

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Н.С. Байкалов**

**ИСТОРИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИИ**

*Рекомендовано УМО БГУ в качестве учебного пособия  
для студентов вузов по специальности 080504.65  
Государственное и муниципальное управление*

Улан-Удэ  
Издательство Бурятского государственного университета  
2010

УДК 351(47)(091)(075.8)  
Б 183

Утверждено к печати  
редакционно-издательским советом  
Бурятского государственного университета

Р е ц е н з е н т ы

*А.Н. Пивоваров*, канд. экон. наук, доцент

*М.Г. Цыренова*, канд. пед. наук, доцент

**Байкалов Н.С.**

Б 183 **История государственного управления в России:**  
учеб. пособие. – Улан-Удэ: Изд-во Бурятского госуни-  
верситета, 2010. – 282 с.

В пособии анализируется исторический опыт государственного управления в России, раскрывается роль высших, центральных и местных органов власти, отражен сложный и противоречивый процесс реформирования российской государственности. Все главы пособия снабжены вопросами и заданиями для самостоятельной работы, а также содержат проверочные тесты по каждой теме.

Для студентов и аспирантов, изучающих курс «История государственного управления в России», преподавателей вузов, учителей старших классов и всех, кто интересуется данным предметом.

© Н.С. Байкалов, 2010

© Бурятский госуниверситет, 2010

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |     |
|---|-----|
| Предисловие.....  | 4   |
| Введение в дисциплину «История государственного управления в России».....                       | 5   |
| Государственное управление в Древней Руси (IX – начало XII вв.).....                            | 16  |
| Государственное управление в русских землях в XII-XIII вв.....                                  | 29  |
| Государственное управление русскими землями в период монгольского завоевания.....               | 39  |
| Объединение русских земель и начало образования централизованного государства (XIV-XV вв.)..... | 48  |
| Система государственного управления в России в XVI в. ....                                      | 59  |
| Государственное управление России в XVII в. ....  | 71  |
| Реформы Петра I в области государственного управления.....                                      | 85  |
| Государственное управление России в период «дворцовых переворотов» (1720-1760-е гг.).....       | 96  |
| Реформирование системы государственного управления во второй половине XVIII в. ....             | 107 |
| Система государственного управления в первой половине XIX в.....                                | 121 |
| Реформы и контрреформы государственной власти во второй половине XIX в. ....                    | 138 |
| Кризис государственной власти и управления в 1900-1917 гг. ....                                 | 155 |
| Государственное управление в годы гражданской войны (1917-1920 гг.) .                           | 169 |
| Советское государственное управление в 1920-30-е гг. ....                                       | 180 |
| Особенности государственного управления в военные и послевоенные годы.....                      | 195 |
| Государственное управление СССР во второй половине 1950-х – середине 1960-х гг.....             | 207 |
| Система государственного управления в СССР в конце 1960-х – начале 1980-х гг. ....              | 219 |
| Перестройка системы госуправления в 1985-1991 гг. Распад СССР....                               | 229 |
| Государственное управление в современной России.....  | 243 |
| Библиография.....   | 260 |
| Хронология важнейших событий ....   | 271 |
| Правители Российского государства.....  | 278 |

## Предисловие

История государственного управления в России относится к общепрофессиональным дисциплинам государственного образовательного стандарта по специальности 080504.65 – «Государственное и муниципальное управление». Она тесно связана с такими предметами, как история России, история государства и права России, политология, теория управления.

Целью изучения истории государственного управления является формирование у будущих специалистов теоретических знаний и практических навыков анализа текущей ситуации в области государственного и муниципального управления с учетом исторического опыта. В ходе изучения дисциплины ставятся такие задачи, как рассмотрение основных тенденций в истории российской государственности, развитие навыков анализа конкретных решений, принимаемых в области государственного управления, обобщения изученного материала, умения извлекать уроки из прошлого и т.д.

При разработке настоящего пособия за основу приняты положения государственного образовательного стандарта, в соответствии с которыми изложен теоретический материал. Курс включает следующие разделы: становление государственности в Киевской Руси и древнерусских княжествах IX – начала XIII вв.; система государственного управления в период монголо-татарского ига; образование централизованного государства в XV–XVI вв.; смутное время и развитие государственного управления в XVII в.; петровская модернизация системы управления; государственное управление в середине XVIII – первой половине XIX в.; реформы и контрреформы во второй половине XIX в.; революционный процесс начала XX в.; становление советской системы государственного управления; эволюция государственного устройства в 1930-40-х гг.; реформирование государственного управления в 1950-80-е гг.; условия и тенденции развития государственного управления на современном этапе.

Для закрепления изучаемого материала и контроля все главы пособия снабжены вопросами и заданиями для самостоятельной работы, а также содержат проверочные тесты по каждой теме. Учебное пособие дополняет тематический библиографический список, хронологический перечень основных событий и правителей российского государства.

## **Введение в дисциплину «История государственного управления в России»**

### **1. История изучения системы государственного управления в России. Актуальность учебного курса**

История государственного управления – сравнительно молодая отрасль знания. Как учебная дисциплина она возникла в 1995 г., когда была включена в Государственный стандарт высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Первые работы по истории государственного управления появились еще в советское время. Например, история госучреждений до-революционной России рассматривалась в труде Н.П. Ерошкина, выдержавшем три издания, но не переиздававшемся с 1983 г. А.А. Нелидов, В.А. Цикулин выпустили учебно-справочные пособия о госучреждениях советского времени.

Во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг. появились первые учебники и учебные пособия по истории государственного управления. В работах Р.С. Цейтлина, С.А. Сергеева, В.И. Куликова, М.С. Байновой, В.И. Щепетева, В.З. Черняка рассмотрены основные закономерности возникновения и развития российской государственности на разных этапах ее истории, дана характеристика государственного аппарата и деятелей, оказавших влияние на развитие системы управления государством.

Издательством РАГС был подготовлен один из наиболее известных учебников под общей редакцией Р.Г. Пихои. В нем анализируется исторический опыт государственного управления и местного самоуправления в России, подробно раскрывается роль высших, центральных и местных органов государственной власти в управлении страной, отражен многогранный, сложный и противоречивый процесс реформирования системы управления. Учебник неоднократно переиздавался, включая дополнительные материалы по современному развитию государства.

Коллективом авторов Северокавказской академии государственной службы под руководством В.Г. Игнатова был издан учебник, где также рассмотрены вопросы теории и истории государственного и регионального управления в России в IX–XX вв. Данный труд,

прежде всего, интересен оригинальными обобщениями и оценками фактологического материала.

В 2000-е гг. появляются пособия, посвященные отдельным аспектам истории государственного управления, в т.ч. государственной службе (Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин, М.В. Ежов, Г.В. Ежова), местному самоуправлению (В.В. Еремян, М.В. Федоров, В.Г. Игнатов, В.И. Бутов), а также справочные и популярные издания (Е.М. Трусова, А.С. Тургаев, В.И. Ивкин).

В последние годы вышла серия новых учебников по истории государственного управления в России с грифом Министерства образования и науки под редакцией Р.Т. Мухаева, А.Н. Марковой, Н.Г. Можаяевой, К.В. Барышковой и др. Разрабатываются первые электронные учебники, например, работа Н.А. Омельченко. В данных изданиях рассмотрены особенности и основные этапы становления и эволюции российской государственности, динамика социальной модернизации общества и рационализации государственного управления, национальные особенности проведения административных реформ.

Актуальность рассматриваемой учебной дисциплины не ограничивается ее политическим и научным значением, представляет профессиональный интерес для студентов – будущих менеджеров государственной службы. История отечественной государственности может дать ключ к пониманию происходящего в настоящее время. Овладение историческим опытом государственного управления, изучение места и роли самих управленцев на разных этапах развития государства, освоение приемов и методов управления – все это поможет глубже понять современные проблемы управления.

## **2. Предмет истории государственного управления в России. Базовые категории и понятия**

История Отечества изучает развитие человеческого общества на территории современного российского государства. В курсе истории государства и права России главное внимание уделяется созданию правовых систем, кодификаций, а также отдельных правовых актов, исследуется процесс возникновения различных отраслей права и наиболее значимых юридических норм. **Предметом** истории государственного управления в России является возникновение,

развитие и преобразование государства и его аппарата, всех элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов.

Государственное управление – это, прежде всего, политическая деятельность. Общие ориентиры развития системы управления задаются политическими деятелями и институтами. Государственная политика может быть охарактеризована как политическая линия господствующего в данном обществе класса, социального слоя, группы или отдельного человека.

Интегрирующую роль в отечественной истории всегда играло государство, политическое управление доминировало над экономическим. В широком смысле под **государством** понимается страна, общество, народ, т.е. организация большой социальной группы. В узком смысле государство – это основная политическая система общества, устанавливающая власть, порядок, контроль, взаимоотношения граждан, социальных групп и слоев населения на определенной территории и осуществляющая внутреннюю и внешнюю политику в пользу властвующих структур.

Основными признаками государства являются:

- единая территория и организация населения по территориальному принципу;
- наличие публичной власти, отделенной от народа;
- монополия власти на применение силы;
- система налогообложения;
- аппарат управления, защиты и правопорядка;
- единая идеология и право.

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

- форма правления, или отношения между центральными органами государственного аппарата;
- структура государства, или отношение сфер компетенции между центральной властью и территориальными органами государственной власти;
- политический режим, или совокупность средств и методов осуществления государственной власти.

По форме правления государства подразделяются на **монархии** и **республики**.

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

- 1) абсолютная (неограниченная власть монарха);
- 2) сословно-представительная (власть монарха ограничена органом сословного представительства);
- 3) конституционная (полномочия монарха ограничены конституцией).

Высшие органы республиканской системы управления избираются гражданами. Существует три разновидности республики:

- 1) Парламентская (образование правительства на парламентской основе и его формальная ответственность перед парламентом).
- 2) Президентская (президент одновременно является главой государства и правительства, руководит внутренней и внешней политикой, вооруженными силами, чаще избирается непосредственно народом).
- 3) Смешанная (президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства, ответственность правительства двойная: перед президентом и перед парламентом).

По распределению власти между центром и территориальными единицами государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

**Унитарное государство** объединяет административно-территориальные единицы, которые собственной государственности не имеют. В нем лишь один субъект суверенитета – народ, единая конституция, единое гражданство. Все государственные органы, включая судебные, составляют одну систему. Они действуют на единых правовых нормах. Унитарные государства подразделяются на централизованные, где местным, низовым органам управления может быть предоставлена достаточно широкая самостоятельность (самоуправление), и децентрализованные (крупные регионы пользуются широкой автономией и даже располагают парламентами и правительствами).

При **федеративном государственном устройстве** субъектами государственного суверенитета выступают крупные территориальные образования (штаты, земли, кантоны и т.п.). Федерация пред-

ставляет союз государств, которые являются самостоятельными в пределах, распределенных между ними и центром компетенций. Субъекты имеют собственную конституцию, законодательные, исполнительные и судебные органы. Контролирующим органом является двухпалатный парламент, верхняя палата которого формируется из представителей штатов, земель и т.п. Члены федерации не имеют индивидуального суверенитета и права одностороннего выхода из союзного государства.

**Конфедерация** – постоянный союз самостоятельных государств, объединенных для осуществления конкретных совместных целей, члены которого полностью сохраняют государственный суверенитет.

По **политическому режиму** государства подразделяются на демократические (приоритет общества над государством, обеспечение прав и свобод граждан, политический плюрализм, разделение властей), авторитарные (приоритет государства над обществом для мобилизации его сил на решение определенных задач, ограничение гражданских прав и свобод, преобладание исполнительной власти над другими) и тоталитарные (тотальный контроль государства над всеми общественными процессами, стремление ликвидировать политический плюрализм сплошным охватом населения проправительственными организациями, господство олигархии, возглавляемой вождями).

Государственное управление страной осуществляется с помощью аппарата государственных учреждений, которые именуются **органами государства**. Каждое учреждение обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства. **Государственный аппарат** представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов.

Существуют две основные альтернативные доктрины организации государственного аппарата:

1) доктрина тройственного разделения властей, в соответствии с которой все виды власти (законодательная, исполнительная и судебная) должны взаимно дополнять, сдерживать и контролировать друг друга;

2) доктрина единства власти, при которой мандат на осуществление государственных функций дает представительная власть, т.е. исполнительные и судебные органы действуют лишь от лица власти, не являясь ее субъектами.

В соответствии с местом в системе государственного аппарата государственные органы можно подразделить на 3 группы: **высшие** (подчиненные непосредственно носителю верховной власти органы законодательства, верховного управления, надзора и суда); **центральные** (отраслевые и многоотраслевые учреждения, исполнявшие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов); **региональные и местные** (территориальные органы государственного управления).

В государственном учреждении имеется организованная группа лиц – государственных служащих (чиновников), которые выполняют государственные задачи. **Государственная служба** представляет особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи.

### 3. Периодизация истории государственного управления

В отечественной историографии существует несколько подходов к периодизации истории России.

**Линейная периодизация** делит историю на древность (до IX в.), средневековье (IX–XVII вв.), новое время (XVII–XIX вв.), новейшее время (XX в.) и современность (конец XX – начало XXI в.).

Согласно **формационному** подходу выделяются обширные хронологические отрезки, соответствующие той или иной социально-экономической формации:

- 1) первобытнообщинный (родовой) строй (до IX в.);
- 2) феодализм (IX – середина XIX в.): ранний (Киевская Русь); развитый (период феодальной раздробленности и образования централизованного государства); поздний (период становления Российской империи);
- 3) капитализм (вторая половина XIX в. – 1917 г.): домонополистический (первоначальное накопление капитала и промышленный капитализм); монополистический (государственно-монополистический, или империализм);
- 4) социализм (с 1917 г.): период «военного коммунизма»; новая экономическая политика (нэп); строительство основ социализма (индустриализация и коллективизация); «полная и окончательная

победа социализма»; «развитие социализма на собственной основе» (развитой социализм).

В рамках «**цивилизационного**» подхода специалисты называют два основных этапа в историческом развитии страны (цивилизационных типа):

1) период славяно-европейской (древнерусской) цивилизации (IX–XIII вв.);

2) период евразийской (русской) цивилизации (XIV–XX вв.): Московское царство и Великое княжество Литовское, Российская империя, Советский Союз.

Сторонники **историко-государственного** подхода разработали классификацию, в основе которой лежит специфика социально-экономического уклада и соответствующая ему форма правления и тип государственного устройства. Согласно данным критериям можно выделить десять периодов:

- Древнерусское государство (Киевская Русь) – IX–XII вв.
- Русские княжества в период раздробленности – XII–XIV вв.
- Московское государство – XV–XVII вв.
- Российская империя периода абсолютизма – XVIII в. – 1860-е гг.
- Российская империя периода перехода к буржуазной монархии – середина XIX – начало XX в.
- Россия в период буржуазно-демократической республики – февраль-октябрь 1917 г.
- Становление советской государственности – 1918–1920-е гг.
- Государственно-партийный социализм – 1930-е – 1960-е гг.
- Период застоя и кризиса социализма – 1960-е – 1990-е гг.
- Российское государство в постсоветский период – с 1990-х гг.

Данная периодизация условна, однако позволяет в определенной мере систематизировать учебный курс и рассмотреть основные этапы формирования государственности в России, накопление и развитие управленческого опыта и управленческой мысли.

### **Вопросы и задания**

1. Что такое государство? Каковы его основные признаки и функции?
2. Какие формы государства выделяют по способу организации высшей власти?

3. Назовите типы государства по структуре, распределению власти между центром и территориальными единицами?
4. Каковы формы государства, выделяемые по типу политического режима?
5. Составьте сводную (синхронистическую) таблицу «Периодизация истории российской государственности», используя формационный, цивилизационный и историко-государственный подходы. Как соотносятся выделенные периоды? Почему?

### **Проверочный тест**

1. Предметом истории государственного управления является:
  - a) возникновение и развитие государства и его аппарата, всех элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений;
  - b) развитие человеческого общества на территории России;
  - c) процесс возникновения различных отраслей права и наиболее значимых юридических норм, взаимодействие государственных структур и правовых институтов;
  - d) изучение места и роли управленцев на разных этапах развития отечественной государственности.
  
2. Создание правовых систем, кодификаций, а также отдельных правовых актов исследуется дисциплиной:
  - a) история государственного управления в России;
  - b) история Отечества;
  - c) история государства и права России;
  - d) теория государства и права.
  
3. Задачами курса истории государственного управления в России не являются:
  - a) исследование реформ и контрреформ в области государственного строительства;
  - b) создание исторически достоверной характеристики государственных деятелей;
  - c) разработка современной обновляющейся российской государственности;
  - d) изучение специфики управления Россией, в том числе ее окраинами.

4. Государственная политика – это:

- a) уникальная часть государственной власти;
- b) политическая линия господствующего в данном обществе класса, социального слоя, социальной группы;
- c) деятельность государственных органов, аппарата государственных учреждений;
- d) публично-правовое отношение служащего к государству.

5. Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, именуются:

- a) органами государства;
- b) политической элитой;
- c) государственным аппаратом;
- d) государственной властью.

6. Государственный аппарат – это:

- a) система тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов;
- b) организованная государством группа лиц, которые выполняют государственные задачи;
- c) сформировавшаяся на том или ином историческом этапе команда специалистов государственного управления;
- d) политико-административная элита общества.

7. Государственные служащие – это:

- a) крупные политические партии, находящиеся у власти;
- b) политическая элита страны;
- c) господствующий класс или группа людей;
- d) организованная государством группа лиц, которые выполняют государственные задачи.

8. Государственные учреждения и органы подразделяются на:

- a) всероссийские, территориальные и местные;
- b) высшие, центральные и местные;
- c) общие, центральные, национальные;
- d) верховные, центральные, муниципальные.

9. Отраслевые и многоотраслевые органы управления, исполняющие законы и распоряжения верховной власти, относятся к:

- a) исполнительным;
- b) административным;
- c) центральным;
- d) муниципальным.

10. Принцип разделения властей предполагает выделение:

- a) законодательной, исполнительной и судебной власти;
- b) высшей, центральной и местной власти;
- c) законодательной, административной и судебной власти;
- d) верховной, региональной и муниципальной власти.

11. Муниципальная власть – это:

- a) местные органы верховной власти;
- b) органы местного самоуправления;
- c) органы национального управления;
- d) региональные органы управления.

12. По форме государственного управления выделяют:

- a) монархическое и республиканское правление;
- b) федеративное и унитарное правление;
- c) демократическую и авторитарную систему;
- d) высшее, центральное и местное управление.

13. Административно-территориальный тип управления бывает:

- a) монархическим или республиканским;
- b) федеративным или унитарным;
- c) демократическим или авторитарным (тоталитарным);
- d) высшим, центральным или региональным (местным).

14. Политический режим управления может быть:

- a) монархическим или республиканским;
- b) федеративным или унитарным;
- c) демократическим, авторитарным или тоталитарным;
- d) конституционным или монархическим.

15. Конституционная монархия – это:

- a) монархическая власть, ограниченная сословно-представительным органом;
- b) монархическое устройство, где законодательная власть принадлежит парламенту;
- c) система просвещенного абсолютизма;
- d) власть, избираемая сословным представительством.

16. Республиканское устройство может быть:

- a) президентского, парламентского или смешанного типа;
- b) конституционного или абсолютистского типа;
- c) федеративного, унитарного или автономного типа;
- d) президентского, парламентского или монархического типа.

17. Линейная периодизация истории не выделяет период:

- a) средневековья;
- b) феодализма;
- c) нового времени;
- d) новейшего времени.

18. В соответствии с формационной периодизацией выделяют:

- a) средневековую, новую и новейшую;
- b) период древнерусской и евразийской цивилизации;
- c) период древнерусской, российской, советской цивилизации;
- d) феодализм, капитализм, социализм.

19. Период абсолютизма охватывает в истории России:

- a) Киевскую Русь IX–XII вв.;
- b) Московское государство конца XV–XVII вв.;
- c) Российскую империю XVIII – середины XIX в.;
- d) Российскую империю середины XIX – начала XX в.

20. К периоду государственно-партийного социализма в СССР относится:

- a) период «военного коммунизма»;
- b) новая экономическая политика (нэп);
- c) советское государство середины 1930 – начала 1960-х гг.;
- d) Кризис социализма (1980–1990-е гг.).

# Государственное управление в Древней Руси (IX – начало XII вв.)

## 1. Теории происхождения государства

Вопрос о происхождении государства является дискуссионным. Этнография и историческая наука постоянно представляют все новые данные о происхождении государства. В настоящее время существует ряд теорий, объясняющих причины возникновения государственности.

**Теологическая** теория рассматривает государство как продукт божественной воли, в силу чего государственная власть незыблема и зависима, прежде всего, от религиозных организаций и деятелей.

Согласно **патриархальной** теории развитие и разрастание семьи в результате объединения людей, а также увеличение числа семей приводят к образованию государства. Власть государя есть продолжение власти отца, «патриарха» в семье.

**Теория общественного договора** исходит из того, что государство – результат договора между суверенным властителем и подданными. Причины заключения такого договора объяснялись различно: опасением за свою жизнь, свободу и имущество, необходимостью противостоять внешним факторам и пр. Контрактные теории государства в определенной мере отражают исторические факты. Так, в Древнем Новгороде существовала договорная система княжения: с приглашенным князем заключался договор, невыполнение которого могло повлечь изгнание правителя.

Сторонники **теории насилия** причину происхождения государственности видят в военно-политических факторах, порабощении одних племен другими. Для управления завоеванными народами и территориями нужен аппарат принуждения, которым и стало государство. Исторический опыт подтверждает, что элементы насилия сопровождали процесс возникновения многих государств, но степень его использования при этом была разная.

По мнению представителей **органической теории**, государство, возникает естественным природным путем, подобно биологическому организму, имеет мозг (правитель) и средства выполнения его решений (подданные).

**Классовая** теория объясняет возникновение государственности воздействием социально-экономических факторов. Первостепенное значение для развития экономики имели три крупных общественных разделения труда и связанное с ними совершенствование орудий труда, которые дали толчок росту производительности труда. Возник избыточный продукт, который привел к появлению частной собственности и антагонистических общественных классов. Государство возникло преимущественно в целях поддержания господства одного класса над другим и обеспечения функционирования общества как целостного организма.

Представители **психологической** теории связывали появление государственности с особыми свойствами человеческой психики: потребностью людей во власти над другими людьми, стремлением подчиняться, подражать. Причины происхождения государства заключаются в способностях, которые первобытный человек приписывал племенным вождям и жрецам. Из власти этой элиты возникает государственность, которая позволяет удерживать агрессивные стремления и инстинкты личности.

**Естественноисторические** теории в качестве причин возникновения государства выделяют природно-географические факторы (наличие естественных границ, климатические условия, плодородие почв), а также демографические процессы. Например, возникновение первых восточных деспотий связывалось многими учеными с необходимостью строительства и эксплуатации ирригационных сооружений.

**Антропологические** теории генезиса государства рассматривают его возникновение как результат разложения родоплеменного строя в ходе постепенного обособления вождей и их приближенных через реципрокный (символический) обмен и централизованную редистрибуцию (перераспределение материальных благ).

Современный уровень исследований показывает, что государство возникает и развивается под влиянием целого ряда факторов, среди которых выделить один в качестве определяющего невозможно.

## **2. Образование Древнерусского государства**

Первое государство восточных славян получило в источниках название Киевская Русь. Процесс его формирования занимает дли-

тельный период и включает 3 стадии: вождество (выделение вождя и формирование центрального управления на основе редистрибуции), дружинное государство (включение в состав образования иноплеменных территорий и обложение их данью, формирование дружины), раннеклассовая монархия (появление частной собственности на землю и классовое расслоение). Стадиальный подход решает проблему соотношения внутреннего и внешнего факторов в процессе генезиса государственности: как политическое объединение государство формируется на основе внутренних предпосылок, его территориальное оформление катализируется внешним давлением.

В V–VI вв. славяне начинают заселять территорию Восточно-Европейской равнины. В ходе переселения родоплеменное устройство славян распадается, заменяется территориально-этническими образованиями – союзами племен (поляне, словене, вятичи и др.).

Природно-ландшафтные и экологические условия территории оказали значительное влияние на развитие Древней Руси. Сложная гидрография Восточной Европы определяла расселение племен, важнейшие военные и торговые пути, не давала при отсутствии естественно-географических преград вражеским нападениям обособляться отдельными поселениями. Особенности климата (холодное лето, суровая зима, затяжные весна и осень) также в течение веков выработали своеобразную ритмию жизни и труда, специфические черты быта и психологии местных народов. Таким образом, восточнославянская государственность оформляется в условиях гетерогенной (полиэтничной, поликонфессиональной, многоукладной) культурной общности при отсутствии культурно и численно преобладающего этноса и более ранних государственных структур (например, античной традиции), под постоянным воздействием военной угрозы, консолидировавшей племенные союзы.

Экзогенный фактор ускорял возникновение союзов племен, центрами которых становятся такие города, как Киев, Полоцк, Смоленск и др. Они первоначально выступают не как социально-экономические, а преимущественно военно-политические, административные и культовые центры. Структура власти союзов племен формально совпадала с организацией племенной власти, но на смену родоплеменной приходит территориальная организация общества (о чем свидетельствуют названия племенных союзов – поляне, древляне, северяне и пр.).

Формирование данных союзов проходило в упорной межплеменной борьбе. В VIII в. в Среднем Поднепровье поляне объединяют вокруг себя несколько племенных союзов, создав один из центров древнерусской государственности. В IX в. северо-западный союз во главе со словенами, которые подчинили себе кривичей и финно-угорские племена, перерастает в государственное образование с центром в Ладоге, а затем в Новгороде. В борьбе с хазарами славяне начинают опираться на союзы со скандинавскими (варяжскими) конунгами. По легенде «Повести временных лет» о призвании новгородцами Рюрика (862) происхождение древнерусского государства связывается многими учеными с варягами (норманнская теория). Объединение севера и юга Руси после похода князя Олега на Киев в 882 г. стало символической датой создания Киевской Руси.

Таким образом, возникновение государственности у восточных славян имело свои особенности. Во-первых, консервация родоплеменных начал вследствие суровых климатических условий (подсечно-огневое земледелие) и избытка свободных земель обусловила низкую степень социального расслоения. Во-вторых, формирование древнерусских городов как административно-культурных центров (а не центров ремесла и торговли) затормозило процесс общественного разделения труда и привело к преобладанию внешней торговли над внутренней. В результате основной внутренней предпосылкой появления государства стали транзитные торговые пути, пролежавшие через земли восточных славян, прежде всего, путь «из варяг в греки». Именно организация сбора и сбыта полюдьа, а также охрана торговых путей стала главной задачей первых киевских князей.

### **3. Государственный строй Древней Руси**

Созданная Олегом держава представляла собой «федерацию» государственных образований и союзов племен восточных славян. Династия Рюриковичей, вероятно, была скандинавской по своему происхождению, однако быстро ославянилась, о чем свидетельствуют имена князей начиная со Святослава. Термин «Русь», первоначально имевший социальное значение (швед. «routsi» – те, кто гробут на веслах, скандинавские войны, дружинники), переносится

на всю государственную территорию и становится этнонимом восточных славян<sup>1</sup>.

Во главе Киевской Руси стоял **великий князь**. Он соединял в своих руках политическую, военную и сакральную власть, что видно из прозвищ киевских князей: Олег Вещий, Владимир Красное Солнышко и т.д. Первоначально функции князей были связаны с военными задачами и дипломатическими отношениями, охраной торговых путей, сбором и сбытом дани. Власть киевского князя усиливалась по мере поглощения Русью территорий племенных княжеств.

Эти государственные функции князь выполнял вместе с **дружиной**. Дружина жила за счет княжеских доходов. Средством ее сплочения и поддержания княжеского авторитета были пиры и раздача богатств. Пир был важным символическим и государственным актом, носил регулярный характер. На них обсуждались государственные проблемы, разрешались споры и распределялись служебные полномочия. **Княжеско-дружинное управление** получило общественное признание и конституировалось в институт, обеспечивающий социально-политическую деятельность древнерусского общества.

Важную государственную и политическую функцию выполняет народное собрание – **вече**. Возникнув на основе племенных сходок, оно приобретает формализованные черты: подготовка повестки, подбор кандидатур выборных должностных лиц. В качестве организационного центра вече действуют «старцы градские» (старейшины). Определяется компетенция вече: вопросы налогообложения, обороны города и организации военных походов, выбора князей (в Новгороде).

Киевскому князю подчинялись местные **племенные князья**. По договорам и традиции великий князь имел право сбора полудья с подвластных земель, а местные князья во время общих походов приводили свои дружины и ополчения. Их организация строилась

---

<sup>1</sup> Данной трактовки придерживаются современные отечественные скандинависты Т.Н. Джаксон, Е.А. Мельникова и др. Существует множество других версий происхождения этнонима «Русь», например, от топонима Старая Руса (Г.И. Анохин) или гидронима Рось (Б.А. Рыбаков).

на основе **численной** или **десятичной системы**: тысяцкие, сотские, десятники выполняли административные функции.

Великим киевским князьям приходилось сталкиваться с сепаратизмом местных князей, и они приступают к постепенной ликвидации этого института. После гибели в 945 г. князя Игоря из-за попытки собрать повторную дань с древлян Ольга провела важную административно-налоговую реформу: заменила полюдье систематической уплатой дани (**урока**) в постоянных центрах (**погостах**). Многие историки связывают с появлением погостов формирование аппарата управления и зарождение системы налогообложения.

Ко времени Святослава с племенным княжением было покончено, а Владимир I посадил своих сыновей в крупнейшие города Руси. Титул «князь» теперь распространялся только на членов киевской великокняжеской династии Рюриковичей, которая представляла собой государственный **суперэлитный слой**, пришедший на смену родоплеменной аристократии. Деление общества по родоплеменному признаку окончательно было заменено территориальным принципом построения государства. Представители династии получали в управление волости, но не на правах поземельной собственности, а на основе **кормления** (сборов с местного населения), что обуславливалось и частой сменой «столов» князьями.

#### **4. Принятие христианства и его влияние на государственное управление**

Межплеменные и межкняжеские столкновения обеспечили поиск религиозно-идеологических средств укрепления власти киевской династии и ослабления внутренних противоречий. Владимир I проводит религиозную реформу, попытавшись превратить Киев в общерусский сакральный центр, собрав в столице пантеон богов во главе с Перуном. В то же время реформа была ответом древнерусских волхвов на миссионерскую деятельность киевских религиозных общин. Однако она не оказала на разноплеменную древнерусскую общность консолидирующего влияния, а скорее вызвала раздоры с союзными Киеву племенами.

Принятие восточного христианства в **988-989 гг.** Владимиром в качестве государственной религии имело огромное значение: привело к трансформации культурного архетипа, вхождению в право-

славную византийско-славянскую цивилизацию. Начинается постепенное утверждение канонических христианских представлений о природе власти и государства. Сама церковь становится важнейшим субъектом управления.

Киевская митрополия была создана в конце X в. Она находилась в юрисдикции Константинопольской патриархии. По размерам территории и численности прихожан она была крупнейшей. Константинопольский патриарх совместно с Синодом и по согласованию с императором посвящали киевских митрополитов, регулировали церковное устройство, разрешали религиозные споры на Руси.

В то же время огромная территория митрополии, ее удаленность от Константинополя и политическая независимость Руси давали русской церкви значительные автономные права. Высшая церковная власть принадлежала митрополиту с собором епископов. Важнейшими епархиями были Киевская, Новгородская, Черниговская, Ростовская, Владимиро-Волынская. Епархии состояли из приходов, возглавляемых священниками, помощниками которых были диаконы и церковнослужители. Высшее духовенство было греческим по происхождению. Ярослав Мудрый установил традицию русских митрополитов, назначив киевским митрополитом государственного деятеля и писателя Иллариона.

Материальный фундамент церкви составляла «десятина» – церковный налог, доходы с церковного суда, земельные пожалования князей, монастырская колонизация. Важную роль в миссионерской деятельности и хозяйственном освоении земель играли монастыри, возглавляемые игуменами. Духовная элита оказывала большое влияние на воспитание князей, требуя от них сдержанности, соблюдения евангельских заповедей, пыталась оказать влияние на мирное разрешение княжеских междоусобиц, внутренних противоречий и волнений.

Таким образом, княжеская власть обретала божественное происхождение. Христианская мораль семьи создавала условия для поддержания общественного мира, покорности трудящегося народа. Собственность и подчиненность властям освещалась церковью. Тесно связанная с государством церковь становилась все более важным элементом политической системы.

## 5. Правовое оформление государственности. «Русская Правда»

С именами киевских князей связано развитие первого древнерусского кодекса законов «Русская Правда». До наших дней дошло более ста списков «Русской Правды». Все они распадаются на три основных редакции: «Краткая Правда», «Пространная Правда» и «Сокращенная Правда». Древнейшей редакцией является «Краткая Правда» (подготовлена не позднее 1054 г.), состоящая из «Ряда Ярослава» (ст.1-18), «Правды Ярославичей» (ст. 19-41), Покона вирного (ст. 42), Урока мостникам (ст. 43). Пространная редакция возникла не ранее 1113 г. и связывается с именем Владимира Мономаха. Она разделяется на «Суд Ярослава» (ст. 1-52) и Устав Владимира Мономаха (ст. 53-121). Сокращенная редакция появляется в середине XV в. из переработанной «Пространной Правды».

Источниками кодификации явились нормы обычного права и княжеская судебная практика. К числу норм **обычного права** относятся, прежде всего, положения о кровной мести и круговой поруке. Законодатель проявляет различное отношение к этим обычаям: кровную месть он стремится ограничить или вовсе отменить, заменив денежным штрафом (**вирой**). Круговая порука, напротив, сохраняется им как политическая мера, связывающая всех членов общины ответственностью за своего члена. Нормы, выработанные **судебной практикой**, многочисленны и связаны с именами принявших их князей.

В «Русской Правде» содержится целый ряд норм, определяющих правовое положение отдельных групп населения. Основная масса населения разделялась на свободных и зависимых людей, существовали также промежуточные и переходные категории. Юридически и экономически независимыми группами были **посадские люди** и **смерды-общинники**. Наряду со свободными существовали и зависимые группы населения: **закупы** (отрабатывающие в хозяйстве землевладельца заем – «купу»), **холопы и челядь** (рабы и пленники), **рядовичи** (работающие в хозяйстве по договору – ряду) и т.д.

Нормы «Русской Правды» защищают частную собственность, регламентируют порядок ее передачи по наследству, по обязательствам и договорам (купли-продажи, займа, кредитования, личного найма, хранения, поручения). Наиболее подробно регламентировалось понятие «татьбы». Известны такие ее виды, как кража из за-

крытых помещений, конокрадство, кража холопа, сельскохозяйственных продуктов и пр. Закон допускал безнаказанное убийство вора, что толковалось как необходимая оборона.

«Русская Правда» фиксирует развитие княжеского домена и **дворцово-вотчинной** системы управления. Ее возглавлял **огнищанин**, который заведовал двором князя (**отроками**), домашним хозяйством и финансами. Огнищанину подчинялся штат **тиунов**, ведавших различными отраслями вотчинного управления – конюшие, ключники и др. Отроки, гриди, милостники выполняли роль слуг при князе и отдельные административные поручения – сбор дани (данщики), торговой пошлины (мытники), штрафов (вирники) и др. Со временем князь по согласованию с вече поручают этим агентам вотчинного управления выполнение государственных исполнительных и судебных функций. В результате происходит вытеснение и ассимиляция десятичной системы управления дворцово-вотчинной.

### Вопросы и задания

1. Как осуществлялось становление государственности в Древней Руси? Составьте сравнительную таблицу «Происхождение государственности в Древней Руси», поочередно применив к Киевской Руси рассмотренные выше теории происхождения государства. Сделайте вывод о наиболее адекватной, на ваш взгляд, версии.

| теории | аргументы | контраргументы |
|--------|-----------|----------------|
|        |           |                |

2. Составьте схему «Система органов госуправления в Киевской Руси», определите функции каждого органа управления. К какой форме правления можно отнести государственное управление Руси рассматриваемого периода?
3. Подготовьте эссе по проблеме «Религиозная реформа 980-989 гг.: анализ основных альтернатив и последствий для системы госуправления» (цели реформы – их реализация в каждой из религиозных систем – последствия).
4. Расскажите о содержании и значении «Русской Правды». Составьте таблицу «Соотношение обычного и государственного права в древнерусском кодексе «Русская Правда». Какой этап становления государственности фиксирует «Русская Правда»?

| обычное право |               | государственное право |               |
|---------------|---------------|-----------------------|---------------|
| аргумент      | пример статьи | аргумент              | пример статьи |
|               |               |                       |               |

### Проверочный тест

1. Основной внутренней предпосылкой появления государства у восточных славян считается:

- a) организация транзитной торговли и охрана торговых путей;
- b) процесс общественного разделения труда и рост торгово-ремесленного городского населения;
- c) возникновение социального неравенства и феодализация;
- d) отсутствие культурно и численно преобладающего этноса на территории восточно-европейской равнины.

2. К особенностям возникновения государственности у восточных славян не относятся:

- a) низкая степень социального расслоения;
- b) преобладание административно-культурных функций городов;
- c) консервация родоплеменных начал;
- d) усобицы и распри региональных властных элит.

3. Экзогенный фактор в оформлении государства выражался в:

- a) военном и экономическом соперничестве с Византией;
- b) варяжском и хазарском политическом присутствии;
- c) образовании союзов племен у восточных славян;
- d) борьбе славян с финно-угорскими племенами.

4. Начальной точкой образования Киевской Руси являлось:

- a) призвание варяжского конунга Рюрика;
- b) похода на Киев князя Олега;
- c) административно-налоговая реформа княгини Ольги;
- d) освобождение полян и северян от уплаты дани хазарам.

5. К главным задачам первых киевских князей не относятся:

- a) охрана границ государства;
- b) организация сбора и сбыта полюдьа;
- c) военно-торговые экспедиции в Византию;
- d) объединение славянских племен.

6. Полюдье – это:

- a) народное собрание соплеменников;
- b) военное ополчение общинников;
- c) сбор дани с подвластного населения;
- d) изгнание князя по решению вече.

7. Компетенция вече не включала:

- a) вопросы налогообложения и организации военных походов;
- b) организацию обороны города;
- c) созыв княжеских съездов;
- d) избрание князей.

8. Десятичная система – это:

- a) военно-административная организация населения;
- b) система налогообложения в древнерусском государстве;
- c) система княжеско-дружинного управления;
- d) система княжеского престолонаследия.

9. Первым письменным международным соглашением Киевской Руси был русско-византийский договор:

- a) 907 г.;
- b) 911 г.;
- c) 944 г.;
- d) 972 г.

10. Административно-налоговая реформа Ольги касалась:

- a) ликвидации племенных княжений;
- b) введения погостов и уроков;
- c) контроля за эталонами мер и весов;
- d) учреждения кормлений.

11. Урок – это:

- a) фиксированный размер дани;
- b) место сбора дани;
- c) способ сбора дани;
- d) натуральная феодальная рента.

12. Управление волостями на основе сборов с местного населения получило название:

- a) полюдье;
- b) кормление;
- c) десятичная система;
- d) местничество.



22. Пространная редакция «Русской Правды» включала:

- a) «Суд Ярослава»;
- b) «Правду Ярославичей»;
- c) Урок мостникам;
- d) Покон вирный.

23. Сокращенная редакция «Русской Правды» появляется на основе переработки:

- a) «Краткой Правды»;
- b) «Пространной Правды»;
- c) Устава В. Мономаха;
- d) «Правды Ярославичей».

24. Вирой согласно «Русской Правде» являлся:

- a) денежный штраф, заменивший кровную месть;
- b) заем, ссуда;
- c) договор купли-продажи;
- d) порядок передачи собственности по наследству.

25. Сборщиками торговых пошлин в Древней Руси были:

- a) милостники;
- b) мытники;
- c) вирники;
- d) тиуны.

26. Княжеским двором заведовал:

- a) отрок;
- b) целовальник;
- c) огнищанин;
- d) тиун.

## Государственное управление в русских землях в XII-XIII вв.

### 1. Причины и характер децентрализации

Вскоре после смерти великого киевского князя Мстислава Владимировича (1132) в Древней Руси усиливаются центробежные процессы. Факторы, вызвавшие распад Киевской Руси, многообразны.

Во-первых, распадается экономическая основа единого государства с исчезновением древнего торгового пути «из варяг в греки» (вследствие упадка Константинополя и последующей монополизации венецианцами византийской торговли), объединявшего вокруг себя славянские племена. В результате Киев теряет свои лидирующие позиции.

Во-вторых, в условиях нарушения сбыта полюдья возникает новый механизм экономической зависимости дружины от князя – раздача земель. В качестве кормления бояре получали земли, которые постепенно превращались в вотчины – наследственное землевладение. Из военной правящей государственной элиты дружина превращается в вотчинников – региональную корпоративную боярско-дружинную верхушку. Во главе региональных элит утверждаются местные княжеские династии из различных ветвей Рюриковичей. Удельные княжества с быстро растущими городами при господстве натурального хозяйства были экономически самодостаточными и мало связанными друг с другом.

В-третьих, происходит эволюция лестничной системы престолонаследия (генеалогическое старшинство определялось наследованием великого стола «от брата к брату») в сторону семейного принципа передачи престола («от отца к сыну»). На съезде 1097 г. в Любече князья с целью предотвращения междоусобиц решили «каждо да держать отчину свою». По мере формирования местных династий родовое понимание всей Руси как «отчины» Рюриковичей постепенно вытесняется узким пониманием «отчины» как владения региональной династии.

Кроме того, после разгрома Хазарского каганата и печенегов, снижения активности варягов и стабилизации отношений с Византией относительно ослабла внешняя угроза. В результате походов Владимира Мономаха утратила остроту и половецкая проблема.

Политическая система Руси приобретает полицентричный характер при сохранении символического значения Киева, обладание которым было формальным признаком старшинства среди русских князей. В дореволюционной литературе этот период древнерусской истории именовался удельным, в советской историографии характеризовался как закономерный и прогрессивный этап феодальной раздробленности. В то же время многие современные историки рассматривают его как кризис средневековой Руси или период политической децентрализации.

## 2. Государственный строй русских княжеств

Сочетание социально-экономических, географических и духовных факторов определяет усиление дифференциации в административно-судебном устройстве, культуре, экономическом развитии отдельных земель, что позволяет говорить о зарождении субцивилизационных различий между ними. Однако в массовом сознании сохранялись представления о Руси как едином территориальном и духовном целом. Несмотря на участвовавшие княжеские усобицы, центростремительные процессы находили отражение в деятельности съездов князей, сходстве правовых систем, сохранении православия и единой для всей Руси церковной организации. В развитии государственного управления Руси в XII-XIII вв. можно выделить три основные модели.

**Северо-Западная Русь.** Северо-западные русские земли были наряду с киевскими древнейшим очагом древнерусской государственности. В XII-XIII вв. Новгородская земля была крупнейшим экономическим, политическим и культурным центром. На рубеже XI-XII вв. здесь складывается определенное равновесие между боярскими вотчинами, монастырским землевладением и купечеством. При всех противоречиях внутри этих социальных групп интегрирующим фактором выступали стремление Новгорода к самостоятельности и связанные с этим антикиевские настроения.

К исходу XI в. новгородцы добились права решением вечевого собрания изгонять ставленника киевского князя или отказывать ему в княжении. В результате князь-наместник в Новгороде стал частично трансформироваться в представителя республиканской власти. Одновременно складывалось посадничество нового типа, также

отделенного от статуса наместничества. В **1136 г.** по решению вече из города был изгнан князь Всеволод Мстиславович, и Новгородская земля обрела политическую самостоятельность («новгородская революция»).

Утратив права наместника, князь более не противостоит формирующимся республиканским органам. По мере обретения самостоятельности в Новгороде обостряется борьба между различными группировками, что открывало перед князем новые политические возможности. Боярские группы были не в состоянии удержать власть без поддержки правящего князя. Князья и высшие должностные лица республики ограничивали и контролировали друг друга. Отношения князя с Новгородом строились на основе договора с вече. Если князь нарушал договор, то вече «указывало ему путь», т.е. изгоняло.

Центральным властным органом Новгорода было народное собрание – вече. В нем могли участвовать все свободные горожане. Именно их волеизъявление в конечном счете вело к избранию или смещению высших должностных лиц, санкционировало расправу над ними, изменяло законодательство, принимало решение по вопросам войны и мира и т.п.

Высшим должностным лицом был **посадник**, выборы которого проводились ежегодно. Посадник мог председательствовать на собрании и руководить его работой, играл роль посредника между Новгородом и князем, вместе с которым вершил суд. Эта аристократическая должность замещалась представителями примерно 40 наиболее могущественных и знатных боярских родов. В XII в. появилась должность **тысяцкого**, который представлял интересы незнатных слоев свободного населения: купцов, ремесленников и неродовитых землевладельцев. Он ведал торговыми делами, осуществлял полицейский надзор и командовал ополчением в период военных действий. Важная роль в республике отводилась избираемому на вече **епископу** (с 1165 г. – архиепископу). Владыка Новгорода был не только главой церковной иерархии, но и хранителем государственной казны, вместе с князем ведал внешней политикой, а с купеческой корпорацией «Иваньское сто» осуществлял контроль над эталонами мер и весов, имел свой полк.

Властную элиту Новгорода представлял **Совет господ (Оспода)**, куда входили около 300 человек. Во главе Совета стоял архиепи-

скоп, в его составе были князь, **степенные** (находившиеся в данное время в должности) и **старые** (ранее занимавшие должности) посадники, тысяцкие, наиболее знатные бояре, церковные иерархи, иногда кончанские старосты. Совет господ предварительно рассматривал вопросы, выносимые на вече. Представительство в Совете было пожизненным.

Вся административная система Новгорода являлась выборной. Город состоял из федерации самоуправляющихся районов – **концов**, которые являлись экономическими, военными и политическими единицами. Концы в свою очередь делились на **улицы**. Вся территория Новгородской земли была разделена на области – **пятины**, каждая из которых подчинялась в административном отношении одному из концов города. Пятины дробились на волости, а последние – на погосты. Во всех административно-территориальных единицах действовало вечевое самоуправление.

Сходные системы государственного управления существовали и в других северо-западных землях, так или иначе связанных с Новгородом – Пскове, Вятке. Постепенно их политические системы приобретают олигархический боярский характер.

**Северо-Восточная Русь.** Северо-восточные земли, издавна населенные немногочисленными угро-финскими и балтийскими племенами, были одним из основных районов славянской колонизации с VIII в. Волго-Окское междуречье было в равной степени защищено и от варяжских походов, и от половецких набегов. Умеренный климат и торговые пути привлекали как стихийную крестьянскую колонизацию, так и организованную, опирающуюся на дружины, княжескую. Взаимоотношения быстро растущего славянского населения с разрозненными финно-угорскими племенами приводят к синтезу их общественных структур, хозяйственно-бытовой жизни, консервации языческого мировоззрения.

Ростово-Суздальская земля начала возвышаться со времен правления Владимира Мономаха и считалась вотчиной Мономаховичей. К середине XII в. Юрий Долгорукий превратил княжество в одно из сильнейших и даже занял в конце жизни великий киевский стол. Официальным актом создания самостоятельного княжества было решение Собора из представителей бояр и верхушки крупнейших городов об избрании великим князем Андрея Боголюбского. При нем княжеская резиденция была перенесена из Ростова во Владимир.

Андрей Боголюбский стремился жесткими мерами придать своей власти монархические черты: согнал со своих слов братьев, безжалостно подавлял сопротивление многих бояр. В 1169 г. он овладел Киевом не как символической столицей Руси, а как чужеземным городом, и предал его разграблению.

В 1174 г. Андрей пал жертвой заговора собственных подданных. Однако централизацию государственного управления и укрепление княжеской власти продолжили поддержанные горожанами братья Андрея: Михаил, а затем Всеволод Большое Гнездо (1176-1212). Оппозиция была разгромлена. Владимиро-суздальские князья опирались на младших дружинников, которые за свою службу получали вознаграждение в виде денежного пожалования или условной земельной собственности. Тем не менее, тенденция к установлению сильной монархической власти не успела полностью реализоваться в домонгольский период, т.к. наталкивалась на сопротивление местных городских элит Ростова, Суздаля, Владимира.

**Юго-Западная Русь.** Юго-западные русские земли к XII в. находились в составе Галицкого и Волынского княжеств. Мягкий климат, плодородные черноземы территории сочетались с относительной безопасностью, а торговые пути связывали ее с Венгрией, Польшей, Византией и Болгарией. В период существования единого Древнерусского государства юго-западные земли находились под управлением сосланных или бежавших сюда второстепенных князей-изгоев, пытавшихся проводить самостоятельную от Киева политику. Здесь выросли богатые и хорошо защищенные города Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Холм с социально активными горожанами; сформировалось могущественное и независимое боярство. Княжеские домены значительно уступали боярскому землевладению, что вместе с постоянными усобицами сказывалось на развитии политической системы этих земель. Усиление власти великого князя наталкивалось на сопротивление боярской элиты. Борьба монархических и олигархических тенденций шла с переменным успехом. За исключением кратких периодов власть в Галицко-Волынской Руси находилась в руках боярской олигархии. Так, в 1211 г. бояре провозгласили князем боярина Володислава, не имевшего отношения к княжескому роду.

Хотя галицко-волыньские князья обладали высшими административными, судебными, военными и законодательными полномочиями

ми, бояре, опираясь на экономическую и военную мощь, могли не признавать княжеских решений. Верховная судебная власть князей в случае разногласий с боярами переходила к совету бояр, который созывался по инициативе самого боярства. В него входили епископ и бояре, занимавшие высшие административные должности и фактически контролировавшие весь аппарат управления. В чрезвычайных условиях собирали вече. После монголо-татарского нашествия Юго-Западная Русь распадается и тяготеет к модели развития, складывающейся на основе польско-литовского синтеза.

В целом период раздробленности отмечен экономическим и культурным подъемом русских земель. Укрупнялись старые и росли новые города: их число в XIII в. достигло 300. В политическом отношении децентрализация в какой-то мере создала в последующем необходимые условия для объединения Руси на новом, более высоком и прочном уровне. Вместе с тем утрата государственного единства Руси, сопровождавшаяся началом затяжных княжеских усобиц, ослабляла и разъединяла ее силы перед лицом возрастающей угрозы иноземной агрессии.

### Вопросы и задания

1. Каковы причины политической раздробленности Руси?
2. Каким было государственное управление в русских землях в домонгольский период?
3. В чем особенность политического строя и управления в Новгородской земле?
4. Составьте сравнительную таблицу «Основные модели управления русскими землями в XII-XIII вв.»

|  | Северо-<br>Западная<br>Русь | Северо-<br>Восточная<br>Русь | Юго-<br>Западная<br>Русь |
|--|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Территория, климат и население                                     |                             |                              |                          |
| Экономика  |                             |                              |                          |
| Социальная структура   |                             |                              |                          |
| Политическое устройство, статус в системе управления Киевской Руси |                             |                              |                          |
| Международное положение  |                             |                              |                          |
| Культурные традиции  |                             |                              |                          |

## Проверочный тест

1. Основным признаком децентрализации Руси являются:
  - a) становление региональных элит и систем управления;
  - b) развитие в русских землях натурального хозяйства;
  - c) лестничная система престолонаследия;
  - d) княжеские уобицы и распри региональных элит.
  
2. Одной из главных причин децентрализации Руси считается:
  - a) стабилизация отношений с Византийской империей;
  - b) раздача князем земель в кормление дружине;
  - c) господство натурального хозяйства;
  - d) рост территорий древнерусского государства.
  
3. К причинам децентрализации Руси не относится:
  - a) исчезновение торгового пути «из варяг в греки»;
  - b) зарождение семейного принципа передачи престола;
  - c) практика созыва княжеских съездов;
  - d) ослабление внешней угрозы со стороны кочевников.
  
4. Республиканское устройство в период децентрализации было характерно для:
  - a) Новгорода, Вятки и Пскова;
  - b) Новгорода, Пскова и Полоцка;
  - c) Новгорода, Перми и Суздаля;
  - d) Новгорода, Перми и Ростова.
  
5. Под Новгородской революцией 1136 г. подразумевают:
  - a) становление в Новгороде института посадничества;
  - b) приглашение киевского князя на новгородский престол;
  - c) созыв первого новгородского вече;
  - d) изгнание князя из Новгорода по решению вече.
  
6. «Указать князю путь» означало:
  - a) пригласить князя на престол;
  - b) созвать княжеский съезд;
  - c) изгнать князя решением народного собрания;
  - d) передать княжеский престол по наследству.

7. Новгородский посадник имел право:

- a) назначать или смещать высших должностных лиц;
- b) председательствовать на вечевом собрании;
- c) изменять законодательство;
- d) осуществлять полицейский надзор.

8. В компетенцию вече не входило:

- a) избрание посадника;
- b) объявление войны и мира;
- c) контроль за эталонами мер и весов;
- d) смещение князя.

9. Во главе Совета господ в Новгороде находился:

- a) князь;
- b) посадник;
- c) архиепископ;
- d) тысяцкий.

10. Должность тысяцкого появляется в Новгороде:

- a) в XI в.;
- b) в XII в.;
- c) в XIII в.;
- d) в XIV в.

11. Хранителем государственной казны Новгорода являлся:

- a) Совет господ;
- b) посадник;
- c) князь;
- d) архиепископ.

12. Командовал народным ополчением новгородцев в период военных действий:

- a) князь;
- b) посадник;
- c) Оспода;
- d) тысяцкий.

13. «Иваньское сто» – это:

- a) орган купеческого самоуправления в Новгороде;
- b) народное ополчение новгородцев;
- c) первоначальное название Совета господ;
- d) канцелярия посадника.

14. Степенные посадники – это:

- a) бывшие у власти посадники, заседавшие в Совете господ;
- b) находившиеся в данное время в должности посадники;
- c) кончанские старосты;
- d) наиболее знатные бояре.

15. Представительство в Совете господ было:

- a) пожизненным;
- b) ограниченным сроком пребывания в должности;
- c) выборным;
- d) двухгодичным.

16. Концы – это:

- a) области Новгородской земли;
- b) отряды новгородского ополчения;
- c) купеческие корпорации Новгорода;
- d) самоуправляющиеся районы города.

17. Вечевая республика в Новгороде носила:

- a) олигархический характер;
- b) сословно-представительный характер;
- c) демократический характер;
- d) парламентский характер.

18. Владимиро-Суздальская Русь являлась вотчиной княжеской ветви:

- a) Ольговичей;
- b) Мономаховичей;
- c) Ярославичей;
- d) Рюриковичей.

19. Собор Ростово-Суздальской земли избрал великим князем:

- a) Владимира Мономаха;
- b) Юрия Долгорукого;
- c) Андрея Боголюбского;
- d) Всеволода Большое Гнездо.

20. Юрий Долгорукий основал Москву в:

- a) 1132 г.;
- b) 1147 г.;
- c) 1167 г.;
- d) 1174 г.

21. В 1169 г. Андрей Боголюбский захватил Киев и:

- a) передал его в княжение своему брату;
- b) объявил себя киевским князем;
- c) разграбил его;
- d) обложил киевлян данью.

22. В 1211 г. в Галицко-Волынской Руси:

- a) произошло восстание бояр против Ярослава Осмомысла;
- b) стал князем Роман Мстиславович;
- c) провозглашена независимость от Киева;
- d) князем провозглашен боярин Володислав.

## Государственное управление русскими землями в период монгольского завоевания

### 1. Особенности государственного управления Монгольской империей и Золотой Ордой

В 1206 г. на собрании монгольской племенной знати – курултае было оформлено создание Монгольского государства. Его возглавил один из монгольских ханов Темучин, провозглашенный Чингисханом. В последующие десятилетия в результате победоносных походов монголы создали крупнейшую в истории континентальную империю.

Государственное управление в Монгольской империи было тесно связано с военными потребностями и опиралось на традиционную иерархию кочевого общества. В ее основу были положены принципы родоплеменного быта – вожди возглавляли род, несколько родов объединялись в племя, племена – в союзы племен. В результате вся система управления носила авторитарный аристократический характер и была неотделима от военной иерархии, строившейся на основе десятичной системы. В советской литературе общественный строй монголов характеризовался как «кочевой феодализм», а государственное управление как «военно-феодалное» с сильными родовыми традициями (Б.Я. Владимирцов).

Военно-территориальные начальники – ханы, царевици, беки, нойоны, богатуры – не избирались, а провозглашались на курултаях в соответствии с происхождением и санкциями верховной власти. Чингисхан обладал неограниченной властью и осуществлял ее через наследственную кочевую аристократию. После завоевания Северного Китая в управлении империей был использован китайский административный опыт. Основу правовой системы Монгольской империи составляла Великая Яса, которая способствовала консолидации монгольских и тюркских племен, а также провозглашала религиозную веротерпимость.

Империя объединяла конгломерат народов, относящихся к различным культурам и цивилизациям, и не могла существовать длительное время как прочное централизованное государство. Чингисхан разделил свою страну на **улусы** между сыновьями. В начальный период улусы имели ограниченный государственный суверенитет. Великий хан имел собственные домены на территории улусов, ца-

ревичи – аналогичные анклавы с оседлым населением, облагаемым налогами, на территории вне собственных государственных образований.

В 1242 г. после похода монголов на Русь и Центральную Европу улус Джучи разделился на владения двух ханов – Бату и Орды. Территория Бату именовалась в русских источниках Орда (Золотая Орда), а улус Орды – Синяя Орда. Золотая Орда была одним из крупнейших государств средневековья. Источники позволяют определить его территорию лишь суммарно, без четкого выделения границ. Ядро государства образовывали причерноморские, прикаспийские и северокавказские степи. Границей между Ордой и Русью была река Дон, а роль буфера выполняли заброшенные территории.

В ходе становления Золотой Орды происходит синтез и частичное вытеснение кочевых традиций заимствованным китайским, а также исламским опытом государственности. В основе административно-территориального деления государства лежала улусная система. Во главе улусов стояли **улусбеки**, которые несли перед ханом определенные военные и экономические обязательства. Улусы делились примерно на 70 «областей» во главе с **эмирами**, которые в войске выполняли роль **темников**, «области» делились на «районы» во главе с тысячниками.

В Орде существовал развитый чиновничий аппарат. Высшими сановниками были назначаемые из улусбеков **беклярибек** и **везир**. Беклярибек выполнял функции главнокомандующего, ведал внешней политикой и контролировал судебную систему и религиозные вопросы. В руках везира была сосредоточена высшая исполнительная власть. Он возглавлял центральный орган исполнительной власти – **диван**, контролировал сбор налогов и дани с подвластных народов. В его ведении находились ханская казна, назначение баскаков и других чиновников.

## 2. Установление ига и взаимоотношения Руси и Орды

В результате монгольских походов 1237–1238 и 1239–1242 гг. северо-восточные, южные и частично юго-западные княжества Руси попали в сферу влияния монгольского государства. Между русскими землями и образовавшейся Золотой Ордой была установлена особая система взаимоотношений, получившая в источниках назва-

ние «иго». По мнению исследователей, в эволюции русско-монгольских отношений XIII–XV вв. можно выделить следующие этапы.

На **первом** этапе (1243–1257) осуществлялся формальный контроль над покоренными землями из Каракорума, а непосредственная власть находилась в руках русских князей.

На **втором** этапе (1257–1327) происходит институционализация отношений Руси и Орды: проводится перепись населения, устанавливается дань, формируется баскаческая система, ярлычество.

