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления на рассмотрение федерального закона мог его отклонить, и в этом случае Государственная Дума и Совет федерации в установленном Конституцией порядке рассматривали данный закон повторно. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, вносились в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ. В ведение парламента вошли также дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Согласно статьям Конституции органы местного самоуправления относились не к государственной, а к публичной власти, но могли наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Отмечалось, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органам местного самоуправления разрешалось утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные проблемы местного значения. Принятые положения основного закона предполагали децентрализацию налоговой системы в целях повышения ее эффективности как инструмента управления. Действия муниципалитетов по установлению и сбору налогов с учетом первостепенных задач и специфики регионального развития могли способствовать стимулированию экономики и повышению уровня социального обеспечения населения. Однако гарантий налоговых и бюджетных полномочий органов местного управления Конституция не предусматривала, что делало их формальными, зависимыми от решений, принимаемых на федеральном уровне.

Конституция способствовала урегулированию взаимодействия властных структур и придала легитимный характер деятельности государственных и общественных институтов. Идея общественного согласия и предотвращения политического противоборства нашла свое отражение в Договоре об общественном согласии, заключенном 28 апреля 1994 г. между представителями власти, политических партий, общественных организаций, профсоюзов и религиозных объединений. Участники договора исходили из того, что жизнь общества должна развиваться в рамках Конституции и необходимо обеспечить стабильность в стране для выхода из социально-экономического кризиса.

Принятие Конституции стало основой формирования новой нормативно-правовой базы российского государства. В 1994–1995 гг. были приняты федеральные законы «О Конституционном суде», «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О референдуме Российской Федерации»; части первая и вторая Гражданского кодекса; Семейный кодекс РФ и другие законодательные акты.

17 декабря 1995 г. состоялись выборы в Государственную Думу, в которых приняли участие 64,76% от числа зарегистрированных избирателей. По новому законодательству для регистрации списка кандидатов необходимо было собрать 200 тыс. подписей избирателей. Из 43 избирательных объединений, блоков и партий, прошедших на выборы, только четыре сумели набрать более 5% голосов и получить доступ к мандатам. По партийным спискам на основе пропорционального представительства наибольшее количество голосов получила КПРФ – 22,3%, за ней следовала ЛДПР – 11,18%, Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия» поддержали 10,13% избирателей, Общественное объединение «Яблоко» – 6,89%. В графе «Против всех» отметились 2,77% электората.

Если формирование федеральных органов власти достаточно определено регулировалось законодательством, то в регионах не было единства в этом вопросе. Главы администраций краев и областей (эти должности были введены в 1991 г.), которых стали называть губернаторами, или назначались президентом, или выбирались на должности всенародным голосованием. Указ Президента «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления», вышедший 17 сентября 1995 г., предписывал в декабре 1996 г. провести выборы назначенных глав администраций субъектов федерации. 5 декабря 1995 г. был принят Федеральный закон № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета федерации Федерального

Собрания Российской Федерации», согласно которому в высшую палату парламента входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти по должности.

В декабре 1995 г. выборы глав регионов прошли в двенадцати субъектах РФ. Губернатором Приморского края стал Е. Наздратенко, Белгородской области – Е. Савченко, Нижегородской – Б. Немцов, Новгородской – М. Прусак, Омской – Л. Полежаев, Оренбургской – В. Елагин, Тверской – В. Платов и т.д. В 1996 г. выборы губернаторов состоялись в большинстве регионов страны. Политический вес глав региональной исполнительной власти повысился, их деятельность поддерживалась сплотившимися вокруг них управленческими командами. Губернаторы использовали свое представительство в Совете федерации для лоббирования региональных интересов. Установленный порядок, предполагавший демократизацию регионального управления, в дальнейшем регулировался федеральными и региональными законами.

Нерешенность внутренних проблем развития страны и международных противоречий¹ предопределила накал борьбы политических сил в преддверии кампании по выборам президента в 1996 г. Свои кандидатуры на пост главы государства выдвинули и были зарегистрированы как кандидаты: В.А. Брынцалов, Ю.Н. Власов, М.С. Горбачев, Б.Н. Ельцин, В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов, А.И. Лебедь, А.Г. Тулеев, С.Н. Федоров, М.Л. Шакум, Г.А. Явлинский. Перед началом кампании А.Г. Тулеев снял свою кандидатуру и призвал своих избирателей голосовать за Г.А. Зюганова. В первом туре абсолютного большинства не набрал никто. Во втором туре на второй срок был избран Б.Н. Ельцин (53,82% голосов), не на много опередивший своего соперника Г.А. Зюганова (40,31%). Высокая степень электоральной поддержки лидера оппозиционной Коммунистической партии национально-патриоти-