В конце 1250-х гг. на Руси вводится система повсеместного и регулярного взимания дани – подворное обложение (для чего в 1256–1257 гг. была проведена перепись населения – «**число**»). Дань (на Руси она получила название «**ордынский выход**») была весьма внушительной и включала такие поборы, как десятина – десятая часть всех доходов, тамга – сбор от занятий ремеслом и торговлей, харадж – поплужный налог; сусун и улуж – корм и питье для ордынских чиновников; конак – гостевая пошлина; кулуш-колтка – чрезвычайный налог и другие «запросы» – дополнительные сборы. Кроме того, Орда стремилась использовать не только экономический, но и военный потенциал Руси, привлекая русские дружины к участию в войнах против своих противников. Подвластное население несло ряд повинностей в пользу монголов, в т.ч. ямскую, постойную и др.

Первоначально сбор дани осуществляли купцы-откупщики. По причине многочисленных злоупотреблений со стороны откупщиков эти полномочия были переданы специальным чиновникам – **баскакам**. Они же производили перепись населения княжеств для более полного обеспечения поступления дани. Во Владимире находился **великий баскак** со штатом помощников и охраной, которому подчинялись баскаки отдельных княжеств.

Зависимость Руси от Орды выражалась также в практике раздачи ханских ярлыков – грамот, подтверждавших право князей занимать престол. В **1243 г.** князь Ярослав Всеволодович, наследовавший владимирский престол, был вызван в Орду и получил от Батые ярлык на владение всеми русскими княжествами, исключая Юго-Западную и Киевскую Русь. Ярослав через три года был, по видимому, отравлен в столице Монгольской империи Каракоруме, а один из его соперников – черниговский князь Михаил Всеволодо-

вич убит в Сарае. В **1247 г.** Александр Невский получил ярлык на Великое Киевское княжение. Впоследствии ярлык на великое княжение был неразрывно связан с Владимирским княжением (что позволило ряду историков говорить об интеграционной политике монголов), а после реформы ханши Агуль Гаймеш великое княжение лишилось территориального принципа.

На **третьем** этапе (XIV–XV вв.) на фоне исламизации Орды и преодоления кочевых традиций происходит становление великокняжеской системы управления русскими землями при постоянном вмешательстве ханов, отмена баскачества и переход сбора дани к русским князьям, рост антиордынских настроений, борьба политических центров за первенство среди русских княжеств, имеющих особые отношения с ханской властью. В дальнейшем идет процесс неуклонного возрастания военной и экономической мощи русских земель во главе с Москвой. Русским князьям удается, воспользовавшись распрями в Золотой Орде, ослабить иго и после сокрушительного удара в 1380 г. на Куликовом поле, несмотря на восстановление Тохтамышем зависимости русских княжеств, фактически исключить организацию и проведение военных набегов на Московское государство в XV в.

### **3. Влияние монгольского завоевания на государственное управление Руси**

Вопрос о воздействии монгольского нашествия и последовавшего за ним ига на развитие русского общества – один из самых сложных в истории Руси. С одной стороны, государственность Золотой Орды представляла собой симбиоз кочевых институтов управления и обычного права с исламской государственно-правовой парадигмой. С другой, русская государственность являлась институционализацией земледельческого общества и православного понимания власти и права.

Следует разделять последствия нашествия и последствия ига. В числе первых разорение страны, резкое уменьшение городского населения, упадок городской культуры и ремесел (из 74 русских городов 49 были разорены, 14 – перестали существовать, а 15 превратились в сельские поселения). Только в последней четверти XIII в. Орда предприняла 15 крупных походов на Русь. Многие города раз-

рушались вновь и вновь (Переяславль-Залесский – 4 раза, Муром, Суздаль, Рязань – 3 раза, Владимир – 2 раза). В первые 50 лет после нашествия на Руси не было построено ни одного города.

Среди долгосрочных последствий «совместного проживания» Руси и Орды следует выделить такие, как:

- сокращение численности населения на юге (образование «дикого поля»), колонизация запада и северо-запада Волго-Окского междуречья;

- дельнейшая феодализация населения русских княжеств: с одной стороны, происходит рост крупного частного землевладения вследствие переориентации дружины на землю (прежние источники доходов теперь направляются в Орду); с другой, беглые на северо-востоке Руси пополняли армию безземельного люда, а для уплаты дани обращались к знати, создавая тем самым резерв феодально-зависимого крестьянства;

- введение новой системы налогообложения, которое также содействует развитию поземельных отношений (перепись населения и закрепление его на земле);

- утверждение власти-собственности, ограничивавшей сферу частного владения через власть хана – князя, т.е. оформление государства как верховного собственника земли, которое раздает ее населению через пожалования (система государственного феодализма);

- рост значения князя в политической сфере: если в период Киевской Руси князья находились в зависимости от вече, которое могло указать им и «путь чист», то теперь они приезжали в города с ханским ярлыком, а при необходимости с татарским отрядом;

- ослабление городского самоуправления, исчезновение вечевых институтов;

- истребление политической элиты – старшей дружины, боярства, замена вассалитета подданничеством, нарушение представления о балансе прав и обязанностей;

- формирование нового имперского евразийского пространства: объединение русских земель, «улаживание» межкняжеских конфликтов, т.к. исправное получение дани во многом зависело от политической стабильности на Руси;

- рост влияния православной церкви: ордынцы освобождали русское духовенство от дани и снабжали служителей церкви охран-

ными грамотами на церковное имущество; духовенство освобождалось от всякой трудовой повинности, ограждалось от оскорблений и посягательств с чьей бы то ни было стороны; вкладничество;

– заимствование восточных обычаев отношения к человеку, телесные наказания, ограничение прав женщин, патриархальность.

### Вопросы и задания

1. Составьте таблицу «Монгольское иго: проблема взаимоотношений Руси и Орды», где проанализируйте 3 основных трактовки русско-монгольских отношений. Какая из них кажется вам наиболее убедительной?

| Подданничество |               | Вассалитет |               | Союзничество |               |
|----------------|---------------|------------|---------------|--------------|---------------|
| аргумент       | контраргумент | аргумент   | контраргумент | аргумент     | контраргумент |
|                |               |            |               |              |               |

2. Как повлияли монголо-татарское нашествие и иго на развитие государственности на Руси? Какие оценки данной проблемы высказывались историками?

### Проверочный тест

1. Создание Монгольского государства было объявлено:
  - a) на Великом курултае 1206 г.;
  - b) после смерти Чингисхана в 1227 г.;
  - c) после битвы на Калке 1223 г.;
  - d) в 1242 г. после похода на Русь и Центральную Европу.
2. Золотая Орда возникла:
  - a) с покорением монголами Волжской Булгарии осенью 1237 г.;
  - b) с взятием монголами Киева в декабре 1240 г.;
  - c) после возвращения монголов из Европы летом 1242 г.;
  - d) с подавлением восстания 1257-1259 гг. в Новгороде.
3. Центральный исполнительный орган в Орде назывался:
  - a) диван;
  - b) курултай;
  - c) улус;
  - d) орда.

4. Владения хана Бату относились к улусу:
- a) Джучи;
  - b) Орды;
  - c) Чагатая;
  - d) Угедея.
5. Функции главнокомандующего в Одре выполнял
- a) эмир;
  - b) хан;
  - c) беклярибек;
  - d) везир.
6. В руках везира была сосредоточена:
- a) судебная система;
  - b) функция главнокомандующего;
  - c) внешняя политика;
  - d) сбор налогов и дани с подвластных народов.
7. Диван возглавлялся:
- a) эмиром;
  - b) улусбеком;
  - c) беклярибеком;
  - d) везиром.
8. В войске роль темников выполняли:
- a) эмиры;
  - b) улусбеки;
  - c) беклярибеки;
  - d) везири.
9. Военно-территориальное управление монголов называлось:
- a) кочевой феодализм;
  - b) десятичная система;
  - c) кочевая аристократия;
  - d) Великая Яса.
10. Институционализация отношений Руси и Орды происходит в:
- a) 1237-1238 гг.;
  - b) 1239-1242 гг.;
  - c) 1243-1257 гг.;
  - d) 1257-1301 гг.
11. Перепись населения Руси проводилась монголами в:
- a) 1243 г.;
  - b) 1247 г.;
  - c) 1256-1257 гг.;
  - d) 1285-1286 гг.
12. Ордынским выходом на Руси называли:
- a) монгольское иго;
  - b) поставку рекрутов в монгольскую армию;
  - c) систему взимания дани;
  - d) сопротивление русского населения завоевателям.

13. Сбор налогов от занятий ремеслом и торговлей назывался:

- a) харадж;
- b) тамга;
- c) конак;
- d) кулуш-колтка.

14. Монгольская система налогообложения, введенная на Руси, представляла:

- a) подворное обложение;
- b) поземельное обложение;
- c) подушное обложение;
- d) подоходное обложение.

15. В систему повинностей, введенных на завоеванных русских землях, не входила:

- a) ямская;
- b) таможенная;
- c) рекрутская;
- d) постоянная.

16. Сбор налогов, дани первоначально осуществлялся:

- a) баскаками;
- b) даругами;
- c) купцами-откупщиками;
- d) русскими князьями.

17. Ханский ярлык являлся подтверждением права:

- a) князей занимать княжеский престол;
- b) княжеского суда в пределах собственных владений;
- c) сбора налогов и дани с подвластных территорий;
- d) освобождать от уплаты дани отдельные категории населения.

18. Великим княжением монголы сделали в середине XIII в.:

- a) Владимирский стол;
- b) Киевский стол;
- c) Московский стол;
- d) Тверской стол.

19. От уплаты выхода на Руси было освобождено:

- a) служилое сословие;
- b) боярство;
- c) духовенство;
- d) купечество.

20. Одним из наиболее важных последствий ига было:

- a) уменьшение городского населения русских княжеств;
- b) международная изоляция Руси;
- c) рост крупного феодального землевладения;
- d) разрыв торговых связей русских земель и упадок торговли.

21. Рост значения князя в политической сфере происходил из-за:

- a) введения новой системы налогообложения;
- b) феодализации дружины;
- c) ослабления городского самоуправления;
- d) практики раздачи ханских ярлыков.

22. Рост православной церкви в период ига был обусловлен:

- a) формированием идеологии неприятия католической Европы;
- b) ослаблением позиций старого родовитого боярства;
- c) освобождением церкви от налогов и вкладничеством;
- d) расширением деятельности православных миссионеров.

## **Объединение русских земель и начало образования централизованного государства (XIV-XV вв.)**

### **1. Предпосылки и особенности процесса централизации**

В отличие от западных национальных государств, централизация которых проходила на однородном западно-христианском цивилизационном пространстве и в условиях складывания национальных рынков и зарождения буржуазных отношений, формирование русского централизованного государства осуществлялось на основе развития государственного феодализма (поместная система землевладения, военно-служилое сословие, закрепощение всех слоев населения). При этом политическое объединение предшествовало экономическому, что во многом определялось геополитическим положением (постоянной военной угрозой с запада и востока). В результате сложился вотчинный стиль политической деятельности, основанный на ордынской традиции, византийской философии власти и особенностях колониационного процесса.

Образование единого государства осуществлялось параллельно с процессом этногенеза великороссов и формированием русской православной (русско-византийской) цивилизации. В противовес европейскому теологическому рационализму и гуманизму византийский исихазм отстаивал приоритет духовных ценностей, внутреннюю свободу человека и призывал к индивидуальному пути к Богу через аскетизм, ограничение материальных потребностей и сосредоточение сознания на самом себе. Из православия и общинных традиций выросла главная черта русской цивилизации – соборность, которая сказалась на становлении русской государственности как ведущей формы социальной интеграции русского народа.

Предпосылки формирования централизованного государства одновременно вызревают в нескольких центрах, главными из которых являются Великое княжество Литовское и Московское княжество.

### **2. Объединение русских земель в Великом княжестве Литовском**

В результате военно-политических потрясений XIII в. Галицко-Волынская, Черниговская, Смоленская, Полоцкая и другие земли

вошли в состав Великого княжества Литовского. К началу XV в. княжество достигло максимальных размеров, объединив языческие литовские княжества с преобладающими древнерусскими землями, на которых начинается этногенез украинцев и белорусов. Этот процесс протекал под влиянием внешнеполитического фактора – борьбы с агрессией немецких крестоносцев и нашествием монголов. Русские князья и шляхта преобладали в составе элиты Великого княжества Литовского, древнерусская культура и православие доминировали. Гетерогенный характер населения и различные традиции государственного управления создавали предпосылки для заключения договорных отношений между центральной властью и отдельными землевладельцами.

Во главе Литвы стоял великий князь – **господарь**. Его власть ограничивалась **паны-радой** (советом панов), состоявшей из крупнейших земельных магнатов и верхушки духовенства. Господарь мог приглашать на заседания и других представителей знати. В компетенцию паны-рады входили законодательство, внешняя политика, финансы и особо важные судебные дела. В отсутствие господаря верховная власть полностью сосредоточивалась в руках рады.

С 1507 г. стал созываться **Великий вольный сейм** – сословно-представительный орган, состоявший из двух палат: Сената и палаты депутатов. Его полномочия постоянно возрастали. По **Литовскому статуту** 1566 г. ни великий князь, ни паны-рады не могли начинать войну и устанавливать налоги без согласия сейма. К компетенции сейма относились вопросы налогообложения, избрания великого князя и др.

Высшими должностными лицами Великого княжества Литовского были: **канцлер**, ведавший государственным делопроизводством и канцелярией, **подскарбий земский** – государственной казной, **подскарбий дворный** – казной господаря, **маршалки** – земский и дворный, отвечавшие за соблюдение порядка и этикета соответственно на государственных собраниях и при дворе.

Разнообразным было местное управление и самоуправление, отражавшие местные исторические традиции и сложное административное деление Литвы, которое включало воеводства, поветы, волости, державы, уезды, управляемые воеводами, старостами, урядниками, войтами, державниками. Наиболее важные вопросы эти

должностные лица обязаны были решать на местных сеймиках, избираемых шляхтой.

Города имели самоуправление, принципы которого опирались на «**магдебургское право**». Во главе города стоял **войт**, первоначально назначаемый господарем, а затем выборный. Ему помогали выборные **радцы** из городской верхушки. Рада ведала административно-хозяйственными и гражданско-судебными делами. Из своей среды радцы выбирали **бурмистров**. Диалог в государственно-правовой сфере русских и польско-литовских владений вел к взаимному обогащению опытом государственного управления и законотворчества.

Литовское княжество становилось одним из альтернативных центров объединения русских земель. Однако угроза Тевтонского и Ливонского орденов требовали от Польши и Литвы объединенных усилий. Люблинская уния **1569 г.** закрепила создание единого государства – Речи Посполитой. Все это время Литовское княжество продолжало сохранять значительную автономию, но при условии распространения католицизма. Это привело к расколу общества и властной элиты княжества, переориентации ее православной части на Москву, что исключило возможность объединения русских земель под эгидой Литвы.

### **3. Объединение русских земель в Московском княжестве**

Северо-Восточная Русь, ставшая центром объединения русских земель, представляла во второй половине XIII – начале XIV в. конгломерат самостоятельных княжеств с сильными центробежными тенденциями. Централизаторский импульс исходил из Владимиро-Суздальской Руси, куда на рубеже XIII-XIV вв. переместилась кафедра митрополита Киевского и всея Руси. Но к XIV в. Владимирское великое княжество пришло в упадок, распавшись на мелкие уделы. В ходе междоусобной борьбы городских элит Твери, Нижнего Новгорода, Рязани, Москвы утверждается первенствующая роль последней.

Существует несколько версий причин возвышения Москвы.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Впервые данную классификацию версий предложил Л.Н. Гумилев в работе «Древняя Русь и Великая Степь».

1) **«Географическая» версия** предполагает, с одной стороны, выгодность географического положения (срединное положение среди русских земель, дававшее политические, торговые и церковные преимущества; Москва-река в центре торгового пути Новгорода и Рязани, на дороге переселенцев с юга, которые оседали густыми массами и делали Московское княжество одним из самых населенных), с другой, бедность природы и скудость почв, толкавшие к расширению территории, и позволявшие выработать «железные характеры» москвитов.

2) Согласно **«социальной» версии** усиление Москвы произошло вследствие относительного спокойствия в сплоченной и сильной княжеской семье, в которой не было усобиц, что обеспечило поддержку различных социальных слоев, прежде всего, духовенства и боярства и позволило создать военно-служилое войско (двор).

3) **«Политическая» версия** исходит из мудрости и дальновидности московских князей, их личных способностей, политической ловкости и хозяйственности, умения пользоваться обстоятельствами.

К этому следует добавить благоприятную внешнеполитическую обстановку: отсутствие сильных врагов (раздоры и усобицы в Новгороде и Твери), политическую близорукость татар, которые не могли своевременно заметить опасное для них усиление княжества и т.д.

Московское княжество возникло в 1263 г., когда Александр Невский разделил между сыновьями свои земли. Основателем московской династии стал его младший сын Даниил. При нем и его преемнике Юрии Даниловиче границы княжества были расширены за счет присоединения Коломны и Можайска (контроль над Москвой-рекой). В 1327 г. брат Юрия Иван I Калита подавил восстание в Твери против ханского баскака Чолхана, за что получил ярлык на великое княжение и право сбора дани со всей Руси. Перенос резиденции митрополита Петра в Москву превратил княжество в духовный и церковный центр русских земель (1325). В дальнейшем победа на Куликовом поле (1380) окончательно закрепила за Москвой роль общенационального центра.

Дмитрий Донской первым передал престол по завещанию без ханского ярлыка. Лествичное право наследования великого стола не соответствовало интеграционным процессам и дальнейшему укреплению великокняжеской власти. Переход к семейному принципу престолонаследия привел к династической войне 1433-1453 гг. С

окончанием войны процесс объединения русских земель вступил в завершающую фазу – Московское княжество из удельного превращалось в Русское государство.

Иван III (1462-1505) и Василий III (1505-1533) завершают политическое объединение собственно русских земель и создание единого русского государства. После походов Ивана III (1471 и 1478) в состав Московского княжества была включена Новгородская республика. В результате в распоряжении великого московского князя оказался обширный земельный фонд, что явилось материальной основой для усиления его власти (помещичье землевладение и военно-служилое войско). В сентябре 1485 г. Москве было окончательно подчинено Тверское княжество. В результате двух русско-литовских войн (1487-1494 и 1500-1503) к Москве отошли Чернигово-Северская земля и восточная часть Смоленской земли, а в 1514 г. – Смоленск. Собрание русских земель было окончательно завершено при Василии III: к Москве присоединены Псков (1510) и Рязань (1521-1522).

После «стояния на реке Угре» в 1480 г. Ивану III удалось добиться полной независимости Московского княжества от Орды. В конце XV в. Казанское ханство признало вассальную зависимость от Москвы. Часть татарской диаспоры принимала православие, пополняя казачество, а представители знати положили начало многим видным боярским и дворянским родам России. Таким образом, наряду с «сбором» собственно русских земель происходило включение в состав Московского государства иноязычных народов. Российское централизованное государство формировалось как многонациональное.

#### 4. Государственный строй Московской Руси

Сложные пути объединения огромной территории с различными историческими традициями, конфессиональным и этническим менталитетом, скудные природные условия, тяжелейшая геополитическая ситуация вынуждают Московское государство перейти на мобилизационный тип развития, что сказалось на форме государственной власти и политическом режиме.

Главой государства был **«великий князь всея Руси»** – титул, утвердившийся за Иваном III, обладавшим законодательными, ад-

министративными и судебными полномочиями. В государственном праве России формируется представление о самодостаточности власти монарха, равнозначного по статусу императору, о его претензиях на все древнерусские земли. Государственная доктрина Ивана III отталкивалась от православной теории «симфонии властей», но в ее поздневизантийской традиции, когда великокняжеская власть нарушает равновесие в отношениях с церковью в свою пользу. При Иване III начинает складываться национально-государственная символика. В 1472 г. состоялось бракосочетание Ивана III с представительницей византийской императорской фамилии Софьей Палеолог. А в 1497 г. на государственной печати великого князя появляется изображение заимствованного в Византии двуглавого орла.

Свою власть в стране великий князь делил с **удельными князьями** – своими братьями, которые судили земельные и «разбойные» дела, собирали в удельную казну таможенные пошлины, дани и другие поборы, имели дворцовый аппарат с дьяческой канцелярией, свои боярские думы с «введенными боярами». Удельный князь считался главой местного дворянского воинства.

Важная роль в системе управления принадлежала **Боярской Думе**, которая действовала на основе сложившихся процедурных традиций. Наряду с высшим думным чином – **боярин** – вводится более низкий второй думный чин – **окольничий**. Порядок назначения на высшие судебные-административные и военные должности определялся принципом **местничества**: знатностью рода и службой предков великому князю. После включения в Думу **служилых князей** служилый принцип дополнился родословным. В Думе происходит консолидация высшего слоя собственно московского боярства и региональной княжеской аристократии – служилых князей. Княжения служилых князей представляли наследственные вотчины, обусловленные несением военной службы московскому государю. В отличие от удельных служилый князь не имел никаких прав на занятие великокняжеского престола.

Великокняжескими землями на основных территориях Русского государства ведал **дворецкий**. Другие дворцовые слуги стали получать «**путь**» (заведование доходами с определенной местности с выполнением административных и судебных функций) и назывались путными боярами. Дальнейшая централизация русских земель привела к утверждению функционального управления, сменившего

территориальное (дворцовое). Пути стали перерастать в **приказную систему**. Из ведомства дворецкого вырастают учреждения приказного типа – Большой Дворец и Казенный приказ, из конюшенного пути – Конюшенный приказ, а в начале XVI в. – Разрядный приказ, ведавший служилыми людьми, чинами и должностями.

Основной административной единицей страны были уезды, которые делились на станы, а станы – на волости. На большей территории государства управление осуществлялось наместниками и волостелями. Они вершили суд над местным населением и собирали с него «кормы» в свою пользу. Кормленщиками были как представители аристократии, так и верхушки служилых людей, дворцовая администрация. Власть кормленщиков регламентировалась уставными грамотами, выдававшимися местному населению, и доходными списками. Важным фактором укрепления государственности стал первый общерусский **Судебник** 1497 г., оформивший создание единого государства в России. Тем не менее к началу XVI в. централизация государственного управления не была завершена, сохранялись различные архаические порядки.

### Вопросы и задания

1. Какие основные модели централизации вам известны? По какой из них складывались национальные государства в Европе, в России? Чем, на ваш взгляд, это обусловлено?
2. Составьте таблицу «Образование централизованного государства: анализ основных альтернатив»

| факторы            | Великое княжество Литовское | Новгородская земля | Тверское княжество |
|--------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|
| географические     |                             |                    |                    |
| экономические      |                             |                    |                    |
| социальные         |                             |                    |                    |
| внутриполитические |                             |                    |                    |
| внешнеполитические |                             |                    |                    |
| культурные         |                             |                    |                    |

3. Каковы причины возвышения Москвы? Какие версии вам известны? Какая из них, на ваш взгляд, наиболее убедительна?

4. В чем особенности образования централизованного государства в России? Чем характеризуется государственное устройство Московского княжества в конце XV в.?

### Проверочный тест

1. Особенностью формирования российского централизованного государства являлось:

- a) складывание национального рынка;
- b) зарождение буржуазных отношений;
- c) создание военно-служилого сословия;
- d) распространение гуманистических учений.

2. К процессу складывания централизованного государства в России не относится:

- a) формирование идеала соборности;
- b) этногенез русской народности;
- c) развитие поместной системы землевладения;
- d) ослабление внешнеполитической угрозы.

3. В состав Великого княжества Литовского не входили:

- a) Галицко-Волынская земля;
- b) Черниговское княжество;
- c) Смоленская земля;
- d) Рязанское княжество.

4. Великий вольный сейм Литовского княжества включал:

- a) сенат и палату депутатов;
- b) паны-раду и палату депутатов;
- c) совет панов и сенат;
- d) сенат и великую раду.

5. К компетенции литовского сейма не относились:

- a) вопросы налогообложения;
- b) избрание великого князя;
- c) ведение государственной казной;
- d) объявление войны и заключение мира.

6. Казной господаря Литовского княжества ведал:
- a) канцлер;
  - b) подскарбий земский;
  - c) подскарбий дворный;
  - d) сам господарь.
7. Государственным делопроизводством в Литве заведовал:
- a) канцлер;
  - b) подскарбий земский;
  - c) подскарбий дворный;
  - d) маршалки.
8. Бурмистры в городах Литовского княжества избирались:
- a) войтами;
  - b) радцами;
  - c) воеводами;
  - d) маршалками.
9. Люблинская уния 1569 г.:
- a) закрепила объединение Литвы и Польши;
  - b) вводила католицизм в качестве официальной религии Литвы;
  - c) определила право Великого сейма выбирать господаря;
  - d) включила в состав княжества Юго-Западную Русь.
10. По «социальной» версии усиление Москвы произошло из-за:
- a) ловкости и хозяйственности московских князей;
  - b) относительного спокойствия в княжеской семье;
  - c) высокой плотности населения княжества;
  - d) перемещения кафедры митрополита в Москву.
11. Основателем московской династии стал князь:
- a) Юрий Долгорукий;
  - b) Александр Невский;
  - c) Даниил Александрович;
  - d) Иван Калита.
12. Московское княжество было выделено в удел в:
- a) 1147 г.;
  - b) 1263 г.;
  - c) 1327 г.;
  - d) 1353 г.
13. Перенос митрополичьей кафедры в Москву был произведен:
- a) Феогностом;
  - b) Петром;
  - c) Ионой;
  - d) Исидором.

14. Подавление Иваном Калитой восстания в Твери привело к:

- a) передаче московского престола без ханского ярлыка;
- b) присоединению Тверского княжества к Москве;
- c) переходу права сбора дани с русских земель к Москве;
- d) походам на Москву Мамай и Тохтамыша.

15. Семейное престолонаследие было утверждено после:

- a) присоединения к Москве Коломны и Можайска (1303);
- b) перехода ярлыка на великое княжение к Москве (1327);
- c) победы на Куликовом поле (1380);
- d) династической войны (1433-1453).

16. Последним из русских княжеств в состав Москвы вошло:

- a) Тверское;
- b) Смоленское;
- c) Рязанское;
- d) Черниговское.

17. В 1510 г. к Москве были присоединены территории:

- a) Тверского княжества;
- b) Смоленской земли;
- c) Псковской республики;
- d) Новгорода.

18. Изображение двуглавого орла появляется в государственной символике России после:

- a) окончания ордынского ига (1480);
- b) бракосочетания с Софьей Палеолог (1472);
- c) издания первого общерусского Судебника (1497);
- d) вступления на престол Василия III (1505).

19. Удельные князья в отличие от служилых:

- a) имели собственные вотчины;
- b) возглавляли местное воинское ополчение;
- c) имели права на великокняжеский престол;
- d) входили в состав Боярской Думы.

20. Главным принципом формирования Боярской Думы было:

- a) местничество;
- b) сословное представительство;
- c) личная преданность князю;
- d) выслуга лет.

21. Вторым думным чином в Боярской Думе являлся чин:

- a) боярина;
- b) окольного;
- c) дворецкого;
- d) думного дьяка.

22. Первые органы центрального управления в России назывались:

- a) пути;
- b) приказы;
- c) поветы;
- d) кормления.

23. Кормленщики – это:

- a) администрация двора;
- b) дьяки приказов;
- c) наместники, волостели;
- d) вотчинники.

24. Деятельность кормленщиков регламентировалась:

- a) Судебником;
- b) Боярской Думой;
- c) уставными грамотами;
- d) княжескими ярлыками.

# **Система государственного управления в России в XVI в.**

## **1. Система управления в Московском государстве в первой половине XVI в.**

### **Реформы центральных и местных органов власти**

По своей форме Российское государство первой половины XVI в. было сословной монархией. Свою власть в стране великий князь фактически делил с удельными и служилыми князьями, Боярской Думой и церковью. Ряд факторов не позволяет охарактеризовать сложившуюся систему управления как централизованную: 1) неразвитость общегосударственных органов власти и отсутствие в них строгого разграничения функций; 2) отсутствие представительств центральных органов управления на местах; 3) наличие удельных княжеств; 4) система кормлений; 5) местничество; 6) относительная самостоятельность церкви. Образование единого Российского государства поставило на повестку вопрос о создании центрального аппарата управления.

Первые годы правления Ивана IV делятся на два периода: регентство Елены Глинской, вдовы Василия III (1533–1538), и боярское правление (1538–1547). Окончание боярского правления обычно связывается с воцарением Ивана IV (1547) и формированием правительства Избранной рады (1549).

Важным событием в политической жизни страны было принятие 16 января 1547 г. Иваном IV титула царя. Люди средневековья представляли мировую политическую систему в виде строгой иерархии. Русское политическое сознание отразило происшедшие перемены в известной теории «Москва – третий Рим». Согласно ей московские князья выступали потомками византийских императоров. Благодаря царскому титулу Иван IV являлся преемником римских цезарей и помазанником Божьим на земле.

Однако международное сообщество, часть удельных князей и боярства отказались признать за Иваном царский титул. Последовавшая «титулярная война» и раскол правящей элиты царь попытался преодолеть, созвав в 1549 г. первый земский собор. Результатом его работы стало создание коалиционного правительства Адашева – Сильвестра, в более поздних источниках получившего название Избранной рады.

Основными направлениями деятельности Избранной рады стали созыв земских и церковных соборов; создание приказов; систематизация законодательства; ограничение местничества; военные преобразования; реформы местного управления; ограничение церковного влияния.

Для обсуждения важнейших вопросов внешней и внутренней политики с середины XVI в. стали созывать **Земские соборы**. Формирующейся централизованной монархии был нужен сословно-представительный орган, который поддержал бы политику власти. Земские соборы рассматривали судебные, административные, финансовые и военные вопросы. Первоначально они не имели четкой структуры и компетенции. Практика созыва, порядок заседаний, состав собора не были строго регламентированы. Земские соборы условно можно разделить в зависимости от цели и инициативы созыва (царя или сословий), а также характера представительства.

В состав Земского собора вело три пути: по общественно-политическому положению; по назначению (по приглашению); по выбору (представители сословий). Состав участников собора зависел в значительной мере от причин его созыва, содержания деятельности. Участники соборов не пользовались равными правами. Обсуждение вопросов нередко проходило раздельно – по чинам или сословиям. Таким образом, соборы XVI в. представляли скорее не представительные, а бюрократические учреждения, т.к. власть царя они не ограничивали и не имели выборных представителей.

Первым собором обычно считается совещание, созванное царем 27 февраля 1549 г. («Собор примирения»). На нем было принято решение о создании нового Судебника. В основу был положен предыдущий кодекс 1497 г., но расширенный и систематизированный.

В Судебнике 1550 г. из 100 статей большая часть посвящена вопросам управления и суда. В деятельность сохранившихся старых органов управления вносились существенные изменения. Так, наместники теперь лишались права окончательного суда по высшим уголовным делам, которое передавалось в центр. Судебник расширил деятельность городских приказчиков и губных старост: к ним полностью отошли важнейшие отрасли местного управления. А их помощники должны были участвовать в наместничьем суде. Таким образом, вводился контроль со стороны выборных от населения за

деятельностью наместников. Значение служилых людей возрастало благодаря введению их неподсудности наместникам.

В Судебнике затрагиваются существенные вопросы землевладения, в частности, принимаются постановления, затрудняющие дальнейшее существование вотчинных земель. Особое место занимают статьи о частновладельческом населении. В целом право перехода крестьян в Юрьев день по ст. 88 сохранялось, но несколько увеличилась при этом плата за «пожилое». Ст. 78 определяла положение другой значительной группы населения – кабальных холопов. Запрещалось, к примеру, превращать в холопов служилых людей, ставших должниками.

В середине 1550-х гг. завершается реорганизация центральных органов управления, за которыми позднее закрепилось наименование приказы. Управление начинает строиться не по территориальному, а по ведомственному принципу. В каждом приказе сосредоточивалась какая-либо одна отрасль управления. Во главе важнейших приказов находились бояре и окольные, а делопроизводством ведали дьяки.

Именно в середине XVI в. возникают важнейшие приказы. К ним относится Челобитный, в котором принимались жалобы на имя царя и проводилось расследование по ним. Посольский приказ осуществлял общее руководство внешней политикой. Поместный приказ ведал делами поместного землевладения, а Разбойный разыскивал и судил «лихих людей». Первый приказ военного ведомства – Разрядный – обеспечивал сбор дворянского ополчения и назначал воевод, а другой – Стрелецкий – ведал созданным в 1550 г. войском стрельцов. Финансовые дела находились в компетенции Большого прихода и Четвертей (Четей). С присоединением Казанского и Астраханского ханств создается приказ Казанского дворца. Окончательное завершение формирования приказной системы приходится на XVII в.

Значительные изменения произошли в системе местных органов власти в ходе **губной и земской реформ** (1539–1556). В 1555–1556 гг. приговором царя «о кормлениях» наместничье управление отменялось в общегосударственном масштабе. Взамен в центральных уездах с развитым частным землевладением вводилось губное управление, дворяне выбирали из своей среды **губных старост**. На государственных землях из зажиточных слоев черносошного населения выбирались **земские старосты**. Они традиционно осуществляли надзор за

общинными землями, распределяли и собирали налоги, разрешали мелкие судебные дела, решали другие вопросы, затрагивающие интересы общины. Черные волости, даже становясь частновладельческими землями, сохраняли структуру мирского управления.

Земская реформа наряду с черносошными землями затронула и города, где тоже выбирались земские старосты. Губные и земские старосты в отличие от кормленщиков действовали в интересах своих земель. Однако полностью местные реформы были осуществлены лишь на Севере. Таким образом, власть на местах становилась выборной, развивалось самоуправление.

Важнейшие изменения коснулись системы налогообложения. В 1551 г. на Стоглавом соборе Иван IV заявил о необходимости перераспределения земель между землевладельцами. Для проведения упорядочения земель предпринимается их всеобщая перепись. В процессе ее осуществления прежнее **подворное** налоговое обложение заменялось **поземельным**. На основных территориях вводилась новая единица обложения – **«большая соха»**. Ее размеры колебались в зависимости от плодородности почв и социального положения землевладельца: на соху черносошного крестьянина приходилось меньше земли, но больше налогов.

Размеры земельных владений обуславливали службу дворян. **«Уложение о службе»** (1556) устанавливало правовые основы поместьного землевладения. Каждый служилый человек имел право требовать поместье не меньше 100 четвертей земли (150 десятин или 170 га), т.к. именно с такой земельной площади должен был выходить на службу «человек на коне и в доспехе полном». Таким образом, с первых 100 четвертей выходил сам землевладелец, а со следующих – его вооруженные холопы. Согласно «Уложению» вотчины в отношении службы уравнивались с поместьями, а вотчинники должны были нести службу на тех же основаниях, что и помещики.

Изменения в положении служилых людей были тесно связаны и с отменой кормлений. Вместо «кормленничего дохода», шедшего в основном в руки наместников и волостелей, вводился общегосударственный налог **«кормленный откуп»**. Этот налог поступал в государственную казну, откуда раздавался служилым людям в качестве жалования – **«помоги»**. Денежную «помогу» давали тем, кто вывел больше людей, чем полагалось, или имел владение меньше нормы.

Зато тот, кто вывел меньше людей, платил денежный штраф, а не-явка могла повлечь конфискацию владений и телесное наказание.

Укреплению власти царя способствовали военные преобразования. Основу вооруженных сил составляло теперь конное ополчение землевладельцев (служилые «**по отечеству**»). Помещик или вотчинник должен был выходить на службу «конно, людно и оружно». Кроме них, существовали служилые люди «**по прибору**»: городская стража, артиллеристы, стрельцы. Сохранялось и ополчение крестьян и горожан – **посоха**, несшая вспомогательную службу.

В 1550 г. была предпринята попытка организации под Москвой трехтысячного корпуса стрельцов. В него вошли представители знатнейших родов. Стрельцы представляли собой регулярное войско, вооруженное новейшим оружием и содержащееся казной. Организационное строение стрельцов было позднее распространено на все войска.

Управление дворянским войском чрезвычайно усложнялось обычаем **местничества**. Перед каждым походом (а иногда и в походе) происходили затяжные споры, поэтому местничество в армии воспрещалось и предписывалось несение воинской службы «без мест». Принцип занимать высшие посты в армии родовитыми князьями и боярами нарушался.

Процесс централизации власти выдвигал вопрос о положении церкви в государстве. По инициативе правительства был созван **Стоглавый собор**. Программа реформ, предложенная в виде «царских вопросов» (100 глав), предусматривала секуляризацию церковных земель и установление подсудности духовных лиц светскому суду. Собор провозгласил неприкосновенность церковных имуществ и исключительную подсудность духовных лиц церковному суду. Его участники сделали ряд уступок правительству, в т.ч. запретили монастырям основывать новые слободы в городах. Решениями собора была осуществлена унификация церковных обрядов и пошлин на территории страны, регламентация норм церковной жизни, создание училищ для подготовки священников, установлен контроль церкви над деятельностью книжных писцов и иконописцев.

Преобразования 1550-х гг. значительно усилили монархию: были созданы постоянное войско, центральные приказы, отменены кормления. В то же время в ходе реформ были сформированы условия ограничения царской власти (укрепление местного самоуправления,

развитие законодательства, появление зачатков представительных органов власти).

## 2. Опричнина и кризис системы управления в конце XVI в.

Путь развития общества, который был намечен Избранной радой, в перспективе мог привести к укреплению сословно-представительной монархии. Однако царь выбрал самодержавный путь централизации. 3 декабря 1564 г. он с семьей выехал из Москвы в Александровскую слободу. Оттуда в начале января 1565 г. Иван IV прислал в Москву две грамоты. В первой, адресованной боярам, духовенству и служилым людям, он обвинял их в изменах, а во второй объявлял московским посадским людям, что гнева и опалы на них не имеет. Послания царя вызвали волнения в столице. К Ивану была направлена делегация духовенства и бояр с просьбой вернуться на престол. Царь согласился с условием установления нового порядка управления, названного **опричнина**.

В феврале 1565 г. был издан указ о введении опричнины, согласно которому царю выделялась в личный удел территория, где были созданы своя Боярская Дума, приказы и двор. Деление на земщину и опричнину было созданием «верхнего этажа» власти. Прежние исторически сложившиеся институты, сохранявшиеся в земщине, были тем самым все разом подчинены власти самодержца, который стоял над опричными органами управления.

В целом оценки опричнины историками можно свести к двум взаимоисключающим утверждениям: 1) опричнина была обусловлена личными качествами царя Ивана и не имела никакого политического смысла (В.О. Ключевский, С.Б. Веселовский, И.Я. Фроянов); 2) опричнина являлась хорошо продуманным политическим шагом Ивана Грозного и была направлена против тех социальных сил, которые противостояли его «самовластию». Последняя точка зрения, в свою очередь, также «раздваивается». Одни исследователи полагают, что целью опричнины было сокрушение боярско-княжеского экономического и политического могущества (С.М. Соловьев, С.Ф. Платонов, Р.Г. Скрынников). Другие (А.А. Зимин и В.Б. Кобрин) считают, что опричнина направлялась против остатков

удельно-княжеской старины, а также сепаратистских устремлений Новгорода и сопротивления церкви.

Опричный двор осуществлял верховное руководство всеми главными службами и учреждениями государства. В опричнине была особая казна. Первоначально в опричное войско была взята тысяча служилых людей, вводилась особая форма: к шеям лошадей они привязывали собачьи головы, а у колчана со стрелами – метлу (чтобы грызть и выметать государевых изменников).

Считалось, что в опричнину вошли территории, где господствовало княжеско-боярское землевладение. Выселение оттуда крупных землевладельцев на земли земщины, таким образом, подрывало их экономическую базу и ослабляло их позиции в политической борьбе. Однако в последнее время выясняется, что ставшие опричными земли были заселены в основном либо служилыми людьми (дворянами), либо другими верными слугами государя (западные земли), либо были черносошными (Поморье).

Еще с начала 1550-х гг. Иван повел линию на физическое уничтожение последнего удельного князя на Руси – Владимира Старицкого, который мог претендовать на царствование. После ряда опал и унижений Владимир Андреевич в октябре 1569 г. был отравлен.

Выступление Ивана Грозного и опричников против старых удельных институтов достигло своего апогея в 1569–1570 гг. Церковные иерархи не поддерживали опричную политику. Митрополит Афанасий удалился в монастырь, а сменивший его Филипп Колычев выступил с обличениями опричнины. Он был низложен, заточен в монастырь, а по пути опричного войска в Новгород задушен.

Во время похода опричники громили города, убивали и грабили население. В самом Новгороде разгром длился 6 недель: подозреваемых тысячами пытали и топили в Волхове, имущество церквей, монастырей и купцов было конфисковано. После возвращения из похода начинаются казни старых опричников, на смену которым приходят наиболее отличившиеся в погромах и казнях. Среди них Малюта Скуратов и Василий Грязной. На 1570 г. приходятся последние массовые казни в Москве.

В 1572 г. опричнина была отменена. Некоторые исследователи полагают, что изменено было лишь название, опричнина под именем «государева двора» продолжала существовать до конца царствования Ивана. Другие историки считают, что царь попытался вер-

нуться к опричным порядкам в 1575 г., когда вновь получил во владение «удел», а остальной территорией поставил управлять крещеного татарского хана Симеона Бекбулатовича, который назывался «великим князем вся Руси». Не пробыв и года на престоле, хан был сведен с великого княжения.

Таким образом, опричнина представляла форсированную централизацию без достаточных экономических и социальных предпосылок. В этих условиях свою реальную слабость власти пытаются компенсировать террором. Создается не четко работающий аппарат государственной власти, обеспечивающий выполнение решений правительства, а аппарат репрессий. Террор был направлен против всех, кто был носителем хотя бы некоторой самостоятельности, свободы.

Главным результатом опричнины стал новый механизм власти, с помощью которого стало возможным управлять огромной страной, не поощряя, а, наоборот, гася ростки демократии. На смену сословно-представительной монархии в результате опричного переворота пришло **самодержавие** как форма политической и государственной организации господствующего класса. «Государева воля» была признана единственным источником власти и права, единственным источником определения внутренней и внешней политики.

Деспотический вариант централизации государства повлек за собой разорение значительной территории страны и тяжелейший экономический кризис 1570–1580-х гг., поражение в Ливонской войне, потерю принадлежащего России Балтийского побережья, превращение русских дворян в холопов самодержавия. Были заложены предпосылки системного кризиса российской государственности рубежа XVI–XVII вв. Начавшееся движение России к самодержавной форме правления на века обрекло страну на отставание и догоняющий тип развития.

### Вопросы и задания

1. В чем состояло значение принятия царского титула Иваном IV? Как данное обстоятельство отразилось на дальнейшем правительственном курсе?
2. Какие задачи преследовали реформы госуправления середины XVI в.? Насколько замыслам реформаторов удалось реализоваться?

3. Составьте сравнительную таблицу Судебников 1497 и 1550 гг. Какие нововведения в системе госуправления утверждались вторым кодексом по сравнению с первым?

| Судебник 1497 | Судебник 1550 |
|---------------|---------------|
|               |               |

4. Назовите основные причины введения опричнины. Какое влияние она оказала на систему государственного управления?

### Проверочный тест

1. Российское государство первой половины XVI в. являлось:
- a) абсолютной монархией;
  - b) сословной монархией;
  - c) сословно-представительной монархией;
  - d) самодержавной монархией.
2. О незавершенности процесса оформления централизованно-го государства в России в начале XVI в. свидетельствует:
- a) неразвитость общегосударственных органов власти и отсутствие в них строгого разграничения функций;
  - b) наличие аристократической Боярской Думы;
  - c) невключенность в государство ряда русскоязычных земель;
  - d) непризнание позиций России на международной арене.
3. В период 1538-1547 гг. власть принадлежала:
- a) Василию III;
  - b) Е. Глинской;
  - c) боярам;
  - d) Ивану IV.
4. В январе 1547 г. произошло:
- a) венчание Ивана IV на царство;
  - b) восстание в Москве;
  - c) совещание «Собора примирения»;
  - d) провозглашение начала земской реформы.
5. «Правительством компромисса» историки называют:
- a) регентство Е. Глинской;
  - b) Избранную Раду;
  - c) Боярскую думу;
  - d) Земский собор 1549 г.

6. К способам комплектования Земских соборов не относилось:
- a) знатное происхождение;
  - b) назначение монархом;
  - c) выбор представителей от сословий;
  - d) продвижение по служебной лестнице.
7. По ведомственному принципу были созданы:
- a) Казанский приказ;
  - b) Новая четверть;
  - c) Сибирский приказ;
  - d) Московская четверть.
8. Главой посольского приказа был:
- a) А. Адашев;
  - b) И. Висковатый;
  - c) И. Выродков;
  - d) А. Курбский.
9. Губных старост выбирали из среды:
- a) зажиточных крестьян;
  - b) городских общин;
  - c) местного дворянства;
  - d) кормленщиков.
10. Население черносошных областей управлялось:
- a) губными старостами;
  - b) земскими старостами;
  - c) наместниками;
  - d) дьяками.
11. Подворное налоговое обложение в середине XVI в. заменено:
- a) поземельным;
  - b) подушным;
  - c) подоходным;
  - d) общинным.
12. «Уложение о службе» 1556 г.:
- a) приравнивало вотчины в отношении службы к поместьям;
  - b) вводило институт губных старост;
  - c) регламентировало порядок государственной службы;
  - d) провозгласило создание стрелецкого войска.
13. Налог, шедший на содержание служилых людей, назывался:
- a) большая соха;
  - b) помога;
  - c) кормленный откуп;
  - d) десятина.
14. К служилым людям «по прибору» не относились:
- a) стрельцы;
  - b) артиллеристы;
  - c) конное ополчение землевладельцев;
  - d) ополчение крестьян и горожан.

15. Жалование служилым людям, введенное в результате реформ, называлось:

- a) прибор;
- b) пожилое;
- c) посоха;
- d) помога.

16. Местничество – это:

- a) прикрепление крестьян к земле (месту);
- b) наместничье управление (кормление);
- c) выборное самоуправление на местах;
- d) принцип занятия должностей по степени знатности.

17. Судебник 1550 г. в отличие от кодекса 1497 г. устанавливал:

- a) неподсудность служилых людей наместникам;
- b) право перехода крестьян в Юрьев день;
- c) регламент деятельности Земских соборов;
- d) компетенцию Боярской Думы.

18. Судебник 1550 г. не предусматривал:

- a) изъятие уголовного суда из компетенции наместников;
- b) увеличение пожилого при крестьянских переходах;
- c) запрет обращения служилых людей в холопов;
- d) ликвидацию наместничьего управления.

19. Военное ополчение крестьян и горожан называлось:

- a) пехота;
- b) помога;
- c) подворье;
- d) посоха.

20. Решения Стоглавого собора провозгласили:

- a) секуляризацию церковных земель;
- b) подсудность духовенства светскому суду;
- c) запрещение основания монастырских слобод в городах;
- d) выборы митрополита Земским собором.

21. Введение опричнины не предусматривало:

- a) создание гвардии;
- b) образование царского домена;
- c) ликвидацию системы приказов;
- d) возникновение опричной Думы.

22. Последним удельным князем, уничтоженным в ходе опричного террора, был:

- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| А. Филипп Колычев;      | С. Андрей Курбский;    |
| В. Симеон Бекбулатович; | Д. Владимир Старицкий. |

23. Последствием опричнины являлось:

- а) государственное закрепощение сословий;
- б) формирование режима личной власти;
- в) укрепление сословно-представительной монархии;
- г) формирование абсолютной монархии.

24. Отсутствие достаточных экономических и социальных предпосылок форсированной централизации привело к:

- а) созданию бюрократического аппарата;
- б) формированию репрессивного механизма власти;
- в) поражению в Ливонской войне;
- г) усилению органов центрального управления.

# Государственное управление России в XVII в.

## 1. Смутное время и кризис российской государственности

На рубеже XVI–XVII вв. Московское царство поразил системный кризис, который был вызван комплексом противоречий, раздиравших российское общество. Термин «Смутное время», принятый историками XVIII–XIX вв. в советский период был заменен на формулу «Крестьянская война и иностранная интервенция». В настоящее время предлагается называть события начала XVII в. гражданской войной, т.к. в них были задействованы практически все социальные группы и слои.

Хозяйственный кризис, порожденный опричниной и войнами, а также изменение внешнеэкономической конъюнктуры привели к новому витку закрепощения общества. В 1581 г. были введены **«заповедные годы»**, т.е. годы, в которые запрещались крестьянские переходы; в 1597 г. принимаются указы об **«урочных летах»** (в течение 5 лет возможен сыск беглых крестьян). Положение усугубил династический кризис, вызванный смертью последнего представителя династии Рюриковичей – Федора 7 января 1598 г. и воцарением Бориса Годунова. Избрание последнего было абсолютно легитимным, но сам процесс становления авторитета нового царя требовал длительного времени.

Неурожайные годы, голод, тяжелый налоговый гнет и административный произвол вызвали волнения населения. Укрепление власти Москвы на окраинах России, стремление поставить под контроль казачество привели к резкому обострению отношений с последним. Катализатором социального взрыва стало вмешательство в дела Московского царства Речи Посполитой, Швеции и Крымского ханства. Ответственность за бедствия, обрушившиеся на страну, в массовом сознании возлагались на царя и объяснялись Божьим наказанием за его неправедность. В этих условиях появление самозванца – чудом спасшегося царевича Дмитрия – подорвало процесс легитимации новой династии.

Бежавший из Чудова монастыря в Польшу и объявивший себя царем Дмитрием (на самом деле погибшим в 1591 г. в Угличе) Григорий Отрепьев был поддержан польскими магнатами, с помощью которых он во главе 4-тысячного войска в 1604 г. предпринимает

поход на Москву. На его сторону стали переходить крестьяне и посадские люди порубежных западных земель, а после неожиданной смерти Годунова и бояре. В июне 1605 г. Лжедмитрий I вступил в Москву и был провозглашен царем.

Позиции самозванца укрепляет его «признание» матерью Дмитрия Марии Нагой. 30 июля происходит коронация царя Дмитрия, восстановившая «законную» династию. Лжедмитрий фактически не выполнил своих обещаний за год царствования. Его попытки консолидировать русское общество и властную элиту путем компромиссов успеха не имели. Поведение польских шляхтичей и особенно свадьба Лжедмитрия и католички Марины Мнишек вызвали всеобщее возмущение русской знати.

На фоне роста антипольских настроений боярину Василию Шуйскому, поддержанному дворянами, удалось осуществить заговор, в ходе которого царь-самозванец был убит. 19 мая 1606 г. Шуйский был «выкрикнут» на Красной площади царем, хотя, возможно, его избрание было санкционировано Земским собором. В произнесенной присяге (крестоцеловальной клятве) Василий Шуйский ограничивал свою власть в пользу Боярской думы, что дало основание некоторым историкам говорить о возможностях развития государства по пути сословно-представительной монархии.

Продолжением предыдущих выступлений явилось крестьянское восстание под предводительством беглого холопа И. Болотникова (1606–1607). Войско было разнородным по социальному составу: казаки, крестьяне, холопы, посадские люди, служилые люди всех рангов. Восстание имело царистскую направленность: сам Болотников выступал как воевода царя Дмитрия. Проведя ряд успешных сражений с правительственными войсками, восставшие подошли к Москве. Переход на сторону Шуйского отрядов П. Ляпунова и И. Пашкова, обеспокоенных погромами дворянских поместий, привели в ноябре 1606 г. к поражению повстанцев. Они были вынуждены отступить к Туле, где капитулировали перед царским войском.

Тем временем в Польше появился новый самозванец – Лжедмитрий II, который в отличие от своего предшественника был ставленником польского короля Сигизмунда III. Разбив в нескольких столкновениях войска Шуйского, в июне 1608 г. самозванец подошел к Москве и остановился в местечке Тушино (отсюда прозвище «Тушинский вор»). Здесь были сформированы приказы и Боярская

Дума, «наречен» патриархом Филарет (боярин Федор Никитович Романов). Таким образом, образовались две параллельные системы власти – в Москве и Тушино, контролировавшие разные регионы страны.

Воспользовавшись тем, что московское правительство в феврале 1609 г. заключило союз со Швецией, Польша, состоявшая с ней в войне, перешла к открытой интервенции в России. В сентябре началась осада Смоленска Сигизмундом III. Летом 1610 г. польские отряды двинулись к Москве. В феврале 1610 г. московские бояре заключили договор о предварительном избрании царем сына польского короля королевича Владислава при условии сохранения самостоятельности Московского царства и православия. Часть историков склонны видеть в этом акте возможность эволюции российской государственности в конституционную монархию. Однако дальнейшие события не позволили реализоваться данной альтернативе.

В июле 1610 г. московская знать произвела переворот. В. Шуйский был свергнут и образовано правительство из семи бояр – «семибоярщина» (1610–1612). В Кремль вошли войска польского гетмана А.К. Гонсевского, который стал самовластно распоряжаться в стране. В декабре 1610 г. Лжедмитрий II погибает, но в Калуге под опекой донского атамана И.М. Заруцкого находился «царевич Иван» или «воренок» – сын самозванца и Марины Мнишек. На севере к оккупации страны перешли шведы. Русская государственность распадается, оказавшись перед прямой угрозой утраты национальной независимости.

В стране созревает идея всенародного ополчения. К весне 1611 г. сформировалось **первое ополчение**, вождем которого стал рязанский воевода П.П. Ляпунов. Осадив Москву, ополчение создало высший орган власти – Совет всея земли. 30 июня 1611 г. принимается «Приговор всей земли», предусматривавший будущее устройство России, но ущемлявший права казачества и имевший крепостнический характер. После убийства казаками Ляпунова первое ополчение распалось. К этому времени шведы захватили Новгород, а поляки овладели Смоленском.

**Второе ополчение** стало создаваться в Нижнем Новгороде. Возглавили его нижегородский староста Кузьма Минин и князь Дмитрий Пожарский. С помощью населения многих городов были собраны материальные средства. Весной 1612 г. ополчение двинулось к

Ярославлю, где создаются правительство и приказы. В августе 1612 г. поддержанное в критический момент казаками Д.Т. Трубецкого ополчение взяло верх над армией литовского гетмана Я.К. Ходкевича, а в октябре вынудило сдаться польский гарнизон Москвы. Уже в ноябре Пожарский созвал грамотами представителей городов и сословных групп (включая казаков и чернососных крестьян) на Земский собор для избрания царя.

В январе-феврале 1613 г. состоялся один из самых представительных Земских соборов, на котором после длительных споров царем единогласно был избран Михаил Романов – сын тушинского патриарха Филарета. Последний после возвращения из плена (1619) был избран патриархом всея Руси и стал фактическим правителем государства при молодом царе. Попытка одного из польских отрядов захватить 16-летнего царя была сорвана в результате подвига И. Сусанина.

Смута вступила в свою финальную фазу. Наиболее серьезными были выступления казачества под руководством И.М. Заруцкого (1612-1614), пытавшегося посадить на русский престол «воренка» и восстание Баловня, отстаивавшего принципы вольного казачества (1615). После уступок казачеству со стороны Боярской думы положение стабилизировалось. В 1617 г. заключается **Столбовский мир** со Швецией, по которому к ней вновь отошло побережье Финского залива с городами Ям, Ивангород, Копорье, а в 1618 г. подписывается **Деулинское перемирие** с Речью Посполитой, лишившее Россию Смоленска и чернигово-северских земель.

## 2. Становление высшего управления самодержавной монархии

В XVII в. окончательно складывается национальная форма монархии – **самодержавие**. В этот период происходит дальнейший рост крупной земельной собственности в форме поместного землевладения, углубление специализации сельского хозяйства, перерастание ремесла в мелкотоварное производство, что свидетельствовало о складывании всероссийского рынка. Экономическая интеграция укрепляет и политическое единство страны. Вместе с тем стремительный территориальный рост привел к завершению установления крепостного права.

Династия Романовых не обладала материальными и административными ресурсами для утверждения власти. Поэтому восстановление государственности проходило на основе двуединства светской и духовной власти, автономно существующих, но в равной степени обеспечивающих защиту православия (концепция «симфонии властей»). Царь воспринимался как воплощение высших православных ценностей, что на символическом уровне закреплялось в обряде венчания, а с XVII в. – миропомазания на царство.

На протяжении XVII в. сохраняется значение Боярской думы как высшего совета при царе. Ее функции основывались на обычном праве, традиции и определялись формулой «государь сказал, и бояре приговорили». Дума постоянно увеличивала свой состав за счет низших чинов – думных дворян и думных дьяков, корпус которых формировался на основе не принципа родовитости, а по личным служебным заслугам. Из ее состава стала выделяться «Ближняя дума» из особо доверенных лиц царя, с которыми он предварительно обсуждал решения. В период правления Федора Алексеевича из Думы выделяется **Расправная палата** с непостоянным составом подьячих.

К системе высших органов государственной власти относились Земские соборы, роль которых значительно возросла в первой половине XVII в. Среди рассматриваемых вопросов основными были избрание царя, изменения в законодательстве, налогообложение, вопросы внешней политики и присоединения новых территорий. Земские соборы носили функциональный характер, и на собор созывались необходимые для решения конкретного вопроса представители сословий и территорий. В заседаниях собора обязательно участвовали царь, Боярская дума и церковный собор. Представительство остальных групп населения могло быть по призыву (голови и сотники стрельцов, старосты слобод) и по выбору от различных слоев служилого и тяглого населения. Призывающая власть рассылала воеводам грамоты, в которых указывалось число вызываемых, срок прибытия и иногда цель созыва собора. Избирательными округами были уезды. Избрание служилых людей проводилось в съезжей, а тяглых – в земской избе.

К середине XVII в. самодержавие окрепло, были восстановлены механизмы государственного управления, подтверждением чего стало принятие в 1649 г. **Соборного уложения**. Это последний общерусский

кодекс (почти 1000 статей), базирующийся на религиозно-православном понимании права. Уложение юридически оформило крепостное право, объявив бессрочный сыск беглых, и прикрепило посадское население к городам, ликвидировав беломестные слободы. Определение положения основных сословий освобождало руки царской администрации для проведения самостоятельной политики.

Серьезные изменения коснулись еще одного центра власти – православной церкви. В 1589 г. в Москве учреждается патриаршество. Высшее управление церкви представлял патриарх в единении с собором высших церковных иерархов. Первым московским патриархом стал Иов (1589-1605). В царствование царя Алексея Михайловича возникают противоречия между светской властью и церковной, прежде всего, по поводу церковного и монастырского землевладения. Конфликт совпал с расколом церкви в результате реформы патриарха Никона по приведению богослужебных книг и обрядов в соответствие с греческими оригиналами. Воспользовавшись ситуацией, светская власть начинает подчинять церковь своему влиянию.

### **3. Структура центрального и местного управления**

Центральное управление XVII в. продолжало развиваться в форме приказной системы. К приказам специального управления, находившихся под непосредственным контролем царя или Думы, относились поместный (ведал раздачей и переходом поместий, вотчин), посольский (являлся исполнительным органом царя и Думы и делился на поветья, три из которых осуществляли взаимоотношения с Западной Европой, а два – с восточными странами), разрядный (ведал дворянами как военно-служилым сословием, делами по укреплению городов и пограничных линий). Последний состоял из 5 территориальных столов, которые вели учет состава войск в пределах своих военных округов (разрядов), а также денежного и приказного столов. Самостоятельное значение имел приказ тайных дел, созданный в середине XVII в., в компетенции которого находились вопросы, связанные с царской и государственной безопасностью (контроль за дипломатией, производство огнестрельного оружия, рудное дело, следствие по политическим делам, управление хозяйством двора и др.).

Важную роль в приказной системе играли административные и судебно-полицейские органы: разбойный, с 1682 г. сыскных дел (ведал уголовно-полицейскими делами на всей территории, кроме Москвы и Владимира, а также сыском беглых), Московский судный и Владимирский судный (судебно-полицейские дела в соответствующих городах), земский (сыск беглых крестьян московских хозяев), холопий (обращение или освобождение от холопства и суд над холопами), печатный (скреплял правительственные акты приложением печати), ямской (обеспечивал государственную почтовую связь), челобитный (передавал результаты разбора царем или Думой жалоб в соответствующие приказы или непосредственно челобитчикам), монастырский (управлял монастырскими землями и судом населения церковных вотчин), приказных дел (осуществлял связь между приказами).

Дефицит бюджета повлек за собой усиление фискальной деятельности. Была создана разветвленная структура органов финансового управления. В нее входили Большая казна (управление доходами и расходами государства), Большой приход (управление основными налоговыми поступлениями), приказ счетных дел (осуществлял контрольные функции), Новая четверть (питейное дело и кабацкие сборы), денежных сборов (ведал косвенными налогами), сбора стрелецких денег (содержание стрельцов), сбора запросных и пятинных денег, сбора доимочных денег, хлебный (хлебное жалование служилым людям), книгопечатных дел и т.д.

К органам центрально-областного управления относились приказы, традиционно называемые **четвертными**. По мере присоединения уделов к Москве их центральные органы переносились в столицу с сохранением территории ведения. Первоначально они ведали налоговыми поступлениями с данных территорий, впоследствии и судом для податных групп населения. В XVII в. таких приказов было шесть: Нижегородская, Галицкая, Устюжская, Владимирская, Костромская четверти. С присоединением новых территорий учреждались соответствующие приказы (Казанский, Малороссийский, Великого княжества Литовского, Сибирский и т.д.).

К приказам военного управления относились стрелецкий, сбора даточных людей, сбора ратных людей, рейтарский, городского дела, пушкарский, бронный, ствольный, казачий, оружейная палата, пол-

ковых денег, полоняничий, иноземный, аптекарский, каменного строительства и т.д.

Особый блок составляли приказы дворцового управления: Большой дворец (ведал содержанием дворца, а также населением и землями государя, разбросанными по всей стране), дворцовый судный (суд над лицами дворца, а также населением личных земель государя), казенный (личная казна государя), а также панихидный, ловчий, сокольничий, конюшенный, постельничий и др. Схожую структуру имела группа приказов патриаршего управления: дворцовый (ведал светскими чиновниками патриарха и хозяйством его дома), казенный (ведал сборами в патриаршую казну), разрядный (выдавал грамоты духовным лицам, получавшим рукоположение от патриарха, а также на сооружение церквей, вершил суд по преступлениям против веры над клириками и мирянами).

Дифференцированность функций отдельных приказов была часто условной. Они выполняли ряд обязанностей, не имевших к ним прямого отношения, но приносящих дополнительный доход. С целью упрощения и централизации приказов в 1680-е гг. происходит переход в финансовом управлении от территориального к системному принципу. В военной администрации огромная территория требовала укрепления принципа полицентризма. Приказы превращаются в крупные учреждения с большим штатом и сложной структурой. Их число стабилизируется на уровне 37-38.

В области местного управления и самоуправления происходит процесс подчинения местного самоуправления приказно-воеводскому. Основной административно-территориальной единицей России XVII в. становятся **уезды**, которые делились на **станы** и **волости**. Воеводы, назначаемые ранее в пограничные города для осуществления военного управления, приобретают судебно-административные функции. Вместе с дьяками или подьячими с приписью формировалась **сьезжая** или **приказная изба**. Воеводы получают право контроля за губными и земскими избами.

В XVII в. происходит расширение территории России, что выдвигает вопрос об управлении вновь присоединенными территориями. Так, вошедшая в состав России после решений Переяславской рады (1654) и войны с Речью Посполитой (1654–1667) Украина управлялась Малороссийским приказом, при этом сохранив значительную степень независимости. Главой Украины являлся гет-

ман, избираемый казачьей радой и утверждаемый царем. Он осуществлял верховное управление и суд. Совещательным органом была старшинская рада в составе казачьей элиты: генерального судьи, генерального писаря, генерального обозного, войскового подскарбия, двух генеральных есаулов и др. В административном отношении Украина состояла из 17 полков (во главе с выборными или назначаемыми гетманами полковыми), делившихся на сотни (во главе с сотниками). В городах с преимущественно казачьим населением вся администрация избиралась из казачьей старшины и реестрового казачества. В городах со смешанным самоуправлением – в виде магистратов и ратуш во главе с бурмистрами.

#### **4. Формирование государственной службы и бюрократии**

Усложнение государственного управления дало толчок дальнейшему развитию приказной службы. Все приказные люди вне зависимости от их происхождения были включены в структуру служилого сословия, пользовались соответствующими правами и привилегиями. Но приказные люди занимали в нем особое место, создавая свою систему чинов, параллельную общей, но не связанную с родовитостью происхождения. К середине XVII в. происходит выделение гражданской службы из военной. Для приказной чиновной лестницы характерно отсутствие внутренних барьеров между отдельными чинами, что формально открывало возможность продвижения по службе вплоть до думного дьяка.

С 1598 г. общие присяги (крестоприводные записи) для всей массы служилого населения дополнялись **приписями** думным чином, стольникам, дьякам, подьячим и т.д. Приписи же постоянно усложнялись и конкретизировались для различных чинов и должностей с учетом изменений их служебных обязанностей. К середине XVII в. обязанности приказных людей разделились на «государеву службу» (рассматривалась как почетная – в полках, посольствах) и «приказную работу» (непочетная, с оттенком подневольности текущая работа в приказах и приказных избах).

Вокруг приказной работы складывается гражданская служба как отрасль государственной службы, что проявилось в становлении государственных должностей. Сначала они совпадали со служилой иерархией чинов: думные дьяки (верховное управление), приказные

дьяки (среднее звено руководства центральными и местными учреждениями), подьячие (подчиненное положение в одном из учреждений). По мере роста численности приказных чинов в учреждениях начинают существенно различаться их положение и функции. «Места» дьяков в приказе определялись временем получения чина, что устанавливало их служебную соподчиненность и разделение на «больших» и «других». Активнее аналогичный процесс развивался в подьяческой среде, где сложилось квалификационное деление подьячих на три разряда (статьи): первый (старые), второй (средние) и третий (молодые).

Об усилении должностных элементов в положении подьяческой группы свидетельствует также существование категорий подьячих с приписью (высшая подьяческая должность, на которую назначались опытные старые подьячие) и подьячих со справой (в приказах они комплектовались из подьячих средней статьи, а на местах составляли верхушку этой сословной группы и назначались из старых подьячих приказных изб).

Падение роли поместного жалованья в обеспечении приказной службы вело к возрастанию значения денежного жалованья, а нерегулярность выплат – к увеличению неверстаных подьячих («доходов от дел»), которые определяли имущественное положение приказных людей и вели к разложению прежней структуры служилого сословия, поляризации дворянской и недворянской частей.

При царе Федоре Алексеевиче был разработан проект Табели о рангах высших постов в органах управления и армии. Он предусматривал разделение военной и гражданской службы, носил аристократический характер. Первый ранг принадлежал верховному судье, второй – воеводе при царском дворе, третий – наместнику Владимира, председательствующему в Думе и т.д. Проект был согласован с патриархом, но после смерти царя к нему больше не возвращались.

Таким образом, бюрократизация приказной группы активнее развивалась снизу вверх, от подьячих к дьякам. В результате складывается новый тип приказного человека, обязанного своей карьерой, благосостоянием личным качествам, опыту, квалификации и благосклонности вышестоящей администрации или царя.

### **Вопросы и задания**

1. Какую эволюцию претерпела монархическая форма правления в России на протяжении XVI-XVII вв.? Какую роль играла Боярская Дума в управлении государством, как она трансформировалась в XV-XVII вв.?
2. Какую роль в управлении государством в России играли Земские соборы? Можно ли провести аналогию с сословно-представительными органами управления в западноевропейских странах?
3. Что такое система приказов, когда она возникла, как развивалась в XVI-XVII вв.? Составьте классификацию приказов с перечнем основных функций. Какие недостатки имела приказная система управления?
4. Раскройте тенденции перехода России в XVII в. от сословно-представительной монархии к абсолютной.
5. Как менялась система местного управления в России по мере складывания централизованного государства?
6. Какими были взаимоотношения государства и церкви в России, оставались ли они неизменными на протяжении XVII в.?

### **Проверочный тест**

1. Основной причиной Смутного времени были:
  - a) неурожайные годы в начале XVII в;
  - b) последствия опричнины;
  - c) прерывание царской династии;
  - d) вмешательство иностранных государств.
2. Из перечисленных событий раньше всего произошло:
  - a) начало выступления Ивана Болотникова;
  - b) формирование тушинского двора Лжедмитрия II;
  - c) начало осады Смоленска поляками;
  - d) принятие Василием Шуйским крестоцеловальной присяги.
3. Из перечисленных событий позже всего произошло:
  - a) Ополчение К. Минина и Д. Пожарского;
  - b) избрание царем М.Ф. Романова;
  - c) переворот «Семибоярщины»;
  - d) Столбовский мир со Швецией.

4. Высшим органом власти, созданным ополчением, был:

- a) Совет всея земли;
- b) Приговор всей земли;
- c) Собор всея земли;
- d) семибоярщина.

5. Боярство поддержало кандидатуру М.Ф. Романова, т.к. он:

- a) был опытным полководцем;
- b) был одинаково близок и боярам, и казакам;
- c) был сиротой и легче поддавался воздействию и давлению;
- d) происходил из незнатного рода.

6. Идея двуединства светской и духовной власти, лежавшая в основе российской самодержавной государственности, называлась:

- a) «Москва – третий Рим»;
- b) «симфония властей»;
- c) «Святая Русь»;
- d) «Соборное уложение».

7. Обрядом, символизирующим божественное происхождение царской власти, в XVII в. становится:

- a) венчание на царство;
- b) коронация;
- c) миропомазание;
- d) крестоцелование.

8. Круг доверенных лиц царя, с которыми он предварительно обсуждал и принимал решения, назывался:

- a) Совет всея земли;
- b) Боярская Дума;
- c) Расправная палата;
- d) Ближняя Дума.

9. Появившийся при Федоре Алексеевиче новый верховный орган, подчинявшийся царю, назывался:

- a) Ближняя Дума;
- b) Посольский приказ;
- c) Тайный приказ;
- d) Расправная палата.

10. Корпус думных дворян и дьяков формировался на основе:

- a) личных служебных заслуг;
- b) принципа родовитости;
- c) выборов от представителей сословий;
- d) назначением Земского собора.

11. Избирательными округами представителей на Земский собор являлись:

- a) волости;
- b) уезды;

с) области; d) города.

12. Избрание служилых людей на Земский собор проводилось в:

- а) съезжей избе; c) воеводстве;
- б) губной избе; d) земской избе.

13. Земский собор являлся высшим:

- а) законодательным органом;
- б) совещательным органом;
- с) сословно-представительным органом;
- д) органом, символизирующим единство царя и народа.

14. Соборное уложение объявило:

- а) введение заповедных лет;
- б) увеличение пожилого при крестьянских переходах;
- с) бессрочный сыск беглых крестьян;
- д) создание беломестных слобод.

15. Высшее управление церкви представлял:

- а) патриарх и церковный собор;
- б) патриарх и царь;
- с) царь и церковный собор;
- д) царь, патриарх и Земский собор.

16. Причиной разрыва отношений между царем Алексеем и патриархом Никоном:

- а) проведение церковной реформы и борьба с раскольниками;
- б) стремление патриарха сблизить православие с католичеством;
- с) вмешательство Никона в дела государства;
- д) полная ликвидация царем церковного землевладения.

17. К приказам специального управления, находившихся под непосредственным контролем царя, не относился:

- а) поместный; c) разрядный;
- б) посольский; d) челобитный.

18. Посольский приказ включал в свой состав:

- а) повытья; c) разряды;
- б) столы; d) чети (четверти).

19. Учетом состава военно-служилого сословия ведал приказ:

- a) поместный;
- b) стрелецкий;
- c) разрядный;
- d) земский.

20. Управление основными налоговыми поступлениями относилось к сфере деятельности:

- a) Большой казны;
- b) Большого прихода;
- c) приказа счетных дел;
- d) Большого дворца.

21. Четвертные приказы относились к органам:

- a) центрального управления;
- b) центрально-областного управления;
- c) территориального управления;
- d) местного управления.

22. Приказ сыскных дел возник из:

- a) приказа тайных дел;
- b) Московского и Владимирского судных приказов;
- c) разбойного приказа;
- d) приказа приказных дел.

23. В компетенцию приказа тайных дел не входило:

- a) контроль за дипломатией;
- b) производство огнестрельного оружия;
- c) следствие по политическим делам;
- d) суд над лицами дворца.

24. Процесс подчинения местного самоуправления приказно-воеводскому происходит, когда:

- a) воеводы начинают контролировать губные и земские избы;
- b) губные и земские избы заменены на съезжие;
- c) увеличивается число четвертных приказов;
- d) окончательно отменяется местничество.

# **Реформы Петра I в области государственного управления**

## **1. Предпосылки реформ Петра I. Установление абсолютизма в России**

XVIII век открывается сложной и противоречивой эпохой петровских реформ. Преобразования Петра I коснулись всех областей государственного управления и всегда вызывали бурные споры в отечественной исторической науке. Датский ученый Х. Баггер постарался свести воедино все высказывания по этой проблеме и обнаружил, что одним из самых спорных вопросов является закономерность петровских реформ<sup>1</sup>.

С одной стороны, предпосылки преобразований зрели на протяжении предшествующего столетия. В XVII в. территория России заметно расширилась: присоединена Левобережная Украина, осуществлялось продвижение в Сибирь. К началу XVIII в. границы России подошли к Крымскому ханству, Северному Кавказу, Казахстану, Тихому океану. Уменьшилась экономическая разобщенность отдельных районов, развивались ремесла, появились первые мануфактуры в железоделательной, стекольной, полотняной промышленности, возросла товарность сельского хозяйства. На этой основе стал складываться всероссийский рынок, росли торговля и промышленность, купечество. Окончательно оформилось крепостное право, что вызвало рост социального протеста масс. Дворянство требовало изменения форм правления путем усиления абсолютистских начал и перестройки армии.

С другой стороны, нельзя сбрасывать со счетов и такие обстоятельства, как влияние затяжной Северной войны и личность самого реформатора. Одним из ключевых понятий в мировоззрении Петра было понятие «служба», которая понималась как служение государству. При этом с государством Петр отождествлял самого себя. В характере Петра, его деяниях много черт западноевропейского рационализма, сочетавшихся с традициями российского самодержавия.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Баггер Х. Реформы Петра Великого / Ханс Баггер. – М.: Прогресс, 1985. – 432 с.

Орудием петровских преобразований стало государство. К тому времени оно играло необычайно большую роль во всех сферах жизни. В то же время прежний государственный аппарат, содержащий в себе много архаических черт, не справлялся со своими функциями. Поэтому первостепенной задачей явились реформы государственного аппарата управления.

**Абсолютизм** – это форма феодального государства, при которой монарху принадлежит неограниченная верховная власть. При абсолютизме феодальное государство достигает наивысшей степени централизации, создаются разветвленный бюрократический аппарат, постоянная армия и полиция. Российский абсолютизм обрел главную опору в сильной регулярной армии, бюрократическом аппарате, государственной церкви и регламентации сословий.

Созданию регулярной армии предшествовал **указ о единонаследии** (1714), который разрешал дворянам передавать недвижимую собственность только старшему в роде, что вело к прекращению дробления земельной собственности и содействовало консолидации дворянства. Крушение старой военно-служилой системы делало ненужным существование всеобъемлющей государственной земельной собственности. В результате осуществления указа была ликвидирована разница между поместным и вотчинным землевладением, на смену им пришла единая земельная собственность, что привело к упразднению дворянского поместного ополчения и созданию регулярной армии.

В 1716 г. был принят основной военный закон – **воинский устав**, обязательный в учреждениях всех уровней. Армия комплектовалась на основе всеобщей воинской повинности, поголовной для дворян (офицерский корпус), рекрутской для прочих сословий (по рекруту от 20 дворов крестьян и посадских людей). Петровская военная реформа ознаменовалась широким распространением практики участия в государственном управлении профессиональных военных. Внедрение в гражданскую сферу военных принципов проявлялось в распространении военного законодательства на систему государственных учреждений.

Второй элемент опоры абсолютизма – бюрократический аппарат государственного управления – был оформлен в **«Табели о рангах»** (1722), которая вводила в обиход 14 рангов. Все чины первых восьми рангов давали права потомственного дворянства. Вместо знат-

ности происхождения основными условиями прохождения служебной лестницы сделались пригодность к службе и личные способности. Гражданская и военная служба для дворян стали обязательными, расширились возможности привлечения на службу представителей других сословий.

Окончательное огосударствление церкви произошло в результате издания Духовного регламента 25 января 1721 г. Согласно последнему учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре в **Святейший Синод**. В его ведении находились только церковные дела, заведование учебными заведениями, духовный суд. Синод состоял из 12 членов, назначенных царем из представителей высшего духовенства. Для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил обер-прокурора, которому подчинялись синодальная канцелярия и церковные фискалы. Так церковь стала одним из звеньев государственного аппарата.

Основу экономической политики Петра составляла концепция меркантилизма, сутью которой было накопление денег за счет активного баланса торговли, что предполагало вмешательство государства в сферу экономики. Составной частью этой политики был протекционизм, т.е. поощрение промышленности, производящей товары преимущественно для внешнего рынка. Государственное предпринимательство при Петре развивается путем создания крепостнической мануфактуры (с использованием труда посессионных и приписных крестьян), а также через введение монополий на заготовку и сбыт определенных товаров. Эти меры препятствовали развитию капиталистического рынка. И хотя к концу Северной войны частное предпринимательство стало поощряться, всемерно усиливалась бюрократическая машина, которая теперь другими методами держала под контролем развитие промышленности и торговли.

Огромное значение для унификации и правового оформления сословий имело введение новой системы налогообложения. В 1718-1724 гг. взамен подворного вводится подушное обложение. Размер подушной подати составил 74 копейки. Годовой объем расходов на содержание армии (4 млн руб.) был разделен на количество душ мужского пола, проживавших в стране, по результатам переписи (5,6 млн чел.). Новый прямой налог был в 2-2,5 раза больше суммы всех прежних сборов. Число плательщиков значительно расширилось. Кроме того, реформа привела к унификации низших сословий:

ряд промежуточных категорий населения (однодворцы, половники), гулящий люд, холопы были записаны в «тягло» и таким образом уравнены с крепостными крестьянами, юридическое положение которых уже мало отличалось от прежних холопов. Помимо крепостных были образованы государственные, монастырские и дворцовые крестьяне. Городское население приписано к своим посадам и разделено на 2 гильдии.

Все эти меры в области социальной политики привели к тому, что в результате петровского правления все население было искусственно объединено в три сословия: дворянство, посадское население и крестьянство.

22 октября 1721 г. в годовщину освобождения Москвы (1612), а также в связи с победоносным исходом Северной войны Петр I принял титул Императора Всероссийского. В 1722 г. был издан указ о престолонаследии, согласно которому монарх по своему усмотрению назначал себе преемника. Таким образом, избрание царей на заседаниях соборов, осуществляемое в XVII в., прекратилось. Теперь воля императора определяла судьбу престола, а подданные должны были соглашаться с его решением.

## **2. Преобразование высших и центральных органов власти**

Модернизационный проект Петра требовал принципиальных изменений в системе высших и центральных органов власти. 22 февраля 1711 г. Петр I учредил Правительствующий **Сенат**, заменивший Боярскую Думу. Сенат, состоявший из 9 членов, был высшим правительственным учреждением, носящим законосовещательный характер. С 1714 г. при Сенате возник особый институт фискалов, которые должны были бороться со злоупотреблениями чиновников. Фискалы награждали половиной судебного штрафа с уличенного должностного лица. Фискалы подчинялись генерал-обер-фискалу. Для контроля за самим Сенатом в 1715 г. был назначен специальный генерал-ревизор.

Усиление власти Петра выразилось в создании **Кабинета** с личной канцелярией, через который император поддерживал связь с Сенатом, Синодом, коллегиями и губернаторами, вел переписку по внутри- и внешнеполитическим вопросам.

Реформа центральных органов власти была проведена в 1718–1720 гг. Она упразднила большинство приказов и ввела систему

**коллегий.** В отличие от приказов коллегии строились по функциональному принципу и наделялись компетенцией в соответствии с возложенными на них функциями. Было учреждено всего 11 коллегий: 1) Коллегия «чужестранных дел» (высший орган государства, определявший внешнюю политику); 2) Коллегия военных дел (комплектование регулярной армии, дела казачества, устройство госпиталей, обеспечение армии); 3) Адмиралтейств-коллегия (по военноморским делам); 4) Камер-коллегия (ведавшая сбором государственных доходов); 5) Штатс-контор-коллегия (контроль за всеми государственными расходами, формирование государственного штата коллегий, губерний, провинций); 6) Ревизион-коллегия (осуществляла ревизию всех счетных дел); 7) Берг-коллегия (ведавшая горной промышленностью); 8) Мануфактур-коллегия (ведавшая всей остальной промышленностью); 9) Коммерц-коллегия (ведавшая торговлей), несколько позднее были учреждены 10) Вотчинная коллегия, которая ведала делами Поместного приказа, и 11) Юстиц-коллегия (общеуголовные, гражданские и фискальные дела).

На смену прежнему весьма хаотичному приказному управлению пришли новые центральные учреждения отраслевого типа. Во главе каждой коллегии стоял президент, при нем вице-президент, несколько коллежских советников и ассессоров. В каждой коллегии была канцелярия во главе с коллежским ассессором и архивариусом. При коллегии состоял фискал, а позже прокурор, контролирующей их деятельность. Имелась канцелярия коллегии, в которую входили секретарь, нотариус, регистратор, архивариус, переводчик, писцы. Коллегия подчинялась лишь царю и Сенату. С 1720 г. для коллегий был введен единый «Генеральный регламент» (156 глав).

В ряде коллегий сложилась система отраслевых местных органов управления. Аппаратом местных органов располагали Берг-коллегия и Мануфактур-коллегия (имевшие комиссариатства), Юстиц-коллегия (надворные суды), Камер-коллегия (Камер- и земские комиссары), Военная коллегия (губернаторы), штатс-контора (рентмейстеры). Коллегии просуществовали до 1802 г. и были упразднены в связи с дальнейшей централизацией государственного управления и введением министерств.

### 3. Реформы местного управления

Крупнейшей административной реформой местного управления было создание **губерний** (1708). Вся территория России была разделена на 8 губерний во главе с губернаторами: Московская, Ингерманландская (Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская, Сибирская. В 1714 г. губерний стало 11 (к уже имеющимся прибавились Астраханская, Нижегородская, Рижская). Петр сделал попытку ввести в строй губернского управления коллегиальное и избирательное начала. При губернаторе был образован совет «ландратов» (8-12 советников), который должен был избираться местным дворянством. Однако на практике ландраты не избирались, а назначались из дворянства Сенатом или губернатором и были ликвидированы, не просуществовав и 5 лет.

С 1719 г. Петр приступил ко второй административной реформе: 11 губерний делились на 45 **провинций**, во главе которых были поставлены **воеводы**. Провинции делились на **округа** (дистрикты), куда камер-коллегия назначала руководителями **земских комиссаров**. С 1724 г. с населения начинается взимание подушной подати, для чего учреждается институт выборных на один год местным дворянским обществом **новых земских комиссаров**. Земский комиссар, передававший подушный сбор полковнику, попал в полную зависимость от последнего. Под двойным давлением гражданской бюрократии и военного полкового начальства любые зародыши самоуправления замирали.

Петровские реформы коснулись также и устройства управления торгово-промышленным населением городов. С 1699 г. проводится городская реформа. Городское население было передано в ведение избираемых посадскими людьми бурмистров. Местные бурмистры подчинялись в Москве Бурмистрской палате (Ратуше), которой был поручен также сбор всех косвенных налогов с городского населения. Ратуша ведала всем посадским населением в судебных и торговых делах. В других городах учреждались земские избы с выборными бурмистрами, которые подчинялись палате.

13 февраля 1720 г. в Петербурге на правах коллегии был учрежден **Главный магистрат**, возглавивший органы самоуправления всей страны. Магистраты, состоявшие из избираемых бурмистров и ратманов, ведали сбором налогов и судом над горожанами, должны

были «содержать в своем смотрении полицию», что подразумевало тогда не только обеспечение безопасности города, но и пожарное дело, санитарию, открытие госпиталей, школ, богаделен и многое другое. Магистраты были призваны заложить основы самоуправления, но их слабость объяснялась почти полным отсутствием собственных средств. Магистраты являлись соединительным звеном между администрацией и сходом жителей посада.

По второй городской реформе население городов было разделено на «регулярных» и «нерегулярных» граждан. К «нерегулярным» относились лица, не владевшие собственностью. «Регулярные» делились на две гильдии: в первую входили дворяне, купцы и промышленники, во вторую – мелкие торговцы и ремесленники. Правом избирать в местные магистраты пользовались только «регулярные» граждане.

Лишенные условий для развития органы местного самоуправления на практике превращались в орудие фискальной политики правительства и быстро бюрократизировались. В целом же реформы центрального и местного управления создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената в центре до воеводской канцелярии в уездах.

В результате реформ государственного аппарата и власти на местах в России было создано государство, которое в исторической литературе было удачно названо «регулярным государством». Это было абсолютистское бюрократическое государство, пронизанное слежкой и шпионажем. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков.

### Вопросы и задания

1. В чем вы видите самые важные преобразования Петра I в сфере государственного управления?
2. Составьте схему «Система органов управления в России в первой четверти XVIII в. Опишите функции каждого органа управления. Какую форму правления представляет петровская Россия?
3. Что такое коллегия? Какие коллегии были созданы при Петре I? Какую роль они сыграли? Составьте таблицу «Реформа органов центрального управления в XVIII в.»

| Название коллегии | Дата учреждения | Функции |
|-------------------|-----------------|---------|
|                   |                 |         |

4. Как изменилась при Петре I роль церкви в системе государственного управления?
5. Какие оценки петровских реформ вам известны? Выделите наиболее важные последствия реформирования системы государственного управления в первой четверти XVIII в.

### **Проверочный тест**

1. Основными признаками абсолютной монархии являются:
  - a) протекционизм, регулярная армия и рационализм управления;
  - b) регулярная армия, бюрократизация управления и секуляризация церкви;
  - c) патернализм, секуляризация церкви, становление госслужбы;
  - d) меркантилизм, экспансия, бюрократический аппарат.
  
2. Закономерность петровского реформирования государственного управления была обусловлена:
  - a) складыванием всероссийского рынка;
  - b) отсталостью приказной системы управления;
  - c) участием в Северной войне;
  - d) личными качествами Петра.
  
3. Указ о единонаследии провозглашал:
  - a) создание регулярной армии;
  - b) ликвидацию поместной системы землевладения;
  - c) изменение порядка престолонаследия;
  - d) упразднение местничества.
  
4. Военский устав устанавливал всеобщую воинскую повинность для:
  - a) дворян;
  - b) крестьян;
  - c) посадского населения;
  - d) всех сословий.
  
5. Табель о рангах оформляла:
  - a) ликвидацию местничества;
  - b) порядок прохождения гражданской и военной службы;
  - c) практику участия в управлении профессиональных военных;
  - d) упразднение дворянского поместного ополчения.

6. Во главе Святейшего Синода стоял:

- a) обер-прокурор;
- b) генерал-прокурор;
- c) император;
- d) патриарх.

7. Политика протекционизма – это:

- a) накопление денег за счет активного баланса торговли;
- b) введение новой системы налогообложения;
- c) торговая политика, поощрявшая отечественное производство;
- d) государственное регулирование промышленности, ориентированной на экспорт.

8. Подушное налогообложение было введено взамен:

- a) поземельного;
- b) подворного;
- c) подоходного;
- d) косвенного.

9. Высшим правительственным учреждением в стране, заменившим Боярскую Думу, стал(а):

- a) Святейший Синод;
- b) Личная канцелярия императора;
- c) Правительствующий Сенат;
- d) Расправная палата.

10. Основной функцией фискалитета являлся контроль над:

- a) налоговыми поступлениями в казну;
- b) злоупотреблениями чиновников;
- c) деятельностью Сената;
- d) назначением высших должностных лиц.

11. Фискалы подчинялись:

- a) генерал-ревизору;
- b) генерал-прокурору;
- c) обер-прокурору;
- d) генерал-обер-фискалу.

12. Сбором государственных доходов ведала:

- a) Камер-коллегия;
- b) Штатс-контор-коллегия;
- c) Ревизион-коллегия;
- d) Коммерц-коллегия.

13. Мануфактур-коллегия управляла всеми отраслями промышленности за исключением:

- a) железодобывающей;
- b) горнодобывающей;
- c) легкой;
- d) кораблестроительной.

14. В компетенцию Коллегии военных дел не входили:

- a) комплектование армии;
- b) дела казачества;
- c) военно-морские дела;
- d) устройство госпиталей.

15. Во главе коллежской канцелярии стоял:

- a) президент;
- b) вице-президент;
- c) коллежский советник;
- d) коллежский асессор.

16. Отраслевыми местными органами управления располагали:

- a) Берг-, Мануфактур-, Юстиц-, Камер-, Штатс-контор- и Военная коллегии;
- b) Берг-, Ревизион-, Камер-, Штатс-контор-, Коммерц- и Военная коллегии;
- c) Ревизион-, Камер-, Штатс-контор-, Коммерц-, Вотчинная и Военная коллегии;
- d) Берг-, Мануфактур-, Юстиц-, Камер-, Штатс-контор- и Адмиралтейств коллегии.

17. Согласно первой губернской реформе Петра было создано:

- a) 8 губерний;
- b) 11 губерний;
- c) 8 губерний и 45 провинций;
- d) 11 губерний и 45 провинций;

18. Дистрикты по второй административной реформе Петра возглавлялись:

- a) воеводами;
- b) земскими комиссарами;
- c) новыми земскими комиссарами;
- d) наместниками.

19. Слияние военной и гражданской властей на местах произошло в результате:

- a) подчинения земских комиссаров воеводам;
- b) обязанности земских комиссаров передавать подушный сбор полковнику округа;
- c) введения порядка назначения новых земских комиссаров воеводами;
- d) комплектования новых земских комиссаров из армейской среды.

20. Вторая городская реформа учредила:

- a) Бурмистрскую палату;
- b) Ратушу;
- c) Главный магистрат;
- d) городских голов.

21. Слабость городских магистратов была обусловлена:

- a) назначаемостью бурмистров чиновниками;
- b) отсутствием собственных финансовых средств;
- c) ограничением круга полномочий благоустройством городов;
- d) отсутствием в их структуре силовых органов.

22. В первую гильдию регулярных граждан городов не входили:

- a) дворяне;
- b) купцы;
- c) промышленники;
- d) ремесленники.

## Государственное управление России в период «дворцовых переворотов» (1720–1760-е гг.)

### 1. Борьба политических группировок в период «дворцовых переворотов»

Период, который начинается после смерти Петра I в 1725 г. и длится вплоть до 1762 г., т.е. до воцарения Екатерины II, традиционно называется в историографии «эпохой дворцовых переворотов» (В.О. Ключевский). В стране за 37 лет сменилось 6 императоров, причем, четверо оказались на престоле в результате переворотов. Смены царствующих особ сопровождались ожесточенной борьбой между различными группировками придворной знати. Элитных групп было три: старая родовитая аристократия (Д.М. Голицын, В.Л. и А.Г. Долгорукие, Ф.М. Апраксин, Г.И. Головкин), новое дворянство (А.Д. Меньшиков, П.И. Ягужинский, П.А. Толстой), немецкая группа (Э.И. Бирон, А.И. Остерман, Б.К. Миних).

В России престол передавался по наследству старшему сыну или царь избирался Земским собором. Петр I отменил это положение и в 1722 г., объявив новый «Устав о наследии престола», по которому император сам указывал наследника. Петр I умер, не оставив завещания. В его записке сказано: «Оставить все...» без указания кому.

Поскольку царь не назначил себе преемника, то борьба за власть приобрела особую остроту. К этому времени из 11 детей Петра I и Екатерины в живых остались две дочери – Анна и Елизавета. Но Анна, вступая в брак с герцогом голштинским, отказалась от русского престола, а Елизавета не признавалась наследницей престола, т.к. родилась до оформления брака Петра с Екатериной.

Оставалось два претендента на престол – Петр Алексеевич, сын царевича Алексея и принцессы Шарлотты, за которым стояли представители старой знати, и вдова Петра I – Екатерина, которую поддерживала новая группа дворян во главе с А.Д. Меньшиковым. Спор между соперниками решила гвардия, ставшая на сторону Екатерины. Однако положение императрицы было шатким. Чтобы подавить оппозицию был учрежден специальный орган, который бы возвышался над всеми государственными учреждениями империи – **Верховный тайный совет** (1726). В состав этого совета вошли А.Д. Меньшиков (фактически глава совета), П.А. Толстой,

Г.И. Головкин, Ф. М. Апраксин, А.И. Остерман, Карл Голштинский и наиболее видный представитель старой знати Д.М. Голицын. Включением в состав последнего Екатерина I надеялась примирить враждующие группировки дворян.

Совету подчинялись три важнейшие коллегии (военная, адмиралтейская и иностранная), а также были переданы контрольно-розыскные и надзорные функции тайной канцелярии. Сенат был подчинен Верховному тайному совету и потерял титул правительствующего, стал называться высоким. Из ведения Сената были изъяты все дела, которые интересовали Верховный тайный совет. Последний посылал Сенату указы и требовал отчетов (доношений). Совету подчинялись Главная полицеймейстерская канцелярия и Преображенский приказ. Фактически Верховный тайный совет, обладая широкими полномочиями и имея высокое положение в государстве, подменял императрицу. Указом от 4 августа 1726 г. совету разрешалось наряду с императрицей подписывать все законы.

После смерти императрицы 7 марта 1727 г. на престол по ее завещанию был возведен двенадцатилетний Петр II. Он отказался от брака с дочерью Меншикова и сблизился с семьей Долгоруких, ставших новыми временщиками. А.Г. и В.Д. Долгорукие вошли в состав Верховного тайного совета. В сентябре 1727 г. Меншиков был арестован и низложен. В ноябре 1729 г. Петр II был обручен с Екатериной Долгорукой, однако в начале 1730 г. скончался от оспы.

По завещанию Екатерины I в случае отсутствия у Петра II наследников престол переходил к старшей дочери Петра I Анне с ее потомками, а затем Елизавете с ее потомками. Ко времени смерти Петра II Анны тоже не было в живых, однако остался ее сын (будущий Петр III), которому и мог перейти престол. Однако Верховный тайный совет отверг все кандидатуры и остановил свой выбор на вдовствующей герцогине курляндской Анне Иоанновне – дочери Ивана V (брата Петра I), долго жившей в Митаве и не имевшей поддержки в России.

Д.М. Голицын с В.Л. Долгоруким составили условия вступления Анны Иоанновны на престол, ставившие ее под контроль Верховного тайного совета («**кондиции**»). Без согласия последнего императрица не могла решать вопросы войны и мира, проводить назначения выше полковника, расходовать денежные средства, давать вотчины, назначать себе преемника, выходить замуж.

15 февраля 1730 г. Анна прибыла в Москву, где собрались савоиники, духовенство, значительная часть шляхетства, выступившие против ограничения власти императрицы. Делегация от шляхетства обратилась к Анне с настойчивой просьбой принять самодержавие. Государыня отстранила «верховников» от командования гвардией и передала ее под начальство своего родственника по матери генерала Салтыкова. Анна разорвала «кондиции» и вступила на престол как самодержавная императрица.

4 марта 1730 г. Верховный тайный совет был упразднен. Осенью 1731 г. вместо него был создан **Кабинет министров** в составе канцлера Г.И. Головкина, вице-канцлера А.И. Остермана, князя А.М. Черкасского. С ноября 1735 г. этот властный орган получил широкие полномочия и законодательные права. Три подписи кабинет-министров заменяли подпись императрицы. Фаворит Анны Э.И. Бирон стал герцогом курляндским и всесильным человеком в государстве, что дало основание именовать этот период «**бирановщиной**». На высокие должности государственного управления выдвигались иностранцы, преимущественно немцы.

Анна Иоанновна назначила себе преемником сына своей племянницы Анны Леопольдовны младенца Ивана VI Антоновича, регентом при котором стал Бирон. Однако после смерти императрицы в октябре 1740 г. Бирон был низложен фельдмаршалом Минихом в пользу правительницы Анны Леопольдовны.

Опираясь на гвардию, при поддержке П.И. Шувалова, М.И. Воронцова, А.Г. Разумовского, на престол 25 ноября 1741 г. вступила Елизавета Петровна. Очередной дворцовый переворот (т.н. «ноябрьская революция») успешно завершился. Иван Антонович вместе с матерью и отцом были низложены и отправлены в крепость.

Указом от 12 декабря 1741 г. Елизавета восстановила Сенат в значении высшего государственного органа и ликвидировала стоявший над ним Кабинет министров. Восстанавливалась личная императорская канцелярия – Кабинет ее величества, который должен был принимать документы на имя монарха, оформлять указы за его личной подписью, объявлять высочайшие повеления и руководить финансовой стороной дворцового хозяйства.

Проводимая реформа высших государственных органов в 1740–1760-е гг. повысила роль монарха в системе абсолютизма. Елизавета нуждалась в консультациях высших чиновников, для чего она

восстановила петровское «установление» – чрезвычайные совещания высших сановников. Такие совещания при Елизавете официально назывались «конференциями», а их участники – «конференц-министрами». Во время Семилетней войны в 1756 г. была учреждена «**Конференция**» при высочайшем дворе, первоначально занимавшаяся обсуждением международной политики и ведением войны. Позже «Конференция» сосредоточила в своих руках и руководство внутренним управлением государства.

Елизавета Петровна умерла 25 декабря 1761 г. Ее преемником стал сын дочери Петра I Анны Карл-Петр-Ульрих (Петр III). Поддержки в России он не имел, а попытка развязать бессмысленную войну с Данией и изменения состава гвардии за счет офицеров-голландцев популярности ему не прибавили. Душой нового дворцового переворота стала жена Петра III – Екатерина Алексеевна. В ночь на 28 июня 1762 г. Екатерина была привезена из Петергофа, где она находилась летом, в Петербург. В тот же день Сенат провозгласил ее императрицей и объявил низложенным Петра III. Последний был заключен в небольшом имении Ропша под Ораниенбаумом и вскоре убит.

## **2. Изменения в системе высших и центральных государственных учреждений. Перестройка местного управления**

Дворцовые перевороты и полицейская регламентация государственной системы сказались на изменениях структуры и функций как высших, так и центральных властных учреждений. На вершине пирамиды органов власти и управления Российской империи стоял монарх. За ним следовали высшие государственные учреждения – Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция при высочайшем дворе, действовавшие в разное время.

Сенат занимал положение центрального органа с обычными исполнительными функциями. Должность генерал-прокурора была ликвидирована. Он перестал быть органом надзора за государственным аппаратом. Из его ведения ушло и руководство деятельностью многих коллегий. В 1730-е гг. права Сената были восстановлены. В его структуре появилось 5 департаментов с разными административными полномочиями. Но вскоре над ним был поставлен

Кабинет министров, и Сенат снова утратил свое былое значение. Он превратился в орган исполнения распоряжений высших государственных учреждений и как апелляционная инстанция рассматривал судебные дела, решения губернаторов, воевод.

С 1740-х гг. Сенат был восстановлен в прежних правах, сохранял свое первенствующее положение в государстве до учреждения Конференции. Далее он уже не ведал внешнеполитическими делами и некоторыми общими вопросами внутренней политики. К середине XVIII в. аппарат Сената усложнился. В его состав вошло несколько новых учреждений по финансовой, кредитной, торговой системе, управлению Московским университетом. Особенно значительной была созданная в 1755 г. **Главная межевая канцелярия** для руководства межеванием. Для проверки дворянских прав на землю была разработана «Инструкция о Генеральном межевании», которой руководствовался управленческий аппарат.

Во второй четверти XVIII в. происходили изменения в положении церкви. В 1726 г. появился проект разделения Синода на два департамента: первый состоял бы из духовных лиц и ведал богослужебными делами, второй комплектовался из светских чиновников, решавших судебные и административно-хозяйственные вопросы. В 1744 г. архиерейские домовые правления преобразуются в **консистории**. В них входили светские чиновники-секретари и пять духовных лиц. Духовные консистории имели разнообразные функции; заведовали личным составом духовенства, занимались борьбой с ересями и расколом, управляли судом духовных лиц и прихожан и т.д. При возглавлявшем епархию архиерее вместо духовного правления была создана коллегия из белого и монашеского (черного) духовенства. Епархия подразделялась на духовные благочиния («уезды»). Елизавета ликвидировала Коллегию экономии, созданную в 1726 г. и ведавшую хозяйством церкви, вернула доходы с монастырских земель Синоду. Уложенная комиссия 1754 г. разрабатывала положение о церкви, затронувшее ряд существенных вопросов православия. Церковь снова занимала важное место в государственном управлении.

Большую группу центральных государственных учреждений второй четверти XVIII в. составляли коллегии, управлявшие отдельными (специальными) хозяйственными и общественными во-

просами. В структуру коллегий входили департаменты, экспедиции, постепенно добавлялись канцелярии и конторы.

Возрастающие задачи развития государства, развитие промышленности, торговли вели к организационным перестройкам центральных государственных органов. Камер- и Штатс-коллегия соединились в одну, Мануфактур-коллегия была соединена с Коммерц-коллегией. В 1731 г. уничтожена Берг-коллегия, что нанесло ущерб развитию горных заводов.

Относительная стабильность сохранялась в органах безопасности режима, а также в учреждениях, обеспечивавших сбор налогов и податей в государственный бюджет. В 1729 г. была создана **Канцелярия конфискации**, обеспечивавшая конфискационные акции по приговорам суда. Через год образуется **Должный приказ**, который обеспечивал полицейские действия с должниками, банкротами.

В 1740-е гг. некоторые коллегии были восстановлены как самостоятельные центральные учреждения: Берг- и Мануфактур-коллегии, Главный магистрат. В рассматриваемый период продолжали функционировать и прежние управленческие учреждения (Сибирский приказ, Печатная контора, Ямская канцелярия с конторами, Раскольничья контора, Соляная контора). Придворными штатами и дворцовым хозяйством занималась **Главная Дворцовая канцелярия**.

При преемниках Петра I государство все более оформлялось как полицейское. Полицейский стиль регламентировал всю деятельность государственного аппарата. Для устрашения дворянской оппозиции при Анне Иоанновне и правящей «немецкой партии» действовал политический сыск. Особенно свирепые приговоры выносило Генеральное собрание, являвшееся высшим судом, которое рассматривало политическую оппозицию как притеснителей императрицы. При Елизавете существовала **Тайная канцелярия**, которая в 1740-1760-е гг. вела расследование слухов, порочивших царицу. В годы царствования Анны Иоанновны было заведено две тысячи политических дел, а во время Елизаветы Петровны – пять тысяч.

Значительным изменениям была подвергнута система местных учреждений. В августе 1726 г. проводилась первая в России сенторская ревизия государственных учреждений Московской губернии под руководством президента Юстиц-коллегии А.А. Матвеева. Были раскрыты огромные злоупотребления местных чиновников,

незаконные поборы с населения, хищения казенных средств. В 1727 г. фактически была ликвидирована дорогостоящая система местных учреждений. Сокращение управленческого аппарата в провинциях было довольно жестким: на местах власть сводилась только к одному воеводе. При этом нижние чиновники не имели жалованья и содержались за счет подношений населения.

Была проведена областная контрреформа, ликвидировавшая ряд административных единиц. В это время Россия делилась на 14 губерний, 47 провинций и более 250 уездов. Основной ячейкой на местах являлась губерния во главе с губернатором, полномочия которого резко возросли. Воевода уездный подчинялся только непосредственно провинциальному воеводе, а последний – губернатору.

Компетенция губернаторов и воевод была ограничена практическими задачами. В их обязанность входило исполнение законов и распоряжений верховной власти, Сената и коллегий, охрана порядка на своей территории, борьба с разбоем, ведение тюрьмами и т.д. На них возлагался и сбор подати, прямых и косвенных налогов. Они имели и судебные функции. Фактически власть губернаторов и воевод была неограниченной. С центральными и высшими учреждениями имел право сноситься только губернатор.

После ликвидации Главного и городских магистратов управление городами перешло также в руки воевод. Органами управления стали ратуша с исполнительными функциями и посадский сход. Елизавета восстановила магистраты; управление городами снова изменилось. Однако вновь начавшие действовать с 1743 г. магистраты были подчинены губернаторам и воеводам и также были включены в общую систему централизации власти.

Централизация системы государственного управления снизу доверху, формирование служилой бюрократии преимущественно из среды дворян поддерживали и укрепляли самодержавную власть. Бюрократия становилась элитным слоем, вышедшим как из старой аристократической части господствовавшего сословия, так и из новых дворян, выдвинувшихся по своим личным качествам. В начале 1730-х гг. было учреждено дворянское училище – Шляхетский корпус, имевший значение в подготовке будущих государственных служащих. Такая служба в дальнейшем становится привилегией дворян. Корпус кадетов готовил офицерские чины из дворянских детей.

Система организации гражданской службы, направленная на создание дворянской бюрократии, оказалась недостаточной для подготовки кадров секретарей и других служащих канцелярий. На окраинах России должности секретарей и воевод занимали не всегда дворяне. В 1720–1740-е гг. был разрешен прием в канцелярские служители детей духовенства, а потом и купечества. Однако в 1750–1760-е гг. назначение в секретари лиц недворянского происхождения было приостановлено, а также ужесточен контроль над обучением юнкеров – кандидатов на замещение секретарских должностей разного уровня.

### **Вопросы и задания**

1. В чем состоят основные причины дворцовых переворотов? Как менялась роль гвардии на протяжении второй трети XVIII в.?
2. Охарактеризуйте государственное управление в эпоху дворцовых переворотов? Какие изменения произошли в высшем и центральном управлении?
3. Какие нововведения коснулись местного управления России в данный период?

### **Проверочный тест**

1. Согласно Уставу о наследии престола 1722 г.
  - a) император указывал наследника в собственном завещании;
  - b) престол передавался по мужской линии от отца к сыну;
  - c) престол наследовался братьями по старшинству;
  - d) наследник выбирался Сенатом.
  
2. В борьбе за петровское наследие старую московскую знать представлял:
  - a) П.И. Ягужинский;
  - b) А.М. Черкасский;
  - c) Д.М. Голицын;
  - d) П.А. Толстой.
  
3. Верховный тайный совет был учрежден с целью:
  - a) координации работы высших органов власти;
  - b) подавления оппозиции Екатерине I;
  - c) выполнения контрольно-розыскных и надзорных функций;
  - d) возобновления курса петровских реформ.

4. Верховному тайному совету подчинялись:

- a) Синод, Адмиралтейская коллегия и Главный магистрат;
- b) Сенат, Военная и Штатс-Кантор-коллегии;
- c) Сенат, Иностранная коллегия и Преображенский приказ;
- d) Сенат, Берг-коллегия и Преображенский приказ.

5. Анна Иоанновна была приглашена на престол, т.к.:

- a) сочувствовала консервативной части политической элиты;
- b) не имела поддержки в политических кругах России;
- c) была указана в завещании Екатерины I;
- d) пользовалась особой популярностью среди гвардейцев.

6. «Кондиции» Анны Иоанновны предусматривали:

- a) контроль Верховного совета над расходной частью бюджета;
- b) право императрицы делать назначения выше полковника;
- c) право императрицы выходить замуж по своему усмотрению;
- d) наделение законодательными полномочиями Верховного совета наряду с императором.

7. В 1731 г. императрица Анна учредила:

- a) Верховный тайный совет;
- b) Кабинет министров;
- c) Преображенский приказ;
- d) Тайную канцелярию.

8. В состав Кабинета министров входили:

- a) Д.М. Голицын, В.Л. Долгорукий, Ф.М. Апраксин;
- b) Э.И. Бирон, А.И. Остерман, П.А. Толстой;
- c) Г.И. Головкин, А.И. Остерман, А.М. Черкасский;
- d) Э.И. Бирон, Г.И. Головкин, Б.К. Миних.

9. Кабинет министров имел полномочия:

- a) законодательные;
- b) судебные;
- c) административные;
- d) законосовещательные.

10. «Ноябрьская революция» 1741 г. завершилась воцарением:

- a) Анны Ивановны;
- b) Анны Леопольдовны;
- c) Ивана VI Антоновича;
- d) Елизаветы Петровны.

11. Высшим совещательным органом империи с 1756 г. стал(а):

- a) Кабинет министров;
- b) Конференция;
- c) Тайная канцелярия;
- d) Кабинет Ее величества.

12. Главная межевая канцелярия была создана в:

- a) 1727 г.;
- b) 1755 г.;
- c) 1756 г.;
- d) 1761 г.

13. Духовные консистории возникли из:

- a) архиерейских домовых правлений;
- b) коллегий из белого и монашеского духовенства;
- c) духовных благочиний;
- d) Коллегии экономии.

14. Укрупнение коллегий в 1730-х гг. привело к объединению:

- a) Мануфактур и Берг-коллегий;
- b) Камер- и Штатс-Контор-коллегий;
- c) Штатс-Контор- и Коммерц-коллегий;
- d) Коммерц- и Берг-коллегий.

15. Полицейские функции по отношению к должникам и банкротам осуществлялись:

- a) Преображенским приказом;
- b) Канцелярией конфискации;
- c) Должным приказом;
- d) Коммерц-коллегией.

16. Придворные штаты и дворцовое хозяйство в 1740-е гг. находились в ведении:

- a) Дворцового приказа;
- b) Личной императорской канцелярии;
- c) Кабинете Ее Величества;
- d) Главной Дворцовой канцелярии.

17. Сенаторская ревизия А.А. Матвеева привела к:

- a) усилению воеводского правления;
- b) сокращению управленческого аппарата в провинциях;
- c) увеличению числа губерний и уездов;
- d) введению жалования местным чиновникам.

18. Новой обязанностью губернаторов и воевод в результате областной контрреформы стали:

- a) исполнение законов и распоряжений верховной власти;
- b) ведение тюрьмами;
- c) охрана порядка и борьба с разбоем в пределах губернии;
- d) сбор прямых и косвенных налогов.

19. Восстановленные в 1743 г. городские магистраты в отличие от прежних:

- a) выполняли только судебные и полицейские функции;
- b) имели полностью назначаемый состав;
- c) были лишены хозяйственной самостоятельности;
- d) были подчинены губернаторам и воеводам.

20. Шляхетский корпус был создан для подготовки:

- a) государственных служащих из среды дворян;
- b) офицерских чинов из дворянских детей;
- c) служащих канцелярий недворянского происхождения;
- d) служащих при дворцовом хозяйстве.

# **Реформирование системы государственного управления во второй половине XVIII в.**

## **1. Политика «просвещенного» абсолютизма**

Дворцовые перевороты 1725–1762 гг. ослабили все уровни российской государственности, что определило основные направления деятельности правительства Екатерины II. Внутриполитический курс второй половины XVIII в. екатерининского правительства можно разделить на два этапа: до крестьянской войны Е. Пугачева (1773–1774) и после. Для первого периода характерна политика, которую называют просвещенным абсолютизмом. Екатерина хотела претворить в жизнь идеал «философа на троне», вела переписку с французскими просветителями, а также имела собственные литературные труды. Однако ее стремление к созданию образа законной и просвещенной государыни сочеталось с беспощадной расправой с такими российскими просветителями как А.Н. Радищев, Н.И. Новиков и др.

Система управления в рассматриваемый период строилась по-прежнему на основе самодержавия, крепостничества, вотчинно-поместной собственности, сословности. В то же время на изменении функций административной системы сказалась завоевательная внешняя политика, что ужесточило налоговый пресс, эксплуатацию крестьянства и других податных слоев населения.

Идеология абсолютизма была обоснована видными идеологами, в том числе князем М.М. Щербатовым, который представил концепцию естественности самодержавного режима и управления, крепостного состояния крестьянства, неравенства сословий, особо привилегированного положения дворянства. Аристократический консерватизм изменил идейную основу имперского управления. Если московские цари считали власть служением Богу и державе, то идеологией империи стало обеспечение самовластия абсолютного монарха, интересов дворянства, ставшего руководящим в государственном управлении.

## **2. Реорганизация высшего и центрального управления**

Екатерининские административные реформы коснулись всей системы государственного управления. Реформы были направлены

на сохранение фундаментальных основ абсолютистско-монархического государственного управления путем возвышения дворянства, предотвращения влияния европейских революционных идей и усиления личной власти монарха.

Совершив переворот 28 июня 1762 г. с помощью дворянских гвардейцев, Екатерина стремилась опираться на армию: подчинила себе через фаворитов армейскую пехоту Петербургского и Выборгского гарнизонов и кавалерию, отменила в армии прусские порядки, объявила амнистию военных и статских чинов и осыпала военных участников переворота императорскими наградами.

Следующим шагом стала реформа Сената (1763). Сенату был придан статус высшего исполнительного органа управления и суда. Его функции были раздроблены между шестью созданными в его составе относительно автономными департаментами во главе с обер-прокурорами. Первый департамент рассматривал важнейшие внутренние политические дела в законосовещательном аспекте. Второй ведал судебными делами в апелляционном аспекте, третий – полицией, образованием, западными окраинами империи, четвертый – военными и морскими делами. Пятый и шестой были размещены в Москве. Функции одного ограничены судебными делами, другой функционировал в качестве сенатской канцелярии. Сенат утратил свои широкие полномочия, был лишен законодательных прав, из высшего органа управления превращен в подсобный административный и судебно-апелляционный орган на уровне центрального управления. С созданием отраслевых экспедиций Сената, которым переданы функции Камер-, Берг-, Штате-, Ревизион- и других коллегий, роль департаментов ослабела.

Особую роль играла сенатская **Тайная экспедиция** (канцелярия), имевшая статус самостоятельного государственного учреждения. Через него прошли все крупные политические процессы 1770-1790-х гг.

Временным высшим государственным органом стала **Уложенная комиссия**, созданная для составления нового «Уложения» (1767–1768). Комиссия была создана как сословно-представительное учреждение. Депутаты доставляли в Комиссию 1465 «наказов». Комиссия была распущена в связи с начавшейся русско-турецкой войной, но ее материалы облегчили разработку дальнейших реформ.

Укреплению екатерининского абсолютизма содействовало учреждение **Совета при высочайшем дворе** (1768) в связи с начавшейся русско-турецкой войной. Совет состоял из вельмож-аристократов, руководителей центральных органов, ближайших сановников. После окончания войны в 1774 г. он функционировал регулярно вплоть до 1801 г., приобретая роль постоянно действующего совещательного, консультативного и даже распорядительного органа.

В сфере управления возросла роль новой **личной канцелярии** (1763), статс-секретарь которой ведал личной перепиской Екатерины II. Статс-секретарь князь А.А. Безбородко фактически руководил внешней политикой, позднее стал канцлером. Одновременно утратил функции государственного органа Кабинет императрицы, сохранивший лишь задачи умножения личного имущества Екатерины II, хранения личной коллекции произведений искусства в Эрмитаже Зимнего дворца.

Сложился статус **Главной дворцовой канцелярии**, через которую осуществлялось управление дворцовыми крестьянами, землями, хозяйством, придворными штатами. Ей были подчинены придворная, гофинтендантская, конюшенная и другие подобные конторы.

Линия Екатерины II на усиление своей личной роли не только в высшем, но и центральном управлении воплотилась в изменении коллежской системы, где была принижена роль коллегиального начала, внедрялись принципы единоначалия. Екатерина II ослабляла центральное управление, передавала дела большинства коллегий местным губернским учреждениям. Сохранились лишь три общегосударственные коллегии: иностранных, военных и морских дел. Управление просвещением, таможенной политикой и другими конкретными сферами Екатерина поручала отдельным приближенным лицам.

### 3. Губернская реформа

Губернская реформа осуществлялась в два этапа: «Наставление губернаторам» (1764) усовершенствовало институт губернаторства, а «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» (1775) перестроило губернское управление.

Губернатор был объявлен представителем императорской особы, получая, таким образом, огромную власть. Он назначался монархом, мог иметь статус не только гражданского, но и военного губернатора. Вместо прежней губернской канцелярии учреждалось губернское правление, присутствие которого состояло из правителя и двух советников. Губернские учреждения строились по функциональному признаку, выполняли строго определенные административные, финансовые, судебные функции: палаты домостроительных дел и управления казенных доходов императорского высочества, уголовных и гражданских судов, поручик правителя или вице-губернатор, директор экономии или домоводства, губернский казначей, землемер, верхний земский суд, прокурор, стряпчие казенных и уголовных дел, совестный суд. Последний занимался делами малолетних преступников, разбирал жалобы в порядке примирения, рассматривал дела не по формальному указанию законов, а по естественной справедливости.

Новое административное устройство предусматривало разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое (с 23 до 51), ликвидацию провинций как ненужного звена между губернией и уездом, многократное увеличение числа уездов, введение 19 **наместничеств** (охватом в 2-3 губернии каждое). Такое деление было призвано повысить эффективность налоговой, полицейской и карательной политики. Оно было основано на принципе статистического расчета, игнорируя экономические, этнические и другие исторически сложившиеся факторы.

В каждой губернии был учрежден своеобразный орган – **приказ общественного призрения** для управления народными школами, больницами, госпиталями, богадельнями, сиротскими, смиренными и работными домами. Возглавлял его губернатор, в присутствие входили по два выборных заседателя от верховного земского суда, губернского магистрата, верхней расправы.

Широкими функциями была наделена **казенная палата**, глава которой – вице-губернатор назначался Сенатом по поручению монарха. Главная ее задача – попечение об исправном поступлении доходов. Распоряжалась собранными казенными доходами Штатс-коллегия.

Совестный суд и приказ общественного призрения сочетали государственные и общественные начала, «заседатели» в них избира-

лись сословиями, а председательствовало чиновное лицо. Получилось своеобразное совмещение централизации губернского управления с участием в нем представителей местного дворянства.

Уездную администрацию представлял **нижний земский суд**, ставший главным исполнительным органом, обладавший полнотой власти в уезде. Он обеспечивал соблюдение законов империи, исполнение распоряжений губернского правления судебных решений, организацию уплаты податей, исполнение натуральных повинностей, и др. Председатель земского суда (**земский капитан-исправник**) и два заседателя выбирались дворянами только из местных дворян и утверждались центральной властью. В уездную администрацию входили также уездный казначей, присяжный землемер и др. Был учрежден **уездный суд** для дворян, а при нем – **дворянская опека** под председательством уездного дворянского предводителя для заботы о дворянских вдовах и сиротах. **Нижняя расправа** ведала в уезде судебными делами государственных крестьян. Крепостные крестьяне оставлены всецело во власти их собственников.

Связующим звеном высшего и местного управления стал институт императорского наместничества в столичных губерниях, в крупных округах-регионах, охвативших по нескольку губерний. В наместничества Екатерина II назначила 19 генерал-губернаторов, наделив чрезвычайными, неограниченными полномочиями и персональной ответственностью перед короной. Генерал-губернатор проводил через губернаторов монаршие повеления, действовал как глава царской администрации через губернский аппарат управления, суды, сословные органы, полицию, расположенные на территории наместничества войска, осуществлял общий надзор за чиновниками, мог оказывать давление на суд, останавливать исполнение судебных приговоров без вмешательства в судопроизводство.