¹ В 1994 г. в Чечне обострилась борьба за власть между сторонниками Д. Дудаева и оппозиционным Временным Советом Чеченской Республики. Для обеспечения законности и поддержания конституционного порядка в Чечню были введены войска Министерства обороны и Министерства внутренних дел РФ. Военные действия приобрели ожесточенный характер. Чеченские боевики прибегали к террористическим актам против мирного населения (в 1995 г. отряд под командованием Ш. Басаева силой удерживал мирных жителей в больнице в г. Буденовске, в 1996 г. отряд полевого командира С. Радуева захватил заложников в Кизляре). События в Чечне отрицательно влияли на общественное мнение и популярность президента страны. После гибели Д. Дудаева в апреле 1996 г. и начала переговоров с сепаратистами о перемирии и выводе войск из Чечни напряженность обстановки временно спала.

ческого толка свидетельствовала о недовольстве значительной части населения результатами проводимой государственной политики.

Во второй половине 90-х годов протестное движение в стране стало расширяться за счет выступлений работников непродовольственной сферы: образования, здравоохранения, науки¹. Распространение получили совместные акции представителей различных отраслей производства. Профсоюзы выступали организаторами митингов и демонстраций горняков, энергетиков, транспортников, металлургов. К ним присоединились работники оборонных предприятий. Жители городов и поселков в знак протеста объявляли голодовки, перекрывали автомобильные и железнодорожные магистрали.

Вопреки ожиданиям приватизация не оживляла экономику. Многие из переданных в собственность предприятий закрылись, обостряя проблему обеспечения рабочими местами. Разрушались отрасли производства, определявшие существование населенных пунктов и развитие регионов. В отсутствие инвестиций не происходило обновления основного капитала предприятий. По данным Госкомстата общая задолженность по зарплате в стране в 1997 г. исчислялась 49 трлн руб., а доля находившегося за чертой бедности населения составила 21%. Основная часть задолженности по выплате заработной платы аккумулировалась в частном и государственно-частном секторах российской экономики.

С целью стабилизации положения Россия прибегала к содействию Международного валютного фонда (МВФ)², принимая на себя обязательства в проведении внутренней политики. В 1992 г. она получила кредит МВФ на сумму 1 млрд долл., в 1993–1994 гг. – 3 млрд долл. В 1995 г. Центробанк прекратил финансирование дефицита государственного бюджета, что привело к сокращению темпов инфляции. Ужесточение финансовой и кредитно-денежной политики в стране соответствовало установкам МВФ, и он предоставил России 6,8 млрд долл. В 1996 г. МВФ принял решение о выдаче нового кредита на сумму 10,1 млрд долл. сроком на три года, из которого было использовано 5,8 млрд долл. В качестве условий кредитования выдвигались сокращение дефицита бюджета, снижение инфляции, либерализация внешней торговли и т.д.

Кроме внешних заимствований государство обращалось к внутренним займам через реализацию государственных краткосрочных облигаций (ГКО), облигаций федерального займа (ОФЗ) и других ценных бумаг. Наибольшей надежностью, доходностью и ликвидностью отлича-

¹ В 1995 г. наблюдался подъем протестного движения. По сравнению с 1990 г. число участников стачек на предприятиях возросло в пять раз.

² Россия является членом МВФ с мая 1992 г.

лись ГКО, что объяснялось не успехами в развитии производства, а высокой потребностью государства в средствах. Вместе с объемами облигационного долга росла стоимость его обслуживания, что оборачивалось новыми займами для выплаты процентов по старым долгам.

На фоне экономических и финансовых трудностей в стране 17 августа 1998 г. Правительство и Центральный банк РФ объявили о техническом дефолте по основным видам государственных долговых обязательств и о переходе к плавающему курсу рубля в рамках расширенного валютного коридора. Это решение стало следствием не только внутренних, но и внешних причин: разразившегося в 1997 г. финансового кризиса в Юго-Восточной Азии, вызванного перегревом экономики стремительно развивающихся лидеров этого региона (Южной Кореи, Сингапура, Гонконга и Тайваня) и снижением мировых цен на продукцию топливно-энергетического комплекса. В 1998 г. средняя цена на нефть упала на 35% по сравнению в предыдущим годом и в реальном выражении достигла самого низкого уровня за предшествующие 25 лет. Зависимая от углеводородного экспорта экономика России не могла не отреагировать на произошедшие изменения.

События оказали огромное негативное воздействие на положение в стране. Если на 15 августа 1998 г. курс рубля составлял 6,29 руб. за доллар, то на 31 декабря указанного года он снизился до 20,65 руб. за доллар. Дестабилизировалась финансово-кредитная система, разорилась значительная часть малых и средних предпринимателей, обесценились денежные сбережения населения. Одним из самых тяжелых последствий неспособности государства выполнять свои долговые обязательства и защищать декларированное в Конституции право собственности стало недоверие населения к власти и национальной валюте. Как следствие, усилился вывоз капиталов за границу, сократились внутренние и внешние инвестиции в российскую экономику, население переводило рублевые накопления в доллары, увеличился отток квалифицированных специалистов в более благополучные страны.

После дефолта в отставку были отправлены глава правительства С.В. Кириенко и председатель Центрального банка РФ С.К. Дубинин. Пост председателя правительства занял Е.М. Примаков, Центробанк возглавил В.В. Герашенко. Обстановку подогревали скандалы вокруг кредитов Международного Валютного Фонда и взяток за государственные заказы. Недовольство населения вызывала безнаказанность коррумпированных чиновников, поощрявшая беззаконие и произвол. С целью преодоления последствий кризиса были осуществлены меры по реструктуризации банковской системы и ликвидации неплатежеспособных банков.

В это время большое значение в поддержке политики федерального центра имело взаимодействие с региональной властью. Во второй половине 90-х годов в регионах установились политические режимы, позволявшие губернаторам сохранять по отношению к Центру значительную независимость в распоряжении природным и экономическим потенциалом подотчетных им территорий. Нередко при решении вопросов финансирования, приватизации земли и недвижимости главы регионов оказывали давление на органы местного самоуправления. Принятый в 1997 г. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплял основные принципы организации, источники формирования и направления использования местных бюджетов, однако не защищал муниципалитеты от своеволия губернаторов. С целью совершенствования механизмов разработки государственной политики в сфере местного самоуправления в указанном году был создан обновленный Совет по местному самоуправлению в РФ. Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ впервые был создан Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина от 24.08.1995 № 874, но активной деятельности не вел. В его функции входила подготовка рекомендаций, проектов законодательных актов, научно обоснованных прогнозов и предложений по совершенствованию системы местного самоуправления. Совет и утвержденное Указом Президента РФ от 30 января 1999 г. № 163 Главное управление Президента Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению должны были содействовать координации работы органов федерального, регионального и местного уровня, но нормативно-правовые установления противоречили сложившейся практике политических отношений.

Право на самостоятельность в управлении региональная элита получала, сдерживая протестные действия населения и обеспечивая электоральную поддержку центральной власти. Использование административного ресурса¹ и технологий воздействия на избирательный процесс все активнее внедрялось в практику политической жизни субъектов федерации. Позиция губернаторов оказывала существенное влияние на расстановку политических сил в стране.

Выборы в Государственную Думу третьего созыва 1999 г. проводились по новому федеральному законодательству, принятому в 1997 и

¹ Применение административного ресурса включает устранение конкурентов на этапе регистрации кандидата юридическими средствами, использование служебного положения для привлечения СМИ к предвыборной агитации или публикации компромата, давление на руководителей предприятий и организаций для обеспечения их поддержки в работе с электоратом и т.д.

1999 г.¹ Партиям для регистрации в списках участников выборов было разрешено вместо подписей избирателей вносить залог. В отличие от закона 1995 г. статус избирательного могли получить не все общественные объединения, а только те, в уставе которых значилось, что они политические. В выборах участвовали 26 федеральных списков. По результатам голосования 6 списков преодолели 5%-й барьер. КПРФ поддержали 24,29% избирателей, Межрегиональное движение «Единство» – 23,32%, «Отечество – Вся Россия» – 13,33%, Союз Правых Сил – 8,52%, Блок Жириновского – 5,98%, Объединение «Яблоко» – 5,93%. В предпочтениях электората отразилась двойственность отношения к происходящему: с одной стороны, понимание необходимости перемен, с другой – неодобрение происходящего в стране. Даже критически настроенное по отношению к советскому прошлому и понимающее необходимость реформ население прибегало к протестному голосованию за коммунистов или выбирало графу «Против всех»².