Таким образом, губернская реформа усилила на местах государственное начало в духе абсолютизма, создала обширную административную систему управления, разделила административные, финансово-хозяйственные, судебные, полицейские функции по отдельным губернским учреждениям. Она стала курсом на усиление местной царской администрации, создание на местах твердой административной власти, полиции, которая пресекала бы любые проявления недовольства.

#### 4. Городское государственное и общественное управление

До 1775 г. города находились в составе уездов и управлялись уездными органами, которые в XVIII в. неоднократно реформировались. Однако формирование нового социально-экономического уклада и создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности потребовало преобразования системы городского управления.

По губернской реформе 1775 г. города получили статус самостоятельных административных единиц, управление которыми осуществлял городничий, назначаемый Сенатом из отставных офицеров-дворян. В столичных городах администрацию возглавили назначаемые властью полицмейстеры. Под контролем администрации действовали выборные органы городского общественного управления.

Городовые магистраты и ратуши превратились в суды для торгово-промышленного населения. Купечество и мещанство выбирали двух бурмистров и четырех ратманов в магистрат, возглавляемый городским головой. В лице магистратов, ратуш, совестных и сиротских судов формировалось городское общественное самоуправление, которое функционировало под постоянным контролем губернатора и городничего.

Первым в истории управления России развернутым законом организации городского управления стала «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г. Она сохранила государственное городское управление, определила юридический статус городского населения, предусмотрела общественное городское управление, организацию ремесленного, цехового устройства, подчиненность городского самоуправления царской администрации. Закон подтвердил самостоятельный статус города как субъекта управления, статус и функции городского магистрата, посадской ратуши, бурмистров и ратманов, а также старост и судей словесных судов, работавших в единстве с городничими, комендантами и подчинявшихся губернатору.

Вместе с тем в помощь администрации создавалось общественное управление, представленное градским обществом, общей городской думой, шестигласной думой и городским головой.

Высшим органом являлось **градское общество**, на собраниях которого право голоса имели горожане старше 25 лет, обладавшие

недвижимым имуществом и состоянием, проценты с которого превышали 50 руб. По имущественному состоянию и роду занятий горожане подразделялись на 6 сословных разрядов: владельцы недвижимости в городе («настоящие городские обыватели»), купцы трех гильдий, цеховые ремесленники, иногородние и иностранные торговцы (гости), именитые граждане (выборные должностные лица, получившие похвалу за городскую службу, дипломированные ученые, архитекторы, живописцы, скульпторы, состоятельные капиталисты, банкиры, оптовые торговцы, кораблевладельцы), посадские-цеховые, имеющие капитал, занятые ремеслом. Все они регистрировались в специальных «обывательских книгах» избираемыми обществом старостами и депутатами соответственно.

Градское общество имело право юридического лица, собственность, доходы с имущества и торгового оборота, специальные и добровольные сборы на нужды общества, общественную казну, канцелярию, штат служащих и архив. Собрания проводились по каждому из 6 разрядов с дозволения губернатора. По его приказанию раз в 3 года выбирали гласных в **общую городскую думу** (по одному от разрядов каждой части города), а также городского голову, бурмистров и ратманов в магистрат, старост и судей словесных судов, заседателей.

Общая городская дума избирала раз в 3 года по одному представителю от каждой из 6 фракций гласных в **шестигласную думу**, при которой функционировали особые торговые депутации, штатные смотрители, инспекторы. Шестигласная дума работала под руководством городского головы на постоянной основе.

**Городской голова** председательствовал в общей и шестигласной думах, в сиротском суде, городском **депутатском собрании**, которое состояло из депутатов от полицейских округов города и ведало учетными делами («обывательскими книгами»).

Кроме общегородских, функционировали разрядно-сословные органы управления: особые купеческие общества, избиравшие свои исполнительные управы и старшин, ремесленные цеховые сходы, формировавшие цеховые и подмастерные управы в каждой части города и избиравшие на собрании ремесленного голову, который входил в шестигласную думу как гласный от цеховых.

Деятельность городского общественного управления была ограничена постоянным контролем губернатора и узостью финансовых

средств. Бюджет думы строился на основе гильдейских сборов, обывательских взносов, мелких налогов, штрафов, процентных отчислений от казенной питейной продажи, дополнялся различными специальными сборами с обывателей и всегда был дефицитным.

«Уставом благочиния» 1782 г. городскому управлению были приданы полицейские черты. Во всех городах учреждены **полицейские округа** («части») – по 200–700 дворов во главе с частным приставом. Части делились на «кварталы» по 50–100 дворов, где полицейский надзор осуществляли квартальный надзиратель и квартальный поручик. Обер-полицмейстеры в столицах поставлены во главе **управ благочиния**, куда входили приставы и выборные от купечества ратманы. В губернских городах были созданы управы благочиния во главе с полицмейстером (обер-комендантом), в уездных городах – управы в составе городничих, приставов, двух ратманов.

## 5. Изменение сословного управления

В отличие от Запада, где сословные границы в управлении размывались, уступая место общедемократическим органам, в Российской империи во второй половине XVIII в. сословное управление получило дальнейшее развитие. Каждому сословию власть определила конкретные обязанности, повинности, права, привилегии, место во власти и управлении.

Социальную опору самодержавного абсолютизма составило дворянство, в интересах которого проводились все административные реформы Екатерины. В 1762 г. дворянство было освобождено от обязательной гражданской службы и личных податей. В 1766 г. Екатерина II утвердила выборную должность уездного предводителя дворянства сроком на два года для руководства выборами депутатов в Уложенную комиссию. По губернской реформе 1775 г. созданы дворянские собрания как уездные, наделенные правом юридического лица, так и губернские с выборными предводителями уезда и губернии.

Окончательное отождествление дворянских интересов с общегосударственными произошло после издания **Жалованной Грамоты дворянству** (1785), где благородное сословие освобождалось от телесных наказаний, получало монопольное право на землю и крепостных, свой сословный суд, права заводить фабрики и торги, передавать по наследству имущество, выезжать за границу в случае

уголовных преступлений. Параллельно государственному создавалось дворянское общественное управление со своей системой органов. Губернское дворянское собрание получило право юридического лица, состояло из губернского предводителя и депутатов от каждого уезда. Оно вело учет личного состава, родословные книги, участвовало в наложении опеки на имения и в исключении отдельных лиц из собрания.

Духовенство оказалось в полном подчинении самодержавной власти. Переведенное на штатные оклады государства, оно лишилось права владеть землей и крестьянами. Необратимым оказался процесс уничтожения церковно-монастырского землевладения, образования новой огосударственной церкви с ограниченным внутрицерковным управлением. Государство стало выдавать монастырям сначала до 30 десятин, архиерейским домам – 6–9 десятин земли, а в 1797 г. увеличило наделы для монастырей до 60 десятин и для архиерейских домов – до 30 десятин.

Во второй половине XVIII в. управление крестьянами изменилось в соответствии с социально-политическими приоритетами самодержавия. Помещики получили расширенные вотчинные права в отношении крепостных, распоряжались их жизнью на правах собственности, продавали, покупали, меняли, судили, наказывали. Была введена новая система управления государственными крестьянами. По закону 1797 г. они управлялись губернскими казенными палатами и их уездными структурами, организованы сословное крестьянское общественное управление, волостные (волостной сход, волостной голова) и сельские учреждения (сельский сход, сельский старшина, староста, сборщик податей, сотские и десятские). Учреждением об императорской фамилии (1797) упорядочено управление царскими крестьянами: создано ведомство Департамента уделов во главе с министром, а также экспедиции удела на местах при казенных палатах в 9 губерниях. Царские крестьяне организованы в удельные волости по 3000 ревизских душ в каждой, которыми управляли сельские приказы, куда крестьянами избирались удельный голова, приказной старшина по полицейским делам, казенный старшина по податям и повинностям, писарь.

В 1760-е гг. было развернуто наступление на казачье сословное управление. В 1764 г. ликвидированы на Левобережной Украине гетманство и полковое управление, создана Малороссийская колле-

гия, назначен генерал-губернатор Малой России. После пугачевской войны государственное регулирование жизни казаков усилилось: ликвидирована казачья автономия, учреждено гражданское войсковое правительство для управления делами войска Донского по типу губернской администрации. Образованные в 1782 г. Киевское, Черниговское, Новгород-Северское наместничества вошли в сферу имперского управления, ликвидирована относительная автономия Малой России. Введено деление на губернии, уезды с соответствующим управлением. Рядовое казачество стало «войсковыми обывателями», а украинское шляхетство, старшины обрели все права и привилегии российского дворянства.

Государственное управление во второй половине XVIII в. было направлено на укрепление власти абсолютного монарха. Система государственного управления реформирована императорско-административными методами без учета идей общественности, зарубежного опыта управления. Реформы не ослабили остроты внутренних социальных противоречий, вызванных разложением средневековых институтов власти.

### **Вопросы и задания**

1. Назовите основные черты политики «просвещенного абсолютизма»? Какие из них присутствовали в период правления Екатерины II?
2. Какую роль в реформировании системы государственного управления сыграла Уложенная комиссия?
3. Чем обусловлено проведение губернской реформы 1775 г., какие принципы были положены в ее основу?
4. Как изменилась в результате реформ Екатерины II структура городского управления и самоуправления?
5. Расскажите о сословном самоуправлении во время царствования Екатерины II. Какое место оно занимало в государственной системе управления?

### **Проверочный тест**

1. Одной из основных задач политики просвещенного абсолютизма являлось:

- а) усиление личной власти монарха;
- б) предотвращение влияния европейских революционных идей;
- с) подчинение церкви государству;
- д) развитие капиталистического уклада.

2. Реформа Сената 1763 г.:

- a) вернула Сенату статус высшего административного органа;
- b) превратила Сенат в судебно-апелляционный орган;
- c) передала сенаторам часть законосовещательных функций;
- d) преобразовала Сенат в орган сословного представительства.

3. Третий департамент Сената ведал:

- a) важнейшими внутренними политическими делами;
- b) судебными делами в апелляционном аспекте;
- c) полицией, образованием, западными окраинами империи;
- d) военными и морскими делами.

4. Целью Уложенной комиссии 1767-1768 гг. являлась:

- a) систематизация законодательства в новый свод законов;
- b) составление проекта Конституции государства;
- c) внесение поправок в действовавшее уложение;
- d) разработка дальнейших реформ госуправления.

5. Постоянно действующим консультативным органом при монархе с 1768 г. стал(а):

- a) Личная канцелярия императрицы;
- b) Совет при высочайшем дворе;
- c) Уложенная комиссия;
- d) Тайная экспедиция Сената.

6. Во главе департаментов Сената Екатерина поставила:

- a) статс-секретарей;
- b) генерал-прокуроров;
- c) обер-прокуроров;
- d) фискалов.

7. Канцлер А.А. Безбородко руководил:

- a) Главной дворцовой канцелярией;
- b) Кабинетом императрицы;
- c) Личной канцелярией;
- d) Советом при высочайшем дворе.

8. Губернская реформа предусматривала:

- a) сокращение числа губерний;
- b) сокращение числа уездов;
- c) создание провинций;
- d) введение наместничеств.

9. Дела малолетних преступников рассматривались:
- a) совестным судом;
  - b) нижним земским судом;
  - c) верхним земским судом;
  - d) уголовным судом.
10. Приказ общественного призрения:
- a) заботился о дворянских вдовах и сиротах;
  - b) управлял школами, больницами, госпиталями, богадельнями;
  - c) ведал делами государственных крестьян в уезде;
  - d) разбирал жалобы в порядке примирения.
11. Судебными делами государственных крестьян ведал(а):
- a) приказ общественного призрения;
  - b) нижний земский суд;
  - c) нижняя расправа;
  - d) уездный суд.
12. Земский капитан-исправник:
- a) назначался губернатором;
  - b) избирался из представителей местного дворянства;
  - c) избирался из зажиточной крестьянской верхушки;
  - d) назначался нижним земским судом.
13. Уездную администрацию представляли:
- a) палаты домостроительных дел и казенных доходов;
  - b) приказы общественного призрения;
  - c) верхние земские суды;
  - d) нижние земские суды.
14. В уездную администрацию не входили:
- a) представители нижней расправы;
  - b) казначей и присяжный землемер;
  - c) органы дворянской опеки при дворянских судах;
  - d) казенные палаты.
15. К муниципалитетам по реформе 1785 г. относились:
- a) городские магистраты и ратуши;
  - b) общие городские думы;
  - c) управы благочиния;
  - d) городничие.

16. К именитым гражданам градских обществ не относились:
- a) ученые, архитекторы, живописцы, скульпторы;
  - b) банкиры, оптовые торговцы, кораблевладельцы;
  - c) иностранные торговцы (гости);
  - d) должностные лица, получившие похвалу за службу.
17. Настоящими городскими обывателями считались:
- a) именитые граждане;
  - b) владельцы недвижимости в городе;
  - c) купцы трех гильдий;
  - d) посадские-цеховые, имеющие капитал, занятые ремеслом.
18. Городские головы, бурмистры и ратманы избирались:
- a) градским обществом;
  - b) общей городской думой;
  - c) шестигласной думой;
  - d) городским депутатским собранием.
19. Обывательскими книгами ведали:
- a) шестигласные думы;
  - b) депутатские собрания;
  - c) общие городские думы;
  - d) градские общества.
20. Выборы в шестигласную думу проходили:
- a) ежегодно;
  - b) раз в три года;
  - c) раз в пять лет;
  - d) по приказу губернатора.
21. Во главе управ благочиния губернских городов стояли:
- a) обер-полицмейстеры;
  - b) обер-коменданты;
  - c) городничие;
  - d) приставы.
22. Жалованная Грамота дворянству не предусматривала:
- a) освобождение дворян от телесных наказаний;
  - b) монопольное право на землю и крепостных;
  - c) дворянский сословный суд;
  - d) учреждение дворянских собраний.
23. Департамент уделов осуществлял управление крестьянами:
- a) государственными;
  - b) царскими;
  - c) помещичьими;
  - d) приписными.

24. В 1797 г. в подчинение губернских казенных палат вошли крестьяне:

а) государственные;

с) помещичьи;

б) царские;

д) приписные.

## **Система государственного управления в первой половине XIX в.**

### **1. Предпосылки и проекты реформирования государственного управления в России**

Радикальные преобразования в Европе и Америке второй половины XVIII в. заложили новые основы государственного управления в соответствии с принципами парламентаризма, конституционализма, правового устройства и гражданского общества. Российское государство стремилось отгородить страну от государственно-управленческих новаций Запада и сохранить средневековые основы самодержавия.

Важнейшей особенностью социально-экономического развития России в первой половине XIX в. являлось разложение феодально-крепостнической системы, в недрах которой развивались новые капиталистические отношения. Наиболее заметными проявлениями этих процессов стали социальная дифференциация сельского населения, сокращение удельного веса крепостных крестьян, начало промышленного переворота, складывание единого всероссийского рынка, формирование промышленных рабочих и буржуазии.

Состояние государственного управления обостряли многочисленные войны, которые Россия вела с Францией, Турцией, Ираном, Швецией, а также народные восстания в Армении, Азербайджане, Грузии, Белоруссии, Литве, Украине, польское освободительное движение 1830-1831 гг., Венгерская революция 1847-1850 гг. и т.д.

Внутреннее и международное положение империи, кризис административной системы, коррупция и беззаконие в органах центрального и местного управления обострили потребность радикальной реорганизации системы власти и управления. В правящих кругах существовали группировки консервативной, либеральной и радикальной ориентаций.

«Молодые друзья» императора Александра I (П.А. Строганов, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей), образовав Негласный комитет, выступали за отмену крепостного права и превращение России в конституционную монархию. Сановники екатерининского царствования стремились усилить влияние бюрократических верхов на управление империей, ратовали за расширение функций Сената. За

более широкие преобразования высказывались участники дворцового переворота, возглавляемого П.А. Зубовым, они добивались превращения Сената в представительный орган с законосовещательными правами. Наконец, в среде высшей бюрократии имелось немало противников любых перемен.

Многочисленные проекты преобразования системы управления создавались в строго секретной обстановке по поручению императора.

В 1809 г. статс-секретарь М.М. Сперанский составил **«Введение к Уложению государственных законов»**, в котором содержалась обширная программа серьезных реформ. В ее основу был положен принцип разделения властей. План М.М. Сперанского предусматривал образование представительного органа с законодательными функциями в лице Государственной думы. На местах создавались губернские, окружные и волостные думы. Избирательные права М.М. Сперанский собирался предоставить дворянству и лицам «среднего состояния» (купечеству, государственным крестьянам и т.п.). Исполнительная власть сосредоточивалась в министерствах, а высшей судебной инстанцией должен был стать Сенат. Данную систему законодательных, исполнительных и судебных инстанций венчал Государственный Совет, который должен был играть роль связующего звена между царем и всеми государственными структурами.

Преобразовательные проекты М.М. Сперанского стали объектом острейшей борьбы в верхах. Консервативные круги выступали против реформ, усматривая в них подрыв вековых устоев империи. В результате образованием в 1810 г. Государственного совета и введением «Общего учреждения министерств» реализация проекта Сперанского ограничилась. В марте 1812 г. он был отстранен от государственной службы и сослан в Нижний Новгород.

Следующей попыткой обновления госустройства стал проект Н.Н. Новосильцева и П.А. Вяземского **«Государственная уставная грамота Российской империи»**, возникновение которого связано с декларативным обещанием Александра I в польском сейме (1818) дать России конституцию. «Грамота» была составлена на основе финляндской (1810) и польской (1815) конституций и представляла консервативно-умеренный вариант переустройства страны. Согласно проекту верховным главой управления страны являлся император. Грамота вводила федеративный принцип государственного устройства. Законодательная власть делилась между императором и

двухпалатным парламентом – сеймом, состоявшим из Сената и Посольской палаты. Проект предоставлял гражданам империи свободу слова, вероисповеданий, печати, гарантировал неприкосновенность личности.

В 1818-1819 гг. Александр I предпринял попытки решить и крестьянский вопрос. Царь поручил подготовить соответствующие проекты сразу нескольким сановникам и среди них – А.А. Аракчееву. Последний разработал план постепенной ликвидации крепостного права путем выкупа помещичьих крестьян с их наделом казной. Для этой цели предполагалось ассигновать ежегодно 5 млн руб. или выпускать специальные казначейские билеты, приносящие проценты. Хотя предложения получили одобрение императора, планы политической реформы и отмены крепостного права остались нереализованными.

К 1821-1822 гг. отказ Александра I от каких-либо преобразований стал совершившимся фактом. Внутриполитический курс с 1822 г. характеризовался переходом к реакции (военные поселения, цензура, обострение национального вопроса).

Формула Н.М. Карамзина «самодержавие, православие, отечество» превратилась в обновленную С.С. Уваровым триаду «православие, самодержавие, народность», ставшую ядром теории «официальной народности». Данная позиция не была принята представителями настроенного в духе модернизации российского дворянства, что нашло отражение в идеологии декабризма, в первую очередь, в программах Северного и Южного обществ – **Уставе Российской империи** Н.М. Муравьева и **«Русской правде»** П.И. Пестеля.

«Конституция» Муравьева предусматривала федеративное устройство России, установление конституционной монархии, ликвидацию крепостного права (при сохранении за помещиками земли). Законодательная власть принадлежала Народному вече федерации, состоявшему из Верховной думы и Палаты народных представителей, которые имели соответствующие структуры на региональном и местном уровне. Главой исполнительной власти являлся император. Правительство состояло из глав приказов и их помощников (наместников).

«Русская правда» предусматривала установление в России республики в форме унитарного государства. Народное вече создавало верховный исполнительный орган – Державную думу из 5 членов под главенством президента, которая осуществляет исполнение че-

рез 10 приказов, возглавляемых министрами. Исполнительные правления областей, округов, уездов состояли из управ, которые имели присутствия, структурные разряды и штаты чиновников. Основанием принципиально новой системы управления должна быть личная свобода гражданина, его конституционное право на занятие всех должностей по государственной службе. Это предполагало ликвидацию крепостного права с наделением крестьян землей. Для управления государством необходимо было создать свод законов гражданского общества, или государственное уложение.

Поражение вооруженного восстания декабристов (1825) явилось тяжелым ударом для общественного движения в России, однако и в годы последовавшей реакции общественная мысль настойчиво искала пути дальнейшего переустройства России.

## **2. Возрастание роли высшего императорского управления**

Основным содержанием развития высшего управления в первой половине XIX в. являлось усиление императорского управления, для чего были реорганизованы старые и созданы новые органы власти. Став императором, Александр I опирался на своих близких молодых сподвижников, объединенных в «**Негласный комитет**». Параллельно неофициальному органу действовал созданный в 1801 г. **Непременный совет**, куда император назначил 12 титулованных высших сановников екатерининского круга. Ряд проектов Совета получил силу закона, в т.ч. указ «О вольных хлебопашцах» (1803).

8 сентября 1802 г. был учрежден **Комитет министров**, собиравшийся для обсуждения сложных межведомственных вопросов. В России начался переход к министерской системе управления. Состав Комитета расширялся постоянно за счет высших чиновников, назначавшихся императором. В 1810 г. в его состав были введены председатель, госсекретарь, главы департаментов Госсовета, другие влиятельные должностные лица. Специальным учреждением от 20 марта 1812 г. были законодательно оформлены пределы компетенции, функции, состав комитета. Комитет рассматривал межведомственные дела, материалы сенатских ревизий, назначения, увольнения, награждения, выговоры местным администраторам и даже отдельные законопроекты. Комитет министров не был самостоятельным правительством, а являлся надзорным институтом.

Указ «О правах и обязанностях Сената» (1802) изменил функции и состав данного учреждения, объявив его высшим административным, судебным, контролирующим органом. Власть его ограничивалась только императором, который назначал генерал-прокурора. Ему были подчинены высшие, центральные органы управления, в том числе созданные министерства и суд. Однако возрастание роли Сената встревожило Александра I. Сенат был подчинен Госсовету, должности генерал-прокурора и министра юстиции совмещены, и постепенно сенат снова превратился в высшее судебное учреждение.

Произошла трансформация **собственной Е.И.В. канцелярии**, которая при А.А. Аракчееве приобрела характер высшего государственного учреждения. В 1826-1842 гг. возникло шесть постоянных отраслевых отделений, каждое из которых представляло собой самостоятельный орган высшего управления.

Первое отделение заведовало отчетностью министров императору, изготовляло проекты указов, следило за исправным взысканием недоимок, сосредоточило надзор за службой гражданских чиновников через Инспекторский департамент.

Второе отделение обобщало императорские повеления, систематизировало законодательные акты, рассылало их во все учреждения. Результатом его работы стала уникальная систематизация законодательства: 40 томов с 30 600 законами и 5 томов приложений в виде Полного собрания законов Российской империи. На основании ПСЗ было подготовлено 15 томов в 8 книгах действующих законов, составивших Свод законов Российской империи. 10 января 1832 г. Госсовет одобрил ПСЗ и СЗ, решив ввести их в действие с 1 января 1835 г. Свод составлен по оригинальной системе М.М. Сперанского с учетом лучших европейских образцов.

Третье отделение обеспечивало защиту государственной безопасности, заведовало высшей политической полицией, хотя номинально его задачей было провозглашено призрение вдов и сирот, а официальным гербом стал белый платок, символизировавший осушение слез. Создателем и первым начальником его был генерал-адъютант А.Х. Бенкендорф. Николай I утвердил 5 июля 1826 г. указ об учреждении отделения, наделив его широкими полномочиями. Отделение имело пять функциональных экспедиций и жандармский корпус со штабом, дивизионами в Петербурге, Москве и Варшаве, полками и командами во всех губерниях и в армии.

Четвертое отделение являлось канцелярией императрицы с попечительскими функциями над благотворительными и учебными заведениями. Пятое отделение было создано специально для реформирования управления государственными крестьянами (1836). Шестое отделение занималось вопросами, связанными с управлением Кавказом, в том числе в условиях Кавказской войны.

К собственной Е.И.В. канцелярии примыкали особые высшие комитеты и совещания, которые создавались временно для оперативного руководства. Например, по делам Финляндии функционировали Комиссия (1809–1811), Комитет (1811–1826), статс-секретариат (1820–1857); вопросы оседлости, быта, религии и школы евреев курировали несколько еврейских комитетов с 1802 г.; Сибирский комитет действовал в 1821–1838 гг.; Комитет по делам царства Польского – в 1831–1841 гг. и т.д.

1 января 1810 г. по проекту М.М. Сперанского был образован новый орган в системе управления, просуществовавший более 100 лет – **Государственный совет**, получивший статус совещательного органа, который мог рассматривать проекты законов, уставы по предложению императора. Его членами являлись министры, назначаемые императором лица, количество которых постепенно увеличилось с 35 до 80 человек. Председательствовал император или назначаемый им один из членов совета. Госсовет имел пять департаментов во главе с директорами (законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии, дел царства Польского), комиссии составления законов, государственную канцелярию с госсекретарем и четырьмя департаментскими канцеляриями, возглавляемые статс-секретарями. Госсовет вытеснил Непременный совет, повлиял на реорганизацию Сената и органов центрального управления. Николай I понизил его статус, сосредоточив законотворчество в собственной Е.И.В. канцелярии и специальных комитетах.

### **3. Переход к министерской системе центрального управления**

Наиболее значительным изменениям подверглась система центрального управления, действовавшая на основе коллежского принципа. Новое устройство устанавливалось манифестом «Об учреждении министерств» (8 сентября 1802 г.), введшим восемь **мини-**

**стерств:** военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Министры назначались императором, являлись перед ним ответственными, представляя через Сенат ежегодные письменные отчеты. Учреждалась должность товарища (помощника) министра. Должность министра юстиции совмещалась с должностью генерал-прокурора Сената.

В 1810 г. была проведена первая реорганизация министерского управления. Законом «О разделении государственных дел по министерствам» были упорядочены сферы отраслевого управления, объединены министерства коммерции и финансов, выделено из МВД министерство полиции (просуществовало 9 лет), создано вслед за Главным управлением водяных и сухопутных путей сообщения (1809) Главное управление духовных дел. По закону 1811 г. возникли Главные управления ревизии государственных счетов и путей сообщения. 25 июня 1811 г. введено разработанное М.М. Сперанским «Общее учреждение министерств», которое знаменовало новую нормативную основу министерской системы управления с точно очерченными исполнительно-распорядительными функциями и высокой мерой ответственности министров.

**МВД** кроме полицейских функций управляло государственной промышленностью, строительством и содержанием всех публичных зданий. В ведение МВД были переданы мануфактурные и медицинские коллегии, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, экспедиция государственных имуществ, опекунов иностранных граждан и сельское домоводство и др. Губернаторы, губернские правления, включая приказы общественного призрения, были также переданы в систему МВД. В дальнейшем Николай I усилил полицейско-карательные и сократил хозяйственные функции министерства, создав на базе Почтового правления самостоятельное Главное управление почт.

Главным среди хозяйственных органов являлось **Министерство финансов**, которое выполняло функции упраздненного министерства коммерции (департамент по заведованию внешней торговлей) и департамента мануфактур и внутренней торговли (переданный из МВД в 1819 г.). В состав Минфина вошло Государственное казначейство, на его базе был создан соответствующий департамент. В ведении министерства находились Ассигнационный, Заемный и Государст-

венный коммерческий банки (1847). Министерство финансов имело тесную связь с учрежденным для сокращения государственного долга Межведомственными финансовым комитетом (1806) и Советом государственных кредитных установлений (1818), созданным для надзора за кредитными операциями и оборотами банков.

В 1837 г. из экспедиции МВД создано **Министерство государственных имуществ**, целью которого было умножение государственного сектора экономики и увеличение от него поступлений в казну. В состав министерства входило 4 департамента (государственных имуществ, государственных крестьян, сельского хозяйства, лесного дела) и Главное управление государственного коннозаводства.

В ведение **Министерства народного просвещения** входило управление всеми общими учебными заведениями, университетами, академиями, учеными обществами, публичная библиотека, Румянцевский музей в Москве, Пулковская обсерватория, Академия художеств, типографии, цензура и др.

Министерства военное, морское, иностранных дел управляли соответствующими отраслями под непосредственным личным вниманием императора. Военные министерства функционировали на основе **Устава об управлении армией**, занимались военно-теоретической подготовкой командного состава, боевой подготовкой войск, техническими переоснащением армии, использованием достижений военной науки и техники.

Для управления растущим хозяйством императорской фамилии 22 августа 1826 г. было создано **Министерство императорского двора и уделов**, многочисленные подразделения которого заведовали землями, предприятиями, крестьянами, различным имуществом, обслуживали императора и членов его фамилии.

К середине XIX в. центральное управление было представлено девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их совместные межведомственные усилия через Комитет министров. Таким образом, центральная власть приобретала на министерской основе характер централизованной и бюрократической ведомственной системы.

#### **4. Изменение местного государственного и общественного сословного управления**

Система местного управления нуждалась в рационализации соответственно условиям и потребностям нового времени. Указом «О непреступлении губернатором пределов власти» (1802) правителям губерний предписано было обеспечить исполнение законов всеми подведомственными учреждениями. Администрацию губернии составляли различные комитеты и присутствия. Возросла роль канцелярии, аппарат которой имел четыре функциональных отделения: по обнаружению законов, наблюдению за исполнением распоряжений губернатора и правления; управлению полицией; связи администрации с судами; связи с финансово-хозяйственными органами различных ведомств. Созданы новые отраслевые присутствия и комитеты: рекрутские, народного продовольствия, строительные, дорожные, статистические, земских и городских повинностей, общественного здоровья, холерные, оспенные, попечительные о тюрьмах, раскольниках, врачебно-полицейские и др.

По «Общему наказу гражданским губернаторам» (1837) установлен бюрократический порядок функционирования губернаторства, годовых и специальных отчетов его перед вышестоящими структурами, проведения ревизий, представления отчетных и прочих сведений по конкретным формам, связи с уездной администрацией.

Согласно «Учреждению губернских правлений» (1850) определены новый состав губернского правления, его присутствия, канцелярии, круг полномочий вице-губернатора. Губернское правление состояло в ведомстве МВД, будучи подчинено непосредственно Сенату. Губернаторство охватывало также ведомственные учреждения, созданные на местах министерствами: полицейские и жандармские управления, казенные палаты Минфина, палаты государственных имуществ, удельные конторы, палаты уголовного и гражданского суда, учреждения Минпроса, объединенные в округа, административно-хозяйственные органы Военного министерства (12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссарских округов).

Уездное управление представлено по-прежнему нижними земскими судами во главе с капитан-исправниками, заседателями от дворян, государственными крестьянами. Ведомственными органами Минфина являлись уездные казначейства, которые подчинялись губернской казенной палате, ведали приемом, хранением и выдачей денежных средств, оформлением паспортов, подорожных и гербовых бумаг. В 1837 г. уезды разделены на **полицейские станы**. Назначаемый губернатором становой пристав осуществлял полицейские функции, опираясь на вотчинную полицию и избранных крестьянскими сходами сотских и десятских.

Городское управление сохранило прежние выборные магистраты и ратуши. С 1802 г. стали создаваться градоначальства (города с прилегающей территорией, выделенные из губернии). Возглавлял градоначальство градоначальник, назначаемый императором по представлению МВД. Он был приравнен по статусу и правам к губернатору и заведовал городским управлением, благоустройством, полицией, торговлей и судоходством, надзором за состоянием публичных зданий и сооружений, присутственных мест, содержанием карантинных, почтой, деятельностью иностранных консулов, выдачей заграничных паспортов, председательствовал в статистическом комитете и особом по городским делам присутствии.

Система государственного управления дополнялась органами общественного сословного управления. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства.

В 1837–1841 гг. в ходе реформы министра государственных имуществ П.Д. Киселева было оформлено сословное управление государственных крестьян. Казенные крестьяне делились на самоуправляющиеся сельские общества и волости. По два представителя от 10 дворов (десятидворники) составляли сельских сход, который избирал сельского старшину, двух «сельских добросовестных» на три года в сельскую расправу (домашний суд), а также уполномоченных на волостной сход по одному от 20 дворов. Волостной сход избирал волостного голову, двух заседателей волостного правления, двух «добросовестных» волостной расправы, решал дела волости. Сельские старшины и волостные головы утверждались министерством госимуществ.

Управление национальными регионами осуществлялось вариативно. Присоединенная в 1809 г. Финляндия получила статус великого княжества, впервые обрела ограниченную государственность. Великим князем являлся российский император, которого на месте представлял генерал-губернатор. Финляндия имела представительный сейм, Сенат, свою судебную и правовую систему, особый таможенный статус и местное самоуправление.

Переданной России по решению Венского конгресса (1815) большей части Варшавского герцогства был придан статус царства Польского, где царем являлся российский император, управлявший через своего наместника (верховного комиссара). В царстве имелись конституция, двухпалатный сейм (назначаемый царем Сенат и избираемая дворянами Посольская изба), исполнительные органы в лице государственного совета и шести министерств, своя армия, герб, гражданское законодательство, польский государственный язык, поддерживаемое властью католичество. Восемь воеводств управлялись воеводами и выборными советами. Поветы, на которые делились воеводства, управлялись поветовыми старостами, а самая низшая территориальная единица «гмин» – гминным сходом во главе с войтом. После восстания 1830–1831 гг. Николай I упразднил конституцию, сейм, Госсовет, армию, ввел «органический статут», заменил министерства комиссиями, воеводства и поветы – губерниями и уездами, установил общероссийские законы, органы управления под началом наместника.

Три прибалтийские губернии были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство, сохранены сословные органы баронов-помещиков, их привилегии, свобода крестьян, отменен Литовский статут, ограничены права Курляндии и Ливонии.

Управление присоединяемыми в течение всей первой половины XIX в. землями Кавказа складывалось в различных формах по общероссийскому образцу. Добровольно вошедшей в состав России Восточной Грузией (1801) управлял главнокомандующий, ставший председателем возникшего в 1803 г. Верховного Грузинского правительства. В 1812 г. в Грузинскую губернию включена территория Закавказья, отошедшая к России по Бухарестскому миру. В Азербайджане созданы провинции и магалы, ко-

торыми управляли соответственно коменданты из русских офицеров и магальные наибы из лояльных местных феодалов.

Образованная из Эриванского и Нахичеванского ханств Армянская область (1828) управлялась областными начальником и правлением с широкими функциями. В 1840 г. образована Грузино-Имеретинская губерния, куда вошли территории упраздненных Армянской и Имеретинской областей. В 1846 г. на ее месте возникли Тифлисская и Кутаисская губернии в составе Кавказского наместничества, образованного в ходе Кавказской войны в 1844 г.

До 1822 г. Сибирское генерал-губернаторство объединяло Тобольскую, Томскую, Якутскую губернии. По предложению генерал-губернатора Сибири М.М. Сперанского были созданы Западно-Сибирское генерал-губернаторство (Тобольская, Томская губернии и образованная Омская область) и Восточно-Сибирское генерал-губернаторство (образованные Иркутская, Енисейская губернии, Якутская область, Охотское, Камчатское, Троицкосавское управления). В отличие от Европейской России в управлении Сибирью громадную долю составляли функции содержания каторжан и поселенцев. Администрация опиралась на местную знать. На присоединенных землях проводилась политика русификации, унитаризации государственного устройства и управления.

Таким образом, в ходе административных преобразований первой половины XIX в. возможности модернизации государственного управления на основе конституции, представительства, правового государства и гражданского общества не были реализованы. Государственное управление базировалось по-прежнему на таких средневековых устоях, как абсолютизм, вотчинно-поместное начало, крепостничество, сословность.

В отличие от эволюции управления в Европе и Америке в России происходило усиление самодержавия, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, и полицизация. Это обозначило вступление самодержавного управления в фазу формирования полицейского государства. Поражение в Крымской войне обнажило несостоятельность государственного устройства России, поставив страну перед выбором: революция «снизу» или реформы «сверху».

## Вопросы и задания

1. Составьте таблицу «Проекты реформирования системы государственного управления первой четверти XIX в.»

|   | Введение к Уложению государственных законов М.М. Сперанского | Государственная уставная грамота П.А. Вяземского | Устав Российской империи Н.М. Муравьева | Русская правда П.И. Пестеля |
|---|--|--|---|-----------------------------|
| Форма правления                                   |  |  |   |                             |
| Гос. аппарат: высшие, центральные, местные органы |  |  |   |                             |
| Административно-территориальное деление           |  |  |   |                             |
| Земское, городское самоуправление                 |  |  |   |                             |

2. Какую роль в государственном управлении играла Императорская канцелярия? Назовите ее важнейшие отделения.
3. Назовите функции высших центральных учреждений Российской империи в первой половине XIX в. Почему они нередко переплетались?

## Проверочный тест

1. К главным особенностям социально-экономического развития России в первой половине XIX в. не относится:
- a) социальная дифференциация сельского населения;
  - b) завершение промышленного переворота;
  - c) складывание единого всероссийского рынка;
  - d) формирование новых социальных слоев.
2. Кризис административной системы управления в первой половине XIX в. обострился вследствие:
- a) коррупции в центральных и местных органах власти;
  - b) конфликта консервативной, либеральной и радикальной элит;
  - c) обострения международных противоречий;
  - d) разложения феодально-крепостнической системы.

3. Негласный комитет – это:

- a) кружок друзей императора Александра I, выступавших с либеральными законопроектами преобразования государства;
- b) сановники екатерининского царствования, настаивавшие на расширении функций Сената;
- c) участники дворцового переворота во главе с П.А. Зубовым, передавшие власть Александру I;
- d) группа высших сановников во главе с М.М. Сперанским, разрабатывавшая проект конституции страны.

4. Образование Государственной Думы с законодательными функциями предусматривалось в(о):

- a) Введении к Уложению государственных законов;
- b) Государственной уставной грамоте Российской империи;
- c) Уставе Российской империи;
- d) Русской правде.

5. Двухпалатный парламент согласно Уставной грамоте Новосильцева – Вяземского состоял из:

- a) Государственного Совета и Государственной Думы;
- b) Верховной думы и Палаты народных представителей;
- c) Сената и Посольской палаты;
- d) Народного вече и Державной думы.

6. Установление в России республики в форме унитарного государства предполагалось в проекте:

- a) М.М. Сперанского;
- b) Н.Н. Новосильцева;
- c) Н.М. Муравьева;
- d) П.И. Пестеля.

7. Для обсуждения сложных межведомственных вопросов в 1802 г. был учрежден:

- a) Негласный комитет;
- b) Непременный совет;
- c) Комитет министров;
- d) Государственный Совет.

8. Функции Комитета министров законодательно оформлены в:

- a) 1802 г.;
- b) 1810 г.;
- c) 1812 г.;
- d) 1826 г.

9. Попечительством над благотворительными и учебными заведениями занималось отделение собственной Е.И.В. канцелярии:

- a) Первое;
- b) Второе;
- c) Четвертое;
- d) Пятое.

10. Номинальной задачей Третьего отделения собственной Е.И.В. канцелярии являлась:

- a) защита государственной безопасности;
- b) признание вдов и сирот;
- c) заведование высшей политической полицией;
- d) управление государственными крестьянами.

11. Государственный совет не включал департамент:

- a) военных дел;
- b) дел царства Польского;
- c) гражданских и духовных дел;
- d) по делам Финляндии.

12. Государственный совет получил статус:

- a) совещательного органа;
- b) законодательного органа;
- c) верховной исполнительной власти;
- d) высшей судебной инстанции.

13. Действующее законодательство было систематизировано в:

- a) Полном собрании законов Российской империи;
- b) Своде законов Российской империи;
- c) Уложении государственных законов;
- d) Уставной грамоте Российской империи.

14. Какое министерство было учреждено позже:

- a) просвещения;
- b) военных морских сил;
- c) юстиции;
- d) полиции.

15. Общее учреждение министерств было введено в:

- a) 1802 г.;
- b) 1809 г.;
- c) 1810 г.;
- d) 1811 г.

16. Первоначально в компетенцию МВД не входило управление:

- a) государственной промышленностью и строительством;
- b) приказами общественного призрения;
- c) внешней торговлей;
- d) мануфактурными и медицинскими коллегиями.

17. Функции упраздненного министерства коммерции переданы:

- a) Министерству внутренних дел;
- b) Министерству финансов;
- c) Министерству госимущества;
- d) ГУ водяных и сухопутных путей сообщения.

18. Увеличение бюджетных поступлений от государственного сектора экономики было основной задачей Министерства:

- a) финансов;
- b) госимущества;
- c) внутренних дел;
- d) коммерции.

19. Министерство финансов не включало департамент:

- a) внешней торговли;
- b) мануфактур и внутренней торговли;
- c) Государственное казначейство;
- d) государственного коннозаводства.

20. К Министерству государственных имуществ не относился департамент:

- a) управления почт;
- b) госкрестьян;
- c) сельского хозяйства;
- d) лесного дела.

21. В 1826 г. было образовано Министерство:

- a) госимущества;
- b) полиции;
- c) императорского двора;
- d) просвещения.

22. Губернское правление состояло в ведомстве:

- a) Военного министерства;
- b) МВД;
- c) Третьего отделения Е.И.В. канцелярии;
- d) Сената.

23. Ведомственными органами Минфина в уезде являлись:

- a) казначейства;
- b) казенные палаты;
- c) палаты госимущества;
- d) полицейские станы.

24. Оформлением паспортов, подорожных и гербовых бумаг в уезде занимались:

- a) жандармское правление;
- b) казенная палата;
- c) полицейский стан;
- d) уездное казначейство.

25. Градоначальник управлял:

- a) только городом;
- b) городом с прилегающей территорией;
- c) несколькими соседними городами;
- d) только областными центрами.

26. Сельские старшины и волостные головы утверждались:

- a) губернаторами;
- b) Мингосимуществом;
- c) МВД;
- d) капитан-исправниками.

27. Градоначальник назначался:

- a) императором;
- b) губернатором;
- c) МВД;
- d) дворянским собранием.

## Реформы и контрреформы государственной власти во второй половине XIX в.

### 1. Предпосылки изменения государственного управления во второй половине XIX в.

После поражения в Крымской войне, в условиях нарастающего революционного подъема обострился кризис верхов, проявившийся в активизации либерально-оппозиционного движения среди части дворянства, понимавшей необходимость политических и социальных перемен. «Севастополь ударил по застоявшимся умам», – писал об этом времени историк В.О. Ключевский.

Правительство встало перед выбором: либо сохранить существовавшие в стране крепостнические порядки и в конечном счете поставить под угрозу существование самодержавия в России, либо приступить к проведению реформ, первостепенной из которых была отмена крепостного права.

Выбрав второй путь, Александр II в январе 1857 г. создал **Секретный комитет** «для обсуждения мер по устройству быта помещичьих крестьян». В МВД была разработана правительственная программа крестьянской реформы, которая в виде императорских рескриптов была направлена в губернии. В соответствии с рескриптами в губерниях стали создаваться специальные комитеты для рассмотрения дела на местах, а подготовка реформы получила гласность. Секретный комитет был переименован в **Главный комитет** по крестьянскому делу. Подготовленные предложения и программы поступали на обсуждение в **Редакционные комиссии**. Несмотря на имеющиеся различия во мнениях, окончательный вариант проекта реформы, претерпевший ряд изменений, был подписан императором 19 февраля 1861 г., а 5 марта были опубликованы важнейшие документы, регламентировавшие проведение реформы: «Манифест» и «Общие положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости».

Крестьяне получали личную свободу и могли теперь свободно распоряжаться своим имуществом, заниматься торгово-промышленной деятельностью, покупать и подавать недвижимость, поступать на службу, получать образование, вести свои семейные дела. В собственности у помещика оставалась вся земля, но ее часть

– сокращенный земельный надел – «усадьбу» он был обязан передать крестьянам в пользование. Крестьяне получили освобождение с землей, которой могли пользоваться за фиксированный оброк или отбывание барщины. Крестьяне не могли отказаться от этих наделов в течение 9 лет. Для полного освобождения они могли выкупить в собственность усадьбу и надел, после чего становились крестьянами-собственниками. До этого времени устанавливалось «временнообязанное положение».

Новые размеры наделов и платежей крестьян фиксировались в особых документах – «уставных грамотах», которые составлялись на каждое селение в течение двух лет. «Временнообязанное» положение крестьян прекращалось после перевода на выкуп, который стал обязательным только через 20 лет (с 1883 г.). При заключении сделки крестьяне выплачивали 20% от суммы, а остальные 80% платило помещикам государство. Предоставленную государством ссуду крестьяне должны были выплачивать ежегодно в виде выкупных платежей в течение 49 лет.

Крестьянская реформа 1861 г. привела к изменениям в социально-экономическом укладе страны, что вызвало необходимость трансформации политической системы. Царизм попытался приспособить старую политическую систему самодержавия к новым условиям, что инициировало реформы местного земского и городского самоуправления, суда, финансов и др.

## **2. Преобразование системы органов высшего и центрального управления**

Система органов высшего государственного управления не претерпела в ходе реформ принципиальной перестройки. Государственный совет как высшее законосовещательное учреждение интенсифицировал свои функции в период подготовки реформ, но был существенно ослаблен при Александре III. Собственная Е.И.В. канцелярия сохранила обособленный статус при перераспределении функций между отделениями. Дела Третьего отделения переданы в ведение МВД, объединившего все репрессивные карательные органы в мощное централизованное административно-полицейское ведомство. В 1882 г. упразднено Второе отделение, предметы ведения переданы в Госсовет. Четвертое отделение канцелярии преобразо-

вано в 1880 г. в Собственную Ее Императорского Величества канцелярию. Оставшееся Первое отделение обрело значение ближней канцелярии царя и высшего органа государственного управления.

Комитет министров приобрел в пореформенное время характер высшего административного учреждения, сочетал функции законосоветательного и распорядительного органа, использовался императором для принятия решений в обход Госсовета. Указом 12 ноября 1861 г. учрежден **Совет министров**, наделенный статусом высшего при императоре органа. Совет действовал нерегулярно и без регламента, выполнял роль полуофициальных совещаний при императоре. В 1882 г. новое учреждение прекратило существование.

Реформы 1860-1870-х гг. повлияли на функции, деятельность, организационную структуру Сената. В 1864 г. Сенат приобрел кассационные функции, в 1872 г. в Сенате учрежден высший судебный орган по политическим делам. Превращение Сената в высший суд империи придало ему репрессивно-карательные функции среди высших органов государственного управления.

Святейший синод сохранил в пореформенное время дореформенные функции, аппарат. Через него усилилось идеологическое влияние монархии на все слои общества, особенно после назначения в 1880 г. на должность обер-прокурора К.П. Победоносцева – последовательного сторонника охранительно-консервативного курса. В составе Синода учрежден Совет по церковно-приходским школам (1883), который управлял растущей сетью народных учебных заведений.

В середине XIX в. функционировало 12 органов центрального управления: министерства внутренних, иностранных дел, военных сухопутных и морских сил, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения, государственного казначейства, государственных имуществ, а также на правах министерств главные управления путей сообщения, ревизии государственных счетов. На особом положении было министерство императорского двора и уделов.

МВД превратилось в главный орган центрального управления пореформенной России. Наряду с полицейскими задачами оно выполняло административно-хозяйственные функции, активно готовило и реализовывало реформы, собирало необходимые сведения через центральный статистический комитет, организовало управление бывши-

ми крепостными и государственными крестьянами. В МВД вошло на правах главного управления почтово-телеграфное ведомство, функционировали новые хозяйственный и медицинский департаменты, управления по переселенческим делам, воинской повинности, дворянства, местного хозяйства. МВД осуществляло надзор за цензурными комитетами, типографиями, библиотеками, книжной торговлей и др. Особый статус придан МВД созданием в 1880–1883 гг. департамента полиции. На него возложены задачи предупреждения и пресечения преступлений, охраны общественной безопасности и порядка. Министр внутренних дел являлся шефом отдельного корпуса жандармов, который также вошел в состав министерства.

Министерство финансов решало задачи обеспечения стабильности финансирования, контроля государства за финансовой сферой, накопления средств на нужды государства, индустриализации и экономической модернизации, железнодорожного строительства, проведение денежной реформы и др. Через созданный в 1864 г. департамент торговли и мануфактур осуществлялось государственное управление казенной промышленностью и попечительство частной промышленностью и торговлей. Департамент торговли и мануфактур ведал **фабричной инспекцией**, которая наблюдала за защитой интересов предпринимателей и рабочих. Созданный в 1896 г. комитет по техническим делам расширил влияние Минфина на организацию технического изобретательства. Особая канцелярия по кредитной части управляла казенными банками, контролировала частные, проводила все операции по заключению займов, платежам по ним процентов, вела государственную долговую книгу. Департамент податей и сборов разделен на два. Системами прямого обложения, натуральными повинностями занимался департамент окладных сборов. Созданный же в связи с возрастанием косвенных налогов департамент неокладных сборов заведовал акцизами (питейным, табачным, спичечным, керосиновым, свеклосахарным) и гербовыми, канцелярскими, паспортными, судебными, страховыми и другими пошлинами.

Совершенствованию финансовой сферы способствовал **Государственный контроль**, который имел статус министерства, возглавлялся государственным контролером. Этот орган участвовал в разработке бюджета, представлял в Госсовет годовой отчет об исполнении сметы, сверял проект росписи доходов и расходов на пред-

стоящий год с точки зрения законности. В составе аппарата контроля создавались отделы, департаменты для контроля за государственным кредитованием, расходом отдельными компаниями выделенных казной ссуд, за казенными банками. Государственный контроль имел ограниченные функции, не мог контролировать расходы собственной Е.И.В. канцелярии, Министерства двора, МИД, Синода, армии, Кредитной канцелярии, банков, где имелся внутриведомственный контроль.

В 1865 г. образовано **Министерство путей сообщения** на базе существовавшего с 1856 г. межведомственного Главного комитета железных дорог. На МПС было возложено как строительство государственных железных дорог, так и их эксплуатация. Министерство отказалось от имевшей место ориентации на частные железные дороги, упорядочило в 1882 г. управление казенными железными дорогами, ввело Устав железных дорог и на его основе в 1885 г. – единые организацию и порядок на всех железных дорогах страны.

Главной задачей Министерства госимуществ стала эксплуатация государственных незаселенных земель, лесов, недр и других имуществ с целью повышения их доходности и увеличения притока средств в казну государства. Были расширены функции Департамента земледелия, который в 1866 г. преобразован в Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности, ведавший развитием отраслей сельского хозяйства и кустарных промыслов. Министерству передали горное и ряд других ведомств. В 1894 г. оно было преобразовано в **Министерство земледелия и государственных имуществ**.

В условиях реформ Министерство народного просвещения изменило систему среднего образования. Новый устав гимназии (1864) декларировал принцип всеобщей средней школы, которая представлена двумя категориями: семиклассными классическими и реальными гимназиями с отличавшимися учебными планами и программами. Общий устав императорских российских университетов (1863) определил предметы ведения Минпроса, попечителя учебного округа, ректора, университетских совета и правления суда. Университеты получили широкие автономные права управления, самостоятельности в организации учебной, воспитательной, научной деятельности. Преподаватели, служащие университетов имели классные чины, номенклатуру государственных служа-

щих. Окончившие университет с ученой степенью лица податного состояния пользовались правами личного или потомственного почетного дворянского гражданства.

Однако в 1880-е гг. управление образованием перестроено в духе политической реакции. **Циркуляр 1887 г.** о «кухаркиных детях» ограждал вузы от молодежи из «низов», что сузило социальную базу подготовки специалистов для государственного управления и службы. **Университетский устав 1884 г.** отменил автономию университетского управления, профессорские коллегии, выборность ректора, деканов, профессоров; ликвидировал самодеятельные организации студентов, ввел правило отдавать в солдаты неблагонадежных студентов, протестующих против ограничения прав и льгот студенческой молодежи; увеличил в 5 раз плату за обучение.

### **3. Местное управление и самоуправление. Земская и городская реформы**

Местное управление было представлено царской администрацией в губерниях, областях, уездах, городах и волостях. В пореформенное время власть губернатора усилилась. Губернатор получил в 1866 г. право ревизии всех гражданских учреждений независимо от ведомства, в 1876 г. – право издавать обязательные для всех постановления, мог запрещать собрания, органы печати и др. По закону 1889 г. он стал председателем губернского присутствия – особого административно-судебного учреждения для крестьянских сословных органов, а также председателем органов надзора за ними. В структуре губернского управления появились распорядительный, лесоохранительный комитеты и присутствия по крестьянским, городским, фабричным, питейным, воинским делам, фабричные столы. В 1867 г. созданы губернские жандармские управления.

Управление уездом осуществлялось через нижний земский суд, капитан-исправника, а также через функционировавшие в уездах губернские ведомства (уездные казначейства, податные присутствия, присутствия питейных дел, крестьянских дел, воинской повинности и др.).

Городскую администрацию уездного города представлял городничий с канцелярией, подчинявшийся губернатору. В результате полицейской реформы земский суд и канцелярия городничего объе-

динены в единое **уездное полицейское управление** во главе с капитан-исправником. Во главе административных участков, на которые делился город, стояли полицейские частные приставы, участковые, околоточные, квартальные надзиратели. До конца XIX в. функционировали управы благочиния, которые затем заменили канцелярии обер-полицмейстеров, полицмейстеров, градоначальств. Увеличилось количество градоначальств, которые теперь создавались не только в портовых и пограничных, но других стратегически важных городах. Градоначальники заведовали городским управлением и благоустройством, председательствовали в особом по городским делам присутствии, в статистическом комитете, возглавляли городскую полицию, надзирали за торговлей, судоходством, почтой, состоянием крепостей, публичных зданий, присутственных мест и др. В 1876 г. градоначальники получили право издавать «обязательные постановления», имевшие силу государственного закона, а в 1886 г. – право ссылать подозрительных лиц. Государственное управление городами, уездами, губерниями приобретало ярко выраженный полицейский характер.

Другой особенностью пореформенного государственного управления является дополнение его новыми формами общественного управления.

Крестьянская реформа 1861 г. вводила общественное управление бывшими крепостными крестьянами. Экономическое объединение крестьян, принадлежавших прежде одному помещику получило название «сельское общество», которое было представлено сельским сходом и старостой. **Сельский сход** созывался старостой, выбирал старосту и должностных лиц сельского общества, назначал выборных на волостной сход, принимал приговоры и др. **Сельский староста** исполнял приговоры схода, распоряжения волостного управления и мировых учреждений, заведовал мирскими суммами, обеспечивал хранение общественного хлеба. Волостное управление составляли **волостной сход, старшина и крестьянский суд**. Последний ежегодно избирался сходом и рассматривал малозначительные гражданские и уголовные дела. Крестьянское управление ограничивалось пределами волости и сельского общества, не имея выхода на уездный и губернский уровень.

Становление земского управления связано с изданием «**Положения о губернских и уездных земских учреждениях**» (1864). В за-

дачи земств входило содержание путей сообщения, обеспечение продовольствия, благотворительность, прекращение нищенства, попечение о больницах, богадельнях, строительстве церквей, развитие местной торговли и промышленности, народное образование, медицинская и ветеринарная помощь, устройство тюрем, участие в делах почтовой, подводной, постоянной повинности и др.

Земскими учреждениями стали уездные и губернские **земские собрания**, а также уездные и губернские **управы**. Предусматривался выборный порядок формирования земских учреждений по трем сословным куриям (уездные землевладельцы, городские избиратели, выборные от сельских обществ) и квотам МВД. Число уездных гласных колебалось в пределах 14-100 чел., а губернских – 29-62 чел. Гласные избирались на три года. Представители царской администрации, кроме управляющих местной палатой госимуществ и удельной конторой, не могли участвовать в земствах.

Председатель уездной управы утверждался губернатором, а председатель губернской – МВД. Власть предусмотрела земское самофинансирование, установила дополнительно к государственным налогам и повинностям отдельные земские сборы и натуральные повинности, ограничив их объем относительно государственных налогов – более 60%. Другим недостатком была ограниченность земского управления уездным и губернским уровнем. Сочетание двух местных управленческих структур (государственное и общественное) нарушало единоначалие и целостность управления.

Реорганизация городского общественного управления началась с выходом нового **городового положения** (1870). Оно упразднило сословное управление, шестигласные сословные думы, ввело общественное городское управление, основанное на многосословности. На общественное управление было возложено попечение о городском хозяйстве и благоустройстве (содержание улиц, площадей, садов-парков, водопровода, канализации, освещения, транспорта; развитие торговли, промышленности, бирж, кредитных учреждений, рынков; строительство и содержание больниц, школ, театров, библиотек, музеев).

Новыми учреждениями согласно реформе стали городская **дума**, **управа** и **голова**. Выборы осуществлялись на основе имущественного, возрастного (с 25 лет) и оседлого цензов без сословных различий. Общее число гласных зависело от числа избирателей: 30 с 300 человек, плюс по 6 на каждые 150 избирателей свыше 300

до 72 гласных. Лишь в столице избирались 250, а в Москве – 180 гласных.

Дума избирала городского голову, управу, секретаря, учреждала постоянные и временные комиссии, проводила ежегодно не менее двух заседаний, которые назначались по усмотрению головы или требованию губернатора. Члены городской управы избирались на 4 года, половина их замещалась через 2 года. Управа вела всю текущую работу под руководством городского головы.

Городское общественное управление было основано на самофинансировании путем сборов с недвижимого имущества, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоянных дворов, съестных лавочек, с извозного и перевозного промыслов, лошадей, экипажей, собак и др. Размер сбора с недвижимости был установлен не выше 10% чистого дохода, или 1% его стоимости. Отдельные города получали пособия из государственного казначейства, земских сборов на основании особых постановлений. Отчетность городского общественного управления не подлежала ревизии государственных контрольных учреждений.

#### **4. Судебная и полицейская реформы**

В ноябре 1864 г. были утверждены и вступили в силу основные акты судебной реформы: Учреждения судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Реформа судебной системы закрепила новые принципы: отделение суда от администрации, создание всесловного суда, равенство всех перед судом, несменяемость судей и следователей, прокурорский надзор, выборность мировых судей и присяжных заседателей.

Создавались две судебные системы: местные (мировые судьи, уездные съезды, мировые суды) и общие суды (окружные суды, судебные палаты, кассационные департаменты Сената).

Мировые судьи избирались уездными земскими собраниями и городскими думами. Достаточно высокий имущественный и образовательный ценз практически закрывал доступ на эту должность представителям низших классов. Мировой округ включал в себя уезд и входящие в него города. Округ делился на мировые участки, в пределах которых осуществлялась деятельность мировых судей.

Окружные суды учреждались на несколько уездов и состояли из председателя и членов. Новым институтом были **присяжные заседатели**. Присяжным заседателем могло стать лицо в возрасте от 25 до 70 лет, обладающее цензом оседлости (2 года). Не могли включаться в списки священники, военные, учителя, прислуга и наемные рабочие. При окружных судах учреждался институт **следователей**, осуществлявших под надзором прокуратуры предварительное расследование преступлений.

На судебные палаты возлагались дела по жалобам и протестам на приговоры окружного суда, а также дела о должностных и государственных преступлениях по первой инстанции.

Кассационные департаменты Сената рассматривали жалобы и протесты, просьбы о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам приговоров, вошедших в законную силу, и дела о служебных преступлениях. В 1872 г. было учреждено также **Особое присутствие** Сената, рассматривающее политические дела особой важности.

В ходе проведения реформы изменились функции прокуратуры: поддержание обвинения в суде, надзор за деятельностью судов, следствия и местами лишения свободы. Прокурорская система возглавлялась **генерал-прокурором**. При Сенате учреждались должности двух **обер-прокуроров**, а в судебных палатах и окружных судах – должности прокуроров и товарищей прокуроров. Все прокуроры назначались императором по представлению министра юстиции. Формирование принципов состязательности в судебном процессе потребовало создания нового специального института – **адвокатуры** (присяжных поверенных). Руководящим органом коллегии адвокатов стал Совет присяжных поверенных. Для удостоверения деловых бумаг, оформления сделок и других актов учреждалась система **нотариальных контор** в губернских и уездных городах.