Государственная бюрократическая система запоздало реагировала на возникающие проблемы. Президент Б.Н. Ельцин все чаще демонстрировал неспособность управлять страной, что компенсировалось ростом влияния Администрации Президента. О кризисе во власти свидетельствовали частые изменения в руководстве правительства. С 24 апреля по 23 августа 1998 г. его возглавлял С.В. Кириенко, 24 августа исполняющим обязанности председателя Правительства Б.Н. Ельцин назначил В.С. Черномырдина, затем пост главы Правительства занимали Е.М. Примаков (11 сентября 1998 г. – 12 мая 1999 г.), С.В. Степашин (19 мая – 9 августа 1999 г.) и В.В. Путин (16 августа 1999 г. – 7 мая 2000 г.).

31 декабря 1999 г. Б.Н. Ельцин объявил о досрочном сложении с себя полномочий Президента РФ и передаче их Председателю Правительства РФ В.В. Путину³. В тот же день Б.Н. Ельцин подписал закон «О выборах Президента Российской Федерации».

Совет федерации назначил досрочные выборы на 26 марта 2000 г. Несмотря на то, что о государственной деятельности В.В. Путина было мало что известно, он считался наиболее вероятным кандидатом. Среди пользующихся популярностью претендентов были Г.А. Зюганов и Г.А. Явлин-

¹ Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят Государственной Думой 5 сентября, подписан Президентом РФ 19 сентября 1997 г.), Федеральный закон № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (принят Государственной Думой 2 июня, подписан Президентом РФ 24 июня 1999 г.).

² По результатам выборов в Государственную Думу 1999 г. за графу «Против всех» проголосовало 3,3% избирателей.

³ Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации».

ский. Из одиннадцати кандидатов¹ на пост президента большинство голосов (53,44%) получил В.В. Путин. С приходом к власти нового президента начинается следующий этап реформ во всех сферах общественной жизни России, направленных на усиление страны и активизацию ее потенциала.

Реформаторам 90-х годов во главе с Б.Н. Ельциным хватило решимости и напористости, чтобы отказаться от коммунистической идеологии и разрушить советский общественно-политический строй, но они не смогли выработать курс на последовательное и эффективное преодоление социально-экономических проблем, сочетающий интересы власти и населения, учитывающий специфику менталитета, трудовых и бытовых привычек, навыков и опыта граждан страны. Идеологи реформ недооценили регулируемую роль государства в социально-экономическом развитии общества и не сосредоточились на выработке эффективных методов управления. Осуществлялся болезненный переход к новым реалиям российской жизни, в котором ошибки и просчеты власти ложились тяжелым бременем на население, национальная рознь разделила соседствующие народы, забвению были преданы заслуживающие уважения отечественные традиции. Несомненно, большую роль в том, что россияне не утратили надежды на будущее, сыграли терпение, умение преодолевать трудности и вера в могущество России, которая не без оснований закладывалась в их сознание в предшествующие десятилетия.

Контрольные вопросы

1. Какие кадровые перестановки произошли в высших органах власти СССР в 1985–1987 гг.?
2. Какие межгосударственные отношения были зафиксированы в Беловежских соглашениях 1991 г.?
3. Какие указы Президента РФ положили начало реформированию экономики страны?
4. Какие изменения в государственном управлении предусматривались Указом Президента № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»?
5. Кто согласно Конституции 1993 г. может быть избран Президентом РФ?
6. Какими полномочиями, не относящимися к функциям исполнительной власти, обладает Президент РФ согласно Конституции 1993 г.?
7. Относятся ли органы местного управления к органам государственной власти?

¹ Среди кандидатов были С.С. Говорухин, У.А. Джабраилов, В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов, Э.А. Памфилова, А.И. Подберезкин, В.В. Путин, Ю.И. Скуратов, К.А. Титов, А.М. Тулеев, Г.А. Явлинский.

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.

АССОЦИИРОВАННОЕ ГОСУДАРСТВО – форма конфедерации из объединившихся на двусторонней основе неравнозначных государств, при которой меньшее государство, формально сохраняя суверенитет и независимость, доверяет значимую часть своих властных полномочий большему государству (чаще всего полномочия по обороне, внешнеполитическим связям, организации денежного обращения).

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 в. 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 в управлении страной.