В целом становление новых судов встретилось со значительными трудностями. Судебная реформа имела целый ряд противоречий: ограничение компетенции суда присяжных, особый порядок придания суду должностных лиц, недостаточное ограждение судебской независимости от администрации, наличие судебных учреждений с особой компетенцией (волостные, духовные, военные, коммерческие и инородческие суды). Все это постепенно готовило почву для надвигающихся контрреформ.

Согласно «Временным правилам об устройстве полиции» (1862) городская и уездная полиция были объединены в единую полицейскую систему. В уездах создавались уездные полицейские управления, в которые входили городничий со своей канцелярией, представлявшие уездный город, и земский исправник с земским судом, представлявшие уезд. В губернских городах руководство полицией осуществлял полицмейстер. Вся губернская полиция подчинялась губернатору и генерал-губернатору. Вершину полицейской пирамиды представлял министр внутренних дел. Ему же подчинялись включенные в 1880 г. в единую полицейскую систему губернские жандармские управления.

С отменой крепостного права достаточно длительное время готовилась «тюремная реформа». В 1879 г. все руководство тюремными заведениями сосредоточилось в Главном тюремном управлении. Изменилось положение заключенных, стал активно использоваться их труд, была создана система медицинского обслуживания. Но к заключенным могли применяться специальные виды наказаний. Указом 1863 г. были отменены телесные наказания для женщин, дополнительные телесные наказания, клеймение, ограничивалось применение розг. В армии отменялись шпицрутены, но сохранялись розги. В 1871 г. были отменены шпицрутены для ссыльных, в 1885 г. – розги.

## **5. Конституционный проект М.Т. Лорис-Меликова. Контрреформы 1880-1890-х гг.**

Логическим продолжением реформ 1860-1870-х гг. могло бы стать принятие умеренных конституционных предложений, разработанных министром внутренних дел генералом М.Т. Лорис-Меликовым, возглавившим в феврале 1880 г. Верховную распорядительную комиссию. Перед последней стояла задача пресечения революционной деятельности репрессивным путем и в то же время привлечения «умеренной части общества» на сторону самодержавия. В августе 1880 г. Лорис-Меликов ликвидировал Третье отделение Е.И.В. канцелярии, заменив его Департаментом полиции при МВД. А через год предложил императору поручить разработку программы реформ госуправления временным подготовительным комиссиям с привлечением в них представителей земств и городов, а

затем создать «Общую комиссию» и пригласить 10-15 выборных от нее в Госсовет для обсуждения поступивших законопроектов.

Однако убийство народовольцами императора Александра II 1 марта 1881 г. изменило общее направление правительственного курса. Александр III сразу же взял реакционный курс на охранение основ самодержавия. С этой целью он предпринял ревизию отцовских реформ, которая была оценена современниками в качестве контрреформ.

«Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», принятое в августе 1881 г., узаконило чрезвычайные меры, позволило объявлять любую местность на положении усиленной охраны, закрывать учебные заведения, торговые и промышленные предприятия, органы печати, приостанавливать деятельность земских собраний и городских дум, наделило военные суды правом по представлению МВД и генерал-губернаторов решать дела по законам военного времени.

Следующим шагом стало введение нового института местного управления – **участковых земских начальников** (1889). Согласно новому положению все уезды делились на 4-5 участков, в каждый из которых министром внутренних дел назначался земский начальник. Мировые судьи были упразднены. Земский начальник назначался на основе высокого имущественного ценза и дворянского происхождения. Он соединял административные и судебные функции в отношении крестьян, что явилось отступлением от реформ.

В уездных городах вместо мировых судей появились городские судьи, назначавшиеся министром юстиции. Второй инстанцией для всех этих судов стал уездный судебный съезд под главенством уездного предводителя дворянства и в составе уездного члена окружного суда, городских судей, нескольких земских начальников. Была ограничена гласность гражданского судопроизводства, суды получили расширенное право рассматривать дела при закрытых дверях. Кассационной инстанцией для волостных судов стали административные органы в лице губернских присутствий.

Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1890) стало второй **земской реформой**, которая усилила линию на огосударствление общественного управления. Вместо первой курии землевладельцев введена чисто сословная курия (съезд потомственных и личных дворян-землевладельцев), землевладельцы-недворяне

причислены к городской курии, где в 2,5 раза повышен имущественный ценз. Крестьянская курия вообще упразднена. Волостные сходы могли теперь только рекомендовать кандидатов в списки, из которых губернатор назначал гласных по рекомендации земских начальников. Срок избрания гласных возрос с трех до четырех лет.

Одновременно в земствах учреждено совмещение административных и выборных должностей, чиновники включались в состав земских собраний, расширен круг решений земств, которые могли быть приостановлены и были действительны только после утверждения губернатором. Председателям и членам управ присвоен статус государственных служащих, за 9-летнюю службу в управе губернатор мог представить к производству в I чин (коллежский регистратор, 14-й класс). Учреждено губернское по земским и городским делам присутствие под председательством губернатора по осуществлению контроля над всей деятельностью общественного управления. Из функций земств изъяты продовольственные дела, право облагать доходы от оборота, введена предельность земского обложения.

Новое **Городовое положение** (1892) перестроило городское самоуправление по земскому образцу. Были отменены городские избирательные собрания, избирательный налоговый ценз заменен имущественным, сокращена численность гласных, дозволено совмещение выборных и чиновных должностей, ограничены права городских дум. Для мелких городов введено так называемое «упрощенное управление»: сход домохозяев избирал собрание 12-16 уполномоченных, которое выбирало старосту и 1-2 помощников. В результате была усилена роль дворянства и расширен административно-полицейский надзор в данной сфере.

Контрреформами были затронуты также печать и система просвещения: были закрыты многие демократические и либеральные издания. Однако последовательно провести контрреформы, уничтожив буржуазные преобразования 1860-1870-х гг., правительству не удалось. Причиной этого стал новый подъем революционного движения, нарастающий с середины 1890-х гг. Курс на консервацию самодержавия в условиях развивающегося капитализма не только не мог укрепить государственность, но приводил к его ослаблению.

### Вопросы и задания

1. Составьте сравнительную таблицу «Реформы и контрреформы второй половины XIX в.»

| Реформа | Дата | Разработчики | Суть преобразования | Результаты, последствия |
|---------|------|--------------|---------------------|-------------------------|
|         |      |              |                     |                         |

2. Охарактеризуйте преобразования местного самоуправления Александром II и сопоставьте их масштабы с изменениями центрального государственного аппарата.
3. В чем заключается, по вашему мнению, прогрессивность реформ Александра II?
4. Чем были вызваны контрреформы Александра III? Раскройте их основное содержание.

### Проверочный тест

1. Реформаторское крыло правительства в середине XIX в. представляли:
  - a) С.С. Ланской;
  - b) В.А. Долгоруков;
  - c) М.Н. Муравьев;
  - d) А.И. Герцен.
2. В подготовке крестьянской реформы не участвовали:
  - a) Секретный комитет;
  - b) Негласный комитет;
  - c) Главный комитет;
  - d) Редакционные комиссии.
3. Согласно реформе 1861 г. крестьяне получили:
  - a) освобождение с землей;
  - b) личную свободу с землей за выкуп;
  - c) только личную независимость;
  - d) землю во временное пользование.
4. Во второй половине XIX в. Собственная Е.И.В. канцелярия сохранила в своей структуре:
  - a) только Первое отделение;
  - b) Первое и Третье отделения;
  - c) Первое и Второе отделения;
  - d) Первое, Третье, Четвертое отделения.

5. Совет министров:

- a) сочетал законосовещательные и распорядительные функции;
- b) использовался императором как противовес Госсовету;
- c) выполнял роль полуофициальных совещаний при императоре;
- d) заменил существовавший ранее Комитет министров.

6. МВД в пореформенной России не включало:

- a) Главное почтово-телеграфное управление;
- b) Управление по переселенческим делам;
- c) Отдельный корпус жандармов;
- d) Главный комитет железных дорог.

7. За защитой интересов предпринимателей и рабочих при Минфине наблюдал(а):

- a) Департамент торговли и мануфактур;
- b) Фабричная инспекция;
- c) Комитет по техническим делам;
- d) Комитет по труду.

8. Департамент неокладных сборов Минфина не заведовал:

- a) акцизами;
- b) судебными пошлинами;
- c) процентами с займов;
- d) гербовыми и канцелярскими сборами.

9. Государственный контроль мог контролировать расходы:

- a) канцелярии Е.И.В.;
- b) Синода;
- c) МИД;
- d) МВД.

10. Единое уездное полицейское управление возглавлялось:

- a) капитан-исправником;
- b) губернатором;
- c) городничим;
- d) обер-полицмейстером.

11. Председатель уездной земской управы утверждался:

- a) губернатором;
- b) МВД;
- c) уездным земским собранием;
- d) губернским земским собранием.

12. Выборный порядок формирования земских учреждений осуществлялся по:

- a) трем сословным куриям;
- b) только квотам МВД;
- c) трем сословным куриям и квотам МВД;
- d) в зависимости от специфики решаемого вопроса.

13. Выборы в городские учреждения самоуправления после реформы 1870 г. осуществлялись на основе:

- a) трех сословных курий;
- b) имущественного, возрастного и оседлого цензов;
- c) квот градоначальников и губернаторов;
- d) имущественного, возрастного и сословного цензов.

14. Городской голова согласно 1870 г.:

- a) назначался градоначальником или губернатором;
- b) избирался городской думой;
- c) определялся членами городской управы;
- d) утверждался капитан-исправником.

15. Общие суды по судебной реформе 1864 г. не включали:

- a) волостные суды;
- b) судебные палаты;
- c) окружные суды;
- d) коронные суды.

16. Институт присяжных поверенных – это:

- a) присяжные заседатели;
- b) следователи;
- c) сословные представители;
- d) адвокаты.

17. Реформа телесных наказаний не отменила применение:

- a) телесных наказаний для женщин;
- b) клеймения;
- c) шпицрутенов в армии;
- d) шпицрутенов для ссыльных.

18. Программа реформ госуправления М.Т. Лорис-Меликова предусматривала:

- a) превращение Госсовета в верхнюю палату парламента;
- b) создание нижней палаты парламента из земских депутатов;
- c) привлечение представителей земств и городов к законотворческой деятельности Госсовета;
- d) разработку и принятие демократической конституции.

19. Участковые земские начальники по реформе 1889 г. назначались:

- a) министром внутренних дел;
- b) уездным съездом земских начальников;
- c) министром юстиции;
- d) губернатором.

20. Согласно второй земской реформе 1890 г.:

- a) выделены курии потомственных и личных дворян;
- b) срок избрания гласных возрос до 5 лет;
- c) землевладельцы-недворяне причислены к городской курии;
- d) повышен имущественный ценз в крестьянской курии.

## **Кризис государственной власти и управления в 1900-1917 гг.**

### **1. Предпосылки кризиса самодержавной монархии**

Конец XIX – начало XX в. стали переломным периодом в отечественной истории. Страна вступила в полосу широкомасштабных политических потрясений, причины которых были во многом обусловлены отчетливо наметившимся на рубеже двух столетий своеобразием ее социально-экономического развития. После отмены крепостного права в России ускоренными темпами утверждается капитализм, причем уже с конца XIX в. наметились симптомы его перехода в монополистическую стадию. Однако процесс капиталистического развития России по многим существенным параметрам заметно отличался от западноевропейского варианта становления буржуазных структур.

В современной научной литературе принято говорить о трех моделях (эшелонах) развития капитализма. К странам первой модели могут быть отнесены государства Западной Европы и США, для которых характерно раннее, самопроизвольное зарождение капиталистических отношений, их длительное органическое развитие, известная синхронность созревания экономических, социальных, правовых, политических и культурных предпосылок перехода к капитализму.

В странах второй модели, к которым относилась Россия, становление буржуазных структур началось позднее, но осуществлялось более интенсивно вследствие необходимости преодоления отставания от обществ Запада. Процесс капиталистической эволюции протекал в условиях сохранения многочисленных остатков старых структур и под сильнейшим влиянием государства, являвшегося двигателем и гарантом развития. Потребность в форсированном преодолении экономической отсталости вела к ужесточению налоговой эксплуатации и росту социальной напряженности, перенесение передовых форм хозяйственной жизни на неподготовленную национальную почву порождало проблему адаптации населения, синтеза традиционных ценностей и ценностей индустриального общества.

Самодержавие во имя сохранения своих позиций проводило политику форсированной индустриализации. Российский капитализм рос как естественным путем «снизу», так и усиленно насаждался

«сверху». Докапиталистические структуры продолжали играть значительную роль в экономике, которая представляла многообразный и противоречивый комплекс хозяйственных укладов. Ситуация усугублялась разрывом между высшими слоями и основной массой населения России. Характерной чертой социального развития был рост маргинальных слоев, которые неизбежно оказывались одним из факторов общественной нестабильности, создавая благоприятные условия для распространения радикальных идей.

Либеральные реформы 1860–1870-х гг. не затронули основы государственного управления империи. К началу XX в. Россия оставалась неограниченной монархией. Политический курс самодержавия вырабатывался в острой борьбе различных придворно-бюрократических группировок. Вплоть до 1906 г. отсутствовало правительство в юридическом смысле. Руководители министерств действовали совершенно самостоятельно, подчиняясь только царским указаниям, и не были объединены общей политической программой. Правящие круги оказались не в состоянии выработать конструктивную программу решения наболевших проблем российской действительности, в первую очередь, решить аграрный вопрос. Надежды верхов укрепить свои позиции с помощью войны с Японией не оправдались. Неудачный ход боевых действий окончательно дискредитировал существующий строй.

## **2. Революция 1905-1907 гг.**

Революция 1905–1907 гг. стала первым крупномасштабным потрясением в ряду тех, которые пережила страна в начале XX в. Она явилась закономерным итогом всего пореформенного развития России, породившего острейшие проблемы.

Началом революции стал расстрел в Петербурге мирной рабочей демонстрации 9 января 1905 г. («Кровавое воскресенье»). Весть о расправе вызвала в стране бурю возмущения: в Москве, Риге, Варшаве, Тифлисе начались забастовки. Украину, Белоруссию, Поволжье, Закавказье охватили крестьянские волнения. 6 августа 1905 г. император издает Манифест о созыве представительного органа – Государственной Думы с совещательными правами. Власть императора, таким образом, по-прежнему оставалась неограниченной. Выборы в Думу предполагалось сделать многостепенными. Все изби-

ратели делились на три курии: землевладельческую (преимущественно помещики), городскую (крупные городские собственники) и крестьянскую.

Обещание созвать Государственную Думу являлось бесспорно уступкой со стороны самодержавия, но уступкой весьма скромной и запоздалой. В октябре 1905 г. разразилась Всероссийская политическая стачка, в которой участвовало около 2 млн чел. Вся жизнь страны была парализована. 17 октября 1905 г. Николай II подписал Манифест, обещавший населению демократические свободы, предоставление Думе законодательных функций, расширение избирательных прав.

Последовавшие акты реорганизовали Государственный совет в верхнюю палату российского парламента, Дума стала нижней. По новому закону Госсовет состоял из двух категорий членов: назначаемых монархом и выборных (6 членов от духовенства, 6 – от Академии наук и университетов, 12 – от промышленности и торговли, по одному – от каждого губернского земского собрания, 18 – выют дворянских обществ). Выборы в Думу осуществлялись по четырем избирательным куриям (к трем прежним добавлена рабочая). Для каждой курии устанавливалось разное количество ступеней: двухстепенные выборы для крупных землевладельцев и буржуа, четырехстепенные – для крестьян и трехстепенные – для рабочих. 23 апреля 1906 г. были опубликованы «Основные государственные законы Российской империи», где устанавливалось, что император осуществляет законодательную власть в единении с Госсоветом и Думой.

В отечественной историографии не выработана единая оценка Манифеста 17 октября 1905 г. Советские историки трактовали его как декларативный акт, не реализованный на практике. Защитники либеральной точки зрения рассматривают данное событие как превращение России в конституционную монархию. В последнее время наметилась тенденция интерпретировать 17 октября как «монархический конституционализм», дуалистическую монархию, в которой законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту. Россия обладала сегментарной государственной формой, которая предполагала определенное разделение ролей между различными государственными институтами при доминировании одного из них (императора).

Издание Манифеста 17 октября позволило царскому правительству выиграть время для перегруппировки сил. Еще во время Всероссийской октябрьской политической стачки начали создаваться Советы рабочих депутатов, которые осенью 1905 г. существовали более чем в 50 городах, в т.ч. в Петербурге и Москве. Царская администрация вынуждена была мириться с появлением зачатков новой власти в лице Советов. Осенью 1905 г. достигло апогея крестьянское движение. В национальных районах империи развернулось движение за независимость.

Ситуацию осложнял начавшийся парламентский кризис. Первая Дума (27 апреля – 8 июля 1906 г.), оказавшись леволиберальной по составу, вошла в конфликт с правительством и была распущена, просуществовав всего 72 дня. Одновременно в отставку ушел премьер-министр И.Д. Горемыкин. Новым главой правительства Николай II назначил министра внутренних дел П.А. Столыпина. Вторая Дума (20 февраля – 2 июня 1907 г.) по своему составу была левее первой. 1 июня П.А. Столыпин предъявил социал-демократической фракции обвинение в подготовке военного заговора. 3 июня Дума была распущена. Новый избирательный закон увеличил на 33% число выборщиков от помещиков и на 56% сократил – от крестьян. Третьеиюньский государственный переворот (новое Положение о выборах в Думу в нарушение Основных законов было утверждено царем без санкции Думы и Государственного совета) означал поражение революции 1905–1907 гг.

### **3. Третьеиюньская монархия и нарастание кризиса государственного управления**

Третьеиюньская монархия стала последней фазой эволюции российского самодержавия. Переворот 3 июня 1907 г. завершил процесс формирования российской разновидности бонапартистской государственности, типичной для эпохи перехода от абсолютизма к правовому государству. Известной двойственностью отличалась и социальная природа третьеиюньской монархии. Дворянство сохраняло статус первого сословия империи, но преобразования открыли буржуазии более широкие возможности. Благодаря новому закону о выборах в третьей Думе резко сократилось представительство левых партий. Самую крупную фракцию образовали октябристы, ко-

торые, поддерживая курс П.А. Столыпина, играли роль правительственной партии.

П.А. Столыпин выдвинул обширную программу преобразований, реализация которой должна была сделать невозможным новый революционный взрыв. Центральное место в ней занимали планы решения аграрного вопроса. Линия на разрушение общины дополнялась попытками ликвидировать крестьянское малоземелье. Наконец, были приняты энергичные меры по стимулированию переселенческого движения за Урал. Столыпинская аграрная реформа ускорила становление буржуазных структур в сельском хозяйстве России. Она способствовала социальному расслоению в деревне и тем самым создавала почву для острых социальных конфликтов.

Преобразование аграрного строя требовало реорганизации системы местного самоуправления. Этой цели служил проект земской реформы, предусматривавший ослабление жесткого бюрократического контроля над земствами. Проект реформы местного суда восстанавливал институт мировых судей, введенный в 1864 г. Отмена дискриминационных ограничений, установленных для неправославных церквей, разрешение перехода из православия в другие христианские веры, облегчение смешанных браков должны были смягчить остроту религиозной борьбы. Составными частями столыпинской программы являлись также проекты преобразования местной администрации, предусматривавшие укрепление губернского и уездного звеньев бюрократического механизма, проект введения всеобщего начального обучения, реформы в области рабочего законодательства.

Столыпинская программа встретила серьезную оппозицию справа. Главным объектом критики был проект преобразования органов местного самоуправления. В ходе предшествующих преобразований экономические позиции помещного дворянства ослабели, что заставляло его дорожить политическими привилегиями. Раздражение правых вызвала и политика П.А. Столыпина в отношении Думы. В консервативных кругах были сильны настроения в пользу ее ликвидации, сторонником которых являлся сам царь.

Своей кульминации эти конфликты достигли во время первого и второго «министерских» кризисов 1909 и 1911 гг., когда П.А. Столыпин дважды оказывался на грани отставки. 1 сентября 1911 г. глава правительства был смертельно ранен в Киеве при обстоятель-

ствах, не исключавших причастности к покушению высших чинов полиции.

Свертывание правительственной программы преобразований имело своим следствием нарастание противоречий внутри политической системы. Существенное влияние на дальнейшее развитие внутривластной ситуации в стране оказал расстрел мирного шествия рабочих Ленских золотых приисков 4 апреля 1912 г. В столь сложной обстановке прошли выборы в Думу четвертого созыва. Расстрел митинга путиловских рабочих 3 июля 1914 г. вызвал волну забастовок и демонстраций в столице, где начали сооружаться баррикады. Ситуацию в стране резко изменила начавшаяся в июле 1914 г. первая мировая война.

Вступление России в мировую войну первоначально оказало стабилизирующее влияние на внутривластную ситуацию. Либеральная оппозиция в начальный период войны (до весны 1915 г.) придерживалась линии на поддержание «внутреннего мира». Война оказала чрезвычайно сильное влияние на экономическое развитие России. Кризис боеснабжения армии вынудил царское правительство приступить к созданию государственной системы экономического регулирования. Рост военного производства происходил за счет интенсивной траты основного капитала промышленности и транспорта, что привело к кризисному состоянию важнейших отраслей народного хозяйства. Самым ярким симптомом этого стал продовольственный кризис, вызванный расстройством железнодорожного транспорта, нарушением хозяйственных связей между городом и деревней и спекуляциями.

Поражения на фронте весной 1915 г. дискредитировали власть. Противостояние власти и «общества» вылилось в политический кризис лета 1915 г. Большинство думских фракций объединилось в Прогрессивный блок, основным требованием которого была отставка кабинета И.Л. Горемыкина. С лета 1915 г. возрастает вмешательство в управление страной императрицы, Г.Е. Распутина и его окружения. Относительно влияния «старца» на государственные дела существуют разные мнения. В любом случае оно накладывало заметный отпечаток на работу правительственной машины и компрометировало власть.

### 3. Революция 1917 г.

Начало 1917 г. ознаменовалось самой мощной за весь период мировой войны волной забастовок. В январе в стачках участвовало 270 тыс. человек, причем почти половину всех бастующих составляли рабочие Петрограда и Петроградской губернии. Власть в городе переходила в руки восставших. Вечером 27 февраля начал действовать Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов под председательством Н.С. Чхеидзе, большинство в котором получили меньшевики и эсеры. Царское правительство фактически прекратило существование. На неофициальном совещании членов Государственной думы был образован Временный комитет во главе с председателем М.В. Родзянко. 2 марта Николай II отрекся от престола (сначала в пользу сына, а затем – брата Михаила). Возмущение, которое вызвало у рабочих и солдат столицы перспектива восшествия на трон Михаила, вынудила последнего 3 марта отказаться от притязаний на престол. 2 марта было сформировано Временное правительство под руководством председателя Всероссийского земского союза Г.Е. Львова.

Февральская революция была направлена против войны и старых порядков, однако не ликвидировала раскола в обществе. С одной стороны, он проявлялся по линии традиционализма (Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, сформировавшиеся на основе общинных традиций), с другой, по линии либеральной модернизации (Временное правительство, буржуазные партии, правые течения партий демократического социализма). Данное противоречие проявилось в противостоянии двух центров управления – Временного правительства и Петросовета.

Коренные вопросы революции продолжали оставаться нерешенными, быстро развивался процесс радикализации масс, углублялась дифференциация населения. Возникло три самостоятельных социально разнородных потока – буржуазно-помещичий, центристский и леворадикальный и соответствующие им партии (кадеты, меньшевики и эсеры, большевики). Уже весной 1917 г. общественное мнение в России также склонялось к идее диктатуры, которая должна прийти либо из буржуазно-помещичьего, либо из леворадикального лагеря.

Главная задача правительства состояла в разработке антикризисного управления страной. Однако Временное правительство не имело реальной власти, т.к. Петросовет приказом № 1 подчинил себе воинские части по всей стране. Программа правительства (Декларация 3 марта), согласованная с Исполкомом Петросовета, состояла из 8 пунктов:

- амнистия политзаключенным;
- свобода слова, печати, союзов, собраний, стачек, отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений;
- подготовка к созыву Учредительного собрания, которое устанавливает форму правления и конституцию;
- замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления;
- выборы в органы местного самоуправления;
- неразоружение и невывод воинских частей из Петрограда;
- устранение всех ограничений гражданских прав для солдат.

Таким образом, декларация ничего не говорила о решении аграрного, рабочего вопросов, о сроках созыва Учредительного собрания, выходе из войны. Ликвидация губернской администрации и полиции, функции которых должны были выполнять неготовые к этому органы местного самоуправления, привела к распаду страны. А всеобщая амнистия, распространявшаяся и на террористов, содействовала наводнению столицы самыми крайними радикалами. Отсутствие денежных средств явилось также одной из причин провала программы.

Функции центрального органа государственной власти и управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства. Несмотря на то, что три из них были коалиционными, доминирование сохранялось за кадетами. В состав Временного правительства были включены министерства труда, продовольствия, государственного призрения, вероисповеданий. Для выполнения текущей деятельности были созданы Канцелярия Временного правительства, Совещание товарищей министра, Малый Совет министров. Регулирование экономики осуществлялось посредством создания Главного земельного комитета, Общегосударственного продовольственного комитета, Экономического совета, Главного экономического комитета. Для управления Кавказом создан Особый

закавказский комиссариат; учреждены Временный комитет Донецкого бассейна, Временный комитет Уральского горнозаводского района и др. Координацию деятельности министерств осуществляло Юридическое совещание, при котором действовала Особая комиссия по составлению проекта конституции. 1 сентября 1917 г. Россия провозглашается демократической республикой.

Первыми лицами в губерниях являлись комиссары Временного правительства, которые отвечали за исполнение указаний центра. Земские самоуправления были созданы на всей территории, включая национальные районы. 15 апреля 1917 г. был принят документ, создававший муниципалитеты в 453 городах. Компетенция земских и городских учреждений значительно расширялась, в нее вошли заведование милицией по охране личной и общественной безопасности, обязанности по охране труда, право издавать обязательные постановления.

Параллельно формировалась и национальная власть – Центральная рада на Украине, Белорусская рада, Сфатул цэрий в Молдавии и др. С весны 1917 г. начал развиваться процесс распада империи, ликвидации централизованного унитарного государства и перехода к федерации. 17 марта Временное правительство объявило декларацию о вопросе независимости Польши. Финляндии было гарантировано осуществление ее конституционных прав. 20 марта был издан Декрет «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений». Все ограничения гражданских прав, связанные с религиозной или этнической принадлежностью, были сняты.

Нерешенность коренных вопросов революции усиливала утомление населения от бесконечных выборов и некоторое разочарование в демократии. Власть на местах не смогла обеспечить необходимый порядок. Левая оппозиция начала активную критику Временного правительства. В марте 1917 г. практически во всех городах страны были созданы Советы – организации рабочих, солдат и крестьян, революционным правительством которых являлся Петроградский совет. По инициативе последнего 27 марта – 3 апреля состоялось Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов, принявшее решения о созыве первого Всероссийского съезда Советов (2-24 июня), введении единообразия в организацию и соподчинение местных Советов и образовании областных объединений Советов.

Первое Временное правительство князя Г.Е. Львова просуществовало всего два месяца. Апрельский кризис, поводом для которого послужила нота Милюкова, привел к его отставке. 5 мая было сформировано первое коалиционное правительство, в котором 10 мест было у буржуазных партий, 6 – у социалистов. Первое коалиционное правительство (5 мая – 2 июля) пережило новый политический кризис, который был связан с забастовкой рабочих 29 заводов Петрограда. Первый Всероссийский съезд Советов поддержал антиправительственную демонстрацию на Марсовом поле, однако наступление на фронте позволило справиться с волнениями. 2 июля с выходом из правительства кадетов в знак протеста против уступок украинским «сепаратистам» и с расстрелом 3-4 июля мирной демонстрации в Петрограде формируется второе коалиционное правительство во главе с А.Ф. Керенским. С мятежом Верховного главнокомандующего генерала Л.Г. Корнилова, который 25 августа двинул войска на Петроград и потребовал отставки Временного правительства, разразился четвертый правительственный кризис. Последствием его стала большевизация Советов: 30 августа большевистским стал Петросовет (председатель Л.Д. Троцкий), а 5 сентября – Московский Совет (председатель В.П. Ногин). Была сформирована вооруженная опора Советов – Красная гвардия. 25 сентября было сформировано третье коалиционное правительство. Оно утвердило Положение о предпарламенте, получившем наименование Временного Совета Российской республики.

7 октября по указанию Ленина большевики покинули предпарламент. Реальная власть в столице все больше концентрировалась в руках большевистского Петросовета. 12 октября 1917 г. при нем был создан Военно-революционный комитет по обороне Петрограда, задачей которого являлось свержение правительства А.Ф. Керенского. 25 октября Керенский заявил, что Петроград находится в состоянии восстания. Предпарламент выступил с требованием подавить его, но перевес сил в Петрограде был на стороне восставших. В результате петроградского вооруженного восстания в стране была установлена советская власть.

### **Вопросы и задания**

1. Назовите основные предпосылки кризиса самодержавия в начале XX в.

2. Составьте таблицу «Сравнительный анализ российских революций начала XX в.»

|                               | Причины | Движ. силы | Характер | Итоги |
|-------------------------------|---------|------------|----------|-------|
| Революция 1905-1907 гг.       |         |            |          |       |
| Февральская революция 1917 г. |         |            |          |       |
| Октябрьская революция 1917 г. |         |            |          |       |

3. Составьте таблицу «Первый опыт политической многопартийности в России в начале XX в.»

| Партия | Время образования | Лидеры | Социальный состав | Предложения по реформированию управления |
|--------|-------------------|--------|-------------------|--|
|        |                   |        |                   |  |

4. В чем особенности положения Временного правительства? Что оно выполнило в области государственного строительства в России после Февральской революции?
5. Каковы основные факторы победы Октябрьской революции?

### Проверочный тест

1. Началом революции 1905-1907 гг. считается:

- расстрел в Петербурге мирной рабочей демонстрации;
- Всероссийская политическая стачка;
- Московское вооруженное восстание;
- расстрел митинга путиловских рабочих.

2. Согласно Манифесту 17 октября 1905 г. верхней палатой российского парламента становился:

- Государственный совет;
- Сенат;
- Совет рабочих депутатов;
- Государственная Дума.

3. Трехстепенные выборы в Думу были установлены для курии:

- землевладельцев;
- горожан;
- крестьян;
- рабочих.

4. Представительство в Госсовете не имели:
- a) священнослужители;
  - b) промышленники;
  - c) крестьяне;
  - d) рабочие.

5. Бонапартистская модель государственности сформировалась в России после издания:

- a) Манифеста 17 октября 1905 г.;
- b) Основных государственных законов Российской империи 23 апреля 1906 г.;
- c) Указа о роспуске Думы первого созыва 8 июля 1906 г.;
- d) Избирательного закона 3 июня 1907 г.

6. Столыпинская программа реформ не предусматривала:

- a) восстановления института мировых судей;
- b) усиления бюрократического контроля над земствами;
- c) введения всеобщего начального обучения;
- d) отмены ограничений для неправославного населения.

7. Первым председателем Временного комитета Государственной Думы 27 февраля 1917 г. стал:

- a) М.В. Родзянко;
- b) И.Л. Горемыкин;
- c) Н.С. Чхеидзе;
- d) Г.Е. Львов.

8. Николай II отказался от российского престола в пользу:

- a) сына Алексея;
- b) брата Михаила;
- c) жены Александры;
- d) Г.Е. Львова.

9. Председателем Временного правительства стал:

- a) М.В. Родзянко;
- b) А.Ф. Керенский;
- c) Н.С. Чхеидзе;
- d) Г.Е. Львов.

10. Декларация Временного правительства 3 марта 1917 г. не предусматривала:

- a) свободы слова, печати, союзов, собраний, стачек;
- b) подготовки к созыву Учредительного собрания;
- c) замены полиции народной милицией;
- d) разоружения и вывода воинских частей из Петрограда.

11. Россия была провозглашена демократической республикой:

- a) 2 марта 1917 г.;
- b) 3 марта 1917 г.;
- c) 15 апреля 1917 г.;
- d) 1 сентября 1917 г.

12. Представители Временного правительства на местах:

- a) губернаторы;
- b) комиссары;
- c) земские начальники;
- d) эмиссары.

13. Для выполнения текущей деятельности Временного правительства были созданы:

- a) Канцелярия, Совещание товарищей министра и Малый Совет министров;
- b) Главный земельный комитет, Главный экономический комитет и Совет министров;
- c) Юридическое совещание, Канцелярия и Экономический совет;
- d) Совещание товарищей министра, Юридическое совещание и Совет министров.

14. Компетенция земских и городских учреждений расширилась после февраля 1917 г. за счет:

- a) заведования милицией по охране безопасности;
- b) контроля над местными Советами депутатов;
- c) права иметь представителей в Особой комиссии при Юридическом совещании;
- d) обладания чрезвычайными полномочиями.

15. Временное правительство объявило декларацию о независимости:

- a) Финляндии;
- b) Польши;
- c) Молдавии;
- d) Украины.

16. Первое коалиционное правительство возглавил:

- a) М.В. Родзянко;
- b) А.Ф. Керенский;
- c) Г.Е. Львов;
- d) Л.Д. Троцкий.

17. Первое коалиционное правительство ушло в отставку из-за:

- a) антиправительственной демонстрации на Марсовом поле;
- b) забастовки рабочих Петрограда;
- c) выхода из правительства кадетов;
- d) созыва первого Всероссийского съезда Советов.

18. Временный Совет Российской республики – это:

- a) название второго коалиционного правительства;
- b) предпарламент третьего коалиционного правительства;
- c) революционный орган Советов;
- d) комитет по спасению революции.

19. Свержение правительства А.Ф. Керенского стало целью:

- a) Всероссийского совещания Советов рабочих и солдатских депутатов;
- b) Временного Совета Российской республики;
- c) Военно-революционного комитета по обороне Петрограда;
- d) Всероссийского съезда Советов.

20. Результатом петроградского вооруженного восстания в октябре 1917 г. стала(о):

- a) диктатура генерала Л.Г. Корнилова;
- b) установление советской власти;
- c) большевицкая диктатура;
- d) провозглашение буржуазно-демократической республики.

## Государственное управление в годы гражданской войны (1917-1920 гг.)

### 1. Становление советской системы управления

После победы Петроградского вооруженного восстания советская власть относительно бескровно установилась на значительной территории страны. Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Съезд сформировал новые органы власти. Верховным органом объявлялся **Всероссийский съезд Советов**. Между съездами функции высшего управления возлагались на **Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК)**. Председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, которого 8 ноября сменил Я.М. Свердлов. ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава. Отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций.

Новым правительством стал **Совет народных комиссаров (СНК)** под председательством В.И. Ленина. В его состав входили народные комиссариаты внутренних дел, земледелия, труда, торговли и промышленности, народного просвещения, финансов, иностранных дел, юстиции, продовольствия, почты и телеграфов, по делам национальностей, а также комитет по военным и морским делам. После создания левого блока с эсерами созданы наркоматы по дворцам республики, по городским и земским самоуправлениям, имуществу республики. Эсеры получили портфели наркомов внутренних дел, земледелия, по военным и морским делам, почт и телеграфов, юстиции.

II Всероссийский съезд Советов принял декреты о мире и земле. Согласно последнему помещичьи земли передавались в пользование крестьянам, делились по количеству работников или числу едоков в семье. 3 января 1918 г. ВЦИК проголосовал за принятие Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 5 января открылось Учредительное собрание, которое должно было утвердить Декларацию, но правозсеровское большинство отказалось от ее обсуждения. Спустя сутки левые эсеры, включенные во ВЦИК,

вместе с большевиками проголосовали за роспуск Учредительного собрания.

10-13 января 1918 г. проходил III Всероссийский съезд Советов (более представительный, чем Учредительное собрание). Он утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, избрал единый ВЦИК и начал создание единых органов рабоче-крестьянской власти. Компромиссом народнического и марксистского подходов к решению аграрного вопроса явился Закон о социализации земли, утвержденный съездом.

К началу 1918 г. были распущены старые органы управления, сформированы наркоматы. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован **Высший Совет народного хозяйства** (ВСНХ), который призван был руководить хозяйственно-экономической жизнью страны. Ближайшей задачей ВСНХ была организация рабочего управления на национализированных предприятиях и налаживание там социалистического производства. 28 октября 1917 г. НКВД принял постановление о создании рабоче-крестьянской милиции. При СНК была образована Всероссийская Чрезвычайная комиссия (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией и саботажем под председательством Ф.Э. Дзержинского. 15 января 1918 г. Ленин подписал Декрет «О рабоче-крестьянской Красной Армии», а 29 января – Декрет об организации рабоче-крестьянского Красного флота и создании наркомата морских дел.

На V Всероссийском съезде Советов (4-10 июля 1918 г.) была принята **Конституция РСФСР**. В ней провозглашались федеративный характер республики; отделение церкви от государства и школы от церкви, свобода слова, мнений, собраний для рабочих, обязанность всех граждан работать, обязанность всех военнослужащих защищать республику; право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России, уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам. Основным законом закрепил систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов изби-

рал ВЦИК (около 200 членов), который назначал Совнарком. Местное управление строилось на основе областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов, городских и сельских Советов.

С отказом принять ратификацию Брестского мира левые эсеры вышли из СНК, летом 1918 г. левый блок распался. Началась Гражданская война.

## 2. Государственная управленческая линия белого движения

Центрами формирования антибольшевистской власти были Новочеркасск и Екатеринодар, а с приездом из-за границы в октябре 1918 г. адмирала Колчака – Омск. В ноябре-декабре 1917 г. на казачьем Дону стали собираться сторонники Временного правительства, создавшие антисоветское белогвардейское правительство – **Донской гражданский совет** под руководством генералов М.В. Алексеева (финансы, вопросы внутренней и внешней политики), Л.Г. Корнилова (командование Добровольческой армией), А.М. Каледина (командование донским казачеством). В правительство были включены социалисты Б.В. Савинков, П.М. Агеев и В.П. Мазуренко. Попытки пригласить в правительство члена ЦК партии эсеров Н.В. Чайковского и Г.В. Плеханова не имели успеха. Таким образом, Донской гражданский совет был сформирован по принципу коалиции, направленной на консенсус всех антибольшевистских сил.

В основу деятельности совета была положена «Политическая программа Корнилова». В ней провозглашались общедемократические свободы и уничтожение классовых привилегий, восстановление свободы промышленности и торговли, право собственности, денационализация банков, формирование добровольческой армии, введение всеобщего начального образования, созыв Учредительного собрания, решение аграрного вопроса, сохранение рабочего законодательства Февральской революции, упразднение рабочего контроля и запрещение социализации предприятий, признание за отдельными народностями России прав на автономию, дальнейшее участие в первой мировой войне.

После гибели руководителей Донского гражданского совета А.М. Каледина, Л.Г. Корнилова и М.В. Алексеева первое общерусское антисоветское правительство распалось. Инициативу взял

главнокомандующий вооруженными силами юга России генерал-лейтенант А.И. Деникин. Опираясь на казачество и руководящее ядро генералитета, он объединил в антибольшевистском лагере громадную территорию (Дон, Северный Кавказ, Украину). Была создана межпартийная антибольшевистская организация **Национальный центр**, возглавляемая кадетами М.М. Федоровым, П.М. Милюковым и П.Д. Долгоруковым. Направлениями деятельности организации были составление законодательных проектов, агитационно-пропагандистская работа, налаживание контактов с руководящими кругами стран Антанты.

В октябре 1918 г. проходил Юго-Восточный краевой съезд кадетов в Екатеринодаре. Он признал недопустимой коалицию с эсеровскими правительствами Поволжья и Сибири, а также санкционировал вступление кадетов во всероссийское правительство, именуемое **Особым совещанием**. Разработанное кадетами «Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией» последовательно проводило принцип диктатуры. В соответствии с ним вся полнота власти принадлежала верховному главнокомандующему. На захваченной территории сохраняли силу законы, изданные до 25 октября 1917 г., т.е. формально признавалась юридическая деятельность Временного правительства. Особое совещание обсуждало вопрос о предложении великому князю Николаю Николаевичу Романову принять корону после освобождения России от большевиков.

Осенью 1918 г. наступил новый этап в гражданской войне. 18 ноября адмирал А.В. Колчак произвел в Омске военный переворот, установив военную диктатуру в Сибири, на Урале и Дальнем Востоке. Он принял титул «верховного правителя российского государства» и звание главноверха. Во главе антибольшевистских сил выступили буржуазия и помещики при поддержке войск 14 иностранных государств. В марте 1919 г. адмирал Колчак начал широким фронтом наступать от Урала к Волге, но не пошел на соединение с А.И. Деникиным, а решил первым войти в Москву. После поражения от большевиков он был пленен белочехами и 4 января 1920 г. издал указ о передаче власти Деникину.

### 3. Умеренно-социалистический проект преобразования государственности

В ходе гражданской войны возник третий центр власти – социалистические партии меньшевиков и эсеров, выступившие против белой и красной диктатур. После роспуска Учредительного собрания ЦК эсеров начал переброску депутатов в Сибирь, Поволжье и другие регионы для организации власти. 8 июня 1918 г. депутаты собрались в Самаре, где сформировали правительство – **Комитет членов Учредительного собрания** (Комуч). Целью его стала подготовка созыва Учредительного собрания.

В состав Комуча вошли Е.Ф. Роговский (председатель и управляющий ведомством охраны), П.Г. Маслов (ведомство земледелия), В.И. Алмазов (продовольствие), В.Н. Филипповский (торговля и промышленность), И.М. Майский (отдел труда), Д.Ф. Раков (финансы), И.П. Нестеров (пути сообщения) и т.д. Комуч посылал своих комиссаров на места, где формировались региональные органы эсеровской всероссийской власти. Местное государственное управление выполняли губернские и уездные уполномоченные. Низшей ступенью местного управления были сельский сход во главе со старостой в деревнях, квартальные советы в городах.

Правительство декларировало восстановление демократических свобод, 8-часовой рабочий день, созыв рабочих конференций и крестьянских съездов, деятельность фабзавкомов и профсоюзов. 30 августа 1918 г. в Самаре был создан Совет рабочих депутатов. Комуч отменил декреты Советской власти, возвратил фабрики, заводы и банки бывшим владельцам, объявил свободу частной торговли, восстановил земства и городские думы, признавал необходимость уравнительного распределения земли. Народная армия формировалась на принципах добровольного привлечения людей в войска или мобилизации.

В сентябре 1918 г. народная армия потерпела ряд поражений от Красной Армии, Комуч из Самары перебрался в Уфу, где уступил власть Уфимской директории. Комитет был переименован в Съезд членов Учредительного собрания, который был окончательно упразднен в декабре 1918 г. белогвардейцами. Ту же судьбу разделили другие демократические правительства умеренных социалистов: Верховное управление Северной области в Архангельске (предсе-

датель Н.В. Чайковского); Временное Сибирское правительство (П.Я. Дербер); Западносибирский комиссариат (председатель П.В. Вологодский) и т.д. Таким образом, «третий путь» в государственном строительстве повсеместно был прерван установлением власти белых или красных. Стать всероссийской властью лагерю центристов не удалось.

#### 4. Политика «военного коммунизма»

С июля 1918 г. после исключения левых эсеров из состава Советов решением V Всероссийского съезда в Советской республике установилась однопартийная система. РКП(б) получила неограниченное влияние в государственных и общественных структурах. Она закрепила в своих решениях такие основные принципы организации и деятельности государственного аппарата, как единство Советов и их полномочия, партийное руководство, демократический централизм, равноправие национальностей, социалистическое планирование и пр.

Для непосредственного руководства армией и флотом 2 сентября 1918 г. был создан **Революционный военный совет Республики** (РВСР). Председателем являлся нарком по военным и морским делам (Л.Д. Троцкий), члены назначались СНК. В ноябре 1918 г. был образован полевой штаб, осуществлявший непосредственное руководство военными действиями. 30 ноября 1918 г. ВЦИК учредил верховный орган управления – **Совет рабочей и крестьянской обороны** под председательством Ленина. Новый орган был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств. Важным звеном в государственной системе являлась армия. В июле 1918 г. на V Всероссийском съезде был законодательно оформлен переход ко всеобщей воинской повинности.

Гражданская война отрезала от Советской республики Украину, Сибирь, Урал, Кавказ. Поэтому главной задачей в этих условиях была мобилизация всех оставшихся ресурсов на нужды обороны. В кратчайшие сроки большевики создали систему чрезвычайных мер антикризисного управления экономикой, получившую название **«военный коммунизм»**.

На основании декрета от 26 июня 1918 г. было национализировано 2500 предприятий. Высшим органом управления промышленностью оставался ВСНХ, в структуре которого имелись отделы снабжения, нормирования и финансов, а также производственные отделы (горный, металла, текстильный и др.). Оперативное руководство предприятиями каждой отрасли было сосредоточено в главных комитетах – **главках** (всего 42 учреждения). Все предприятия каждой отрасли подчинялись своему главку – отделу ВСНХ. Все экономические, денежные отношения прекращались, в управлении использовались исключительно административные методы. Предприятия бесплатно получали от государства все необходимое для производства, бесплатно отдавали готовую продукцию. Такая система управления не могла остановить разруху в целом, но смогла мобилизовать военную промышленность.

Особое место в политике военного коммунизма отводилось **продразверстке**, по которой крестьяне обязаны были сдавать все излишки продукции государству для снабжения армии и рабочего класса. После сдачи продукции крестьяне получали квитанции, дающие право на получение промышленных товаров. Так был налажен натуральный обмен между городом и деревней, являвшийся мерой административно-внеэкономического порядка.

В 1918 г. была образована продовольственная инспекция для контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации Наркомата государственного контроля в **Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции** в октябре 1920 г.. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения с контрольными советскими – ЦКК РКИ. Возросла роль общественных организаций: **Российского Коммунистического союза молодежи** (РКСМ), профсоюзов. Последние осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка.

Все эти меры позволили советским войскам в ноябре 1920 г. освободить Крым от войск П.Н. Врангеля – преемника Деникина. Деятели белого движения потерпели поражение, поскольку не сумели предложить программу, которая могла бы увлечь народ, не смогли выдвинуть руководителя общенационального масштаба и

сплотиться в единый фронт, создав слаженный механизм управления в условиях военного времени.

Большевики реализовали идею диктатуры пролетариата, обеспечили ликвидацию разделения властей и полновластие большевистской элиты через механизмы Советов. За первые три года советской власти численность управленческого аппарата увеличилась почти в пять раз, т.к. рыночные механизмы саморегулирования были заменены органами контроля над производством и распределением. РКП(б) распространила свое влияние на все сферы общества, постепенно срастаясь с государственными структурами. Гражданская война завершилась.

### **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте первые декреты советской власти. На решение каких вопросов они были направлены?
2. Какие принципы государственного устройства провозгласила Конституция РСФСР 1918 г.?
3. Сопоставьте проекты преобразования России, предлагаемые белым движением и умеренно-социалистическим блоком. Каковы их сильные и слабые стороны?
4. Что такое политика «военного коммунизма»? Чем продиктована необходимость ее введения? Каковы последствия данного политического курса?

### **Проверочный тест**

1. Верховным органом власти по решению II Всероссийского съезда Советов стал(о):

- а) Всероссийский центральный исполнительный комитет;
- б) Всероссийский съезд Советов;
- в) Совет народных комиссаров;
- д) Учредительное собрание.

2. Первым председателем ВЦИК был избран:

- а) Л.Б. Каменев;
- б) Я.М. Свердлов;
- в) В.И. Ленин;
- д) А.И. Рыков.

3. Председателем СНК стал:

- а) Л.Д. Троцкий;
- б) Я.М. Свердлов;
- в) В.И. Ленин;
- д) А.И. Рыков.

4. Народный комиссариат внутренних дел возглавил:

- a) А.И. Рыков;
- b) В.П. Милютин;
- c) Л.Д. Троцкий;
- d) Г.И. Ломов.

5. И.В. Джугашвили (Сталин) стал наркомом:

- a) почты и телеграфов;
- b) иностранных дел;
- c) по делам национальностей;
- d) торговли и промышленности.

6. Народный комиссариат просвещения возглавил:

- a) И.А. Теодорович;
- b) А.Г. Шляпников;
- c) И.И. Степанов;
- d) А.В. Луначарский.

7. После создания левого блока с эсерами дополнительно созданы наркоматы:

- a) по дворцам и имуществам республики, городским и земским самоуправлениям;
- b) земледелия, труда, продовольствия;
- c) по военным и морским делам, торговли и промышленности, финансов;
- d) юстиции, иностранных дел, по делам национальностей.

8. Декреты о мире и земле были приняты:

- a) II Всероссийским съездом Советов;
- b) III Всероссийским съездом Советов;
- c) Учредительным собранием;
- d) ВЦИК.

9. Решение о роспуске Учредительного собрания приняло:

- a) правозэсеро́вским большинством;
- b) левыми эсерами, включенными во ВЦИК;
- c) левыми эсерами вместе с большевиками;
- d) большевиками.

10. Создание единых органов рабоче-крестьянской власти началось в ходе работы:

- a) II Всероссийского съезда Советов;
- b) III Всероссийского съезда Советов;
- c) Учредительного собрания;
- d) Временного правительства.

11. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа была утверждена:

- a) II Всероссийским съездом Советов;
- b) III Всероссийским съездом Советов;
- c) Учредительным собранием;
- d) ВЦИК.

12. Для организации рабочего управления на национализированных предприятиях был учрежден(а):

- a) Комитет имуществ республики;
- b) Нарком торговли и промышленности;
- c) Высший Совет народного хозяйства;
- d) Всероссийская Чрезвычайная комиссия.

13. Всероссийская Чрезвычайная комиссия была возглавлена:

- a) Ф.Э. Дзержинским;
- b) В.И. Лениным;
- c) В.Е. Трутовским;
- d) Л.Д. Троцким.

14. Первая Конституция РСФСР была принята:

- a) II Всероссийским съездом Советов;
- b) III Всероссийским съездом Советов;
- c) IV Всероссийским съездом Советов;
- d) V Всероссийским съездом Советов.

15. Согласно Конституции Совнарком назначал:

- a) ВЦИК;
- b) Президиум ВЦИК;
- c) представители городских и губернских Советов;
- d) Всероссийский съезд Советов.

16. Донской гражданский совет возглавили:

- a) А.М. Каледин, Л.Г. Корнилов, М.В. Алексеев;
- b) Л.Г. Корнилов, Б.В. Савинков, П.М. Агеев;
- c) В.П. Мазуренко, Н.В. Чайковский, Г.В. Плеханов;
- d) Л.Г. Корнилов, М.В. Алексеев, А.И. Деникин.

17. Национальный центр был создан для:

- a) агитационно-пропагандистской работы;
- b) подготовки созыва Учредительного собрания;
- c) выполнения функций Донского гражданского совета;
- d) проведения Юго-Восточного краевого съезда кадетов.

18. Всероссийское правительство кадетов получило название:

- a) Национальный центр;
- b) Центросибирь;
- c) Особое совещание;
- d) Донской гражданский совет.

19. Правительство эсеров, сформированное в июне 1918 г., называлось:

- a) Особое совещание;
- b) Комуч;
- c) Центросибирь;
- d) Уфимская директория.

20. Для непосредственного руководства армией и флотом большевики организовали:

- a) Совет рабочей и крестьянской обороны;
- b) Революционный военный совет Республики;
- c) Ставка верховного командования;
- d) Комитет по спасению революции.

21. Система чрезвычайных мер антикризисного управления экономикой, созданная большевиками, называлась:

- a) «военный коммунизм»;
- b) продразверстка;
- c) диктатура пролетариата;
- d) рабоче-крестьянская инспекция.

22. Главная причина поражения белого движения заключалась в:

- a) отсутствии единого антибольшевистского фронта;
- b) непопулярности предлагаемой программы преобразований;
- c) слабости механизма управления в условиях военного времени;
- d) поддержке белых иностранными государствами.

## Советское государственное управление в 1920-1930-е гг.

### 1. Перестройка госуправления в послевоенный период

Выбор 1917 г. направил страну на осуществление радикальных преобразований на основе новых ценностных идеалов. Советский тип управления получил широкую поддержку, т.к. народ убедился в его способности выражать коренные интересы большинства.

Начавшееся весной 1921 г. введение нэпа, предусматривавшего отступление от принципов военного коммунизма (возрождение частного предпринимательства, введение свободы внутренней торговли и удовлетворение некоторых требований крестьянства), коснулось и государственного управления. Основными задачами стали отход от военно-коммунистического образа управления, упразднение чрезвычайных органов власти и приведение старого государственного аппарата в соответствие с новым типом государства.

**Совет труда и обороны (СТО)** теперь действовал на правах комиссии СНК, согласовывал деятельность ведомств, преимущественно в хозяйственном строительстве. В его состав входили наркомы ВСНХ, труда, земледелия, продовольствия, представители рабоче-крестьянской инспекции, профсоюзов. В 1923 г. он был преобразован в **Экономическое совещание** при СНК (ЭКОСО). Сужен объем функций Всероссийской комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем, которая в 1922 г. была реорганизована в **Государственное политическое управление (ГПУ)**. Судебные функции изъяты из ведения административных органов, сосредоточены в народных судах. В 1920-1936 гг. при СНК функционировала **Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности (ВЧК ЛБ)**, которая руководила обучением неграмотных и малограмотных взрослых с помощью добровольного общества «Долой неграмотность» во главе с Председателем ВЦИК М.И. Калининым. Упразднены ВРК, ревтрибуналы и другие чрезвычайные органы.

Восстановлена конституционная избирательная система: прямые выборы с открытым голосованием в сельские и городские Советы, многоступенчатые – в высшие органы власти и управления. Возросла роль съездов Советов всех уровней, а также ВЦИК, где усилена роль **Президиума**, созданы постоянные федеральные комиссии. Повышен статус высшего исполнительного и распорядитель-

ного органа – СНК, который перестроил в короткие сроки, упорядочил всю систему управления. С целью усиления надзора за государственным аппаратом возвышалась роль **Рабоче-крестьянской инспекции** (Рабкрин). Местные органы управления стали функционировать на основе специальных **Положений** о губернских, уездных, городских, волостных Советах и их исполкомах (1922). Упразднились совнаркомы губернских, городских Советов, существовавшие в годы интервенции и гражданской войны.

Эффективности управленческого механизма способствовало его функционирование в соответствии с перспективным планом **Государственной комиссии по электрификации страны** (ГОЭЛРО), утвержденным IX Всероссийским съездом Советов (1921). План был рассчитан на 10-15 лет и состоял из двух основных программ. Программа «А» предусматривала восстановление и реконструкцию довоенной электроэнергетики; «Б» – строительство 30 электростанций в основных регионах страны с учетом их природных ресурсов и потребностей развития промышленности.

Вместо отраслевой системы управления промышленностью вводилась территориально-отраслевая. После реорганизации ВСНХ руководство осуществлялось его главками через местные **советы народного хозяйства** (совнархозы) и отраслевые хозяйственные тресты. В системе госуправления возникли структуры, ведавшие сферами внутренней торговли (Комиссия СТО, Наркомат), концесий (Главный концессионный комитет), кооперации, кредита и др.

Судебная реформа, создание прокуратуры РСФСР как высшего органа правового надзора, реорганизация всех звеньев системы юстиции и правоохранительных органов, законодательства о правах граждан существенно повлияли на становление послевоенного управления в соответствии с советским характером демократии.

Нэповское государственное управление опиралось на конституционные основы, развитые и конкретизированные в гражданском, уголовном, земельном, гражданско-процессуальном, уголовно-процессуальном, трудовом кодексах, вступивших в действие в 1922 г.

Однако введение нэпа не прошло бесследно для партии большевиков, в которой начались дискуссии о сущности и политическом значении нэпа. Одни настаивали на демократизации системы управления, предоставлении профсоюзам широких хозяйственных прав («рабочая оппозиция»). Другие предлагали еще больше цен-

трализовать управление и фактически ликвидировать профсоюзы (Л.Д. Троцкий). Многие коммунисты вышли из РКП(б), считая, что введение нэпа означает реставрацию капитализма и измену социалистическим принципам. На X съезде РКП(б) были приняты резолюции, осуждающие «антимарксистские» взгляды «рабочей оппозиции». После съезда была проведена проверка идейной устойчивости членов партии, на четверть сократившая ее численность.

После этого были предприняты попытки покончить с партийным плюрализмом. В 1922 г. ГПУ обвинило 47 руководителей эсеровской партии в контрреволюционной деятельности. Трибунал ВЦИК приговорил 12 обвиняемых к смертной казни, остальных – к различным срокам тюремного заключения. Осенью 1922 г. из России было выслано 160 ученых и деятелей культуры, не разделявших большевистскую доктрину (т.н. «философский пароход»). Советское правительство нанесло удар по русской православной церкви и установило над ней контроль, несмотря на декрет об отделении церкви от государства. В 1922 г. под предлогом сбора средств для борьбы с голодом была конфискована значительная часть церковных ценностей. Патриарх Тихон был заключен под домашний арест. После его смерти в 1925 г. правительство воспрепятствовало избранию нового патриарха.

Укрепление единства партии, разгром политических и идейных противников позволили упрочить однопартийную политическую систему, в которой так называемая «диктатура пролетариата в союзе с крестьянством» на деле означала диктатуру ЦК РКП(б). Эта политическая система с небольшими изменениями продолжала существовать все годы советской власти.

## **2. Образование СССР**

К началу 1920-х гг. на территории страны существовало несколько независимых государственных образований, созданных на основе национально-территориального принципа: РСФСР, Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Армянская и Грузинская советские социалистические республики, а также Бухарская и Хорезмская народные советские республики, Дальневосточная республика. В годы гражданской войны между РСФСР, Украиной и Белоруссией был заключен военно-политический союз (июнь 1919),

согласно которому объединялись вооруженные силы и вводилось единое военное командование, представители республик были включены в состав высших органов государственной власти и управления. Однако отсутствие правовых норм, регулирующих отношения центральных и местных (республиканских) органов власти, вызывало между ними конфликты.

Сложившаяся между советскими республиками форма объединения получила название договорной федерации. Ее своеобразие заключалось в том, что российские управленческие структуры играли и роль общегосударственных органов власти. Республиканские компартии были включены в состав РКП(б) на правах областных парторганизаций. Это же одновременно несколько ограничивало суверенитет независимых государственных образований.

С окончанием гражданской войны во взаимоотношениях республик сохранилось политическое и углубилось экономическое сотрудничество. В 1920-1922 гг. все советские республики заключили с РСФСР и между собой двусторонние соглашения о хозяйственном и дипломатическом союзе. Увеличивалось число общесоюзных хозяйственных наркоматов. Возросла роль ВЦИК как общесоюзного органа власти. Республики передавали правительству РСФСР право представлять и защищать их интересы на международной арене. Азербайджан, Армения и Грузия в 1922 г. образовали Закавказскую советскую социалистическую федерацию (ЗСФСР), Конституция которой была подобна Конституции РСФСР.

Задачи восстановления и развития хозяйства республик, укрепления советского политического строя и обороноспособности потребовали совершенствования существующих договорно-федеративных связей. Нуждался в более четком определении статус Совета Труда и Оборона РСФСР и Наркомфина РСФСР, росло недовольство приоритетным положением РСФСР в договорной федерации на местах. Весной 1922 г. высшие партийные органы Украины, Белоруссии и Закавказской федерации заявили о необходимости «уточнения» взаимоотношений между республиками, конкретизации их прав и обязанностей.

В августе 1922 г. Политбюро ЦК РКП(б) образовало комиссию для подготовки законопроекта о новой форме государственного объединения. Сталин, возглавлявший народный комиссариат по делам национальностей РСФСР, разработал план, предусматривав-

ший включение в состав РСФСР Украинской, Белорусской и Закавказских республик на правах автономии. С Бухарской и Хорезмской народными республиками и с ДВР предлагалось сохранить прежние договорные отношения. Этот план ущемлял суверенные права народов, и потому большинство партийно-государственных руководителей республик высказались против него. В октябре-ноябре 1922 г. после обсуждения вопроса о форме государственного объединения была принята идея Ленина об образовании союзного государства как федерации равноправных республик.

В декабре 1922 г. во всех республиках состоялись съезды Советов, участники которых одобрили предложение Ленина. Были избраны делегации для подготовки документов о создании **Союза Советских Социалистических Республик**. Первый Всесоюзный съезд Советов 30 декабря 1922 г. утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. Декларация провозглашала принципы добровольности объединения, равноправия республик и их право свободного выхода из союза. Договор определял систему союзных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения с республиканскими управленческими структурами. На съезде был избран ЦИК СССР. Исполнительную власть вплоть до принятия Конституции нового государства должен был осуществлять Совнарком РСФСР. В июле 1923 г. II сессия ЦИК приняла Конституцию, которая была утверждена в январе 1924 г. II съездом Советов СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно ей новая Конституция РСФСР.

### **3. Становление союзной и республиканских систем управления в 1920-е гг.**

Формой государственного устройства СССР провозглашалась федерация республик с правом самостоятельного решения вопросов внутренней политики, юстиции, образования, здравоохранения и социального обеспечения. Отношения с иностранными государствами, осуществление внешней торговли, руководство транспортом и почтово-телеграфной связью входили в функции союзных ведомств. Союзные республики имели свои конституции, территории, органы власти и управления, правовую систему, гражданство в составе единого союзного государства. За каждой союзной республикой было сохранено право свободного выхода из Союза (статья 4).

Конституция устанавливала единое союзное гражданство для граждан всех республик. Столицей СССР объявлялась Москва. В области избирательного права неизменными остались принципы Конституции РСФСР 1918 г. Сохранялась многоступенчатость выборов и открытая система голосования при избрании депутатов в Советы. По-прежнему были лишены избирательных прав «эксплуататорские элементы» и служители религиозных культов.

Верховным законодательным органом становился **Всесоюзный съезд Советов**, а в перерывах между съездами – двухпалатный **ЦИК: Союзный Совет и Совет Национальностей**. Съезд Советов избирал соответствующее количество членов в Союзный Совет ЦИК пропорционально населению каждой республики. Совет Национальностей был образован из равного количества представителей союзных и автономных республик, автономных областей. Общесоюзному ЦИК предоставлялось право издания декретов, постановлений, обязательных для исполнения во всех республиках. Между сессиями ЦИК вся полнота законодательной, исполнительной и распорядительной власти передавалась его **Президиуму**. На верховные общесоюзные органы возлагалось определение основ народнохозяйственных планов, утверждение государственного бюджета, установление единой денежной системы. Их ведению подлежали разработка гражданского, уголовного и трудового законодательства, установление общих принципов развития в области просвещения и здравоохранения. Президиум ЦИК имел право решать возникающие между союзными республиками спорные вопросы.

Исполнительная власть принадлежала **Совету Народных Комиссаров СССР**. При нем были сформированы общесоюзные наркоматы, Госбанк, Госплан, **Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ)** для борьбы с контрреволюцией, шпионажем и терроризмом. Союзное центральное управление было представлено пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа; пятью объединенными, союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ, ВСНХ (до 1936 г. СТО СССР). Центральное республиканское управление состояло из пяти вышеназванных наркоматов, а также республиканских наркоматов (внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции).

Потребности планового управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствующих союзных и республиканских наркоматов, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности. Из НК путей сообщения выделен НК водного транспорта, из Наркомзема – НК зерновых и животноводческих совхозов. НК труда был слит с **ВЦСПС**, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры.

Специфическую роль играли союзный и республиканский наркоматы **Рабкрина**, их местные органы, опиравшиеся на низовые звенья в виде ячеек содействия, имевшиеся во всех производственных коллективах. Соединение в Рабкрине партийного и государственного начал обеспечивалось тесной организационной связью двух различных органов: а) Председатель **Центральной контрольной комиссии** (ЦКК) ВКП(б) назначался наркомом РКИ; б) члены Президиума ЦКК входили в состав коллегии и возглавляли отделы, управления и другие структуры НК РКИ; в) проводились совместные заседания Президиума ЦКК и коллегии НК РКИ. Такое соединение государственного начала с партийным обеспечило высокий авторитет Рабкрину. Совместная работа НК РКИ и ЦКК ВКП(б) прекратилась, когда оба органа упразднили в 1934 г., была создана **Комиссия партийного контроля** при ЦК ВКП(б), Комиссия исполнения при СНК СССР преобразована в **Комиссию советского контроля** при СНК, которая сосредоточилась на функциях контроля за исполнением решений правительства и осуществляла бюрократический контроль силами штатных контролеров без участия ячеек содействия.

Новая Конституция РСФСР 1925 г. исходила из концепции единого союзного конституционного пространства. В соответствии с новыми конституционными основами была проведена кодификационная работа, создано и уточнено республиканское законодательство. Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов – Положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России).

В 1924–1925 гг. было проведено национально-государственное размежевание в Средней Азии. На территории Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской народных республик образовались Узбекская ССР и Туркменская ССР. В 1929 г. в союзную республику была преобразована Таджикская АССР. Все вновь образованные республики вошли в состав СССР. Проводилась работа по уточнению границ союзных республик в Закавказье, Средней Азии и др. Так, Белорусской ССР передавалось несколько районов Витебской, Гомельской и Смоленской областей РСФСР, заселенных преимущественно белорусами. В процессе преобразования Таджикской автономии к ней отошел Ходжентский округ Узбекской ССР, население которого состояло в основном из таджиков. Недостаточно продуманное национально-государственное размежевание, проведенное в 1920-х гг., породило очаги будущих межнациональных конфликтов.

В 1920-е гг. изменилось территориально-административное деление страны: губернии, уезды, волости были преобразованы в области, районы, сельсоветы. Была проведена коренизация местного управления, аппарат которого формировался из лиц коренных национальностей. На их языках осуществлялось и местное делопроизводство. При приеме на государственную службу при прочих равных условиях преимущество отдавалось лицам, знающим местные языки. ВЦИК и СНК упразднили наркомнац, вместо которого при Президиуме ВЦИК был учрежден **Отдел национальностей** (1924).

Таким образом, союзное государственное управление пережило в 1920-е гг. процесс динамичного становления. Но уже на данном этапе в новой системе управления наметились серьезные противоречия. Органы власти и управления испытывали острый дефицит компетентных специалистов-управленцев. Недостаток общей и политической культуры основной массы трудящихся сказывался на качестве и эффективности управления, которые властная элита пыталась компенсировать приданием государственному управлению жесткого командно-административного и карательно-репрессивного характера. Правящая ВКП(б) брала на себя несвойственные политической партии управленческие административные и хозяйственные функции, встраивалась в систему государственной власти и управления.

#### 4. Преобразование государственного управления в 1930-е гг. Конституция СССР 1936 г.

Преобразование экономики и усиление централизаторских начал в управлении привели к формированию новой модели общества, к почти полному «огосударствлению» народного хозяйства. Произошедшие изменения в экономическом, социально-политическом и национально-государственном развитии Советского Союза с середины 1920-х гг. потребовали изменения Основного Закона. 5 декабря 1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов утвердил новую **Конституцию СССР**. Она зафиксировала характерные черты сформировавшейся в стране административно-командной системы. Советский Союз провозглашался социалистическим государством.

В Основном Законе были отражены перемены в национально-государственном устройстве СССР, появление новых союзных и автономных республик и областей. В связи с ликвидацией ЗСФСР возникли самостоятельные республики: Армянская, Азербайджанская и Грузинская ССР. Казахская и Киргизская АССР были преобразованы в союзные республики. Общее число союзных республик, непосредственно входящих в состав СССР, возросло до 11. Автономные республики приняли свои конституции. **Конституция РСФСР** принята 21 января 1937 г. XVII Всероссийским съездом Советов. Многие главы и статьи повторяли аналогичные пункты союзного документа.

Политическую основу страны составляли Советы депутатов трудящихся. Изменялась структура государственной власти: ее высшим законодательным органом становился **Верховный Совет**, состоявший из двух палат (Совета Союза и Совета Национальностей). В число его задач входило утверждение состава правительства СССР. Расширились обязанности общесоюзных наркоматов в области законодательства, народнохозяйственного развития, укрепления обороноспособности страны. Одновременно были неоправданно сужены права некоторых республиканских органов власти, в частности в законодательной сфере.

Законодательно была закреплена роль ВКП(б), которая согласно статье 126 представляла собой руководящее ядро всех общественных и государственных организаций трудящихся. Утвердилась официально практика совместных решений государственных и пар-

тийных органов на всех уровнях управления. Все больше государственных решений принималось совместно с партийными органами, а партийные решения воспринимались государственными органами как обязательные.

Социальная основа государства декларировалась как союз рабочих и крестьян при сохранении диктатуры пролетариата. На практике это выражалось в диктатуре ВКП(б). Социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства объявлялись экономической основой СССР. Эта собственность существовала в двух формах: государственной (шахты, заводы в промышленности, совхозы на селе) и колхозно-кооперативной.

В связи с ликвидацией бывших эксплуататорских классов и частной собственности были внесены изменения в избирательную систему: отменялись ограничения избирательного права для сельского населения, упразднялись система многоступенчатости выборов в государственные органы власти и открытое голосование. Конституция законодательно зафиксировала всеобщие, тайные, равные и прямые выборы в Советы всех уровней.

В соответствии с новой Конституцией СССР изменилось правовое обеспечение государственного управления. Было усовершенствовано гражданское, семейное, трудовое, уголовное право. Новое колхозное и земельное право учитывало **Примерный устав** сельскохозяйственной артели, принятый II Всесоюзным съездом колхозников-ударников в феврале 1935 г. Гражданам СССР гарантировались права на труд, отдых, образование, материальное обеспечение в старости. Труд объявлялся обязанностью каждого способного к нему гражданина. Комплексно укреплялась во всех отраслях управления трудовая дисциплина, установлены административные взыскания за опоздания на работу и прогулы (1938), введены единые трудовые книжки, проведена всесоюзная перепись населения (1939). Провозглашалась свобода религиозных культов, хотя одновременно вводилась свобода антирелигиозной пропаганды.

Возникновение двух десятков промышленных наркоматов усилило государственное управление бурно развивающейся индустриализацией страны. Из наркомтяжпрома выделились НК оборонной промышленности (1936), машиностроения (1937), из НК электростанций и электропромышленности – НК электропромышленности (1939), создан НК по строительству (1939). Развитию и специа-

лизации новых базовых отраслей способствовало образование наркоматов нефтяной и угольной промышленности на базе НК топливной промышленности.

Огосударствление управления охватило сферы науки и искусства. При правительстве были созданы всесоюзные комитеты по делам искусств (1936), кинематографии (1938), высшей школы (1936), регламентирован порядок присуждения ученых степеней, присвоения ученых званий, введен в действие типовой устав вуза (1938).

В сфере военного управления штаб РККА был преобразован в **Генеральный штаб** (1935), созданы НК Военно-Морского флота (1937), Военные советы РККА и ВМФ (1938). Было увеличено число военных округов и окружных военных советов, восстановлен институт военных комиссаров, введены персональные военные звания для командиров, принята присяга по новому тексту. С 1 сентября 1939 г. начал действовать Закон о всеобщей воинской обязанности. Перестроена судебная система и прокуратура. Органом судебного управления стал новый **наркомат юстиции**, который проводил и кодификацию законодательства.

Своеобразно применялся общемировой принцип назначения на ответственные должности доверенных лиц, который трансформировался в **номенклатурный принцип** партийного руководства. Партийные инстанции целенаправленно формировали персональный состав органов власти и управления. С их согласия назначались партийные и беспартийные кадры на государственные и общественные посты. К концу 1930-х гг. номенклатурный принцип охватил выборные органы власти, всю систему государственного и общественного управления, хозяйственные должности. Советы были властью для трудящихся через партийно-государственную администрацию, в руках которой все больше и больше концентрировалась власть и управление. Участие широких масс трудящихся в управлении становилось формальностью, прикрывавшей диктат партийно-государственной бюрократии.

### Вопросы и задания

1. Что такое новая экономическая политика? Какое значение она имела для системы государственного управления страны?
2. Сравните федеративный и автономный проекты образования СССР. Оцените достоинства и недостатки каждого. Какой вариант лег в основу Конституции СССР 1924 г.?

3. Чем, на ваш взгляд, было обусловлено принятие Конституции 1936 г.? Какие изменения она вносила в существующую систему союзного и республиканского управления в СССР?

### Проверочный тест

1. Основной задачей нэпа в управлении стало(а):
  - a) возрождение частного предпринимательства;
  - b) упразднение чрезвычайных органов власти;
  - c) замена продразверстки продналогом;
  - d) введение свободы внутренней торговли.
2. В 1923 г. Совет труда и обороны был преобразован в:
  - a) комиссию СНК;
  - b) ВСНХ;
  - c) Экономическое совещание;
  - d) Наркомат труда.
3. В 1922 г. ВЧК реорганизована в:
  - a) ВЧК по ликвидации безграмотности;
  - b) Государственное политическое управление;
  - c) Рабоче-крестьянскую инспекцию;
  - d) Военно-Революционный Комитет.
4. Программа «Б» плана ГОЭЛРО предусматривала:
  - a) реконструкцию довоенной электроэнергетики;
  - b) строительство 30 крупных электростанций;
  - c) введение территориально-отраслевой системы управления промышленностью;
  - d) создание национальной тяжелой промышленности.
5. Проект образования СССР Сталина предусматривал:
  - a) включение в состав РСФСР Украинской, Белорусской и Закавказских республик на правах субъектов федерации при независимости Бухары, Хорезма, ДВР;
  - b) включение в состав РСФСР Украинской, Белорусской и Закавказских республик на правах субъектов федерации при автономии Бухары, Хорезма, ДВР;
  - c) включение в состав РСФСР Украинской, Белорусской и Закавказских республик на правах автономии при независимости Бухары, Хорезма, ДВР;
  - d) включение Украинской, Белорусской, Дальневосточной и Закавказских республик, а также Бухары и Хорезма на правах автономии.

6. Статья 4 Конституции СССР могла быть изменена:

- a) при согласии всех республик;
- b) при решении РСФСР;
- c) при решении одной из союзных республик;
- d) при решении ВЦИК СССР.

7. Избирательных прав по Конституции 1922 г. лишались:

- a) малые народности;
- b) священнослужители;
- c) евреи;
- d) учителя.

8. К общесоюзным наркоматам относились:

- a) иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений;
- b) продовольствия, труда, финансов, почты и телеграфа;
- c) внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции;
- d) труда, финансов, РКИ, ВСНХ.

9. Наркомом Рабкрина являлся:

- a) руководитель союзно-республиканского ВСНХ;
- b) председатель ВЦСПС;
- c) председатель Центральной контрольной комиссии;
- d) глава Комиссии партийного контроля.

10. Отдел национальностей – это:

- a) верхняя палата ВЦИК;
- b) переименованный наркомнац;
- c) отдел при Президиуме ВЦИК;
- d) отдел при наркомате республики.

11. Конституция СССР 1936 г. была принята:

- a) V Всероссийским съездом Советов;
- b) VI Всесоюзным съездом Советов;
- c) VII Всесоюзным съездом Советов;
- d) VIII Чрезвычайным съездом Советов.

12. Высшим законодательным органом с 1936 г. становится:

- a) Всесоюзный съезд Советов;
- b) Верховный Совет СССР;
- c) ЦК ВКП(б);
- d) Президиум ЦИК СССР.

13. Ст. 126 Конституции СССР 1936 г. закрепляла:

- a) всеобщее избирательное право;
- b) право союзных республик на выход из СССР;
- c) руководящую роль ВКП(б);
- d) права на труд, отдых, образование.

14. Конституция 1936 г. законодательно зафиксировала:

- a) ограничения избирательного права для сельского населения;
- b) многоступенчатые выборы в государственные органы власти;
- c) всеобщие, открытые, прямые выборы в Советы;
- d) всеобщие, тайные, равные выборы в Советы.

15. Палатами Верховного Совета СССР являлись:

- a) Совет Союза и Совет национальностей;
- b) Союзный Совет и Совет национальностей;
- c) Совет народных депутатов и Совет национальностей;
- d) Совет Союза и Совет народных депутатов.

16. Примерный устав сельскохозяйственной артели:

- a) установил взыскания за опоздания и прогулы;
- b) закрепил колхозное и земельное право;
- c) оформил колхозно-кооперативную и государственную собственность на селе;
- d) ввел единые трудовые книжки.

17. Из наркомтяжпрома выделились в конце 1930-х гг. наркоматы:

- a) топливной промышленности и электростанций;
- b) нефтяной и угольной промышленности;
- c) электропромышленности и строительства;
- d) оборонной промышленности и машиностроения.

18. Наркомат нефтяной промышленности выделился из наркомата:

- a) топливной промышленности;
- b) угольной промышленности;
- c) электростанций и электропромышленности;
- d) машиностроения.

19. Принцип занятия руководящих должностей, оформившийся в СССР, назывался:

- a) номенклатурный;
- b) партийный;
- c) административно-командный;
- d) «телефонное право».

20. III Конституция РСФСР была принята:

- a) 10 июля 1918 г.;
- b) 5 декабря 1936 г.;
- c) 31 января 1924 г.;
- d) 21 января 1937 г.

## Особенности государственного управления в военные и послевоенные годы

### 1. Перестройка государственного управления с началом Второй мировой войны

Вторая мировая война качественно изменила условия деятельности органов государственного управления Советского Союза. Милитаризация становится составной частью общего курса на укрепление государственности, обеспечение безусловной власти центра над периферией, подавления сепаратистских, националистических настроений на местах. Ужесточены командно-административные методы государственного управления, партийное руководство всеми его структурами. ВКП(б) берет на себя все больше административных и хозяйственных функций, превращается в монопольный субъект государственной власти и управления. Партийное руководство сливается с государственным управлением, формируется партийно-советское управление.

После заключения 12 марта 1940 г. мирного договора с Финляндией расширилась территория Карельской АССР, которая в марте 1940 г. была преобразована в Карело-Финскую ССР (до 1956 г.). Присоединение в соответствии с советско-германскими пактами 1939 г. территорий Литвы, Латвии, Эстонии, Западной Белоруссии, Западной Украины, Бессарабии, Северной Буковины сопровождалось формированием новых органов государственного управления: парламенты были преобразованы в верховные советы, кабинеты министров – в совнаркомы.

Общесоюзное централизованное начало во всей системе государственного управления усиливалось. К августу 1940 г. в правительстве СССР имелось 25 общесоюзных наркоматов и 16 союзно-республиканских. Для координации их деятельности при СНК СССР созданы шесть **хозяйственных советов**: по металлургии и химии, машиностроению, оборонной промышленности, топливу и электрохозяйству, товарам широкого потребления, сельскому хозяйству и заготовкам. В ведение НКВД передано управление шоссейными и грунтовыми дорогами, управление государственной съемки и картографии, переселенческое дело, что привело в феврале 1941 г. к его разделению на два наркомата: Народный комисса-

риат внутренних дел и **Народный комиссариат государственной безопасности**, который руководил и внешней разведкой. В целях установления строжайшего контроля над расходом денежных средств 6 сентября 1940 г. создан **Наркомат госконтроля СССР**, которому переданы функции Комиссии советского контроля и Главного военного контроля.

Изменения коснулись военного управления. **Дисциплинарный устав** 1940 г. восстановил штрафные части. Указами Президиума ВС СССР были отменены военные комиссары, восстановлены генеральские и адмиральские звания. В мае 1940 г. наркомом обороны СССР назначен маршал С.К. Тимошенко. Проверка военного ведомства выявила такие недостатки, как отсутствие мобилизационного плана, общего и частных оперативных планов, Положения о полевом управлении войсками, запущенность штатного и табельного хозяйства, слабость подготовки среднего и младшего комсостава, значительный некомплект начсостава.

В июле 1940 г. утвержден новый состав **Главного военного совета** под председательством С.К. Тимошенко. В январе 1941 г. начальником Генерального штаба, заместителем наркома обороны назначен командующий Киевским военным округом Г.К. Жуков.

9 апреля 1941 г. реорганизован **Комитет Обороны**, которому придан статус чрезвычайного органа управления с конкретно определенными функциями. В него вошли К.Е. Ворошилов (председатель), И.В. Сталин, А.А. Жданов (заместитель председателя), С.К. Тимошенко, Н.Г. Кузнецов. Было усилено внимание к проблемам организации Красной Армии, оснащению укрепленных районов, развертыванию производства вооружений, увеличению выпуска самолетов, танков, артиллерии, военного судостроения и др.

## **2. Особенности советского управления в годы Великой Отечественной войны**

Нападение фашистской Германии 22 июня 1941 г. положило начало четырехлетней трагедии советского народа, тяжелому испытанию общественного строя, государственной власти и управления. Правительство призвало всех в первый же день войны сплотиться во имя защиты Отечества и победы над фашизмом. В директиве 29 июня 1941 г. о мобилизации всех сил и средств на разгром фашист-

ских захватчиков правительством и ЦК ВКП(б) поставлена задача перестроить всю работу на военный лад.

Государственное управление приобрело такие специфические черты, как милитаризм, экстремальность, чрезвычайность, директивность и др. Трудность заключалась в том, что до сих пор согласно Конституции СССР система государственного управления была ориентирована на мирный созидательный процесс и лишь в предвоенные годы частично трансформировалась применительно к условиям мировой войны. Сказались и такие факторы, как перестановка кадров в государственных органах, общественных организациях в связи с мобилизацией на фронт, обновление личного состава государственного аппарата за счет выдвижения людей, не подлежащих призыву и мобилизации в армию, не имевших необходимого опыта руководящей и административной работы.

Чрезвычайный характер придан всем звеньям управленческой системы: с одной стороны, милитаризированные конституционные органы выполняли чрезвычайные функции; с другой, создана система чрезвычайных неконституционных органов.

Особые функции были приданы образованной 2 ноября 1942 г. **Чрезвычайной государственной комиссии** по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников.

Первым чрезвычайным органом стала **Ставка Главного командования** (СГК), образованная 23 июня 1941 г. Председателем назначен нарком обороны маршал С.К. Тимошенко. В состав СГК вошли Сталин, начальник Генштаба РККА Г.К. Жуков, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, С.М. Буденный, Н.Г. Кузнецов. В функции СГК входило стратегическое руководство вооруженными силами. При Ставке существовал институт постоянных советников из 13 человек. Особенности состава и структуры Ставки породили ряд проблем ее деятельности. Громоздкость не позволила Ставке ни разу собраться в полном составе, часть военачальников сразу отбыла на фронты.

10 июля 1941 г. СГК упразднена и создана **Ставка Верховного командования** под председательством Сталина, который 8 августа стал именоваться **Верховным Главнокомандующим**. Еще 6 мая 1941 г. Секретарь ЦК ВКП(б) Сталин занял пост Председателя СНК СССР, соединив традиционно разделенные партийную и государственную власть. 19 июля он назначен наркомом обороны.

30 июня 1941 г. создан **Государственный Комитет Обороны** (ГКО) СССР, наделенный неограниченными полномочиями. Возглавил ГКО Сталин, что означало высшую степень централизации управления. В состав ГКО вошли первоначально В.М. Молотов, Л.П. Берия, К.Е. Ворошилов, Г.М. Маленков, с 3 июля в качестве уполномоченных А.И. Микоян (по снабжению обозно-вещевым имуществом, продовольствием и горючим), Л.М. Каганович (по воинским перевозкам). Образование ГКО придало фактически легитимность решениям Политбюро, куда входили приближенные к Сталину лица. Решения принимали председатель либо его заместители: В.М. Молотов (с 30 июня 1941 г.) и Л.П. Берия (с 16 мая 1944 г.) после консультаций с курировавшими соответствующие ведомства членами комитета.

На местах в наиболее стратегически важных регионах формировались и действовали областные и городские комитеты обороны. Эти местные чрезвычайные органы существовали в 60 городах страны. Они объединяли гражданскую и военную власть в городах, которые находились в зоне боевых действий и вблизи линии фронта.

Были созданы и вспомогательные чрезвычайные органы. 24 июня 1941 г. появился **Совет по эвакуации** в составе Н.М. Шверника и его заместителя А.Н. Косыгина. Совет действовал как орган при ГКО. Дополнительно в октябре 1941 г. образован **Комитет по эвакуации** продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности. В конце декабря 1941 г. оба органа реорганизованы в **Управление по делам эвакуации** при СНК СССР, имевшее соответствующие управления в республиках, краях и областях, эвакуопункты на железных дорогах. Подобными чрезвычайными органами стали также **Комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии**, **Комитет по разгрузке транзитных грузов**, **Транспортный комитет**.

Своеобразными функциями обладало созданное 8 декабря 1942 г. **оперативное бюро** при ГКО СССР, которое контролировало все наркоматы оборонного комплекса, составляло квартальные и месячные планы производства, готовило для председателя ГКО проекты соответствующих решений. В состав этого оперативного органа вошли члены ГКО В.М. Молотов (председатель), Л.П. Берия, Г.М. Маленков, А.И. Микоян.

С ростом партизанского движения 30 мая 1942 г. при Ставке ВГК образован **Центральный штаб партизанского движения** (ЦШПД). Его возглавил Первый секретарь ЦК Компартии Белоруссии П.К. Пономаренко. ЦШПД координировал действия многочисленных партизанских отрядов между собой и с регулярными армейскими частями, организовывал снабжение партизан оружием, боеприпасами, средствами связи, обеспечивал медицинскую помощь и др. Осенью 1942 г. учреждена должность Главнокомандующего партизанским движением, которую исполнял маршал Советского Союза К.Е. Ворошилов.

Государственное управление в экстремальной военной обстановке функционировало на основе планового принципа. Нападение Германии сорвало выполнение третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. В 1938–1942 гг. Госплан СССР разрабатывал квартальные и месячные планы с учетом быстро менявшихся задач и условий, адекватно которым перестраивались оперативно и органы государственного управления. С 1943 г. государственное управление стало функционировать на основе не только текущих, но и перспективных планов.

Эффективно проявила себя в годы войны система наркоматов, которая была также милитаризована. В сентябре 1941 г. создан наркомат танковой промышленности, а в ноябре – наркомат минометного вооружения. В 1942 г. создан Комитет по учету и распределению рабочей силы при СНК СССР, проводивший мобилизацию трудоспособного населения. При областных и краевых исполкомах созданы аналогичные бюро. Формирование этих органов завершило систему централизованного обеспечения промышленности кадрами во главе с Главным управлением государственными трудовыми резервами.

Изменились условия и задачи работы правоохранительных органов. 20 июля 1941 г. воссоздан единый НКВД, куда влились органы государственной безопасности и военной контрразведки. Руководство было сосредоточено в руках Л.П. Берии. Весной 1943 г. разведка и контрразведка вновь выделились в самостоятельный Наркомат госбезопасности (нарком В.Н. Меркулов), а Главное управление военной контрразведки (СМЕРШ) во главе с В.С. Абакумовым перешло в состав Наркомата обороны под личный контроль Сталина.

Система органов военной юстиции перестроилась в соответствии с Указом Президиума ВС СССР (июль 1941). При армиях и гарни-

зонах, бригадах на железных дорогах, в речных и морских бассейнах образованы военные трибуналы под управлением Наркомата юстиции СССР.

Централизованная система государственного управления, ее конституционные и чрезвычайные органы опирались на профсоюзные, комсомольские, кооперативные и другие общественные организации. Изменено отношение государственной власти и управления к Русской Православной Церкви и другим религиям. Властные структуры закрыли антирелигиозные печатные издания, распустили «Союз воинствующих безбожников», ввели новые ордена канонических святых Александра Невского и Дмитрия Донского. Было восстановлено патриаршество.

Новые тенденции коснулись национально-государственного устройства. С одной стороны, были расширены права и функции республиканского управления. 1 февраля 1944 г. ВС СССР принял закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних отношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел в союзно-республиканский народный комиссариат». Принят закон «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат». С другой стороны, в экстремальных условиях войны были применены репрессивные меры по депортации в восточные районы страны немцев Поволжья, калмыков, чеченцев, ингушей, карачаевцев, балкарцев, крымских татар, болгар, армян, греков, турок, курдов, упразднены их национальные автономии.

Тем не менее административно-командная система продемонстрировала свои преимущества в чрезвычайных условиях войны. Система государственного управления стала одним из источников и механизмов победы, она опиралась на поддержку, патриотизм, самоотверженный энтузиазм советского народа.

### **3. Тенденции и противоречия послевоенного государственного управления**

Победа в Великой Отечественной войне открыла новую страницу истории государственного управления страны. Она позволила Советскому Союзу обрести статус ведущей мировой державы. Ме-

ждународная конференция стран-победительниц в 1945 г. признала вклад СССР в победу, послевоенное устройство мира, создание ООН, условий международной безопасности. СССР распространил влияние на режимы народной демократии, возникшие в Польше, Румынии, Болгарии, Чехословакии, Югославии, Албании, Венгрии, на Монголию, Корею, Китай, образовавшиеся на рубеже 1940–1950-х гг., ГДР, Вьетнам и другие страны, составившие мировую систему социализма.

Военное государственное управление было перестроено на основе демилитаризации, децентрализации и частичной демократизации, упразднения чрезвычайных органов и методов неконституционного характера, восстановления и развития конституционных принципов, усиления руководящей роли ВКП(б).

Государственное управление отказалось от военно-мобилизационных принципов. Изменили профиль многие структуры центрального управления. НК минометного вооружения преобразован в НК машиностроения и приборостроения, НК боеприпасов – в НК сельскохозяйственного машиностроения, НК танковой промышленности – в НК транспортного машиностроения и т.д.

По Закону о демобилизации от 23 июня 1945 г. более 8,5 млн воинов трудоустроены органами управления. Восстановлены организованный набор рабочих по договорам с колхозами и органы по вербовке рабочей силы. С февраля 1947 г. возобновлены договоры между администрацией хозяйственных органов и профсоюзами. Государственное управление СССР не допустило безработицы, которая возросла после войны в других странах.

Ликвидированы чрезвычайные органы управления ГКО, СВГК и др. Сталин, освобожденный от постов Председателя ГКО, Верховного Главнокомандующего, наркома обороны, остался лишь Председателем СНК СССР.

Государственное управление перестраивалось в условиях всенародных конституционных выборов союзного и республиканских Верховных советов, а также областных, городских, районных сельских Советов депутатов трудящихся. Были перераспределены полномочия союзных и республиканских органов, расширены права республик, усилена ответственность за соответствие республиканских законов союзным.

Советы народных комиссаров СССР и республик преобразованы по Закону от 15 марта 1946 г. в **Советы министров**, которые формировались Верховными советами и подлежали их конституционному контролю. Значительно возросла роль Совета Министров СССР под председательством Сталина и республиканских правительств, возглавлявшихся высокопоставленными лицами из партийной элиты.

Изменена структура центрального управления. Сокращено выросшее за годы войны количество многочисленных комитетов и управлений. Весной 1946 г. преобразованы отраслевые органы центрального управления. Министерская система находилась в стадии становления, была динамичной, постоянно перестраивалась. Министерства дробились, разукрупнялись в связи со специализацией отраслей народного хозяйства и культуры или объединялись. В 1946 г. имелось 49 министерств СССР, в 1947 – 58, 1948 – 59, 1949 – 48, 1950 – 51. Постоянными являлись министерства иностранных дел, внутренних дел, Вооруженных Сил, финансов, госбезопасности, госконтроля, тяжелого, транспортного и строительного машиностроения, приборостроения, танкостроения, топливной промышленности и энергетики, медицинской, лесной, химической, легкой, рыбной, пищевой промышленности, стройматериалов, внутренней и внешней торговли, пять министерств, управлявших сельским хозяйством, пять центральных ведомств транспорта и связи и др. Изменилось соотношение и количество общесоюзных и союзно-республиканских министерств. Количество первых колебалось по годам от 28 до 36, а вторых – от 19 до 23. Особыми функциями обладало ведомство государственного контроля, представленное наркоматом, преобразованным в министерство, и вертикально построенной системой республиканских и других местных структур.

Существенно возросло значение прокуратуры, надзора за соблюдением законности всеми органами управления. Демократизирована судебная система, отменены военные трибуналы на транспорте, в 1948-1949 гг. впервые в истории советского государства население избрало народных судей и заседателей, что повысило роль судов в обеспечении законности органов государственного управления.

Максимально усилено партийное влияние, совмещение руководства ВКП(б) и государственного управления. Партийные структуры присваивали властные и управленческие функции, подчиняли себе все звенья разветвленной политической системы свер-

ху донизу. Государственное управление централизованно направлялось узкой группой Политбюро, действовавшей бесконтрольно, т.к. съезды партии не созывались с 1939 по 1952 г. В условиях усиления личной власти Сталина было сорвано принятие новых программ ВКП(б) и Конституции СССР, в проектах которых содержались прогрессивные положения о развитии прав и свобод личности, демократических начал в общественной жизни и управлении.

В ходе сталинских репрессий на рубеже 1940-1950-х гг. были расстреляны по сфабрикованным обвинениям тысячи граждан страны. По «ленинградскому», «мингрельскому» делам расстреляны члены политического и организационного бюро, секретариата ЦК партии, секретари областных, городских комитетов; осуждены тысячи неповинных граждан СССР. Систему репрессий Сталин применял в качестве механизма освобождения от не оправдавших его доверие лиц и обновления корпуса руководителей системы управления.

Обобщающим итогом перестройки военного государственного управления в послевоенное время стали восстановление и развитие народного хозяйства, довоенного уровня численности населения (1953), решение крупных социально-экономических задач. СССР превратился во вторую ядерную державу (испытание атомной бомбы в 1949 г. и водородной в 1953 г.). Темпы роста индекса внутреннего валового продукта и национального дохода превысили американские в 1948-1950 гг. Таким образом, советская система государственного управления оказалась способной к послевоенной перестройке.

### **Вопросы и задания**

1. Назовите основные особенности советского управления в годы Великой Отечественной войны.
2. Каковы основные тенденции и противоречия послевоенного государственного управления?

### **Проверочный тест**

1. В соответствии с советско-германскими пактами 1939 г. к СССР присоединены:

- а) Литва, Латвия, Эстония;
- б) Западная Украина, Бессарабия и Северная Буковина;
- в) Прибалтика, Западная Белоруссия и Украина, Бессарабия и Северная Буковина;
- г) Прибалтика, Карелия.

2. Для координации деятельности общесоюзных и союзно-республиканских наркоматов перед войной создаются:

- a) Хозяйственные советы;
- b) ВСНХ;
- c) Наркомат госконтроля;
- d) Наркомат труда.

3. В ведение НКВД с февраля 1941 г. не входило управление:

- a) шоссевыми и грунтовыми дорогами;
- b) государственной съемки и картографии;
- c) переселенческого дела;
- d) внешней разведкой.

4. В число хозяйственных советов при СНК не входил совет:

- a) по металлургии и химии;
- b) по сельскому хозяйству и заготовкам;
- c) путей сообщения;
- d) оборонной промышленности.

5. Наркомом обороны СССР в 1940 г. назначен:

- a) С.К. Тимошенко;
- b) Г.К. Жуков;
- c) К.Е. Ворошилов;
- d) Сталин.

6. В состав Комитета Обороны вошли:

- a) К.Е. Ворошилов, Сталин, А.А. Жданов;
- b) Сталин, К.К. Рокоссовский, Н.Г. Кузнецов;
- c) Сталин, Г.К. Жуков, С.К. Тимошенко;
- d) К.Е. Ворошилов, Сталин, Р.Я. Малиновский.

7. Председателем Комитета Обороны назначен:

- a) С.К. Тимошенко;
- b) Г.К. Жуков;
- c) К.Е. Ворошилов;
- d) Сталин.

8. Начальником Генерального штаба стал:

- a) С.К. Тимошенко;
- b) Г.К. Жуков;
- c) К.Е. Ворошилов;
- d) Сталин.

9. Ставка Верховного командования была возглавлена:

- a) С.К. Тимошенко;
- b) Г.К. Жуковым;
- c) К.Е. Ворошиловым;
- d) Сталиным.

10. К июлю 1941 г. Сталин являлся:

- a) Верховным Главнокомандующим, Председателем СНК СССР, наркомом обороны и председателем ГКО;
- b) Верховным Главнокомандующим, Председателем СНК СССР, Начальником Генерального штаба, наркомом обороны;
- c) Верховным Главнокомандующим, Председателем СНК СССР, Председателем ГКО и Управления по делам эвакуации;
- d) Верховным Главнокомандующим, Председателем СНК СССР, Начальником Генерального штаба, Председателем Управления по делам эвакуации.

11. Заместителями председателя ГКО были:

- a) Л.М. Каганович и А.И. Микоян;
- b) В.М. Молотов и Л.П. Берия;
- c) К.Е. Ворошилов и Г.М. Маленков;
- d) Г.К. Жуков и А.Н. Косыгин.

12. Управление по делам эвакуации при СНК СССР было образовано из:

- a) Совета по эвакуации;
- b) Комитета по эвакуации;
- c) Комитета по эвакуации и Транспортного комитета;
- d) Совета по эвакуации и Комитета по эвакуации.

13. Председателем оперативного бюро при ГКО СССР был:

- a) В.М. Молотов;
- b) Л.П. Берия;
- c) Г.М. Маленков;
- d) Сталин.

14. Центральный штаб партизанского движения возглавил:

- a) К.Е. Ворошилов;
- b) П.К. Пономаренко;
- c) В.М. Молотов;
- d) Л.П. Берия.

15. Главнокомандующим партизанским движением стал:

- a) К.Е. Ворошилов;
- b) П.К. Пономаренко;
- c) В.М. Молотов;
- d) Л.П. Берия.

16. В.Н. Меркулов возглавил в 1943 г.:

- a) НКГБ;
- b) НКВД;
- c) ГУ военной контрразведки;
- d) Наркомат обороны.

17. СМЕРШ в 1943 г. вошло в состав:

- a) НКГБ;
- b) НКВД;
- c) ГУ военной контрразведки;
- d) Наркомат обороны.

18. В послевоенные годы НК минометного вооружения преобразован в НК:

- a) топливной промышленности;
- b) угольной промышленности;
- c) электростанций и электропромышленности;
- d) машиностроения и приборостроения.

19. НК сельскохозяйственного машиностроения создан на базе:

- a) НК боеприпасов;
- b) НК минометного вооружения;
- c) НК танковой промышленности;
- d) НК авиационного строения.

20. После войны И.В. Сталин сохранил за собой пост:

- a) Председателя ГКО;
- b) Председателя СНК СССР;
- c) Наркома обороны;
- d) Председателя Верховного Совета СССР.

## **Государственное управление СССР во второй половине 1950-х – середине 1960-х гг.**

### **1. Кризис административно-командной системы сталинизма. Разоблачение культа личности Сталина**

5 марта 1953 г. умер Сталин. Смерть этого человека потрясла не только страну, но и весь мир. Сталин оставил жестокую карательно-репрессивную систему, которая полностью расходилась с социалистическими идеалами широкого народовластия и самоуправления. Сразу после смерти вождя начался давно назревший процесс постепенного ослабления тоталитарного режима.

Первоначально этот процесс шел в форме внутриэлитной политической борьбы групп Г.М. Маленкова, Н.С. Хрущева и Л.П. Берии. Самый радикальный вариант реформ выдвинул бывший начальник охранных спецслужб маршал Л.П. Берия, предложивший ликвидировать ГУЛАГ ввиду экономической неэффективности и бесперспективности массового принудительного труда, а также пересмотреть систему колхозов. Берия проявил инициативу в проведении всеобщей амнистии заключенных, срок изоляции которых не превышал 5 лет. В области внешней политики он выступил за одностороннее прекращение «холодной войны», восстановление отношений с Югославией, объединение Германии с учетом интересов Западной Европы.

Председатель Совета Министров Г.М. Маленков предложил более умеренный вариант десталинизации: поощрение легкой промышленности и снижение цен на товары широкого потребления, ослабление бюрократического централизма, повышение инициативности управленческого аппарата.

В партийном руководстве была также группа консерваторов-сталинистов, в которую входили В.М. Молотов, Л.М. Каганович, К.Е. Ворошилов, стремившиеся к сохранению ставшей традиционной тоталитарной системы управления с ограничением произвола в отношении номенклатуры.

Победу во внутривнутриполитической борьбе одержал Н.С. Хрущев, принявший решение о ликвидации политического режима сталинизма и возрождении так называемых «ленинских норм партийной жизни». В июне 1953 г. Н.С. Хрущеву удалось путем заговора от-

странить Л.П. Берию от власти. Постановка органов безопасности под контроль гражданской партии позволила объективно заложить основу для демократизации политического режима и десталинизации общества. Возглавив партийную, позднее государственную власть, новый лидер реализовывал на практике сталинский авторитарно-командный стиль управления, впоследствии названный волюнтаризмом. После отстранения Г.М. Маленкова с поста Председателя Совета Министров в феврале 1955 г. Н.С. Хрущев, обладая всеми рычагами власти, принял решение демократизировать советскую систему.

Решающим событием, сделавшим необратимым процесс десталинизации, стал XX съезд КПСС, на котором Н.С. Хрущев выступил со своим знаменитым докладом «О культе личности Сталина». Специально отредактированный секретный доклад был официально доведен до всех низовых парторганизаций и, следовательно, стал известен всему советскому обществу. С одной стороны, в стране и партии наступило буквально шоковое состояние. Апогеем этого стали произошедшие в марте 1956 г. кровавые события в Тбилиси, где были силой подавлены волнения масс, не принявших разоблачение Сталина. С другой стороны, студенческая молодежь восприняла десталинизацию партии как начало самой широкой демократизации всего общества.

ЦК КПСС принял постановление от 30 июня 1956 г. «О преодолении культа личности и его последствий». В нем утверждалось, что культ личности являлся следствием борьбы отживших классов с политикой советской власти, сложной международной обстановки и острой фракционной борьбы внутри партии. В 1956 г. ЦК распространил закрытое письмо «Об усилении политической работы партийных организаций в массах и пресечении вылазок антисоветских элементов».

Однако сам факт развенчания культа личности Сталина способствовал разрушению легитимности коммунистического государства и дискредитации коммунистического движения во всем мире. Под влиянием кампании разоблачения сталинизма в странах Восточной Европы начались волнения. Исходя из реальной опасности разрушения военного блока Варшавского Договора руководство СССР ввело войска в Венгрию и силой подавило восставших. В результате

всех этих событий СССР лишился поддержки либеральной и левоцентристской интеллигенции во всем мире.

Главным следствием разоблачения сталинизма внутри страны стала десакрализация советского государства, начавшаяся дискредитация смыслообразующих коммунистических и советских знаковых символов и идеалов. Испугавшись таких последствий курса Н.С. Хрущева, группа консерваторов в составе В.М. Молотова, Г.М. Маленкова, Л.М. Кагановича выступила с требованием ликвидации поста Первого секретаря ЦК КПСС. Несмотря на то, что у заговорщиков было большинство в Политбюро, Хрущеву удалось набрать большинство в составе ЦК КПСС и, опираясь на поддержку маршала Г.К. Жукова, осудить деятельность «антипартийной группы».

## **2. Реформирование системы партийно-политического и советского управления. Проект новой Конституции СССР**

Начавшийся курс либерализации всей системы управления получил название «оттепели». Начав с замены определения «Генеральный» на «Первый» секретарь ЦК КПСС, Н.С. Хрущев постарался установить коллегиальную форму партийно-номенклатурной власти, ослабить ее военизированный характер, внедрить в политическую жизнь идею сменяемости кадров высшего руководства.

Коллегиальный партийный орган Президиум ЦК КПСС заменил Политбюро. В его состав вошли лица, подобранные по принципу представительства важнейших подсистем и занимавшие ключевые посты в государстве. Важнейшим руководящим органом оставался Секретариат ЦК, опиравшийся на аппарат ЦК КПСС. Первый секретарь ЦК возглавлял оба партийных органа, что создавало некоторую систему противовесов. Специализированные отделы (партийно-организационный, идеологический, оборонный, промышленный, сельскохозяйственный, мирового коммунистического движения и др.) курировали государственные министерства и ведомства, часто подменяя их на практике. Съезды КПСС и избираемый ими ЦК выполняли на практике функцию передаточного звена. Секретари обкомов (крайкомов) КПСС на местах фактически отвечали за регион перед ЦК КПСС. Такая система получила название партократия, т.е. абсолютная власть партии.

С 1953 г. началась радикальная реорганизация системы карательных органов. ГУЛАГ был ликвидирован, началась реабилитация заключенных. Силловые министерства были вновь разъединены на министерство внутренних дел, занимавшееся охраной общественного порядка, и органы госбезопасности, которые образовали в марте 1954 г. КГБ при Совете Министров СССР. Юридически эта структура была подконтрольна Генеральному прокурору СССР, а фактически – ЦК КПСС. С этого времени КГБ стал подконтрольным орудием коммунистической элиты и не имел права осуществлять профессиональный мониторинг ее представителей.

Высшим судебным органом оставался **Верховный суд СССР**. В 1957 г. он был лишен права неограниченного контроля в делах республиканских судов. Вся судебная система стала открытой и была приведена в соответствие с территориально-административным делением государства. Участковые суды были ликвидированы, народные заседатели и судьи районных, городских и прочих судов стали назначаться исполкомом соответствующего местного совета.

В декабре 1958 г. были приняты «**Основы уголовного законодательства**», которые были усовершенствованы в соответствии с требованиями нового политического режима. Было ликвидировано такое понятие, как «враг народа», введены нормы обязательного присутствия обвиняемого в суде, полное ознакомление с уголовным делом с помощью адвоката. Хотя судебная система оставалась подконтрольной власти, она стала значительно более приближенной к мировым образцам юриспруденции.

В национально-государственном устройстве во второй половине 1950-х гг. происходило расширение конституционных прав союзных и автономных республик. Республики получили большие административно-хозяйственные полномочия, в т.ч. судебное законодательство и органы внутренних дел. За верховными советскими органами СССР сохранялось только право установления основ в решении вопросов административно-территориального устройства союзных республик. В 1954 г. из состава РСФСР по указанию Хрущева была выведена Крымская область и передана Украине. В ходе реабилитации репрессированных народов были восстановлены в составе РСФСР Чечено-Ингушская АССР, Кабардино-Балкарская АССР, Карачаево-Черкесская автономная область и образована Калмыцкая автономная область. В то же время первый секретарь

ЦК не решился восстановить Республику немцев Поволжья и разрешить вернуться на родные места крымским татарам.

К началу 1960-х гг. СССР вступил в новую качественную стадию своего развития, которая характеризовалась завершением формирования индустриального общества в советском варианте. Полет первого космонавта планеты Юрия Гагарина стал на какое-то время триумфом не только науки, но всей советской социально-политической системы.

КПСС провозглашает завершение строительства социализма и начало преобразования политической системы управления, которая сложилась в 1940-е гг. и носила во многом экстремальный характер. Руководство партии и страны приняло решение разработать новую конституцию страны, о чем впервые было сказано на XXII съезде КПСС. Описав на съезде ряд преступлений сталинизма, Н.С. Хрущев организовал принятие постановлений о вынесении тела Сталина из мавзолея и переименовании Сталинграда в Волгоград.

Постановлением Верховного Совета СССР была образована **Конституционная комиссия**, которая осуществила подготовку проекта новой конституции в течение двух лет. Один из ключевых тезисов проекта был посвящен перерастанию государства диктатуры пролетариата в общенародное государство и соответственно формированию советов народных депутатов. Новые советы должны были быть не только органами власти, но и общественными организациями, т.к. главная задача заключалась в развертывании общенародной демократии и передаче ряда функций общественным организациям. Отдельно было сказано о возможности референдумов, причем первый должен был пройти по поводу принятия данной конституции. Требования программы КПСС о ротации выборных партийных кадров распространялись на депутатский корпус. Право законодательной инициативы получали профсоюзы и комсомол. Комиссии советов получали права контроля над деятельностью министерств и ведомств. Впервые в советской истории предполагалось сделать постоянным состав таких комиссий и перевести часть депутатов на профессиональную деятельность с отрывом от основного производства. Союзные республики помимо права выхода из СССР получали право осуществлять дипломатические и экономические отношения с зарубежными странами, иметь свои республиканские армии. В экономическом разделе текста предполагалось включение

тезиса о возможности личной собственности и частном мелком хозяйстве.

Итоговый проект Конституции был обсужден на заседании комиссии 16 июля 1964 г. и существенно скорректирован в охранительном духе. Тем не менее, даже принятие умеренной редакции нового Основного Закона могло бы дать серьезный стимул для развития общества. Однако изменения в высшем партийном руководстве и отставка Н.С. Хрущева не позволили данной альтернативе реализоваться.

### **3. Попытки либерализации управления народнохозяйственным комплексом**

Важнейшим направлением реформ стало совершенствование системы хозяйственного управления. В 1957 г. был осуществлен переход от управления экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры – **Советы народного хозяйства** (Совнархозы). В центре было ликвидировано 141 общесоюзное и республиканское министерство, и на их месте сформированы небольшие государственные отраслевые комитеты, призванные координировать научно-техническую политику. Образованные 105 совнархозов должны были стать региональными коллегиальными административными органами. Они подчинялись правительству своей республики и были в значительной степени автономны в руководстве трестами, предприятиями, стройками и учреждениями регионов.

Параллельно с децентрализацией управления экономикой Н.С. Хрущев принял решение приблизить партийные комитеты и советы к конкретному управлению производством. В ноябре 1962 г. Пленум ЦК КПСС принял постановление «О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством», которое предполагало разделение партийных организаций по производственному принципу. Парторганизации от областных и ниже делились на промышленные и сельские. Советы также разделялись на сельские и промышленные. Сельские райкомы партии ликвидировались, а управление сельским хозяйством передавалось территориальным производственным управлениям.

Однако властям не удалось найти правильное сочетание централизованного государственного руководства и местной самостоя-

тельности. Развивался местный бюрократизм и корпоративизм, ослабло использование достижений научно-технического прогресса. Стремясь преодолеть эти недостатки, хрущевское правительство попыталось усилить централизацию в планировании и сократило число местных совнархозов до 43, одновременно создав в начале 1960-х гг. **республиканские совнархозы и Высший совет народного хозяйства СССР**. Существование этих органов наряду с правительством и госкомитетами привело к многоступенчатости управленческой системы и пересечению функций ее отдельных звеньев.

В это же время в сельском хозяйстве проходило укрупнение колхозов, совхозов, управляемых через территориально-производственные органы. В течение 3 лет по настоянию Н.С. Хрущева были приняты постановления ЦК КПСС и Совмина СССР об отмене излишней централизации планирование, праве колхозов дополнять и изменять положения Устава сельхозартели с учетом местных условий. Все это способствовало развитию инициативы и самостоятельности коллективных производителей сельскохозяйственной продукции. Для решения зерновой проблемы Н.С. Хрущев предпринимает в феврале 1954 г. одну из самых крупных своих акций – подъем целинных и залежных земель.

Главным результатом всех этих преобразований стало резкое возрастание управленческих структур и кадрового корпуса управленцев в 2-3 раза. Эффективность управления резко снизилась, а количество недоброжелателей Н.С. Хрущева увеличилось, особенно в среде секретарей обкомов.

#### **4. Кризис правительственного курса и отставка Н.С. Хрущева**

К середине 1960-х гг. выяснилось, что преобразования не вызвали энтузиазма в обществе, сопровождалась ухудшением социально-экономической ситуации. Пытаясь выйти из кризисного положения, правительство заморозило заработную плату, задержало объявленную отмену подоходного налога, повысило нормы выработки на единицу оплаты труда, провело кампанию слишком жестокого преследования спекулянтов, повысило цены на продукты питания. В результате в ряде населенных пунктов пришлось вводить карточки

на продовольствие. Все это привело к несанкционированным забастовкам и демонстрациям в ряде городов, в том числе к расстрелу демонстрации рабочих в Новочеркасске.

Сокращение размеров приусадебных участков у крестьян не могло радовать сельских тружеников. Сельскохозяйственная политика Н.С. Хрущева нашла свое олицетворение в повсеместном насаждении кукурузы, волюнтаристическом вмешательстве в агротехнику и т.д.

Недовольство управленческой деятельностью стало быстро распространяться среди личного состава органов МВД, КГБ, армии, где проводились массовые чистки и сокращения. В январе 1962 г. было принято решение об обновлении системы государственного контроля. Было принято постановление «Об образовании Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР». Новый орган не просто дублировал функции партийных и государственных управленческих органов, но создавал новую надстроечную управленческо-контрольную бюрократическую систему.

Публичные нападки Н.С. Хрущева на творчество молодых представителей интеллигенции вызвали протест этой части общества. Кадровые сокращения в Вооруженных Силах, особенно отставка министра обороны маршала Г.К. Жукова, предопределили рост недовольства в офицерской среде. Внешняя политика СССР также носила налет авантюризма, в результате чего СССР оказался втянутым в венгерский, берлинский, карибский и другие кризисы.

В этих условиях произошло определенное отторжение политического курса как политической элитой, так и большинством населения. Это был безусловный крах Хрущева как политика, взявшего на себя весь груз ответственности назревших реформ, но не сумевшего обеспечить их проведение.

Летом 1964 г. первый секретарь ЦК КПСС приступил к новым реформам, объявив о намерении закрыть академии наук, отменить доплату за степени ученым, ликвидировать парткомы сельхозуправлений, провести формирование управленческих структур других отраслей народного хозяйства.

В результате высшая номенклатурная элита добилась на октябрьском Пленуме 1964 г. ЦК КПСС смещения Н.С. Хрущева с занимаемых постов. Следует подчеркнуть, что отставка первого секретаря была организована в рамках существовавшей системы

партийно-государственного управления. Сам Н.С. Хрущев видел в осуществившейся легитимной смене лидера именно свою заслугу как реформатора.

Новым руководителем партии стал один из наиболее типичных представителей номенклатурной коммунистической элиты Л.И. Брежнев, занимавший пост второго секретаря ЦК КПСС. В скором времени реформы 1960-х гг. по повышению самостоятельности предприятий и усилению рыночных механизмов были свернуты. Было ликвидировано разделение Советов на промышленные и сельские. Решениями Пленума ЦК КПСС крестьяне получили отрезанные у них ранее приусадебные участки, колхозники – право на пенсию и гарантированную минимальную зарплату в колхозах (1965). Увеличились закупки сельхозпродуктов по более высоким ценам, снизилась норма обязательных поставок, положен конец кукурузной эпопее. В ноябре 1965 г. состоялся второй знаменитый пленум ЦК КПСС, на котором А.Н. Косыгин сделал доклад с обоснованием экономической реформы в промышленности. Эта реформа готовилась при Н.С. Хрущеве и предусматривала резкое снижение количества плановых заданий, ограничение централизованного планирования. VIII пятилетка (1966-1970) оказалась последней выполненной по большинству показателей. Однако уже к ее концу началось явное замедление в реализации намеченных преобразований, наступил новый этап функционирования советской централизованно-бюрократической системы управления, получивший противоречивое название «застой».

### **Вопросы и задания**

1. В чем значение XX съезда КПСС для развития государственного управления в СССР?
2. Каковы основные причины кризиса политического курса Н.С. Хрущева?

### **Проверочный тест**

1. Проект реформ Л.П. Берии предусматривал:
  - а) ликвидацию ГУЛАГа;
  - б) поощрение легкой промышленности;
  - с) снижение цен на товары широкого потребления;
  - д) повышение инициативности управленческого аппарата.

2. Умеренный вариант десталинизации был предложен:
- a) Н.С. Хрущевым;
  - b) Г.М. Маленковым;
  - c) В.М. Молотовым;
  - d) К.Е. Ворошиловым.
3. Сторонником сталинской модели управления являлся:
- a) Н.С. Хрущев;
  - b) В.М. Молотов;
  - c) Г.М. Маленков;
  - d) Л.П. Берия.
4. Доклад «О культе личности Сталина» Н.С. Хрущева был сделан на закрытом совещании:
- a) XX съезда КПСС;
  - b) XXI Внеочередного съезда КПСС;
  - c) Секретариата ЦК КПСС;
  - d) Президиума ЦК КПСС.
5. Комитет госбезопасности был образован:
- a) в апреле 1953 г.;
  - b) в марте 1954 г.;
  - c) в сентябре 1957 г.;
  - d) в августе 1959 г.
6. Юридически КГБ подчинялся:
- a) Председателю Совета Министров СССР;
  - b) Первому секретарю ЦК КПСС;
  - c) Генеральному прокурору СССР;
  - d) Верховному суду СССР.
7. Проект новой Конституции СССР не предусматривал права союзных республик:
- a) осуществлять экономические отношения с другими странами;
  - b) иметь свои республиканские армии;
  - c) выходить из состава СССР в одностороннем порядке;
  - d) вступать в дипломатические отношения с другими странами.
8. Советы народного хозяйства представляли:
- a) отраслевой принцип управления экономикой страны;
  - b) территориальный принцип управления народным хозяйством;
  - c) административно-командную организацию экономики;
  - d) планово-директивный способ экономической управления.

9. Разделение партийных организаций по производственному принципу провозглашалось:

- a) Постановлением Пленума ЦК КПСС;
- b) Указом Первого секретаря ЦК КПСС;
- c) Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР;
- d) Указом Верховного Совета СССР.

10. Для решения зерновой проблемы Н.С. Хрущев:

- a) внедрял в сельское хозяйство кукурузу;
- b) передал управление сельским хозяйством территориальным производственным управлениям;
- c) объявил подъем целинных и залежных земель;
- d) ликвидировал сельские райкомы.

11. Промышленные обкомы партии согласно реформе Н.С. Хрущева подчинялись:

- a) ЦК КПСС;
- b) Верховным советам областей;
- c) территориальным производственным управлениям;
- d) совнархозам.

12. Создание Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР привело к:

- a) централизации партийного и советского управления;
- b) усилению контроля над взяточничеством и коррупцией;
- c) бюрократизации партийных и государственных органов;
- d) демократизации системы народного контроля.

13. Недовольство Н.С. Хрущевым в офицерской среде было вызвано:

- a) введением нового воинского устава;
- b) кадровыми сокращениями в Вооруженных Силах;
- c) обострением «холодной войны»;
- d) расстрелом демонстрации рабочих в Новочеркасске.

14. Программа реформ Н.С. Хрущева в области образования и науки предусматривала:

- a) увеличение заработной платы преподавателей;
- b) усиление цензуры над деятельностью ученых;
- c) повышение самостоятельности вузов;
- d) закрытие академии наук и отмену доплат за ученые степени.

15. Главным результатом преобразований системы управления при Н.С. Хрущеве стало:

- a) сокращение чиновничьего аппарата в 2-3 раза;
- b) увеличение кадрового корпуса управленцев в 2-3 раза;
- c) уменьшение доли номенклатуры в руководстве страной;
- d) усиление партократических тенденций в управлении.

16. Среди мер по выходу из экономического кризиса начала 1960-х гг. были:

- a) массовые чистки и сокращения органов МВД, КГБ;
- b) сокращение размеров приусадебных участков;
- c) введение карточек на продовольствие в отдельных регионах;
- d) отмена подоходного налога.

17. Октябрьский Пленум ЦК КПСС 1964 г.:

- a) высказался в поддержку курса первого секретаря;
- b) добился смещения Хрущева со всех постов;
- c) рекомендовал Хрущеву скорректировать политический курс;
- d) настоял на свертывании начатых реформ.