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 императорское 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. Пытался 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, избравшиеся 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. «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 населенных пунктов – это крепостные сооружения и наличие вече. В XVI–XVII вв. большинство городов России это сосредоточие ремесла и торговли, хотя в структуре занятий горожан важное место по-прежнему принадлежало различным видам сельскохозяйственного производства. К современному понятию город приближается лишь в XVIII веке с возрастанием торгового значения городских поселений, после принятия правительством ряда мер по преобразованию городской среды (создаются планы застроек), предоставления городам прав собственности и самоуправления. В годы правления Екатерины II 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 – 1. 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. действовали 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 РФ. Избрана в декабре 1993 г. и действует наряду с Советом федерации. Новые выборы – в декабре 1995 г.

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 г. 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 осу-

шествляло 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 при согласии с руководством меньшевистско-эсеровских Советов.

ДВОРЕЦКИЙ – 1) глава дворцового управления в Русском государстве XV—XVII вв., который с XVII в. приобрел придворный титул; 2) 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» полагались 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. Рассматривали важнейшие вопросы государства. Прекратили действовать при царе Алексее Михайловиче.

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 систему. 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. – служу, 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, получающим, как правило, власть по наследству (князь,

царь, король, император и т.д.). Различают неограниченную (абсолютизм) и ограниченную (конституционную, парламентскую).

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, основанный 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.

ПОДЪЯЧИЙ – служащий в приказах и местных учреждениях XVI–XVIII вв. Делились на старших, средних и младших. Старший – ближайший советник дьяка, руководил в приказе столом, помытьем (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 установила 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. – преобразываю) – 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, избиравших 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 *«сечьмочисленную 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 «сечьмочисленная 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 тех, кто служил «по прибору» (стрельцы, пушкари, городские казаки и др.), набирался из крестьян и посадских людей, получал хлебное и денежное жалованье, был свободен 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 ив 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.

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – с 1993 г. верхняя палата Федерального собрания Российской Федерации.

СОВЕТЫ – выборные политические организации, возникшие в период 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. возглавлявшее стол – низшее структурное подразделение центральных и местных учреждений.

СТОЛЬНИК – придворный чин – должность в XIII–XVII вв., прислуживал 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, классовых 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 – начале 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 тяглу населения 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 до 1 класса) считались сановниками. Низшие служащие без чинов – канцеляристы, копиясты.

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) федерации;
 - в) монархии;
 - г) конфедерации полунезависимых княжеств.
3. Показателями процессов политической децентрализации управления Киевской Руси в XI – нач. XIII вв. являлись:
 - а) вечевые собрания;
 - б) сельские сходы;
 - в) сномы (съезды князей);
 - г) институт княжеских кормленщиков.
4. Управление русскими землями со стороны Золотой Орды после установления ига носило в большей мере:
 - а) силовой характер;
 - б) экономический;
 - в) политико-экономический.
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 Табели о рангах;
- г) распределение государственных служебных мест с учетом партийной принадлежности.

8. В XIV – нач. 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 российского 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 в. вся полнота власти в системе местного управления принадлежала:

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

14. Характерная черта для приказной системы центрального управления:

- 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) институтов 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 считался:

- а) Магистрат;
- б) Сенат;
- в) Верховный тайный совет;
- г) Уложенная комиссия.

23. Данная структура (присутствие, президент, вице-президент, советники, ассессоры, канцелярия) соответствовала в XVIII в.:

- 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) шестигласная дума;
- г) институт императорского наместничества (генерал-губернатор).

25. В первой половине XIX в. 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 в. основным звеном центрального управления государства становятся:

- а) коллегии;
- б) приказы;
- в) министерства;
- г) земские губернские собрания.

27. В первой половине XIX в. 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 в. 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) Н.С. Сулима;
- б) А.В. Лавинский;
- в) Н.Н. Муравьев-Амурский;
- г) В.Я. Руперт.

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) А.А. Корф;
- б) С.М. Духовской;
- в) Н.Л. Гондатти;
- г) Н.И. Гродеков.

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 правительствающего 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 в. 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 в.:

- а) финансировалось губернатором;
- б) финансировалось центральным правительством страны;
- в) находилось на полном самофинансировании;
- г) предполагало совместное губернское и центральное финансирование.

37. По реформе 1864 г. 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 управления 2-й пол. XIX в. (Положение 1892 г.) в небольших городах учреждались институты:

а) городской думы; городской головы; городской управы;

б) собрания городских уполномоченных; городского старосты с помощниками;

в) земских и уездных собраний.

39. Органы сельского (крестьянского) самоуправления во 2-й 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 в. органов центрального государственного управления выделялось:

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 2-й пол. XIX в. на Дальнем Востоке были введены:

а) институты земских губернских и уездных собраний;

б) институты земских губернских и уездных управ;

в) институты городского самоуправления;

г) все вышеперечисленные институты.

43. Высший представительный и законодательный орган Российской империи в начале XX в. 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 области:

а) управления органами милиции;

б) охраны труда;

в) издания обязательных постановлений;

г) управления органами милиции; охраны труда; издания обязательных постановлений.

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.

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) создавались с целью:

- а) восстановления земских учреждений и восстановления городских дум;
- б) создания необходимых условий для возобновления деятельности советов, замены советов на прифронтовых территориях;
- в) восстановления волостных земств.

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 – пер. пол. 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) органом, включавшим в себя функции всех вышеперечисленных государственных институтов.

60. Формирование советской номенклатуры происходило:

- а) в соответствии с законодательством страны;
- б) безо всякой правовой основы;
- в) путем выдвижения трудовым коллективом;
- г) на демократической основе путем проведения всеобщего тайного голосования.

61. Конституция РФ 1993 г. принята в результате:

- а) решения Верховного Совета РСФСР;
- б) указа Президента РФ;
- в) всенародного референдума;
- г) решения Государственной Думы.

62. Палаты Федерального Собрания:

- а) Совет Национальностей;
- б) Совет федерации;
- в) Государственный Совет;
- г) Государственная Дума.

63. Федеральное Собрание является органом власти:

- а) исполнительным;
- б) представительным;
- в) законодательным;
- г) судебным.

64. Указ Президента «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» был принят в:

- а) 1993 г.;
- б) 1995 г.;
- в) 1997 г.;
- г) 1999 г.

65. В выступлении 31 декабря 1999 г. Б.Н. Ельцин объявил о:

- а) назначениях на пост губернаторов;
- б) изменении избирательной системы;
- в) досрочном сложении с себя полномочий Президента РФ;
- г) объединении Верховного и Высшего арбитражного судов РФ.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основная

1. Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие / под ред. А.В. Оболонского. – М., 2000.
2. Ковешников, Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.М. Ковешников. – М., 2001.
3. Прохоров, А.П. Русская модель управления / А.П. Прохоров. – М., 2002.
4. Сергеев, О.И. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в. Очерки истории / О.И. Сергеев, С.И. Лазарева, Г.Я. Тригуб. – Владивосток, 2002.
5. Цейтлин, Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. – М.: Омега-Л, 2006.
6. Чиркин, В.Е. Государственное управление: элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М., 2002.

Дополнительная

7. Ананьев, Д.А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке: особенности процесса бюрократизации / Д.А. Ананьев // Российская история. – 2007. – №2. – С. 3–15.
8. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Советов Народных Депутатов и Верховного Совета СССР. – 1990. – №16. – Ст. 267.
9. Андреев, И. Нетихий Тишайший / И. Андреев // Родина. – 1998. – №9. – С. 41–42.
10. Безверхний, А.Г. Легендарному «Смершу» – 60 лет / А.Г. Безверхний // Новости разведки и контрразведки. – 2003. – № 7.
11. Белоусов, А.А. Культура управления и экономика России на рубеже тысячелетий. Национальный аспект / А.А. Белоусов. – Владивосток, 2001.