18. Л.И. Брежнев до избрания Первым секретарем ЦК КПСС являлся:

- a) Председателем Президиума Верховного Совета;
- b) Заместителем Председателя Президиума Верховного Совета;
- c) кандидатом в члены Президиума Верховного Совета;
- d) Председателем Совета обороны.

19. Экономическая реформа А.Н. Косыгина предусматривала:

- a) снижение нормы обязательных сельхозпоставок;
- b) ликвидацию промышленных и сельских Советов;
- c) увеличение госзакупок сельхозпродуктов;
- d) снижение количества плановых заданий в промышленности.

20. Решениями мартовского Пленума ЦК КПСС 1965 г.:

- a) положено начало свертыванию реформ;
- b) поддержана реформа А.Н. Косыгина;
- c) Первым секретарем ЦК КПСС избран Л.И. Брежнев;
- d) Председателем Верховного Совета назначен А.Н. Косыгин.

## Система государственного управления в СССР в конце 1960-х – начале 1980-х гг.

### 1. Изменение политического курса и доктрина «развитого социализма»

Вторая половина 1960-х – середина 1980-х гг. были периодом нарастания негативных явлений во всех сферах жизни общества. Они проявлялись в стагнации экономики, росте оппозиционных настроений населения, падении авторитета СССР на международной арене вследствие подавления чехословацкой революции, обострения отношений СССР с Китаем и США и т.д. С отставкой Н.С. Хрущева завершился процесс либерализации общественно-политической жизни. Противоборство мнений о выборе путей дальнейшего развития завершилось поворотом к умеренно-консервативному курсу. Первым секретарем (с 1968 г. – Генеральным секретарем) ЦК КПСС стал Л.И. Брежнев.

Идейно-теоретической основой деятельности нового руководства была разработанная в конце 1960-х гг. концепция **«развитого социализма»** – обязательного этапа на пути к коммунизму, в ходе которого предстояло добиться органического соединения всех сфер общественной жизни. Существовавшие в обществе недочеты и кризисные явления рассматривались как результат неизбежных в процессе развития общества противоречий, устранению которых должна была способствовать политика государства.

Экономическая необходимость введения элементов рыночной политики была совершенно очевидна. Однако острота проблемы была снята нахождением мощного источника дополнительной валюты в виде экспорта нефти, газа и других энергоносителей. За счет нефтедолларов государство стало закупать западное оборудование и технологии и на этой экстенсивной основе решать назревшие проблемы. Поскольку распределительная функция госаппарата вновь стала главной, управление сосредоточилось в вертикалях власти, а самостоятельность субъектов в горизонтальных структурах была практически ликвидирована. Сущность политики Л.И. Брежнева заключалась в сохранении достигнутых темпов производства и экстенсивном расширении производственных мощностей. В результате СССР пропустил информационную революцию. В то время как

США, Западная Европа и Япония развивались на постиндустриальных направлениях модернизации, советская экономика находилась в рамках индустриального этапа. И хотя застоя в экономике страны в конце 1960-х – первой половине 1970-х гг. не было, негативная тенденция замедления социально-экономического развития уже обозначилась.

## **2. Позднесоветская политическая система. Принятие Конституции 1977 г.**

Новое руководство последовательно осуществило цикл политических контрреформ. На XXIII съезде КПСС в 1966 г. были отменены ограничения на занятие руководящих должностей в партийной иерархии. Должность генерального секретаря ЦК была совмещена с постом Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Обороны.

Начиная с середины 1970-х гг. в силу резкого ослабления здоровья генсека реальное управление в партии сосредоточилось в Политбюро в руках Ю.В. Андропова, А.А. Громыко, Д.Ф. Устинова, М.А. Суслова и К.У. Черненко. По-прежнему сохранял свои позиции Секретариат ЦК КПСС, 20 отделов которого все более дублировали и подменяли министерства правительства. Аналогичное положение сложилось и на местах, где местные ЦК, крайкомы и обкомы монополизировали принятие всех политических решений и контролировали деятельность советских и хозяйственных организаций.

Особую роль в функционировании политической системы играл КГБ СССР во главе с Ю.В. Андроповым. В КГБ насчитывалось 400 тыс. чел., что делало его уникальным политическим институтом, способным влиять на развитие всей государственной жизни. В составе аппарата КГБ имелось 5 главных управлений: разведки, контрразведки, погранохраны, спецсвязи, охраны Конституции и 11 технических управлений.

В 1977 г. была принята новая **Конституция СССР**. Главной ее особенностью являлось законодательное закрепление в статье 6 руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, объявленной ведущей силой общества. Конституция законодательно зафиксировала построение в СССР «развитого социализма» и утверждала принципы общенародного государства.

Законодательные функции закреплялись за Верховным Советом СССР, состоявшим из палаты Совета Союза и палаты Совета Национальностей. Он возглавлял всю советскую систему до сельских и районных советов депутатов. Советы являлись органами общего руководства, а непосредственное управление осуществляли выборные исполнительные комитеты. При Верховном Совете был постоянно действующий орган – Президиум Верховного Совета СССР, который толковал законы, издавал указы, организовывал работу постоянных комиссий, ратифицировал мирные договоры.

Высшим исполнительным органом управления и исполнительной власти являлось правительство – Совет Министров СССР, образуемый Верховным Советом нового очередного созыва. Центральными органами управления были министерства и государственные комитеты, опиравшиеся на свои структуры. Судебная система и прокуратура практически не изменились в сравнении с предшествующим порядком. В Основном Законе признавалась роль общественных организаций, в частности комсомола, профсоюзов, органов народного контроля, трудовых коллективов.

На основе Конституции был принят ряд законодательных актов, регулирующих власть на местах. Функции и полномочия местных Советов были существенно расширены. Было выделено 5 основных направлений деятельности местных Советов: руководство государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством; утверждение планов развития местного бюджета и отчетов об их исполнении; осуществление руководства подчиненными им органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечение соблюдения законов, охрана государственного и общественного порядка; содействие укреплению обороноспособности.

Местные Советы наделялись правом координировать и контролировать работу всех расположенных на их территории предприятий и организаций по жилищному, коммунальному строительству. Советы могли приостанавливать решения любых руководителей, если они противоречили законодательству.

Вся эта стройная советская система на практике дополнялась параллельно функционировавшей партийно-номенклатурной системой, которая зачастую подменяла Советы. Верховный Совет и его Президиум по-прежнему были фактически не законотворческим, а законоутверждающим органом, который готовил по пору-

чению ЦК КПСС и фиксировал уже принятые партийные решения. Депутаты Советов всех уровней избирались на безальтернативной основе под контролем парткомов из числа заранее подобранных ими кандидатов. Судебная система также была подконтрольной партии. Отсутствовал реальный механизм, обеспечивающий независимость судей от администрации, независимая адвокатура, широкое распространение получило телефонное право (согласование судебных решений с партийной номенклатурой).

В 1970-1980-х гг. предпринимались активные попытки по совершенствованию законодательства, регулирующего управленческую систему. Были разработаны и введены законы о труде, об административной ответственности и др. Важную роль сыграло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР». В новых паспортах устранялась графа «социальное положение», но сохранялась «национальность». Это до известной степени противоречило формированию в СССР новой наднациональной социальной общности «советский народ».

### **3. Изменения в системе экономического управления**

В управлении экономикой был восстановлен отраслевой принцип и устранена территориальная система совнархозов. С 1973 г. главные управления министерств ликвидировались и устанавливалась трехзвенная схема управления: министерство – производственное объединение – предприятие. Однако многие предприятия и объединения были по-прежнему бесправны в вопросах развития собственной инфраструктуры, материального стимулирования работников, распределения жилья. Централизация управления, позволявшая ранее концентрировать ресурсы на важнейших объектах, теперь способствовала негибкости и бюрократизму.

Развитие директивного планирования, всемерное ограничение рыночного ценообразования и методов материального стимулирования производства снизили темпы прироста экономики до нормы западных стран. СССР вступил в развитую индустриальную фазу, для которой характерно стабильное развитие без резких приростов валового продукта. При всех недостатках данной системы она обеспечивала довольно высокий уровень благосостояния населения, реализацию конституционных прав на труд, отдых, бесплатное обра-

зование и здравоохранение, пенсионное обслуживание. Население рассчитывало на последующие достижения и до определенного времени выражало политическое согласие с правящей партией.

Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 14 июня 1983 г. вводились новые критерии по выполнению плановых заданий: объем реализованной продукции, номенклатура, качество, сроки, рост производительности труда, снижение затрат, повышение технического уровня производства. Добиться действительной оценки деятельности предприятий по этим критериям не удалось.

Достижением следует считать появление территориально-отраслевых программ интенсификации экономики отдельных регионов. Курс на развитие бригадных форм организации труда требовал расширения самостоятельности бригад предприятий и передачи им части управленческих функций. Хозрасчетные бригады состоялись, но их создание шло под давлением партийных структур при сопротивлении администрации. В целом реформа не привела к радикальным сдвигам. Однако оперативное управление производственных объединений перестало быть функцией органов власти.

В сельском хозяйстве также развивалась межотраслевая интеграция колхозов и совхозов с обрабатывающими предприятиями и научно-исследовательскими организациями. Такие агропромышленные объединения возглавила комиссия при Совете Министров, преобразованная впоследствии в **Госагропром СССР**.

В условиях «холодной войны» стратегический паритет СССР и США достигался за счет игнорирования резко возросших потребительских интересов населения. Советский народ устал от постоянного напряжения сил, требований повышения производительности труда на основе энтузиазма при минимуме материальных стимулов. Это подорвало одну из главных основ советского строя – общенародный характер собственности и хозяйства. Ведомственность разрушала эффективность замкнутой административно-хозяйственной системы. По мере сращивания партийной номенклатуры с ведомственной ротация кадров замедлилась, и центральная власть все больше теряла контроль за кадровым корпусом ведомств. Наконец, ведомственность соединялась с местничеством. Образование региональных элит породило возникновение настоящих номенклатурных кланов.

#### 4. Антикризисные мероприятия Ю.В. Андропова и К.У. Черненко

После смерти Л.И. Брежнева 10 ноября 1982 г. в Политбюро развернулась борьба за выдвижение кандидатур на высший пост. Победу одержал Ю.В. Андропов, на пленуме 12 ноября он был избран Генеральным секретарем ЦК КПСС. К этому времени кризис малоэффективной системы государственного управления был очевиден для самых широких кругов общественности. Развитие теневой спекулятивной экономики, рост коррупции в руководящей элите, несоответствие провозглашаемых лозунгов действительности, вмешательство КПСС в польский внутривнутриполитический кризис, скрытое участие СССР в гражданской войне в Афганистане – все это создавало подлинный политический застой и подводило общество к мысли о необходимости обновления. Поэтому избрание Ю.В. Андропова вызвало ожидание перемен и наведения порядка в управлении страной.

Ю.В. Андропов начал с сокращения личного аппарата генсека, стимулировал расследование ряда громких уголовных дел, но одновременно продолжил преследование диссидентов. В конце 1983 г. в стране были приняты более жесткие указы Президиума Верховного Совета СССР об усилении ответственности за антисоветскую и антигосударственную деятельность. Особые надежды генсек возлагал на демократизацию внутренней жизни правящей партии, проведя умеренную чистку и обновление кадров партийного и государственного аппаратов, включая органы безопасности. За 15 месяцев его правления было смещено 18 министров СССР и переизбрано 37 первых секретарей обкомов. Борьба за улучшение экономического положения началась с кампании по наведению порядка и производственной дисциплины. Смысл андроповской модели реформы управления заключался в постепенном развитии многоукладной экономики и введении рыночных отношений при сохранении политических устоев государства. Чтобы придать плановой системе менее директивный характер, в ЦК КПСС был создан **Экономический отдел**, который возглавил Н.И. Рыжков.

В марте 1984 г. Ю.В. Андропов умер, и консервативное большинство Политбюро настояло на избрании новым Генеральным секретарем К.У. Черненко – бывшего сподвижника Л.И. Брежнева.

В конце 1984 г. новым генсеком была опубликована платформа XXVII съезда КПСС, где признавалось отсутствие в стране «развитого социализма», отставание от западных стран. Выход предлагалось искать в активизации политических и идеологических методов руководства партией. В марте 1985 г. тяжело больной К.У. Черненко скончался. Дальнейшая эволюция тоталитарно-централизованной управленческой системы была уже невозможна, и в результате наступила стагнация экономики. Перестройка управления стала одной из самых главных задач, стоящих перед обществом.

### **Вопросы и задания**

1. Что представляла собой концепция «развитого социализма»? В чем ее отличие от ленинской и сталинской моделей социализма?
2. Чем была обусловлена необходимость принятия новой Конституции СССР в 1977 г.? Каковы ее главные особенности в сравнении с предыдущим Основным Законом?
3. Назовите основные причины стагнации и кризиса системы государственного управления в конце 1970-х – начале 1980-х гг.?
4. Какие варианты выхода из сложившейся ситуации предлагали правительства Ю.В. Андропова и К.У. Черненко? В чем их сходства и различия?

### **Проверочный тест**

1. Симптомы кризиса административно-командной системы: управления во второй половине 1960-1970-е гг. проявились в
  - a) либерализации общественно-политической жизни;
  - b) росте оппозиционных настроений населения;
  - c) сохранении достигнутых темпов производства;
  - d) обострении отношений СССР с Китаем и США.
2. Экономическая необходимость введения элементов рынка была снята за счет:
  - a) информатизации производства;
  - b) экспорта нефти, газа и других энергоносителей;
  - c) экстенсивного расширения производственных мощностей;
  - d) повышения инициативности управленческого аппарата.

3. Самостоятельность хозяйственных субъектов в период правления Брежнева была практически ликвидирована вследствие:

- a) возрастания распределительной функции госаппарата;
- b) продолжения индустриализации;
- c) обострения международной обстановки;
- d) нарастания социальной напряженности в обществе.

4. Концепция нового этапа общественного развития, предшествующего вступлению в коммунизм, получила название:

- a) государство благоденствия;
- b) развитой социализм;
- c) государственный социализм;
- d) государственный капитализм.

5. Реальная власть с середины 1970-х гг. сосредоточилась в:

- a) Президиуме Верховного Совета СССР;
- b) Верховном Совете СССР;
- c) Секретариате ЦК КПСС;
- d) Политбюро ЦК КПСС.

6. В 1966 г. должность Генерального секретаря ЦК КПСС была совмещена с постом:

- a) Председателя Совета Министров СССР;
- b) Первого секретаря ЦК КПСС;
- c) Генерального прокурора СССР;
- d) Председателя Верховного Совета СССР.

7. В состав Политбюро ЦК КПСС во второй половине 1970-х гг. не входил:

- a) Ю.В. Андропов;
- b) К.У. Черненко;
- c) М.А. Суслов;
- d) М.С. Горбачев.

8. КГБ СССР во второй половине 1970-х гг. возглавлялся:

- a) Ю.В. Андроповым;
- b) А.А. Громыко;
- c) М.А. Сусловым;
- d) Д.Ф. Устиновым.

9. Согласно Конституции СССР 1977 г. высшая законодательная власть в стране принадлежала:

- a) Верховному Совету СССР;
- b) Совету Союза;
- c) Совету Национальностей;
- d) Президиуму Верховного Совета.

10. Высшим исполнительным органом управления являлся:

- a) Верховный Совет СССР;
- b) Совет Министров СССР;
- c) Совет Национальностей Верховного Совета СССР;
- d) Президиум Верховного Совета СССР.

11. Состав Совета Министров СССР образовывался:

- a) Президиумом Верховного Совета СССР;
- b) Верховным Советом СССР;
- c) верхней палатой Верховного Совета СССР;
- d) Председателями республиканских Верховных Советов.

12. В функции местных Советов по Конституции 1977 г. не входило(а):

- a) утверждение планов развития местного бюджета;
- d) охрана государственного и общественного порядка;
- c) осуществление руководства подчиненными органами, предприятиями, учреждениями;
- d) составление планов социально-экономического развития.

13. С проведением паспортной реформы в паспортах устранялась графа:

- a) национальность;
- b) социальное положение;
- c) семейное положение;
- c) партийность.

14. После смерти Брежнева 10 ноября 1982 г. Генеральным секретарем был избран:

- a) Ю.В. Андропов;
- b) К.У. Черненко;
- c) М.А. Сулов;
- d) М.С. Горбачев.

15. Программа реформ Ю.В. Андропова предусматривала:

- a) преследование диссидентов и инакомыслящих;
- b) обновление кадров партийного и государственного аппаратов;
- c) введение рыночных отношений в экономике при сохранении политических устоев государства;
- d) демократизацию внутренней жизни правящей партии.

16. Экономический отдел ЦК КПСС был создан с целью:

- a) постепенного развития многоукладной экономики;
- b) введения элементов рыночных отношений;
- c) сокращения директивно-административных основ плановой системы;
- d) усиления контроля над органами хозяйственного управления.

17. Экономический отдел ЦК КПСС возглавил:

- a) Ю.В. Андропов;
- b) К.У. Черненко;
- c) Н.И. Рыжков;
- d) М.С. Горбачев.

18. В платформе XXVII съезда КПСС говорилось о(б):

- a) отсутствии в стране «развитого социализма», отставании от западных стран;
- b) построении в СССР «развитого социализма» и общенародного государства;
- c) создании новой наднациональной социальной общности «советский народ»;
- d) усилении ответственности за антисоветскую и антигосударственную деятельность.

19. Ю.В. Андропова на посту генсека сменил:

- a) Е.К. Лигачев;
- b) К.У. Черненко;
- c) Н.И. Рыжков;
- d) М.С. Горбачев.

20. В качестве выхода из кризиса правительство К.У. Черненко указало на:

- a) активизацию политических и идеологических методов руководства партией;
- b) обновление партийной элиты;
- c) укрепление трудовой дисциплины на производстве;
- d) введение хозяйственной независимости предприятий.

# **Перестройка системы госуправления в 1985-1991 гг. Распад СССР**

## **1. Начальный период реформ М.С. Горбачева. Курс на ускорение**

В середине 1980-х гг. к власти в стране пришла группа молодых политиков, ранее тесно сотрудничавших с Ю.В. Андроповым. В марте 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС стал М.С. Горбачев. Совет Министров СССР возглавил Н.И. Рыжков. М.С. Горбачев и поддерживающие его радикально настроенные политические деятели выступили с инициативой «обновления социализма», суть которого состояла в соединении социализма и демократии. В состав Политбюро ЦК партии были включены новые члены – лица, разделяющие идеи Генерального секретаря (Е.К. Лигачев, В.М. Чебриков, Э.А. Шеварднадзе). В числе секретарей ЦК находились Б.Н. Ельцин и А.Н. Яковлев.

Начало новому курсу было положено на апрельском Пленуме ЦК КПСС (1985). Главным рычагом преобразований должно было стать ускорение социально-экономического развития страны. Успех ускорения связывался с более активным использованием достижений науки и техники, децентрализацией управления народным хозяйством, расширением прав предприятий, внедрением хозрасчета, укреплением порядка и дисциплины на производстве. Особое внимание уделялось машиностроительным отраслям. С их подъемом предполагалось добиться технической реконструкции всего народнохозяйственного комплекса. На основе реформированной экономики намечалось решить важнейшие социальные вопросы, прежде всего, жилищный и продовольственный.

Перемены в общественно-политической сфере начались с проведения политики гласности. Была снята цензура и разрешено издание новых газет. Широкое обсуждение нового правительственного курса проходило на массовых митингах граждан. На страницах периодических изданий развернулась дискуссия о выборе пути общественного развития. Упрощается выезд из СССР, возвращаются из ссылки академик А.Д. Сахаров и еще более 100 диссидентов. При Политбюро ЦК КПСС создана комиссия во главе с А.Н. Яковлевым с целью дополнительного изучения документов репрессированных

в 1930-е – начале 1950-х гг. граждан. Были реабилитированы многие лица, невинно осужденные по процессам 1930-х гг. В числе реабилитированных находились Н.И. Бухарин и А.И. Рыков, группа профессоров-экономистов и др.

Новое руководство сразу подписывает соглашение с президентом США Р. Рейганом о ликвидации ракет средней дальности. Позднее Горбачев принимает решение о выводе войск Советской Армии из Афганистана, Монголии, Германии, Центральной Европы, провозглашает политику создания общеевропейского дома и одобряет свержение коммунистических правительств в странах Восточной Европы.

В 1985-1986 гг. развернулась борьба с нарушениями производственной дисциплины и коррупцией. За взяточничество и хищения были наказаны ряд бывших государственных деятелей. Для обеспечения реализации задач перестройки была проведена смена части партийных и советских руководителей. Были заменены председатель Госплана СССР, главы МВД и МИД, секретари ЦК компартий большинства союзных республик и т.д. Всего к началу 1987 г. было заменено 70% членов Политбюро, 60% секретарей обкомов КПСС, 40% всего личного состава ЦК КПСС. Репрессии в сфере внешней и внутренней торговли, а также в отношении коррумпированных партийных кадров обострили внутривластную ситуацию, но не решили проблему коррупции.

Пытаясь решить задачу повышения качества промышленной продукции, правительство учредило институт госприемки, что привело к увеличению бюрократического аппарата и отзыву из производства большого числа специалистов. В первое время М.С. Горбачев и его окружение пытались использовать механизм давления государственного аппарата для решения экономических проблем. Административным путем был введен «сухой закон», который нанес удар по бюджету страны и стимулировал инфляцию.

## **2. Начало экономической и политической реформ**

Политическая элита пришла к пониманию необходимости формирования такого экономического механизма, который бы исключил возможность обогащения управленческой бюрократии за счет производителей. Закон об индивидуальной трудовой деятель-

ности разрешил гражданам работать в сфере кустарных промыслов, торговли и услуг. В январе 1987 г. вступает в действие новая система начисления заработной платы, которая была более тесно связана с результатами труда. Постановления правительства о принципах создания смешанных предприятий совместно с капиталистическими и развивающимися странами открывали дорогу инвестициям из-за рубежа. Ряд постановлений о создании кооперативов, долгосрочной аренде, банковской деятельности в сочетании с Законом о государственном предприятии, предполагающим выборы директора, создание системы хозрасчета и самофинансирования – все это создавало принципиально новую атмосферу в стране. Пленум ЦК в марте 1988 г. принял курс на деколлективизацию деревни. Принимается закон, признающий право трудящихся на забастовки. Создается Федерация независимых профсоюзов СССР.

Однако вновь созданные кооперативы и совместные предприятия, пользуясь несовершенством социально-рыночной системы, резко активизировали незаконную деятельность по получению прибыли. Возникло четыре сетки цен: государственная, кооперативная, договорная и теневая. Резко усилился теневой сектор экономики, превратившийся в широкомасштабный криминальный бизнес, жаждавший своей будущей легализации. Ситуация еще более осложнилась в результате аварии на Чернобыльской АЭС и землетрясения в Армении, потребовавших колоссальных ресурсов на ликвидацию последствий.

На XIX Всесоюзной партийной конференции (июнь 1988) развернулась острая борьба мнений сторонников и противников «перестройки» по вопросу о задачах развития страны. Большинство делегатов поддержали точку зрения М.С. Горбачева о назревшей необходимости экономической реформы и преобразования политической системы общества. Конференция утвердила курс на создание в стране правового государства. Главная роль в его формировании отводилась политической реформе. Суть политической реформы заключалась в четком разделении обязанностей партийных органов и Советов, в передаче власти из рук Коммунистической партии Советам. Реализация этого решения откладывалась до времени утверждения новых политических структур общества. Горбачев допустил серьезнейший стратегический просчет, начав политическую реформу, развертывание идеологического плюрализма прежде чем добил-

ся сколько-нибудь заметных успехов в экономических преобразованиях.

Получив санкцию конференции, обновленное руководство приступило к формированию новой представительной двухуровневой советской системы. Высшим органом власти становится Съезд Советов из 2250 народных депутатов, избираемых на 5 лет на основе альтернативных выборов. Большая часть депутатов (1500 чел.) выбиралась от населения по округам, а 750 – от общественных организаций. Съезд путем тайного голосования избирал постоянно действующий парламент с законодательными, распорядительными и контрольными функциями – Верховный Совет в составе 544 депутатов и его Председателя. Соответственно Верховный Совет избирал Президиум Верховного Совета, Верховный суд и Генерального прокурора СССР.

I съезд народных депутатов избрал М.С. Горбачева на высший государственный пост, однако одновременно обнаружилось наличие оппозиции. Среди делегатов съезда была создана **Межрегиональная группа депутатов** (388 чел.), которая стала центром движения «Демократическая Россия». Лидерами оппозиции стали А.Д. Сахаров, позднее Б.Н. Ельцин. Одновременно в рамках КПСС возникла **Демократическая платформа КПСС**, выступавшая за превращение КПСС в парламентскую партию. А.Н. Яковлев предлагал искусственно разделить КПСС на две партии и предложить им бороться за власть. Коммунистическая элита раскололась на несколько течений: консервативное крыло (И.К. Полозков, Н.А. Андреева), демократическая платформа КПСС (А.Н. Яковлев, Ю.Н. Афанасьев, Г.Х. Попов), центристская часть (М.С. Горбачев).

На демонстрации 7 ноября 1987 г. впервые в истории государства были организованы контрманифестации оппозиции. Однако Горбачев, рассчитывая справиться с оппозицией, берет почти 50 млрд долларов тайных займов, позволивших временно снять остроту дефицита и укрепить позиции генсека. Займы позволили выиграть время, необходимое демократическим силам для овладения общественным мнением. Популярность Горбачева на западе не знала границ (за ликвидацию блока ОВД Горбачев получает в 1990 г. Нобелевскую Премию мира), но в СССР стала стремительно падать.

### 3. Конституционная реформа государственного управления. Противостояние правительств СССР – РСФСР

В 1990 г. в стране начался новый этап глобального социально-политического кризиса. По стране прокатилась волна межнациональных конфликтов (в Карабахе, Сумгаите, Фергане, Сухуми, Баку, Тбилиси, Цхинвали). Прибалтийские республики заявили о своем суверенитете. Горбачев принимает решение упрочить свое положение в качестве **Президента СССР** и, чтобы обеспечить себе поддержку, соглашается на отмену 6-й статьи Конституции о руководящей роли КПСС. Это явилось стимулом возникновения новых партий и движений: Крестьянской, Аграрной, Народной, Республиканской, Демократической, Республиканской народной, Коммунистической партии РСФСР (КПРФ), Российской партии коммунистов (РКП), Российской коммунистической рабочей партии (РКРП) и др.

3-я сессия съезда народных депутатов избирает Горбачева на пост Президента СССР с самыми широкими полномочиями. Избрание президента на съезде, а не всенародно несколько понизило уровень легитимности власти Горбачева, что позволило его противникам в дальнейшем без особого труда устранить его с политической арены.

В России начались массовые забастовки. В марте 1990 г. состоялись выборы народных депутатов РСФСР, которые составили Съезд народных депутатов – высший орган власти в России. На съезде в ходе выборов Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин с большим трудом победил своих оппонентов. Началась открытая конфронтация Горбачева и Ельцина по вопросам судьбы СССР. Ельцин стремился к ликвидации контроля центра над РСФСР вплоть до выхода РСФСР из Союза по образцу прибалтийских республик. 12 июня 1990 г. депутаты приняли **Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР»**, в которой провозглашалось верховенство законов РСФСР над союзными. Тем самым российские депутаты, включая коммунистов, внесли значительный вклад в форсирование процесса уничтожения СССР сверху.

С этого времени возникло двоевластие союзного и российского центров со своими органами управления. Состоявшийся в июле последний XXIII съезд КПСС выявил полный раскол партийных рядов. На съезде Б.Н. Ельцин демонстративно вышел из КПСС, что

положило начало массовому выходу из партии. Съезд принимает новый устав, в котором официально допускается создание платформ при сохранении принципа демократического централизма. Политбюро лишилось части своих полномочий и превратилось в представительский орган.

Новое правительство России выступило против концепции Н.И. Рыжкова о формировании в течение 5 лет регулируемой рыночной экономики. Б.Н. Ельцин настаивал на немедленных радикальных преобразованиях на основе программы «500 дней» Шаталина – Явлинского. В сентябре Верховный Совет РСФСР принял эту программу, а также серию указов, отстаивающих право республиканских властей управлять народным хозяйством России без ведома союзного центра. Под эгидой Горбачева была создана компромиссная программа «Основные направления» по стабилизации экономики и ее реформированию, которая была близка к «500 дней», но предусматривала более реальные сроки (6-8 лет). Б.Н. Ельцин охарактеризовал эту программу как бесперспективную, потому что она не допускала ликвидации старой системы управления до возникновения новой структуры экономических связей на основе рынка.

Летом 1990 г. оппозицией была обнародована «Программа действий-90», предусматривавшая создание комитета гражданского действия, изоляцию государственных структур посредством забастовок, пикетов, митингов, демонстраций, кампаний гражданского неповиновения. Состоявшийся 20-21 октября съезд движения «Демократическая Россия» объявил своей задачей уничтожение КПСС как политической силы. Было принято решение о взятии принципиального курса на дестабилизацию государственного управления, открытую социальную конфронтацию в обществе и на захват власти. На демонстрации 7 ноября на Красной площади была совершена попытка покушения на Горбачева. Все это давало повод властям организовывать сопротивление готовящемуся государственному перевороту, подвигать к городу войска, вводить патрулирование улиц и т.д. Но такая деятельность властей расценивалась демократической общественностью как диктаторская и тоталитарная.

К концу 1990 г. управление экономикой было фактически парализовано. Несмотря на урожай, в крупных городах вводятся карточки на распределение продуктов. Правительство пытается принять экстренные меры по спасению страны. Разрешаются прямые ино-

странные инвестиции в российские предприятия, вводится коммерческий курс рубля, увеличиваются процентные ставки на рублевые вклады, создается фонд стабилизации экономики, проводится реформа цен, разрешается создание индивидуальных хозяйств без введения частной собственности на землю. Национальный доход уменьшился на 21 млрд руб., инфляция выросла на 17,5%. Причины неудач в экономике демократы объясняли интригами союзного центра и функционированием административно-командной экономики. По их мнению, было достаточно добиться полного отказа от регулирования государством цен и от планирования производства, и сразу возникнет рыночный механизм саморегулирования экономики.

М.С. Горбачев предпринимает новые политические меры для предотвращения распада Союза, организуя подготовку нового союзного договора. IV съезд народных депутатов СССР расширил полномочия Президента, получившего возможность непосредственно руководить правительством. Вместо Президентского совета создавался Совет Безопасности. На вновь учрежденную должность вице-президента был избран Г.И. Янаев, премьер-министром был назначен известный финансист В.С. Павлов. Силловые министерства возглавили убежденные коммунисты, соратники Ю.В. Андропова.

#### 4. Системный кризис и распад СССР

Вопрос судьбы СССР стал самой главной проблемой. 17 марта 1990 г. Верховный Совет организовал первый в истории страны **референдум** по вопросу о сохранении СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик. По итогам референдума за сохранение Союза высказалось 76,4% населения из 80% явившихся на выборы избирателей.

Параллельно был одобрен проект введения в РСФСР поста президента, Б.Н. Ельцин обрел новые рычаги управления ситуацией. Начавший работу III съезд народных депутатов РСФСР проходил в сложных условиях, когда в стране начались массовые антиправительственные демонстрации и в столицу были введены спецвойска. Б.Н. Ельцин потребовал дополнительных полномочий от съезда и получил их, воспользовавшись поддержкой не только демократов, но и части коммунистов.

М.С. Горбачев, имея поддержку всенародного референдума, занял двойственную позицию. Ему удалось организовать подписание совместного заявления союзных республик «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и возникшем кризисе» (документ «9+1»). В нем заключалась фактически конфедеративная концепция Союза суверенных республик, полного демонтажа командно-административной системы на союзном уровне и выборов новых союзных органов власти.

12 июня 1991 г. прошли срочно организованные выборы Президента РСФСР, в ходе которых колоссальное преимущество получил Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин. Теперь он обрел полную политическую независимость от центра. М.С. Горбачев пытался ускорить процесс реализации заявления «9+1». В подмосковной усадьбе Ново-Огарево подготовительный комитет сформулировал к середине июня концепцию создания Союза Суверенных Государств. Проект предусматривал формально единое государство, где центр получал консультативные функции. Консервативные лидеры увидели в проекте основу для легитимного развала СССР, а демократы считали его недопустимой уступкой коммунистической идее. На 20 августа было назначено подписание союзного договора, который должен был заложить основу новой системы государственного управления.

В ночь на 19 августа президент СССР М.С. Горбачев был отстранен от власти. Группа государственных деятелей заявила о невозможности М.С. Горбачева исполнять президентские обязанности в связи с состоянием здоровья. В стране вводилось чрезвычайное положение сроком на 6 месяцев, запрещались митинги и забастовки. Было объявлено о создании **Государственного комитета по чрезвычайному положению** (ГКЧП). В его состав вошли вице-президент Г.И. Янаев, премьер-министр В.С. Павлов, председатель КГБ В.А. Крючков, министр обороны Д.Т. Язов и другие представители властных структур. В поддержку своей позиции ГКЧП ввел в Москву войска. Широкие слои населения, в том числе многие работники партийного аппарата, не оказали поддержки членам ГКЧП. Президент России Б.Н. Ельцин призвал граждан поддержать законно избранные власти. Действия ГКЧП были расценены как антиконституционный переворот. Объявлялось о переходе в ведение

российского президента всех расположенных на территории республики общесоюзных органов исполнительной власти.

22 августа все члены ГКЧП были арестованы. Вернувшийся М.С. Горбачев подписал указ о приостановлении деятельности Коммунистической партии. Крах ГКЧП был концом всей номенклатурной коммунистической элиты, еще раз показавшей свою неспособность решить актуальную задачу сохранения Советского Союза. В начале сентября был распущен ставший ненужным Верховный Совет СССР. Поскольку еще существовало союзное пространство, возникла необходимость согласования внешней и внутренней политики республик, для чего был образован **Государственный Совет** в составе Президента СССР и первых должностных лиц республик. Для координации управления народным хозяйством был создан **Межреспубликанский экономический комитет**.

Президент России потребовал от очередного V съезда народных депутатов РСФСР новых дополнительных полномочий. Новым Председателем Верховного Совета РСФСР стал Р.И. Хасбулатов. Российское руководство без сопротивления согласилось с требованиями руководителей республик и с предложениями демократической общественности о юридическом закреплении распада Союза. 1 декабря на Украине состоялся референдум, в ходе которого граждане республики поддержали идею образования собственного независимого государства. Президент России Б.Н. Ельцин заявил о признании независимости Украины. В этих условиях российское руководство приняло идею провозглашения Содружества Независимых Государств (СНГ). В белорусской резиденции «Беловежская пушча» тайно от Президента СССР Горбачева и вопреки решениям всесоюзного референдума президентами России, Украины и Белоруссии были подписаны документы о прекращении функционирования СССР и создании СНГ. В декабре того же года к СНГ присоединились еще восемь бывших республик (Алма-Атинское соглашение). М.С. Горбачев расценил эти решения как антиконституционный переворот и объявил о снятии с себя полномочий Президента СССР. Наступил принципиально новый этап в развитии российской государственности.

«Перестройка», задуманная и осуществленная частью партийно-государственных лидеров с целью демократических перемен во всех сферах жизни общества, закончилась. Ее главным итогом стали рас-

пад некогда могучего многонационального государства, завершение советского периода в истории Отечества. В бывших республиках СССР образовались и действовали президентские республики. Среди руководителей суверенных государств находились многие бывшие партийные и советские работники. Каждая из прежних союзных республик самостоятельно искала пути выхода из кризиса. В Российской Федерации эта задача предстояло решать президенту Б.Н. Ельцину и поддерживающим его демократическим силам.

### **Вопросы и задания**

1. Назовите основные решения апрельского пленума ЦК КПСС 1985 г.
2. В чем основной замысел политической реформы управления в СССР? С какими трудностями столкнулась ее реализация?
3. Каковы особенности формирования многопартийной системы в СССР? Сопоставьте опыт российской многопартийности начала и конца XX в. В чем основные сходства и различия?
4. Охарактеризуйте экономическую часть программы перестройки. Какие этапы в осуществлении экономических преобразований можно выделить?
5. В чем, на ваш взгляд, заключаются причины распада СССР? Какие варианты обновления союзного договора существовали? Почему они не были реализованы?

### **Проверочный тест**

1. Апрельский Пленум ЦК КПСС 1985 г. провозгласил:
  - a) курс на перестройку системы госуправления;
  - b) обновление социализма на основе соединения его с демократией;
  - c) проведение политики гласности;
  - d) ускорение социально-экономического развития страны.
2. Обновленный состав Политбюро ЦК включал:
  - a) Е.К. Лигачева, В.М. Чебрикова, Э.А. Шеварднадзе;
  - b) Б.Н. Ельцина, А.Н. Яковлева, Н.И. Рыжкова;
  - c) А.Н. Яковлева, Ю.Н. Афанасьева, Г.Х. Попова;
  - d) В.С. Павлова, Г.И. Янаева, И.К. Полозкова.

3. Для повышения качества промышленной продукции правительство учредило:

- a) Институт госприемки;
- b) Госагропром;
- c) Комиссию народного контроля;
- d) Рабочую инспекцию.

4. Закон о государственном предприятии предполагал:

- a) выборность руководства;
- b) создание кооперативов;
- c) создание смешанных предприятий совместно с иностранными инвестициями;
- d) долгосрочную аренду госпредприятий.

5. Закон об индивидуальной трудовой деятельности не разрешал предпринимательство в сфере:

- a) кустарных промыслов;
- b) торговли;
- c) услуг;
- d) мануфактурного производства.

6. В 1987 г. вводится новая система начисления заработной платы, основанная на:

- a) системе хозрасчета и самофинансирования;
- b) сдельно-премиальной оплате труда;
- c) увеличении минимального оклада;
- d) введении показателей эффективности труда.

7. Суть политической реформы, утвержденной на XIX Всесоюзной партийной конференции 1988 г., состояла в:

- a) разделении обязанностей партийных и советских органов;
- b) развертывании политического плюрализма;
- c) передаче власти из рук Коммунистической партии Советам;
- d) утверждении новых политических структур общества.

8. Основная ошибка реформ Горбачева состояла в:

- a) реформировании системы госуправления до проведения экономических преобразований;
- b) использовании механизма давления государственного аппарата для решения экономических проблем;
- c) провозглашении разрядки и создании «общеевропейского дома»;
- d) реализации политики гласности, обострившей внутривнутриполитическую ситуацию в стране.

9. Согласно политической реформе высшим органом власти страны становился:

- a) Верховный Совет СССР;
- b) Съезд Советов народных депутатов;
- c) Совет Национальностей;
- d) Президиум Верховного Совета.

10. Верховный Совет не мог избирать:

- a) Верховный суд;
- b) Съезд Советов;
- c) Генерального прокурора;
- d) Президиум Верховного Совета.

11. Центром движения «Демократическая Россия» стал(а) на I съезде народных депутатов:

- a) Демократическая платформа КПСС;
- b) Межрегиональная группа депутатов;
- c) Народный фронт;
- d) Либерально-демократический центр.

12. Демократическую платформу КПСС представлял:

- a) А.Н. Яковлев;
- b) И.К. Полозков;
- c) Б.Н. Ельцин;
- d) А.Д. Сахаров.

13. Лидером Межрегиональной группы депутатов являлся:

- a) А.Н. Яковлев;
- b) И.К. Полозков;
- c) Б.Н. Ельцин;
- d) Г.Х. Попов.

14. Отмена 6-й статьи Конституции СССР привела к:

- a) волне межнациональных конфликтов;
- b) расколу КПСС на демократическое и консервативное крыло;
- c) роспуску КПСС;
- d) формированию многопартийной системы.

15. Горбачев был избран на пост президента СССР:

- a) в результате всенародных выборов;
- b) партийным пленумом;
- c) съездом народных депутатов;
- d) всесоюзным референдумом.

16. Председателем Верховного Совета РСФСР в марте 1990 г. был избран:

- a) Б.Н. Ельцин;
- b) А.Н. Яковлев;
- c) Н.И. Рыжков;
- d) Е.К. Лигачев.

17. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» объявляла:

- a) президентом РСФСР Б.Н. Ельцина;
- b) право РСФСР на независимую внешнюю политику;
- c) выход РСФСР из состава СССР;
- d) верховенство законов РСФСР над союзными.

18. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» была принята:

- a) 17 марта 1990 г.;
- b) 12 июня 1990 г.;
- c) 7 ноября 1991 г.;
- d) 8 декабря 1991 г.

19. Программа по стабилизации и реформированию экономики, разработанная М.С. Горбачевым в 1990 г., называлась:

- a) «500 дней»;
- b) «9+1»;
- c) «Программа действий-90»;
- d) «Основные направления».

20. Первый в истории страны референдум касался вопроса:

- a) введения поста президента СССР;
- b) доверия населения КПСС;
- c) сохранения СССР;
- d) создания СНГ.

21. Выборы Президента РСФСР прошли:

- a) 12 июня 1990 г.;
- b) 12 июня 1991 г.;
- c) 7 ноября 1991 г.;
- d) 8 декабря 1991 г.

22. Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР возглавил:

- a) вице-президент Г.И. Янаев;
- b) премьер-министр В.С. Павлов;
- c) председатель КГБ В.А. Крючков;
- d) министр обороны Д.Т. Язов.

23. Беловежское соглашение 8 декабря 1991 г. было подписано президентами:

- a) РСФСР, Украины и Белоруссии;
- b) СССР, РСФСР, Украины и Белоруссии;
- c) РСФСР, Украины, Белоруссии и Прибалтийских республик;
- d) СССР, Украины и Белоруссии.

24. Алма-Атинское соглашение предусматривало:

- a) восстановление на новой конфедеративной основе СССР;
- b) присоединение 8 бывших республик СССР к Беловежскому соглашению;
- c) выход из состава СССР республик Средней Азии;
- d) признание антиконституционного характера Беловежского соглашения.

# Государственное управление в современной России

## 1. Формирование социально-экономической основы новой государственности

С конца 1991 г. на международной политической арене появилось новое государство – Российская Федерация (РФ). В его составе находились 89 регионов, включая 21 автономную республику. Руководству России предстояло продолжить курс на демократическое преобразование общества и создание правового государства. В числе первоочередных задач было принятие мер по выводу страны из экономического и политического кризиса и создание новой системы органов управления.

Государственный аппарат России в конце 1980-х гг. состоял из двухступенчатой системы органов представительной власти – Съезда народных депутатов и двухпалатного Верховного Совета. Главой исполнительной власти являлся избранный всенародным голосованием президент Б.Н. Ельцин. Он же был Главнокомандующим Вооруженными Силами. Высшей судебной инстанцией являлся Конституционный суд РФ. Преобладающую роль в высших структурах власти играли бывшие депутаты Верховного Совета СССР. Деятельность государственного аппарата протекала в условиях жесткой конфронтации законодательной и исполнительной власти. Состоявшийся в ноябре 1991 г. V Съезд народных депутатов предоставил президенту широкие полномочия для проведения экономических реформ. Большинство депутатов российского парламента в этот период поддерживали курс социальной экономической реформы.

Предложенная концепция перехода к рынку включала в себя «размораживание» цен на товары, либерализацию торговли, освобождение доходов населения от ограничений со стороны государства, проведение жесткой бюджетной и денежно-кредитной государственной политики, приватизацию государственной собственности (меры «шоковой терапии»). На выбор варианта реформ повлияли не только внутренние экономические факторы, но и усталость населения страны от всеобщего дефицита товаров первой необходимости, рекламированные успехи рыночной экономики в странах Запада, отсутствие серьезной политической оппозиции реформам, поддержка курса Международным валютным фондом. В начале ноября

1991 г. Б.Н. Ельцин сформировал новое правительство из молодых экономистов (Е.Т. Гайдар, А.Н. Шохин, А.Б. Чубайс, П.О. Авен, А.А. Нечаев и др.). Президент сам возглавил правительство, назначив Е.Т. Гайдара вице-премьером.

2 января 1992 г. были «освобождены» цены на большинство товаров, что вызвало резкий скачок инфляции. К концу года цены выросли в 36 раз. Для смягчения положения было принято решение об индексации зарплат работникам бюджетных отраслей, но размер этих компенсаций был значительно ниже роста цен.

29 января 1992 г. был принят указ «О свободе торговли», предоставивший каждому желающему право заниматься торговлей. В результате в городах стали возникать стихийные рынки, торговля на которых не требовала каких-либо капиталовложений для обустройства торгового места. Государственная монополия внешней торговли была ликвидирована. Руководство страны сняло всякие ограничения по экспорту готовой продукции. В то же время были сохранены квоты на вывоз топливно-энергетических и сырьевых ресурсов, востребованных на мировом рынке. Кроме того, отменялись ограничения на импорт товаров.

С началом экономических преобразований резко ускорились инфляционные процессы. Правительство страны видело важнейший инструмент преодоления негативных тенденций в проведении жесткой бюджетной политики. В начале 1992 г. правительство прекратило финансирование нерентабельных предприятий, отказалось от производственных инвестиций. Провозглашенная руководством страны **аграрная реформа** предусматривала устранение монополии государства в агропромышленном секторе, развитие фермерского хозяйства. Но планы правительства не были поддержаны соответствующим финансированием.

Важнейшей составной частью политики формирования рыночной экономики стала **приватизация** государственной собственности. Ее реализация осуществлялась под руководством главы госкомитета по имуществу А.Б. Чубайса. Задача осложнялась отсутствием в стране легальных капиталов, достаточных для приобретения предприятий в собственность. В результате в августе 1992 г. был начат **«ваучерный» этап** приватизации. Право гражданина на участие в приватизации подтверждалось специальным документом – ваучером номиналом в 10 тыс. руб. Государственные предприятия

были преобразованы в акционерные общества, акции которых могли быть обменены на ваучеры. Было разрешено создание чековых инвестиционных фондов, задача которых состояла в аккумуляции пакетов ваучеров для наиболее выгодного вложения их в приватизируемые предприятия. К середине 1994 г. разгосударствлено было 70% промышленных предприятий, но реальными собственниками являлась незначительная часть населения.

Это усилило кризисные тенденции в реальном секторе экономики. Падение ВВП на 44% приводило к сокращению налогооблагаемой базы, а следовательно, и к бюджетному дефициту. Плохое наполнение госбюджета было связано также с бартерными операциями, массовым сокрытием доходов предприятиями, плохой работой налоговых служб. Латание «дыр» бюджета шло за счет нарастания внешнего долга, который на начало 1998 г. составлял 156 млрд дол.

## **2. Становление политической системы. Парламентский кризис 1993 г. Конституция РФ**

Становление самостоятельной российской государственности по времени совпадает с периодом радикальных экономических реформ. Постепенно складывалась оппозиция президенту Б.Н. Ельцину, которая включала в себя различные идейные потоки. Зимой-весной 1992 г. начало активно возрождаться коммунистическое движение: Коммунистическая партия Российской Федерации, Российская коммунистическая рабочая партия, движение «Трудовая Россия». Параллельно происходит оживление деятельности различных национально-патриотических организаций, провозглашающих своей целью национальное возрождение страны. Происходит раскол демократического движения, ранее полностью поддерживавшего политику президента, складываются такие объединения, как «Народное согласие», «Новая Россия», «Гражданский союз».

На фоне такой расстановки сил произошел первый серьезный политический кризис в стране во время работы VII съезда народных депутатов России (декабрь 1992). Съезд отверг просьбу Б.Н. Ельцина продлить особые полномочия президента и отказался утвердить кандидатуру Е.Т. Гайдара на пост председателя правительства. Съезд принял поправки к конституции, ограничивающие полномочия президента. Б.Н. Ельцин выступил с телеобращением к народу,

в котором внес предложение о проведении референдума о доверии к съезду или президенту. При посредничестве Конституционного суда был найден компромисс: съезд отменяет антипрезидентские поправки, на апрель 1993 г. назначается проведение общероссийского референдума. Новым главой кабинета министров был назначен В.С. Черномырдин.

В марте 1993 г. противоречия между президентом и парламентом разгорелись с новой силой. VIII съезд народных депутатов РФ отклонил предложение президента о проведении референдума и принятии новой конституции. Б.Н. Ельцин подписывает указ об особом порядке управления страной (ОПУС), который менял основы конституционного строя и назначал референдум на 25 апреля 1993 г. IX съезд народных депутатов попытался отстранить Б.Н. Ельцина от должности, но не смог набрать необходимого большинства голосов. Вновь удалось достичь компромисса: президент отменял ОПУС, а съезд соглашался на проведение референдума. Граждане России на референдуме высказались за доверие президенту, но не согласились с предложениями о досрочных выборах народных депутатов.

21 сентября Б.Н. Ельцин подписал указ «О поэтапной конституционной реформе в России», предусматривавший роспуск съезда народных депутатов и Верховного Совета России, объявил о проведении референдума по новой конституции и выборов в двухпалатный парламент. Конституционный суд страны принял решение о начале импичмента президента. Верховный Совет объявил о передаче полномочий президента вице-президенту А.В. Руцкому. В ночь на 23 сентября был собран X съезд народных депутатов России. Без необходимого кворума депутаты приняли решение об отстранении Ельцина. Таким образом, незаконными оказались действия и президента, и парламента.

Исполнительная власть взяла в осаду здание Белого Дома, где располагался российский парламент. Оно было обнесено колючей проволокой, отключено от систем телефонной связи и электрообеспечения. 3 октября митинговавшие на Смоленской площади сторонники парламента прорвали оцепление Белого Дома. Лидеры парламента призвали сторонников штурмовать останкинский телецентр. Б.Н. Ельцин отдал приказ о вводе в Москву вооруженных сил. 4 октября состоялся штурм Белого Дома, обстрелянного из танковых орудий. Здание было захвачено, а лидеры парламента аре-

стованы. Президентская сторона одержала полную победу. Было принято решение о реформе местного самоуправления, означавшей ликвидацию системы советов. 30 ноября 1993 г. указом президента страны устанавливался новый герб России – двуглавый орел.

В декабре 1993 г. состоялись выборы в новый орган государственной власти – **Федеральное собрание**, состоящее из 2 палат: **Совета Федерации** и **Государственной Думы**. В результате проведенных на многопартийной основе выборов наибольшее число мест получили «Выбор России», ЛДПР, Аграрная партия и КПРФ. Первым председателем Совета Федерации стал В.Ф. Шумейко. Государственную Думу возглавил И.П. Рыбкин. С первых дней работы Госдумы в ее составе возникли несколько партийных фракций, наиболее многочисленной среди которых являлась фракция «Выбор России» (председатель Е.Т. Гайдар).

12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята **Конституция РФ**. Россия объявлялась демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. В состав РФ входили 21 республика и 6 краев, 1 автономная область и 10 автономных округов, 2 города федерального значения (Москва и С.-Петербург) и 49 областей. Были определены принципы построения высших органов государственной власти и управления. Подчеркивалась самостоятельность органов трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной.

Главой государства являлся избираемый всенародным голосованием Президент, который определял политику государства, назначал правительство и т.д. Законодательно закреплялась двухпалатная структура Федерального собрания – постоянно действующего законодательного органа РФ. К ведению высших органов власти были отнесены принятие законов и контроль за их выполнением, управление федеральной государственной собственностью, основы ценовой политики, федеральный бюджет. Им принадлежало решение вопросов внешней политики и международных отношений, объявление войны и заключение мира, руководство внешнеэкономическими связями. Законодательно закреплялись политическая многопартийность, право свободы труда и право частной собственности. Конституция создавала условия для достижения в обществе политической устойчивости.

Вместе с тем Конституция не позволяет отнести российскую республику к президентскому (в силу наличия у Президента права роспуска парламента и существования поста премьер-министра) либо президентско-парламентскому (вследствие отсутствия у парламента права участия в формировании правительства) типу. Это противоречие сказалось на дальнейшем политическом развитии страны.

### **3. Политическое развитие России в 1994-1996 гг.**

Принятие новой конституции и выборы новых органов представительной власти дали толчок к формированию новой системы политических отношений в стране. Одним из первых решений Государственной Думы явилось объявление амнистии участникам событий августа 1991 г. и октября 1993 г. В целях достижения политического диалога всех противоборствующих сил состоялось подписание Договора об общественном согласии. Таким образом, события осени и начала зимы 1993 г. привели к формированию новой системы власти в Российской Федерации.

Центральное место в работе Думы первого созыва заняли вопросы экономической и национальной политики, социального обеспечения и международных отношений. В короткий срок депутаты приняли свыше 320 законов, подавляющая часть которых была подписана президентом. Среди них – Законы о правительстве и конституционной системе, новых формах собственности, крестьянском и фермерском хозяйстве, акционерных обществах, свободных экономических зонах.

Выборы в Государственную Думу, состоявшиеся 17 декабря 1995 г., принципиально изменили расклад политических сил. Убедительную победу на выборах одержала КПРФ. Проправительственная партия «Наш дом – Россия» стала третьей, уступив ЛДПР. «Демократический выбор России» (преемник «Выбора России» 1993 г.), не сумел преодолеть на выборах 5% барьер и не прошел в Думу. Поскольку парламентские выборы на полгода опережали президентские, то шансы Ельцина на переизбрание были чрезвычайно малы.

Возможное поражение Б.Н. Ельцина могло означать не только конец его политической карьеры, но и коренное изменение политического и экономического курса России. Западные страны заявили о готовности оказать финансовую поддержку: перед выборами был

выделен кредит МВФ, а также займы Правительству России. Были уволены с государственных постов наиболее одиозные в глазах народа лица (А.Б. Чубайс, А.В. Козырев, С.М. Шахрай).

В феврале 1996 г. в Давосе состоялась встреча финансовых лидеров страны, которые договорились о поддержке кандидатуры Б.Н. Ельцина. Правительство занимает у крупнейших банков деньги сроком на один год под залог больших пакетов акций высокодоходных предприятий. Поскольку государство было не в состоянии вернуть долг через год, то банки имели право продать заложенные акции на аукционе, чем они и воспользовались. В результате победителями таких аукционов становились фирмы, близкие к организаторам аукциона. Стоимость проданных таким образом акций оказывалась ниже их реальной стоимости в 5-10 раз. Такие аукционы стали одним из важнейших инструментов образования промышленно-финансовых империй в нашей стране.

В результате в январе – апреле 1996 г. были приняты указы президента о своевременной выплате зарплаты бюджетникам, компенсаций пенсионерам, повышении стипендии студентам. Кризисная ситуация частично стабилизировалась. По итогам состоявшихся летом 1996 г. президентских выборов Б.Н. Ельцин был избран президентом страны.

#### **4. Второй президентский срок Б.Н. Ельцина**

Второй срок президентского правления Б.Н. Ельцина стал периодом политической нестабильности. Участие в предвыборной гонке серьезно ухудшило состояние здоровья президента: осенью 1996 г. ему была сделана операция на сердце. В Думе были чрезвычайно сильны оппозиционные настроения. Тревожило укрепление политических позиций главы правительства В.С. Черномырдина. Экономическая элита, получившая свое в результате проведения залоговых аукционов, искала приемлемую альтернативу президенту. Вокруг него сложилась достаточно узкая группа лиц, состоящая из родственников и приближенных политиков и бизнесменов, которая получила название «семьи». Именно в это время в политический лексикон вошло понятие «олигархия», под которым подразумевался неформальный союз крупных предпринимателей и высшего чиновничества.

23 марта 1998 г. Б.Н. Ельцин принимает решение об отставке правительства Черномырдина. Новым премьер-министром становится С.В. Кириенко. Новое правительство просуществовало недолго, не успев войти в курс дел. 17 августа 1998 г. Правительство объявило об отказе погашения долгов (дефолт), что привело к отставке Кириенко.

Причины дефолта состояли в следующем. Рост бюджетного дефицита покрывался, прежде всего, облигациями федеральных займов (ОФЗ) и государственными краткосрочными обязательствами (ГКО). Выпуск этих ценных бумаг позволял правительству проводить финансирование различных государственных программ в условиях отсутствия экономического роста. Погашение долга осуществлялось за счет новых долгов. В результате выпуск ГКО-ОФЗ превращался в «финансовую пирамиду». Доля расходов государственного бюджета на обслуживание госдолга в первом полугодии 1998 г. составила 35,6%. Было принято решение о дефолте. Провозглашалась девальвация обменного курса рубля, объявлялась принудительная реструктуризация ГКО со сроками погашения до конца 1999 г. в новые ценные бумаги, вводился мораторий на осуществление выплат по возврату зарубежных финансовых кредитов сроком на 90 дней. Решение спровоцировало кризис российской банковской системы, существенно сократились доходы федерального и региональных бюджетов, повысились темпы инфляции, увеличилась численность населения с доходами ниже прожиточного уровня.

Дефолт означал не только финансово-экономический, но и политический кризис. Б.Н. Ельцин дважды предлагал Думе утвердить в качестве нового главы кабинета министров В.С. Черномырдина. В третий раз было решено внести на утверждение депутатов кандидатуру министра иностранных дел Е.М. Примакова, который 11 сентября стал новым премьером. Новое правительство избрало тактику решения конкретных вопросов. На зиму 1998-1999 гг. падает период расследования громких коррупционных дел, завершившийся дискредитацией Генерального прокурора страны. Сложилась ситуация, когда популярный премьер-министр становился опасной политической фигурой для непопулярного президента. Последний принимает 12 мая 1999 г. решение об отставке правительства.

15 мая Дума предпринимает безуспешную попытку объявить президенту импичмент, выдвинув пять обвинений: подписание Бе-

ловежских соглашений и развал СССР; трагедия осени 1993 г.; война в Чечне; развал армии; геноцид российского народа. А 19 мая депутаты утверждают нового премьер-министра С.В. Степашина. 9 августа правительство было отправлено президентом в отставку, новым главой кабинета министров становится В.В. Путин.

Начало деятельности нового правительства оказалось связанным с решением вновь обострившейся чеченской проблемы<sup>1</sup>. 7 августа 1999 г. 400 боевиков под командованием Ш. Басаева и Хаттаба вторглись в Дагестан. Для борьбы с ними была начата широкомасштабная боевая операция. К 24 августа территория Дагестана была очищена от боевиков. Боевики перешли к организации терактов в различных регионах России: взрывов в Буйнакске, Москве, Волгодонске. После этих терактов правительство страны приняло решение о введении войсковой группировки на границы Чечни. 30 сентября федеральные войска вошли на территорию республики. Жесткие действия правительства вызвали рост авторитета нового главы правительства.

Вторая половина 1999 г. была временем развертывания кампании по выборам депутатов Государственной Думы. Оппоненты президентского курса сформировали два объединения: «Отечество» (Ю.М. Лужков) и «Вся Россия» (Е.М. Примаков), в дальнейшем был создан блок «Отечество – Вся Россия» (ОВР). Проправительственные силы в срочном порядке формировали движение «Единство», открыто поддерживаемое В.В. Путиным. По итогам выборов 19 декабря «Единство» получило 23,3% голосов, КПРФ – 24,3%, ОВР – 13,3%, Союз правых сил, ЛДПР и «Яблоко» – менее 10%. 31 декабря президент Б.Н. Ельцин сделал заявление о своей отставке. Со-

---

<sup>1</sup> В сентябре 1991 г. власть в Чечне перешла к Общенациональному конгрессу во главе с Д. Дудаевым, который объявил республику независимым государством. 16 декабря 1994 г. началось введение федеральных войск в Чечню. 18 июня 1995 г. состоялись переговоры В. Черномырдина с Ш. Басаевым, в результате боевые действия прекратились. Договорённости были сорваны нападениями боевиков на Кизляр и Первомайское. 6 августа 1996 г. сепаратисты вошли в Грозный. В конце августа состоялись переговоры А. Лебеда и А. Масхадова, завершившиеся Хасавюртовским соглашением, по которому определение статуса Чечни откладывалось до 2001 г. 27 января 1997 г. А. Масхадов избран президентом Чечни.