12. Булгаков, М.Б. Структура посадского самоуправления на государственной и мирской службах в XVII веке / М.Б. Булгаков // Отечественная история. – 2005. – №4. – С. 94–105.
13. Власов, С.А. История Дальнего Востока России: курс лекций / С.А. Власов. – Владивосток: Дальнаука, 2005.
14. Восленский, М.С. Номенклатура. Фрагменты книги / М.С. Восленский // Новый мир. – 1990. – №6. – С. 222–228.
15. Герасименко, Г. Теоретические аспекты земского самоуправления / Г. Герасименко // Свободная мысль – XXI. – 2004. – №8. – С. 115–132.
16. Гусева, А.Ю. Посольский приказ – око всей великой России / А.Ю. Гусева // Дипломатический вестник. – 2004. – №1. – С. 185–186.
17. Дальний Восток России: из истории системы управления: документы и материалы. – Владивосток, 1999.
18. Демин, В.А. Государственный совет Российской империи в начале XX века: механизм формирования и функционирования / В.А. Демин // Отечественная история. – 2006. – №6. – С. 74–85.
19. Игнатов, В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Ростов н/Д., 2005.
20. Игнатов, В.Г. Административно-политические элиты в дореволюционной России // Российская историческая политология: курс лекций / В.Г. Игнатов, А.В. Понеделков, В.В. Черноус; под ред. С.А. Кислицына. – Ростов-н/Д., 1998. – С. 94–138.
21. Из учреждения Государственной думы. 6 августа 1905 г. // Политическая история России: хрестоматия. – М., 1995. Ч. 2. – С. 248.
22. История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII – февраль 1917 г.) / под ред. А.И. Крушанова. – М., 1991.
23. Кирьянов, И.К. Депутат Государственной думы начала XX века: правовой и общественный статус / И.К. Кирьянов // Политические исследования. – 2006. – №2. – С.40–50.
24. Кислицын С.А. Политико-правовые системы и режимы в истории России // Российская историческая политология: курс лекций / С.А. Кислицын, Н.П. Кутырев; под ред. С.А. Кислицына. – Ростов-н/Д., 1998. – С. 13–46.
25. Ключевский, В.О. О русской истории: сборник / В.О. Ключевский; под ред. В.И. Буганова. – М., 1993.
26. Костанов, А.И. Архивы и архивное дело в Сибири и на Дальнем Востоке в допетровский период / А.И. Костанов, Ю.М. Эскин // Отечественные архивы. – 2006. – №4. – С. 3–18.
27. Крыштановская, О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту / О.В. Крыштановская // Общественные науки и современность. – 1995. – №1. – С. 51–65.

28. Кудинов, О.И. Правовой статус Государственной думы и Государственного совета Российской империи в 1906–1917 гг.: парламентское правление или псевдоконституционализм? / О.И. Кудинов // История государства и права. – 2004. – № 4. – С. 2–5.
29. Лаврентьев, А.В. Изменение внешнеэкономической политики государства на Дальнем Востоке СССР: основные результаты и противоречия (вторая половина 80-х – 1991 гг.) / А.В. Лаврентьев // Гуманитарные науки в Сибири. – 2009. – №2. – С. 119–123.
30. Лисейцев, Д.В. Эволюция приказной системы Московского государства в эпоху Смуты / Д.В. Лисейцев // Отечественная история. – 2006. – №1. – С. 3–15.
31. Минникес, И.В. Выборы князя в русском государстве (X–XIV вв.) / И.В. Минникес // История государства и права. – 2003. – №6. – С. 41–44.
32. Минникес, И.В. Проблема участия избирателей в выборах (историко-правовой аспект) / И.В. Минникес // Государство и право. – 2008. – №4. – С. 75–82.
33. Нестерова, Е.И. Управление китайским населением в Приамурском генерал-губернаторстве (1884–1897 гг.) / Е.И. Нестерова // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. – 2000. – №2. – С. 40–50.
34. Новикова, И.А. М.М. Сперанский в Сибири и о Сибири / И.А. Новикова, М.А. Рогачевская // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2009. – № 4. – С. 167–181.
35. Новосельцев, А.П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель / А.П. Новосельцев // Вопросы истории. – 1991. – №2–3. – С. 3–20.
36. Новохатко, О.В. Управленцы среднего звена в XVII веке: неформальные контакты служилых по отечеству и приказных / О.В. Новохатко // Отечественная история. – 2005. – №3. – С. 158–169.
37. О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций: Постановление Совета Министров СССР №1405 от 2 декабря 1988 // Сборник постановлений Правительства СССР. – 1989. – №2. – Ст. 7.
38. Пескова, Г.Н. Коллегия Иностранных дел в XVIII веке / Г.Н. Пескова, С.Л. Турилова // Дипломатический вестник. – 2001. – №2. – С. 101–110.
39. Писарькова, Л.Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии») / Л.Ф. Писарькова // Отечественная история. – 2002. – №5. – С. 33–49.