гласно конституции исполняющим обязанности президента страны становился глава правительства В.В. Путин.

## 5. Реформирование системы госуправления в 2000-е гг.

26 марта 2000 г. состоялись досрочные выборы президента РФ. Несмотря на наличие 11 кандидатов, победу в первом туре голосования одержал В.В. Путин. Он предложил кандидатуру нового главы правительства М.М. Касьянова, который возглавлял кабинет до 24 февраля 2004 г. Образовавшийся блок «Единство – КПрФ» объединил большинство депутатов Думы, которые полностью контролировали работу нижней палаты.

Весной 2000 г. президент В.В. Путин направил в Думу пакет документов, положив начало **административно-правовой реформы**. 13 мая 2000 г. указом Путина вся страна была разделена на 7 федеральных округов, в которых были назначены полномочные представители президента. Задачами явились приведение регионального законодательства в соответствие с нормами федерального права, координация в регионах работы представительств федеральных органов власти, подготовка докладов о положении дел в регионах. 19 июля 2000 г. был одобрен новый порядок формирования Совета Федерации. Теперь его членами должны были стать не руководители субъектов, а их представители на постоянной основе. Руководители субъектов вошли в состав совещательного органа при президенте – **Государственного совета**. 27 декабря 2000 г. были утверждены символы государственной власти (герб, флаг и гимн), а 7 марта 2001 г. – текст российского гимна.

В 2001 г. издан **Закон «О политических партиях»**, который повысил требования к численности партий (не менее 50 тысяч членов). В результате в стране осталось только 37 партий вместо 199 действовавших.

К началу XXI в. экономика России приблизилась к уровню стран «третьего мира», о чем свидетельствовали олигархический капитализм, контроль чиновников над частным бизнесом, наличие депрессивных зон, сырьевых и индустриальных анклавов, пассивный рынок сбыта для передовых зарубежных технологий, высокая степень криминализации. В этих условиях руководством страны были приняты экономические преобразования.

Президент ограничил влияние «олигархов» на политическую жизнь страны. В 2003 г. началась так называемая антиюкосовская кампания, завершившаяся арестом главы ЮКОСа М.Б. Ходорковского. Влиятельнейшие бизнесмены и политики ельцинской эпохи Б.А. Березовский и В.А. Гусинский вынуждены были покинуть Россию, опасаясь судебного преследования.

Был сформирован **Центр стратегических разработок**, задачей которого стала выработка программы экономического роста в XXI в. В его состав вошли Г.О. Греф, А.Л. Кудрин, Э.С. Набиуллина, М.Э. Дмитриев и другие лица. В экономике произошла перестройка отраслевой структуры в пользу сырьевого блока. В структуре промышленного производства вырос удельный вес нефтедобывающей промышленности, металлургии за счет сокращения показателей машиностроения, легкой промышленности. Устойчивое развитие экспортно-ориентированных сырьевых отраслей обеспечивало приток необходимых средств для наполнения внутреннего рынка импортными товарами. Повышение мировых цен на энергоносители только способствовало закреплению этих тенденций.

Некоторые экономические успехи и стабилизация политической обстановки укрепили положительный имидж В.В. Путина. К думской и президентской избирательной кампаниям 2003-2004 гг. он пришел самым популярным российским политиком. 7 декабря 2003 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы, где наибольшего успеха добилась партия «Единая Россия», преобразованная из движения «Единство». С учетом депутатов-одномандатников единоросы сформировали фракцию, равную  $\frac{2}{3}$  от общего числа членов Думы. Сложилась ситуация, когда партия власти могла не считаться с позициями других политических сил, имея достаточно голосов для проведения любого решения этой палаты парламента. Победу на выборах президента 14 марта 2004 г. одержал В.В. Путин, набрав в первом туре 71,3% голосов. Новым главой кабинета министров еще накануне выборов был утвержден М.Е. Фрадков.

Президент продолжил реформирование исполнительной власти и государственной службы в стране. В основу **административной реформы** 2004 г. было положено разделение управленческого труда на 3 уровня: федеральные министерства (задачей которых является определение политики развития отрасли), федеральные службы (контроль выполнения решений) и федеральные агентства (оказание

услуг населению). Вместо 58 реформированных министерств и ведомств возникло 81. Количество согласований при принятии решений возросло в 3 раза. В результате, заявленные цели реформы – повышение эффективности управления, компактность структуры власти, снижение коррупции не были достигнуты.

Важным событием политической жизни явилось изменение порядка вступления в должность глав исполнительной власти субъектов России. Вместо избрания их населением субъекта было введено утверждение региональными парламентами кандидатуры на эту должность, предложенную президентом России. Тем самым региональная исполнительная власть оказалась включенной в вертикаль исполнительной власти всей страны.

На ликвидацию недостатков организации **системы государственной службы** была направлена Федеральная программа «Реформирование государственной службы в РФ». Она предусматривала демократизацию состава служащих, проведение открытой информационной политики, налаживание связей с общественностью, использование новых информационных технологий и т.д. С 1 февраля 2005 г. был введен в действие Федеральный закон «О системе государственной службы в РФ», который устанавливал классификацию государственных должностей (категории, группы и классные чины), права и обязанности госслужащих. Координация деятельности по реализации данного закона была возложена на Совет по вопросам госслужбы при Президенте РФ.

Реформирование коснулось местного самоуправления, которое после принятия Конституции 1993 г. стало основываться на концепции негосударственного местного самоуправления. В октябре 2003 г. был принят новый Федеральный закон «**Об общих принципах организации местного самоуправления**». Муниципальная реформа предусматривала создание сельских и городских поселений с собственным бюджетом и выборными главами. В структуру органов местного самоуправления входят представительный орган и глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган. Экономическую основу самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, имущественные права муниципальных образований. В целях координации и сотрудничества муниципалитетов в каждом субъекте РФ создается Совет муниципальных образований. В результате осу-

шествления реформы МСУ в два раза увеличилось число муниципальных образований, однако их деятельность была сопряжена с рядом финансовых и организационных трудностей.

В экономическом развитии страны возможности восстановительного роста к 2004 г. оказались во многом исчерпанными. В целом рост ВВП страны в 2005 г. составил около 6%, темп инфляции – 10,9%. Высокие мировые цены на нефть, обеспечившие значительные поступления в бюджет страны, пока не стали источником нового качества роста экономики. Существовавшая система распределения доходов от экспорта не увеличивала инвестиций в науку и модернизацию производства. Значительная часть этих средств в целях предотвращения роста инфляции была направлена правительством на погашение внешнего долга. Правительство выделило четыре **национальных приоритета** (современное здравоохранение, качественное образование, доступное жилье, эффективное сельское хозяйство), реализация которых находится под контролем президента страны. Сможет ли Россия использовать благоприятную внешнюю конъюнктуру и имеющиеся внутренние резервы для достижения нового качества роста, покажет ближайший период ее развития.

### Вопросы и задания

1. Назовите основные тенденции социально-экономической политики государства в 1990-е и 2000-е гг. Какие, на ваш взгляд, можно выделить сходства и различия?
2. Что лежало в основе парламентского кризиса 1993 г.? Каковы его основные последствия?
3. Охарактеризуйте форму правления, сложившуюся в РФ после принятия конституции 1993 г.
4. Как развивалась российская многопартийность в 1990-е – 2000-е гг.? Какие изменения в партийно-политической системе РФ произошли после принятия закона о политических партиях 2001 г.?
5. Назовите основные этапы административно-правовой реформы в РФ. Каковы ее цели и результаты осуществления?
6. Выделите основные направления реформирования системы государственной службы в РФ на современном этапе.
7. Дайте характеристику развитию местного самоуправления в стране. Какие изменения вносит Федеральный закон «Об общих

принципах организации МСУ» 2003 г. в организацию муниципальных органов власти?

### Проверочный тест

1. Рыночные реформы начала 1990-х гг. получили название:
  - a) «шоковая терапия»;
  - b) «500 дней»;
  - c) «размораживание» цен;
  - d) «ваучеризация».
2. Либерализация цен предусматривала:
  - a) проведение жесткой бюджетной и денежно-кредитной государственной политики;
  - b) приватизацию государственной собственности;
  - c) резкий скачок инфляции;
  - d) отказ от государственного регулирования цен.
3. Указ «О свободе торговли» 1992 г. не предполагал:
  - a) ликвидацию государственной монополии внешней торговли;
  - b) снятие ограничений по импорту и экспорту продукции;
  - c) отмену квот на вывоз топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;
  - d) наделение каждого желающего правом заниматься торговлей.
4. Устранение монополии государства в агропромышленном секторе и развитие фермерского хозяйства лежали в основе:
  - a) аграрной реформы;
  - b) приватизации;
  - c) деколлективизации сельского хозяйства;
  - d) либерализации цен.
5. Руководство программой приватизации государственной собственности осуществлял:
  - a) Е.Т. Гайдар;
  - b) А.Б. Чубайс;
  - c) А.Н. Шохин;
  - d) А.А. Нечаев.
6. К причинам конфликта Президента и VII съезда народных депутатов не относились:
  - a) отказ от кандидатуры Е.Т. Гайдара на пост председателя правительства;
  - b) назначение главой кабинета министров В.С. Черномырдина;
  - c) отказ продлить особые полномочия Президента;
  - d) проведение общероссийского референдума о доверии к съезду и президенту.

7. Роспуск съезда народных депутатов и Верховного Совета России объявлялся:

- a) Указом «О поэтапной конституционной реформе в России»;
- b) Указом об особом порядке управления страной (ОПУС);
- c) Конституцией РФ 1993 г.;
- d) общероссийским референдумом в апреле 1993 г.

8. Верховным законодательным органом РФ согласно Конституции 1993 г. считается:

- a) Государственная Дума;
- b) Федеральное собрание;
- c) Совет Федерации;
- d) Верховный Совет.

9. Особый статус Президента РФ достигался за счет:

- a) права роспуска парламента;
- b) права назначения членов правительства;
- c) руководства внешней политикой государства;
- d) командования вооруженными силами.

10. Проправительственной партией в середине 1990-х гг. являлась партия:

- a) Демократический выбор России;
- b) ЛДПР;
- c) Наш дом – Россия;
- d) Аграрная партия.

11. Объявление дефолта в августе 1998 г. было произведено правительством:

- a) В.С. Черномырдина;
- b) Е.М. Примакова;
- c) С.В. Степашина;
- d) С.В. Кириенко.

12. Правую оппозицию президентскому курсу на думских выборах 1999 г. составила партия:

- a) «Единство»;
- b) «Отечество – Вся Россия»;
- c) КПРФ;
- d) ЛДПР.

13. Лидерами блока «Отечество – Вся Россия» были:

- a) Ю.М. Лужков и Е.М. Примаков;
- b) Г.А. Явлинский и С.В. Кириенко;
- c) В.С. Черномырдин и А.Б. Чубайс;
- d) А.И. Лебедь и С. Шойгу.

14. Первый этап административной реформы в 2000 г. предусматривал:

- a) создание федеральных округов;
- b) сокращение количества политических партий;
- c) введение назначаемых глав субъектов РФ;
- d) создание Государственного совета при Президенте РФ.

15. Новый порядок формирования Совета Федерации, введенный в 2000 г., предполагал:

- a) включение в состав Совета полномочных представителей Президента в федеральных округах;
- b) замену руководителей субъектов на их представителей на постоянной основе;
- c) комплектование Совета из числа глав субъектов федерации;
- d) назначение членов Совета по представлению глав субъектов.

16. Государственный совет при Президенте, учрежденный в 2000 г., выполнял:

- a) законодательные функции;
- b) совещательные функции;
- c) контрольные функции;
- d) исполнительные функции.

17. В состав Государственного совета входили:

- a) главы субъектов федерации;
- b) полномочные представители Президента в федеральных округах;
- c) главы федеральных министерств и ведомств;
- d) лидеры политических партий РФ.

18. Задачей федеральных агентств по административной реформе 2004 г. являлись:

- a) определение политики развития отрасли;
- b) оказание услуг населению;
- c) контроль выполнения решений;
- d) снижение коррупции в органах власти.

19. Классификация государственных должностей была установлена:

- a) Федеральным законом «О системе государственной службы в РФ» 2005 г.;
- b) Федеральной программой «Реформирование государственной службы в РФ»;
- c) Советом по вопросам госслужбы при Президенте РФ;
- d) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления».

20. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусматривает:

- a) учреждение сельских и городских поселений с собственным бюджетом и выборными главами;
- b) создание региональных Советов муниципальных образований;
- c) разгосударствление органов местного самоуправления;
- d) территориальное укрупнение муниципальных образований.

## Библиография

### Основная литература

#### Учебники, учебные пособия

1. Архипова Т.Г. История государственной службы в России XVIII-XX вв.: учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. М.: Изд-во РГГУ, 2000.
2. Байнова М.С. История государственного управления в России: учеб. пособие / М.С. Байнова. М.: Дашков и К, 2006.
3. Барышкова К.В. История государственного управления и муниципального самоуправления России / К.В. Барышкова, А.А. Подсумкова. М.: Омега-Л, 2008.
4. Биншток Ф.И. История государственного управления в России: учеб. пособие. М.: РИОР, 2008.
5. Ежов М.В. История государственного управления и государственной службы России: учеб. пособие / М.В. Ежов, Г.В. Ежова. СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2004.
6. Еремян В.В. История местного самоуправления в России (XII-начало XX вв.): учеб. пособие / В.В. Еремян, М.В. Федоров. М.: Изд-во РУДН, 2001.
7. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учеб. пособие / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. Центр «МарТ», 2005.
8. История государственного управления в России: учебник для вузов / общ. ред. Р.Г. Пихои. М.: Изд-во РАГС, 2009.
9. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов / под ред. А.Н. Марковой, Ю.К. Федулова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
10. История государственного управления России: учебник для вузов / под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д: Феникс, 2005.
11. Куликов В.И. История государственного управления в России: учеб. пособие для вузов / В.И. Куликов. М.: Академия, 2003.
12. Можаяева Н.Г. История государственного управления в России: учебник для вузов / Н.Г. Можаяева, Е.В. Богинская, А.А. Скамницкий. М.: Гардарики, 2007.
13. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
14. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учебник для вузов / Н.А. Омельченко. М.: Гардарики, 2007.
15. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: Электронный учебник CD-ROM / Н.А. Омельченко. М.: Кнорус, 2009.
16. Черняк В.З. История государственного и муниципального управления России: учебник для вузов / В.З. Черняк. М.: РДЛ, 2001.
17. Щепетев В.И. История государственного управления в России: учебник для вузов / В.И. Щепетев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

## **Справочники, сборники документов**

1. Андреев А.Р. История государственной власти в России: Великие князья, цари, императоры, их двор, государственная, духовная, светская, дипломатическая, военная, полицейская иерархия, органы государственной власти и управления IX-XX века: энциклопедическое издание / А.Р. Андреев. М.: Белый волк; Крафт, 1999.
2. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.: в 4-х тт. Т.1. Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 2000.; т. 2. Центральные государственные учреждения. СПб.: Наука, 2001.; т. 3. Центральные государственные учреждения. СПб.: Наука, 2002.; т. 4. Центральные государственные учреждения: Министерство иностранных дел. Военное министерство. Морское министерство. СПб.: Наука, 2004.
3. Высшие органы государственной власти и управления России. IX-XX вв.: справочник / под ред. А.С. Тургаева. СПб., 2000.
4. Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923-1991. Историко-биографический справочник / сост. В.И. Ивкин. М.: РОССПЭН, 1999.
5. История государственного управления в России (с древн. вр. до нач. XX века): словарь-справочник терминов и понятий / М.К. Асатурян. М.: МПСИ, 2007.
6. История государственного управления в России (X-XXI вв.): хрестоматия / под ред. Р.Г. Пихои. М.: Изд-во РАГС, 2003.
7. Отечественное законодательство XI-XX веков: в 2-х ч.: пособие для семинаров / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юристъ, 2009.
8. Российское законодательство X-XX веков: в 9-ти тт. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1984-1994.
9. Хрестоматия по истории отечественного государства и права 1917-1991 гг. / под ред. О.И. Чистякова. М.: Зерцало-М, 1997.
10. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век-1917 год / сост. В.А. Томсинов. М.: Зерцало-М, 2000.

## **Дополнительная литература**

### **Введение в дисциплину**

#### **«История государственного управления в России»**

1. Алехин Э.В. История государственного и муниципального управления в России: учеб. пособие / Э.В. Алехин. Пенза, 2006.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. М., 2000.
3. Исаев И.А. История государства и права России: учебник / И.А. Исаев. М., 2001.
4. Плотицына Л.А. История государственного управления в России: учебно-методический комплекс для студентов / Л.А. Плотицына. М., 2005.
5. Трусова Е.М. История государственного управления в России в вопросах и ответах / Е.М. Трусова. М., 2005.
6. Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: учеб. пособие / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. М., 2006.

## **Государственное управление в Древней Руси (IX – начало XII вв.)**

7. Анохин Г.И. Новая гипотеза происхождения государства на Руси / Г.И. Анохин // Вопросы истории. 2000. №3. С. 51-62.
8. Вернадский Г.В. Киевская Русь / Г.В. Вернадский. М., 1999.
9. Власов Ю.Н. Государство и право Киевской Руси: Становление политико-правовых отношений (VI-XIII вв.) / Ю.Н. Власов. М., 1999.
10. Каптерев Н.Ф. Светские архиерейские чиновники в Древней Руси / Н.Ф. Каптерев. М., 1974.
11. Конохов К. Самоуправление Древней Руси / К. Конохов // Диалог. 1998. №6. С. 49-53.
12. Новосельцев А.П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель / А.П. Новосельцев // Вопросы истории. 1991. №2/3. С. 3-20.
13. Пьянков А.П. Происхождение общественного государственного строя Древней Руси / А.П. Пьянков. Минск, 1980.
14. Фроянов И.Я. Киевская Русь / И.Я. Фроянов. СПб., 1999.

## **Государственное управление в русских землях в XII-XIII вв.**

15. Кучкин В.А. Формирование территории Северо-Восточной Руси в X-XIV вв. / В.А. Кучкин М., 1984.
16. Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси. Очерки по истории X-XII столетий / А.Е. Пресняков. М., 1993.
17. Рапов О.М. Княжеское владение на Руси в X-XIII вв. / О.М. Рапов. М., 1997.
18. Софроненко К.А. Общественно-политический строй Галицко-Волынской Руси XI-XIII вв. / К.А. Софроненко. М., 1955.
19. Феннел Дж. Кризис средневековой Руси. 1200-1304 / Дж. Феннел. М., 1989.
20. Фроянов И.Я. Мятёжный Новгород. Очерки истории государственности, социальной и политической борьбы конца IX – нач. XIII столетий / И.Я. Фроянов. СПб., 1992.
21. Янин В.Л. Новгородские посадники / В.Л. Янин. М., 1962.

## **Государственное управление русскими землями в период монгольского завоевания**

22. Вернадский Г.В. Монголы и Русь / Г.В. Вернадский. Тверь – Москва, 1997.
23. Гумилев Л.Н. От Руси к России / Л.Н. Гумилев. М., 1992.
24. Егоров В.Л. Золотая Орда: мифы и реальности / В.Л. Егоров. М., 1990.
25. Егоров В.Л. Историческая география Золотой Орды в XIII-XIV вв. / В.Л. Егоров М., 1985.
26. Кривошеев Ю.В. Русь и монголы. Исследование по истории Северо-Восточной Руси XII-XIV вв. / Ю.В. Кривошеев СПб., 1999.
27. Кучкин В.А. Русь под игом: как это было / В.А. Кучкин. М., 1991.
28. Скрынникова Т.Д. Харизма и власть в эпоху Чингисхана / Т.Д. Скрынникова. М., 1997.

29. Соловьев К.А. Властители и судьи. Легитимизация государственной власти в Древней и Средневековой Руси: IX – первая половина XV вв. / К.А. Соловьев М., 1999.

30. Трепавлов В.В. Государственный строй Монгольской империи. XIII в. / В.В. Трепавлов М., 1993.

31. Трепалов В.В. Россия и кочевые степи. Проблема восточных заимствований в Российской государственности / В.В. Трепавлов // Восток: Африкано-Азиатские государства: история и современность. 1994. №2. С. 49-62.

32. Феннел Дж. Кризис средневековой Руси. 1200-1304 / Дж. Феннел. М., 1989.

### **Объединение русских земель и начало образования централизованного государства (XIV-XV вв.)**

33. Алексеев Ю.Г. Государь всея Руси / Ю.Г. Алексеев. Новосибирск, 1992.

34. Алексеев Ю.Г. Судебник Ивана III. Традиция и реформа / Ю.Г. Алексеев. СПб., 2001.

35. Алексеев Ю.Г. У кормила Российского государства: Очерк развития аппарата управления XIV-XV вв. / Ю.Г. Алексеев. СПб., 1998.

36. Зимин А.А. Витязь на распутье / А.А. Зимин. М., 1991.

37. Зимин А.А. Россия на рубеже XV-XVI столетий / А.А. Зимин. М., 1992.

38. Клюг Э. Княжество Тверское (1247-1485) / Э. Клюг. Тверь, 1994.

39. Лурье Я.С. Две истории Руси XV века / Я.С. Лурье. СПб., 1994.

40. Сахаров А.Н. Образование и развитие Российского государства в XIV-XVII вв. / А.Н. Сахаров М., 1989.

### **Система государственного управления в России в XVI в.**

41. Альшиц Д.Н. Начало самодержавия в России: государство Ивана Грозного / Д.Н. Альшиц. Л., 1988.

42. Иван Грозный / сост. И. Панкеев. М., 1999.

43. Кобрин В.Б. Иван Грозный / В.Б. Кобрин. М., 1989.

44. Скрынников Р.Г. Иван Грозный / Р.Г. Скрынников. М., 2002.

45. Шмидт С.О. Россия Ивана Грозного / С.О. Шмидт. М., 1999.

46. Эскин Ю.М. Местничество в России XVI-XVII вв. / Ю.М. Эскин М., 1994.

47. Янов А. Происхождение автократии / А. Янов. М., 1991.

### **Государственное управление России в XVII в.**

48. Белоновский В.Н. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII в. (теория, история, практика) / В.Н. Белоновский, А.В. Белоновский. М., 1999.

49. Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма / Н.Ф. Демидова. М., 1987.

50. Енин Г.П. Воеводское кормление в России в XVII в. / Г.П. Енин. СПб., 2000.

51. Маньков А.Г. Уложение 1649 г. – кодекс феодального права России / А.Г. Маньков. Л., 1980.

52. Платонов С.Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI-XVII вв. / С.Ф. Платонов М., 1995.

53. Седов П.В. Подношения в московских приказах XVII в. / П.В/ Седов // Отечественная история. 1996. №1. С. 139-150.

54. Талина Г.В. Государственная власть и система регулирования социально-служебного положения представителей высшего общества в начальный период становления абсолютизма в России (1645-1682 гг.) / Г.В. Талина. М., 2001.

55. Талина Г.В. Наместники и наместничество в конце XVI-XVII вв. / Г.В. Талина. М., 2000.

### **Реформы Петра I в области государственного управления**

56. Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. / Е.В. Анисимов СПб., 1997.

57. Маньков А.Г. «Табель о рангах» Петра I / А.Г. Маньков. М., 1993.

58. Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России / А.Н. Медушевский. М., 1994.

59. Оболонский А.В. Табель о рангах как зеркало российской бюрократии / А.В. Оболонский. //Открытая политика. 1997. №5. С. 96-109.

60. Павленко Н.И. Петр Великий / Н.И. Павленко. М., 1990.

61. Петр Великий. Возрождение России. Кн. 1-2. М., 1999, 2000.

62. Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право / Л.Ф. Писарькова // Отечественная история. 2001. №2. С. 3-27.

63. Поташева Н.В. Реформа Петра I – начало модернизации во всемирном масштабе / Н.В. Поташева. Ростов н/Д, 1995.

64. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии / С.М. Троицкий. М., 1987.

65. Шенкман Г. Великий Петр / Г. Шенкман. М., 1999.

### **Государственное управление России в период «дворцовых переворотов» (1720-60-е гг.)**

66. Анисимов Е.В. Елизавета Петровна / Е.В. Анисимов. М., 1999.

67. Анисимов Е.В. Женщины на российском престоле / Е.В. Анисимов. СПб., 1997.

68. Анисимов Е.В. Россия без Петра 1725-1740 гг. / Е.В. Анисимов. СПб., 1994.

69. Дворцовые перевороты в России 1727-1825. Ростов н/Д, 1998.

70. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа) / А.Б. Каменский. М., 1999.

71. Колодкин Л. «Государево слово и дело» или тайны Тайных канцелярий (о секретных службах XVII-XVIII в.) / Л. Колодкин // Человек и закон. 1996. №2. С. 88-99.

72. Курукин И.В. Анна Леопольдовна / И.В. Курукин // Вопросы истории. 1997. № 6.

73. Рогов В.А. История государства и права России IX – начала XX в. / В.А. Рогов. М., 1994.

74. Романов Д.А. Реформы государственного аппарата России (кон. XVII – сер. XVIII вв.) / Д.А. Романов. М., 2001.

75. Сизков М.И. Полиция Российской империи в сер. XVIII в. / М.И. Сизков // Государство и право. 1993. №11. С. 124-131.

### **Реформирование системы государственного управления во второй половине XVIII в.**

76. Анисимов Е.В. Россия в XVIII – в первой половине XIX века / Е.В. Анисимов, А.Б. Каменский. М., 1994.

77. Бабич М.В. Государственные учреждения России XVIII в. / М.В. Бабич. М., 1999.

78. Ефремова Н.Н. Судостроительство Российской империи XVIII-XX веков / Н.Н. Ефремова. М., 1993.

79. Кизеветтер А. Городовое положение Екатерины II / А. Кизеветтер // Знание – сила. 1995. №2. С. 88-100.

80. Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России / А.Н. Медушевский. М., 1994.

81. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии / С.М. Троицкий. М., 1987.

82. Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Документы повествуют... Нижний Новгород, 1994.

83. Фаизова И.В. «Манифест о вольности» и служба дворянства в XVIII столетии / И.В. Фаизова. М., 1999.

### **Система государственного управления в первой половине XIX в.**

84. Административные реформы в России XVIII-XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. М., 1990.

85. Ефремов В.А. Сыск и политическая полиция самодержавной России / В.А. Ефремов. М., 1996.

86. Казанцев С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев. СПб., 1993.

87. Марней Л.П. Министерская реформа 1802-1811 гг. в оценках современников / Л.П. Марней // Вестник Московского государственного университета. Сер.8. История. 2000. №1. С. 69-90.

88. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. / С.В. Мироненко. М., 1989.

89. Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия: политическая история России первой половины XIX столетия / С.В. Мироненко. М., 1990.

90. Михеева И.В. Российские министерства в XIX в. / И.В. Михеева // Журнал российского права. 2000. №4. С. 155-162.

91. Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды М.М.Сперанского: Историко-правовое исследование / В.И. Морозов. СПб., 1999.

92. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль – сентябрь 1802 г.) / М.А. Приходько. М., 2002.

93. Троцкий И.М. Третье отделение при Николае I / И.М. Троцкий. Л., 1990.

## **Реформы и контрреформы государственной власти во второй половине XIX в.**

94. Великие реформы в России. 1856-1874. М., 1992.
95. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. М., 1990.
96. Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России / М.Г. Коротких. Воронеж, 1989.
97. Литвак Б.Г. Переворот 1861 г. в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива / Б.Г. Литвак. М., 1991.
98. Ляшенко Л.М. Царь-освободитель / Л.М. Ляшенко. М., 1994.
99. Реформы Александра II: сб. / сост. О.И.Чистяков, Т.Е.Новицкая. М., 1998.
100. Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Нижний Новгород, 1994.
101. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в. / М.М. Шумилов. М., 1991.

## **Кризис государственной власти и управления в 1900-1917 гг.**

102. Аврех А.Я. Царизм накануне свержения / А.Я. Аврех. М., 1989.
103. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. СПб. 1996.
104. Волобуев П.В. Октябрьская революция: новые подходы к изучению / П.В. Волобуев, В.П. Булдаков // Вопросы истории. 1996. № 5-6.
105. Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март-апрель 1917 г.) / Ф.А. Гайда // Отечественная история. 2001. № 2.
106. Гайда Ф.А. Февраль 1917 года: революция, власть, буржуазия / Ф.А. Гайда // Вопросы истории. 1996. № 3.
107. Герасименко Г.А. Трансформация власти в России в 1917 г. / Г.А. Герасименко // Отечественная история. 1997. № 1.
108. Демин В.А. Государственная дума в России (1906-1917 гг.): Механизм функционирования / В.А. Демин. М., 1996.
109. Интеллигенция у власти: Временное правительство в 1917 г. Международный семинар историков... // Отечественная история. 1999. № 4.
110. Пайпс Р. Русская революция / Р. Пайпс. Ч. I. М., 1994.
111. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России / В.В. Шелохаев. М., 1996.

## **Государственное управление в годы гражданской войны (1917-1920 гг.)**

112. Байбаков С. У истоков советской государственности / С. Байбаков. М., 1993.
113. Бугай Н.Ф. Чрезвычайные органы Советской власти: ревкомы 1918-1921 гг. / Н.Ф. Бугай. М., 1990.
114. Верт Н. История Советского государства / Н. Верт. М., 1992.
115. Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия. М., 1995.
116. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. СПб., 1996.

117. Гимпельсон Е.Г. Советские управленцы: политический и нравственный облик (1917-1920 гг.) / Е.Г. Гимпельсон. М., 1998.
118. Деникин А.И. Очерки русской смуты / А.И. Деникин. М., 1995.
119. Поляков Ю.А. Гражданская война в России (поиски нового видения) / Ю.А. Поляков // История СССР. 1990. № 2.
120. Портнов В.П. Становление правосудия в Советской России (1917-1922 гг.) / В.П. Портнов, М.М. Славин. М., 1990.
121. Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание. История рождения и гибели / Л.Г. Протасов. М., 1997.
122. Смыкалин А. Становление системы исправительно-трудовых учреждений Советского государства (окт. 1917 – июль 1918 гг.) / А. Смыкалин // Преступление и наказание. 1999. №11. С. 47-49.

### **Советское государственное управление в 1920-30-е гг.**

123. Клименко В. Москва лагерная (о формировании исправительно-трудовой системы в первые годы советской власти) / В. Клименко // Преступление и наказание. 1993. №1. С. 60-63.
124. Левин М. Бюрократия и сталинизм / М. Левин // Вопросы истории. 1995. №3. С.16-28.
125. Павлова И.В. Механизм политической власти в СССР в 20-30-е гг. / И.В. Павлова // Вопросы истории. 1998. №11/12. С. 49-67.
126. Политическая борьба за выбор модели социализма. Сталинская «революция сверху» // Политическая история России / отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998.
127. Хлевнюк О.В. Сталин, НКВД и советское общество / О.В. Хлевнюк. М., 1992.

### **Особенности государственного управления в военные и послевоенные годы**

128. Власть и народ в Великой Отечественной войне. Послевоенное двадцатилетие: сталинское и постсталинское государство // Политическая история России / отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998.
129. Данилов В.Н. Война и власть: Чрезвычайные органы власти регионов России в годы Великой Отечественной войны / В.Н. Данилов. Саратов, 1996.
130. Жуков Г.К. Воспоминания и размышления / Г.К. Жуков. М., 1995.
131. Иванов Р.Ф. Общественно-политические силы СССР и США в годы войны: 1941-1945 / Р.Ф. Иванов, Н.К. Петрова. Воронеж, 1996.
132. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 – декабрь 1991) / Т.П. Коржихина. М., 1994.
133. Россия, которую мы не знали. 1939-1993. Хрестоматия. Челябинск, 1995.

### **Государственное управление СССР во второй половине 1950-х – середине 1960-х гг.**

134. XX съезд КПСС и его исторические реальности. М., 1991.

135. Боффа Д. От СССР к России. История неоконченного кризиса. 1964-1994. / Д. Боффа. М., 1996.
136. Верт Н. История Советского государства / Н. Верт. М., 1992.
137. Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия. М., 1995.
138. Денисов Ю.П. Аграрная политика Хрущева. Итоги и уроки / Ю.П. Денисов // Общественные науки и современность. 1996. № 1.
139. Зубкова С.Ю. Общество и реформы. 1945-1964 / С.Ю. Зубкова. М., 1993.
140. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 – декабрь 1991 гг.) / Т.П. Коржихина. М., 1994.
141. Павлов В. Почему захлебнулась «косыгинская реформа» / В. Павлов // Родина. 1995. № 11.
142. Хрущев Н.С. Материалы к биографии / Н.С. Хрущев. М., 1989.

### **Система государственного управления в СССР в конце 60-х – начале 80-х гг. XX в.**

143. Боффа Дж. От СССР к России. История неоконченного кризиса 1964-1994 / Дж. Боффа. М., 1996.
144. Бутенко Л.П. Откуда и куда мы идем: взгляд философа на историю советского общества / Л.П. Бутенко. Л., 1990.
145. Веденеев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР. Историко-правовое исследование / Ю.А. Веденеев. М., 1984.
146. Верт Н. История Советского государства / Н. Верт. М., 1992.
147. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 – декабрь 1991 гг.) // Т.П. Коржихина. М., 1994.
148. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и в обществе. М., 1990.
149. Наше Отечество. Опыт политической истории. Т. 1-2. 1990.
150. Российская историческая политология. Ростов н/Д, 1998.

### **Перестройка системы госуправления в 1985-1991 гг. Распад СССР**

151. Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю 1985-1991 гг.: курс лекций / А.С. Барсенков. М., 2002.
152. Горбачев М.С. Августовский путч: причины и следствия / М.С. Горбачев. М., 1991.
153. Горбачев М.С. Жизнь и реформы / М.С. Горбачев. М., 1995.
154. Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему / Б.Н. Ельцин. М., 1990.
155. Зиновьев А.А. Посткоммунистическая Россия / А.А. Зиновьев. М., 1996.
156. Игрицкий Ю.И. Общественная трансформация в СССР и России после 1985 г.: взгляды и концепции / Ю.И. Игрицкий. М., 1998.
157. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993 гг.) / Е.А. Лукьянова. М., 2000.

158. Мау В.А. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы. 1985-94 гг. / В.А. Мау. М., 1995.
159. Политическая история. Россия – СССР – Российская Федерация. Т. 1-2. М., 1996.
160. Россия сегодня. Политический портрет в документах. 1985-1991. М., 1991.
161. Рыжков Н.И. 10 лет великих потрясений / Н.И. Рыжков. М., 1996.
162. Согрин В. Политическая история современной России. 1985-1994. От Горбачева до Ельцина / В. Согрин. М., 1994.
163. Шубин А.В. От застоя к реформам. СССР в 1978-1985 гг. / А.В. Шубин. М., 2001.
164. Яковлев А.Н. Перестройка: замыслы и результаты / А.Н. Яковлев, А.М. Мигранян, З.А. Поздняков. Ростов н/Д, 1995.

### **Государственное управление постсоветской России**

165. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. М., 1997.
166. Афанасьев М.Н. Правящие элиты и государственность посттоталитарной России / М.Н. Афанасьев. Москва – Воронеж, 1996.
167. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции / О.В. Гаман-Голутвина. М., 1998.
168. Демидов В.А. Россия: августовская республика. 1990-1993 гг. / В.А. Демидов. Новосибирск, 1995.
169. Демин В.А. Государственная дума России: механизм функционирования / В.А. Демидов. М., 1996.
170. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России / Б.П. Елисеев. М., 1997.
171. Ельцин Б.Н. Записки президента / Б.Н. Ельцин. М., 1994.
172. Зиновьев А.А. Посткоммунистическая Россия / А.А. Зиновьев. М., 1996.
173. Игрицкий Ю.И. Россия в меняющемся мире: геополитические последствия системной трансформации / Ю.И. Игрицкий. М., 2000.
174. Конфликты в современной России: проблемы анализа и регулирования. М., 1999.
175. Ночевкина Л.П. Будет ли в России экономическое чудо? Мировой опыт рыночных реформ / Л.П. Ночевкина. М., 1999.
176. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России / О.Г. Румянцев. М., 1994.
177. Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина / В.В. Согрин. М., 2001.
178. Чешко С.В. Распад Советского Союза: этнополитический анализ / С.В. Чешко. М., 2000.
179. Шевцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина / Л.Ф. Шевцова. М., 1999.

## **Основные Интернет-ресурсы по дисциплине «История государственного управления в России»**

1. <http://www.i-u.ru> – Русский Гуманитарный Интернет Университет
2. <http://www.humanities.edu.ru> – Портал Гуманитарное образование: Государственное и муниципальное управление
3. <http://www.georgievsk.rsuh.ru> – История государственного управления в России – РГГУ.РУ
4. <http://www.alleng.ru> – Образовательные ресурсы Интернета – История
5. <http://rushistory.stsland.ru> – История России
6. <http://www.istorya.ru> – История России
7. <http://www.history.ru> – История России
8. <http://history.rin.ru> – История России
9. <http://www.guu.ru> – Государственный университет управления
10. <http://igmu.bsu.edu.ru> – Институт государственного и муниципального управления Белгородский государственный университет
11. <http://magmu.ru/> – Московская академия государственного и муниципального управления
12. <http://www.gmu.mgppu.ru/> – Факультет управления МГППУ
13. <http://www.rags.ru/> – Российская академия государственной службы при Президенте РФ
14. <http://www.sapanet.ru/> – Сибирская академия государственной службы

## Хронология важнейших событий

|            |   |
|------------|---|
| 862        | Призвание Рюрика  |
| 882        | Образование Древнерусского государства                            |
| 911, 944   | Первые русско-византийские договоры                               |
| 945        | Восстание древлян. Введение «уроков» и «погостов»                 |
| 988        | Принятие Русью христианства                                       |
| 1019-1054  | Составление первых статей «Русской Правды»                        |
| 1097       | Съезд русских князей в Любече                                     |
| 1113       | Восстание в Киеве. Устав Владимира Мономаха                       |
| 1132       | Окончательный распад Древнерусского государства                   |
| 1136       | Образование Новгородской республики                               |
| 1147       | Первое упоминание о Москве в летописи                             |
| 1157       | Образование Великого княжества Владимирского                      |
| 1199       | Объединение Волынского и Галицкого княжеств                       |
| 1237-1240  | Завоевание русских княжеств монголами                             |
| 1243       | Образование Золотой Орды  |
| 1257       | Перепись монголами русского населения                             |
| 1263       | Образование Московского княжества                                 |
| 1299       | Перенос митрополичьей кафедры из Киева во Владимир                |
| 1325       | Перенос митрополичьей кафедры из Владимира в Москву               |
| 1327       | Антиордынское восстание в Твери                                   |
| 1362       | Окончательное слияние Владимирского княжества с Московским        |
| 1380       | Куликовская битва   |
| 1393       | Присоединение Нижегородского княжества                            |
| 1425-1453  | Династическая война на Руси                                       |
| 1448       | Установление автокефалии Русской православной церкви              |
| 1463       | Присоединение Ярославского княжества                              |
| 1474       | Присоединение Ростовской земли                                    |
| 1478       | Присоединение Новгорода Великого                                  |
| 1480       | «Стояние на Угре». Свержение ордынского ига                       |
| 1485       | Присоединение Тверского княжества                                 |
| 1489       | Присоединение Вятской земли                                       |
| 1497       | Судебник Ивана III  |
| 1500-1503  | Возвращение Северной земли  |
| Начало XVI | Появление первых приказов   |
| 1510       | Присоединение Пскова  |
| 1514       | Возвращение Смоленска   |
| 1521       | Присоединение Рязани  |
| 1535       | Денежная реформа Елены Глинской. Введение единой монетной системы |

- 1538-1546 Боярское правление  
1539 Начало губной реформы  
1547 Венчание Ивана IV на царство  
1549 «Собор примирения»  
1550 Судебник Ивана IV  
1551 Стоглавый Собор  
1552 Присоединение Казанского ханства  
1555-1556 Окончательная отмена кормлений  
1556 Уложение о службе. Присоединение Астраханского ханства  
1565-1572 Опричнина  
1581 Первое упоминание о «заповедных» годах. Начало присоединения Сибири  
1589 Учреждение патриаршества в России  
1592 Составление писцовых книг  
1597 Указ о пятилетнем сыске беглых крестьян  
1598 Прекращение династии Рюриковичей. Избрание царем Бориса Годунова  
Начало Смутного времени  
XVII  
1606-1607 Восстание под предводительством И. Болотникова  
1607 Издание указа о пятнадцатилетнем сыске беглых крестьян  
1610-1612 «Семибоярщина»  
1612 Второе ополчение. Освобождение Москвы от интервентов  
1613 Избрание царем Михаила Романова  
1649 Соборное Уложение  
1653 Церковные реформы Никона. Начало раскола церкви  
1654 Переяславская рада. Воссоединение Украины с Россией  
1654-1676 Приказ тайных дел  
1666 Учреждение почтовой службы  
1667 Новоторговый устав А.Л. Ордина-Нащокина  
1670-1671 Восстание под предводительством Степана Разина  
1682 Отмена местничества  
1682 Хованщина  
1689 Падение правительства царевны Софьи  
1695-1729 Преображенский приказ  
1697-1698 «Великое посольство» Петра I  
1698 Стрелецкое восстание в Москве  
1699 Указ о введении нового летоисчисления с 1 января 1700 г.  
1703 Основание Санкт-Петербурга  
1705 Введение рекрутской повинности  
1708 Первая областная реформа. Учреждение губерний  
1711 Учреждение Сената

- 1713 Перенос столицы из Москвы в Петербург
- 1714 Указ о единонаследии
- 1716 Воинский устав
- 1718-1721 Учреждение коллегий
- 1718-1724 Проведение переписи и введение подушной подати
- 1718-1726 Тайная канцелярия
- 1719-1720 Вторая областная реформа. Учреждение провинций. Генеральный регламент
- 1720-1723 Учреждение Главного магистрата и городских магистратов
- 1721 Учреждение Синода. Духовный регламент. Окончание Северной войны. Провозглашение России империей
- 1722 Указ о престолонаследии. «Табель о рангах»
- 1726-1730 Верховный тайный совет
- 1731-1741 Кабинет министров
- 1731-1762 Канцелярия тайных розыскных дел
- 1756-1762 Конференция при Высочайшем Дворе
- 1762 Манифест о вольности дворянства
- 1764 Указ о секуляризации церкви. Создание Коллегии экономии. Окончательная ликвидация гетманства на Украине. Учреждение Малороссийской коллегии
- 1765 Создание Вольного экономического общества
- 1767-1768 Уложенная комиссия
- 1772-1795 Участие России в разделах Польши. Присоединение Левобережной Украины, Белоруссии и Литвы
- 1773-1775 Восстание Емельяна Пугачева
- 1775 Губернская и судебная реформы Екатерины II
- 1783 Присоединение Крыма. Начало присоединения Грузии
- 1785 Жалованные грамоты дворянству и городам
- 1796-1797 Восстановление коллежской системы
- 1797 Отмена петровского указа о престолонаследии
- 1802 Учреждение министерств. Начало министерской реформы
- 1803 Указ о вольных хлебопашцах
- 1809 Присоединение Финляндии к России
- 1810 Учреждение Государственного совета
- 1811 Общее учреждение министерств
- 1812 Создание Комитета министров
- 1815 Предоставление конституции Царству Польскому
- 1818-1820 Работа над Государственной уставной грамотой
- 1822 Реформа управления Сибирью. «Устав об инородцах»
- 1825, 14 декабря Восстание декабристов на Сенатской площади
- 1826 Реорганизация Собственной Е.И.В. канцелярии

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| 1826-1832                       | Кодификационная деятельность М.М. Сперанского                                      |
| 1837-1841                       | Реформа управления государственными крестьянами                                    |
| 1861                            | Отмена крепостного права   |
| 1863                            | Новый университетский устав  |
| 1864                            | Земская реформа. Судебная реформа. Положение о начальных народных училищах         |
| 1870                            | Городская реформа  |
| 1874                            | Завершение военной реформы   |
| 1880                            | Ликвидация Третьего отделения. Образование Департамента полиции в составе МВД      |
| 1881                            | Убийство Александра II. Манифест о незыблемости самодержавия                       |
| 1881                            | Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия |
| 1884                            | Ликвидация университетской автономии   |
| 1887                            | Окончательное прекращение взимания подушной подати. Циркуляр о «кухаркиных детях»  |
| 1889                            | Закон об земских участковых начальниках  |
| 1897                            | Проведение первой всеобщей переписи населения. Денежная реформа С.Ю. Витте         |
| 1905-1907                       | Первая революция в России  |
| 1905,<br>17 октября             | Издание манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка»                 |
| 1906,<br>февраль                | Реорганизация Государственного совета  |
| 1906,<br>23 апреля              | Публикация «Основных государственных законов Российской империи»                   |
| 1906, 27<br>апреля –<br>8 июля  | I Государственная дума   |
| 1906                            | Начало аграрной реформы П.А. Столыпина   |
| 1907, 20<br>февраля –<br>3 июня | II Государственная дума  |
| 1907-1912                       | III Государственная дума   |
| 1912-1917                       | IV Государственная дума  |
| 1914-1918                       | Участие России в первой мировой войне  |
| 1917,<br>23 февраля             | Начало революции в России  |
| 1917,<br>27 февраля             | Образование Временного комитета Государственной Думы и Петроградского совета       |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| 1917,<br>2 марта           | Отречение Николая II от престола. Образование Временного правительства                                   |
| 1917,<br>5 мая             | Образование коалиционного Временного правительства   |
| 1917,<br>август            | Корниловское выступление   |
| 1917,<br>1 сентября        | Провозглашение России республикой  |
| 1917, 25-26<br>октября     | Свержение Временного правительства. II Всероссийский съезд Советов. Образование советского правительства |
| 1917,<br>2 ноября          | Декларация прав народов России   |
| 1917,<br>14 ноября         | Положение о рабочем контроле   |
| 1917,<br>1 декабря         | Образование ВСНХ   |
| 1917,<br>7 декабря         | Создание ВЧК   |
| 1918,<br>5-6 января        | Созыв и роспуск Учредительного собрания  |
| 1918,<br>10-18 ян-<br>варя | III Всероссийский съезд Советов. Принятие «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа»        |
| 1918                       | Принятие Конституции РСФСР   |
| 1918-1920                  | Гражданская война  |
| 1921,<br>март              | Переход к новой экономической политике   |
| 1922,<br>30 декабря        | Образование СССР   |
| 1924                       | Принятие первой Конституции СССР   |
| 1925                       | Переименование РКП(б) в ВКП(б)   |
| 1928-1932                  | Первый пятилетний план. Начало индустриализации  |
| 1920-е –<br>1930-х гг.     | Реформа административно-территориального деления. Замена губерний краями и областями                     |
| 1929                       | Начало коллективизации. Создание Наркомата земледелия  |
| 1932                       | Ликвидация ВСНХ. Начало создания отраслевой системы управления промышленностью                           |
| 1934                       | Создание НКВД СССР   |
| 1936                       | Принятие второй Конституции СССР   |
| 1939                       | Общая реорганизация промышленных наркоматов  |
| 1939-1940                  | Присоединение к СССР Прибалтики, Западной Белоруссии, Западной Украины и Бессарабии                      |

|             |   |
|-------------|---|
| 1940-1956   | Карело-Финская ССР  |
| 1941-1945   | Великая Отечественная война   |
| 1941        | Создание Ставки ВГК, Государственного комитета обороны  |
| 1942        | Создание Центрального штаба партизанского движения  |
| 1943-1944   | Депортация калмыков, чеченцев, балкарцев, карачаевцев, крымских татар                                     |
| 1944        | Вхождение Тывы в состав СССР  |
| 1946        | Переименование СНК в Совет Министров  |
| 1952        | Переименование ВКП(б) в КПСС  |
| 1953        | Общая реорганизация министерств   |
| 1954        | Создание Комитета государственной безопасности  |
| 1954-1956   | Расширение прав союзных республик в управлении отраслями народного хозяйства и социально-культурной сферы |
| 1956        | XX съезд КПСС   |
| 1957-1965   | Территориальная система управления промышленностью и строительством                                       |
| 1957-1958   | Восстановление автономии депортированных народов  |
| 1965        | Экономическая реформа А.Н. Косыгина   |
| 1973        | Реформа среднего звена управления в промышленности  |
| 1977        | Принятие третьей Конституции СССР   |
| 1985,       | Пленум ЦК КПСС. Начало перестройки в СССР   |
| апрель      |   |
| 1988,       | XIX Всесоюзная партийная конференция.   |
| июнь        |   |
| 1989,       | I Съезд народных депутатов СССР   |
| май-июнь    |   |
| 1990,       | Учреждение поста Президента СССР  |
| март        |   |
| 1990,       | Принятие Декларации о государственном суверенитете  |
| 12 июня     | РСФСР   |
| 1991, 19-   | Попытка государственного переворота. ГКЧП   |
| 21 августа  |   |
| 1991,       | Распад СССР. Образование СНГ  |
| декабрь     |   |
| 1992        | Рыночная реформа  |
| 1993,       | Указ Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе».  |
| 21 сентября | Роспуск Съезда народных депутатов и ВС РФ   |
| 1993,       | Вооруженное противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти                                 |
| 3-4 октября |   |
| 1993,       | Принятие Конституции РФ   |
| 12 декабря  |   |

|                     |  |
|---------------------|--|
| 1994,<br>декабрь    | Начало военных действий в Чечне  |
| 1996,<br>3 июля     | Переизбрание Б.Н. Ельцина на второй президентский срок                                 |
| 1999,<br>май        | Голосование в Государственной Думе по вопросу об отстранении Б.Н. Ельцина от должности |
| 1999,<br>8 декабря  | Подписание Договора о создании союзного государства РФ и Беларуси                      |
| 1999,<br>31 декабря | Заявление Б.Н. Ельцина об отставке с поста Президента РФ                               |
| 2000,<br>26 марта   | Избрание В.В. Путина на президентских выборах в России                                 |
| 2000,<br>13 мая     | Образование 7 федеральных округов  |
| 2000,<br>сентябрь   | Создание Государственного совета. Реформа Совета Федерации                             |
| 2002                | Всероссийская перепись населения   |
| 2003,<br>октябрь    | ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Начало реформы МСУ   |
| 2003-2005           | Федеральная программа «Реформирование государственной службы в РФ»                     |
| 2004                | Первый этап административной реформы   |
| 2005                | Создание Общественной палаты. ФЗ «О системе государственной службы в РФ»               |
| 2006                | Подписание Россией Международной конвенции по борьбе с коррупцией                      |
| 2006-2008           | Второй этап реализации административной реформы  |
| 2008,<br>2 марта    | Избрание Д.А. Медведева на пост Президента РФ  |

## Правители Российского государства

### I. Киевская Русь

|             |                      |                               |
|-------------|----------------------|-------------------------------|
| 862 – 879   | Рюрик                | Князь новгородский            |
| 879 – 912   | Олег                 | Князь новгородский и киевский |
| 912 – 945   | Игорь                | Великий князь киевский        |
| 945 – 957   | Ольга                | Правительница при Святославе  |
| 945 – 972   | Святослав            | Великий князь киевский        |
| 972 – 980   | Ярополк I            | Великий князь киевский        |
| 980 – 1015  | Владимир I Святой    | Великий князь киевский        |
| 1015 – 1019 | Святополк I Окаянный | Великий князь киевский        |
| 1019 – 1054 | Ярослав I Мудрый     | Великий князь киевский        |
| 1054 – 1068 | Изяслав I            | Великий князь киевский        |
| 1068 – 1069 | Всеслав Полоцкий     | Великий князь киевский        |
| 1069 – 1073 | Изяслав I            | Великий князь киевский        |
| 1073 – 1076 | Святослав II         | Великий князь киевский        |
| 1077        | Всеволод I           | Великий князь киевский        |
| 1077 – 1078 | Изяслав I            | Великий князь киевский        |
| 1078 – 1093 | Всеволод I           | Великий князь киевский        |
| 1093 – 1113 | Святополк II         | Великий князь киевский        |
| 1113 – 1125 | Владимир II Мономах  | Великий князь киевский        |
| 1125 – 1132 | Мстислав I Великий   | Великий князь киевский        |

### II. Северо-Восточная Русь

|             |                         |   |
|-------------|-------------------------|---|
| 1125 – 1157 | Юрий Долгорукий         | Князь ростовский и суздальский, великий князь киевский (1149-1151, 1155-1157) |
| 1157 – 1174 | Андрей Боголюбский      | Князь владимирский  |
| 1174 – 1175 | Ярополк Ростиславич     | Князь владимирский  |
| 1176 – 1212 | Всеволод Большое Гнездо | Великий князь владимирский  |
| 1212 – 1216 | Юрий Всеволодович       | Великий князь владимирский  |
| 1216 – 1218 | Константин Всеволодович | Великий князь владимирский  |
| 1218 – 1238 | Юрий Всеволодович       | Великий князь владимирский  |
| 1238 – 1246 | Ярослав Всеволодович    | Великий князь владимирский  |
| 1246 – 1248 | Святослав Всеволодович  | Великий князь владимирский  |
| 1248 – 1249 | Михаил Хоробрит         | Великий князь владимирский  |
| 1249 – 1252 | Андрей Ярославич        | Великий князь владимирский  |
| 1252 – 1263 | Александр Невский       | Великий князь владимирский  |
| 1264 – 1271 | Ярослав Ярославич       | Великий князь владимирский  |
| 1272 – 1276 | Василий Ярославич       | Великий князь владимирский  |
| 1276 – 1281 | Дмитрий Александрович   | Великий князь владимирский  |
| 1281 – 1283 | Андрей Александрович    | Великий князь владимирский  |

|                          |                        |   |
|--------------------------|------------------------|---|
| 1283 – 1294              | Дмитрий Александрович  | Великий князь владимирский                                    |
| 1294 – 1304              | Андрей Александрович   | Великий князь владимирский                                    |
| 1304 – 1318              | Михаил Тверской        | Великий князь владимирский                                    |
| 1318 – 1322              | Юрий Данилович         | Великий князь владимирский,<br>князь московский (1303 – 1325) |
| 1322 – 1325              | Дмитрий Грозные Очи    | Великий князь владимирский                                    |
| 1325 – 1328              | Александр Михайлович   | Великий князь владимирский                                    |
| 1328 – 1340              | Иван I Калита          | Великий князь владимирский,<br>князь московский (1325 – 1340) |
| 1340 – 1353              | Симеон Гордый          | Великий князь владимирский и<br>московский                    |
| 1353 – 1359              | Иван II Красный        | Великий князь владимирский и<br>московский                    |
| 1359 – 1362              | Дмитрий Константинович | Великий князь владимирский                                    |
| 1362 – 1389              | Дмитрий Донской        | Великий князь владимирский и<br>московский                    |
| 1389 – 1425              | Василий I              | Великий князь московский                                      |
| 1425 – 1462              | Василий II Темный      | Великий князь московский                                      |
| III. Русское государство |                        |   |
| 1462 – 1505              | Иван III Великий       | Великий князь московский                                      |
| 1505 – 1533              | Василий III            | Великий князь московский                                      |
| 1533 – 1538              | Елена Глинская         | Правительница при Иване IV                                    |
| 1533 – 1584              | Иван IV Грозный        | Великий князь московский,<br>царь с 1547 г.                   |
| 1575 – 1576              | Симеон Бекбулатович    | Великий князь всея Руси                                       |
| 1584 – 1598              | Федор Иоаннович        | Царь  |
| 1598 – 1605              | Борис Годунов          | Царь  |
| 1605                     | Федор Борисович        | Царь  |
| 1605 – 1606              | Лжедмитрий I           | Царь  |
| 1606 – 1610              | Василий Шуйский        | Царь  |
| 1610 – 1612              | «Семибоярщина»         |   |
| 1613 – 1645              | Михаил Федорович       | Царь  |
| 1645 – 1676              | Алексей Михайлович     | Царь  |
| 1676 – 1682              | Федор Алексеевич       | Царь  |
| 1682 – 1689              | Софья Алексеевна       | Правительница   |
| IV. Российская империя   |                        |   |
| 1682 – 1725              | Петр I Великий         | Царь, император с 1721 г.                                     |
| 1682 – 1696              | Иван V                 | Царь-соправитель Петра I                                      |
| 1725 – 1727              | Екатерина I            | Императрица   |
| 1727 – 1730              | Петр II                | Император   |
| 1730 – 1740              | Анна Иоанновна         | Императрица   |
| 1740 – 1741              | Иван VI Антонович      | Император   |

|                           |                                  |  |
|---------------------------|----------------------------------|--|
| 1740 – 1741               | Анна Леопольдовна                | Правительница  |
| 1741 – 1761               | Елизавета Петровна               | Императрица  |
| 1761 – 1762               | Петр III                         | Император  |
| 1762 – 1796               | Екатерина II                     | Императрица  |
| 1796 – 1801               | Павел I                          | Император  |
| 1801 – 1825               | Александр I                      | Император  |
| 1825 – 1855               | Николай I                        | Император  |
| 1855 – 1881               | Александр II                     | Император  |
| 1881 – 1894               | Александр III                    | Император  |
| 1894 – 1917               | Николай II                       | Император  |
| V. Российская республика  |                                  |  |
| 1917, март-июль           | Георгий Евгеньевич Львов         | Министр-председатель Временного правительства  |
| 1917, июль – октябрь      | Александр Федорович Керенский    | Министр-председатель Временного правительства  |
| VI. Советское государство |                                  |  |
| 1917 – 1924               | Владимир Ильич Ленин             | Председатель СНК РСФСР, Председатель СНК СССР с 1923 г.  |
| 1922 – 1953               | Иосиф Виссарионович Сталин       | Генеральный секретарь ЦК РКП(б) с 1922 г., ВКП(б) с 1925г., КПСС с 1952 г., Председатель СНК с 1941 г., Совета Министров с 1946 г. |
| 1953 – 1955               | Георгий Максимилианович Маленков | Председатель Совета Министров СССР   |
| 1953 – 1964               | Никита Сергеевич Хрущев          | Первый секретарь ЦК КПСС, Председатель Совета Министров с 1958 г.  |
| 1964 – 1982               | Леонид Ильич Брежнев             | Первый секретарь ЦК КПСС, Генеральный секретарь ЦК КПСС с 1966г., Председатель Совета Министров с 1977г.                           |
| 1982 – 1984               | Юрий Владимирович Андропов       | Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума ВС СССР с 1983г.  |
| 1984 – 1985               | Константин Устинович Черненко    | Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума ВС СССР   |
| 1985 – 1991               | Михаил Сергеевич Горбачев        | Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума ВС СССР с 1988г., Пред-   |

седатель ВС СССР с 1989г.,  
Президент СССР с 1990 г.

VII. Российская Федерация

|             |                                 |              |
|-------------|---------------------------------|--------------|
| 1991 – 1999 | Борис Николаевич Ельцин         | Президент РФ |
| 2000 – 2008 | Владимир Владимирович<br>Путин  | Президент РФ |
| с 2008      | Дмитрий Анатольевич<br>Медведев | Президент РФ |

Учебное издание

**Николай Сергеевич Байкалов**

**ИСТОРИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИИ**

В авторской редакции

Свидетельство РПУ-У № 1020300970106 от 08.10.02

Подписано в печать 07.06.10. Формат 60 x 84 1/16  
Усл.печ.л. 16,39. Уч.-изд. л. 12,53. Тираж 100 экз. Заказ 794.

Издательство Бурятского госуниверситета  
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 24 а