40. Писарькова, Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право / Л.Ф. Писарькова // Отечественная история. – 2001. – №2. – С. 3–23.
41. Пушкарев, С.Г. Обзор русской истории / С.Г. Пушкарев. – М., 1991.
42. Саначев, И.Д. Что будет создано из «кирпичиков власти»? Муниципальная теория и некоторые вопросы строительства местной власти / И.Д. Саначев. – Владивосток, 2000.
43. Смолий, С.И. Новая модель самоуправления в России: история становления / С.И. Смолий // Вестник РУДН. Сер. Социология. – 2005. – №1. – С. 114–123.
44. Солженицын, А.И. Архипелаг ГУЛАГ / А.И. Солженицын. – М.: ИНКОМ НВ, 1991. Т. 3.
45. Сперанский, С.И. Практика регионального управления М.М. Сперанского (1816–1821 гг.) / С.И. Сперанский // Государство и право. – 2003. – №5. – С. 76–84.
46. Трифонов, А.Г. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции / А.Г. Трифонов, Б.В. Межуев // Полис. – 2000. – №5. – С. 19–26.
47. Филюшкин, А.И. Термины «царь» и «царство» на Руси / А.И. Филюшкин // Вопросы истории. – 1992. – №2.
48. Цветков, В.Ж. Белое движение в России. 1917–1922 годы / В.Ж. Цветков // Вопросы истории. – 2000. – №7.
49. Цветков, В.Ж. Разгромили атаманов, разогнали воевод. О последнем Земском соборе / В.Ж. Цветков // Родина. – 1997. – №11.
50. Швец, И.В. Проекты всероссийской власти на Уфимском Государственном совещании 1918 г. / И.В. Швец // Вопросы истории. – 2007. – №4. – С. 98–108.
51. Шинковская, Н.В. Владивостокская дума. К истокам самоуправления в России / Н.В. Шинковская // Россия и АТР. – 1997. – №2. – С. 67–75.
52. Ялбулганов, А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII–XVIII вв. (историко-правовое исследование) / А.А. Ялбулганов // Государство и право. – 2001. – №10. – С. 89–97.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Тема 1. ГОСУДАРСТВО, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	4
1.1. Возникновение государства, его основные признаки и функции	4
1.2. Понятие, особенности и методы государственного управления	9
1.3. Местное самоуправление: определение и основные модели	11
Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИЕВСКОЙ РУСИ	13
2.1. Возникновение Древнерусского государства	13
2.2. Государственное управление в период раннефеодальной монархии, раздробленности и монгольского ига	15
Тема 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА (XV–XVII вв.)	24
3.1. Условия образования московской государственности	24
3.2. Эволюция высших институтов управления в период сословно-представительной монархии	26
3.3. Развитие центральной, местной и территориальной систем управления	30
3.4. Особенности управления сибирскими и дальневосточными землями	37
3.5. Формирование основ государственной службы	39
Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII–XIX вв.)	43
4.1. Реорганизация высших государственных органов в условиях абсолютной монархии	43
4.2. Система отраслевого управления в XVIII–XIX вв. (коллежская и министерская реформы)	51
4.3. Реформы административно-территориального устройства и местного самоуправления	54
4.4. Специфика административных преобразований в Сибири и на Дальнем Востоке	65
4.5. Государственная служба в Российской империи	72

Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НАЧАЛЕ XX в.	75
5.1. Высший, центральный и местный уровни управления Российской империи (1905 – февраль 1917 гг.)	75
5.2. Государственное управление в период «двоевластия» (февраль – октябрь 1917 г.)	82
Тема 6. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (1917–1953)	86
6.1. Государственное управление в период Гражданской войны и интервенции (1917–1920).....	86
6.2. Создание и деятельность антибольшевистских правительств. Власть и управление в Сибири и на Дальнем Востоке (1918–1922)	90
6.3. Образование СССР и формирование советской административно-командной системы управления (1920–1930-е гг.)	97
6.4. Изменения государственного управления в годы Великой Отечественной войны и восстановительный период.....	103
Тема 7. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СССР (1953 г. – середина 1980-х гг.)	112
7.1. Преобразования государственного управления и их последствия (1953–1964 гг.)	112
7.2. Контрреформы и стагнация советской государственной системы (середина 1960-х – середина 1980-х гг.)	120
Тема 8. УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД: КРИЗИС СОВЕТСКОГО РЕЖИМА И НОВЫЙ ЭТАП РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1985 г. – 1990-е гг.).....	132
8.1. Попытки модернизации управленческой системы (1985–1991).....	132
8.2. Реформирование системы государственного управления Российской Федерации в 1990-е гг.....	146
СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ	162
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ	175
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	186

Учебное издание

Лаврентьев Александр Валентинович
Медведева Людмила Михайловна

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
(конец IX – XX век)**

Учебное пособие

Редактор М.А. Шкарубо
Компьютерная верстка М.А. Портновой

Подписано в печать 30.03.16. Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. 10,93.
Уч.-изд. л. 12,0. Тираж 500 экз. Заказ

Издательство Владивостокского государственного университета
экономики и сервиса
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41
Отпечатано во множительном участке ВГУЭС
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41