Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Культурно-просветительский факультет

Кафедра философии, истории и социологии

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА

Генезис государственной службы в России (очная форма обучения)

Методические указания для самостоятельной работы аспирантов направления подготовки 46.06.01 «Исторические науки и археология», профиль «Отечественная история»,
профиль 07.00.02 «Отечественная история»
(уровень аспирантура)

Воронеж 2020

Составитель: Д. В. Ливенцев

Под редакцией заведующего кафедрой философии, истории и социологии ФГБОУ ВО Воронежский государственный технический университет доктора философских наук, доцента Л.С. Перевозчиковой.

Рецензент: доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры философии, истории и социологии ФГБОУ ВО Воронежского государственного технического университет Б.А. Ершов.

Методические указания предназначены для практических занятий и самостоятельной работы, обучающихся гуманитарно-правового факультета очной и заочной форм обучения направления 46.06.01 «Исторические науки и археология», профиль «Отечественная история», профиль 07.00.02 «Отечественная история» (уровень аспирантура).

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ДИСЦИПЛИНЫ

1.1. Цели дисциплины:

Целями дисциплины «Генезис государственной службы России» является: целостное представление о системе государственного управления в России на различных этапах, навыки практического анализа конкретных решений, принимаемых в области государственного управления, формирование у будущих специалистов теоретические знания и практические навыки по анализу текущей ситуации в области государственного и муниципального управления с учетом исторического прошлого.

1.2. Задачи освоения дисциплины:

- ознакомить аспирантов с российской государственной службы;
- сформировать понимание сущности, характера и взаимодействия исторических процессов;
- сформировать понимание базовых методологических подходов к исследованию государственной службы;
- выработать умение анализировать исторические источники и научную литературу;
- сформировать навыки работы с материалами российских военных архивов;
- выработать умение понимать и анализировать исторические процессы и события.

2. МЕСТО ДИСЦИПЛИНЫ В СТРУКТУРЕ ООП

Курс «Генезис государственной службы России» требует основных знаний и умений по курсам: «Новейшую историю России». «Новейшую историю стран Запада», «Историю России (XVIII – начало XX вв.)».

Этот курс входит в вариативную часть Блока 1 – «Дисциплины (модули)».

На дисциплину выделяется 4 з.е., в том числе 36 часов на аудиторные занятия, 108 часа на самостоятельную работу. Формой итогового контроля по дисциплине является зачет с оценкой.

Дисциплина изучается на 2 курсе.

3. ПЕРЕЧЕНЬ ПЛАНИРУЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБУЧЕНИЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

Процесс изучения дисциплины «Генезис государственной службы России» направлен на формирование следующих

универсальных компетенций:

- готовностью к преподавательской деятельности по основным образовательным программам высшего образования (ОПК-2);
- способностью выработать рекомендации для органов власти по

актуальным вопросам исторического развития государства (ПК-2);

- способностью планировать и решать задачи собственного профессионального и личностного развития (УК-5).

В результате теоретического изучения дисциплины аспирант должен:

знать:

- основные образовательные программы высшего образования по своей специальности;
- закономерности мирового исторического процесса;
- основные этапы профессионального и личностного развития.

уметь:

- применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике;
- анализировать содержание переломных этапов исторического развития России;
- планировать этапы личностного и профессионального роста.

владеть:

- навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программ высшего образования;
- представлением об использовании исторических знаний в научной деятельности;
- навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.

4. ОБЪЕМ ДИСЦИПЛИНЫ

Общая трудоемкость дисциплины «Генезис государственной службы России» составляет 4 зачетные единицы, 144 часа.

Вид учебной работы	Всего часов	Семестры			
		4			
Аудиторные занятия (всего)	36	36			
В том числе:					
Лекции	36	36			
Практические занятия (ПЗ)					
Лабораторные работы (ЛР)					
Самостоятельная работа (всего)	108	108			
В том числе:					
Курсовой проект					
Контрольная работа					
Вид промежуточной аттестации (зачет, экзамен)	Зачет с оценкой 36 часов	Зачет с оценкой 36 часов			
Общая трудоемкость час зач. ед.	144	144			

	4	4			

5. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

5.1. Содержание разделов дисциплины

5.1.1. Темы лекций

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Содержание раздела
1	**Цели и задачи дисциплины**	
1.1.	Цели и задачи дисциплины.	Обоснование актуальности курса. Российская госслужба как важный государственный институт. Влияние государственной службы на правительственную политику страны. Реформы и реформаторы. Анализ мемуарной литературы.
2	**Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII в.**	
2.1	Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII.	Проблемы организации государственной службы Древней Руси, в период феодальной раздробленности, в эпоху Централизации России. Госслужба в царствование Ивана IV. Попытки реформирования государственной службы на протяжении XVII в.
3	**Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.**	
3.1	Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.	Государственные реформы первой четверти XVIII в. Государственный строй и система управления в первой половине XIX в. Причины и предпосылки буржуазных реформ 60-70-х гг. XIX в. Кризис абсолютизма в начале XX в.: проблемы экономического, социального, политического развития России, готовность самодержавной власти к реформам.
4	**Российская государственная служба в XX в.**	
4.1	Становление советской государственной системы	Создание советской государственной системы. Октябрьское вооруженное восстание. II Съезд Советов и его решения. Образование РСФСР. Высшие органы государственной власти и управления РСФСР. Образование СССР. Договор об образовании СССР и его гарантии. Конституция СССР 1924 г. о государственном аппарате. Создание органов государственной власти и управления СССР. Роль партийного

		аппарата в новой системе власти. Слияние партийного и государственного аппарата на протяжении 1918 – 1920 гг. Утверждение принципа единоначалия вместо советского коллегиального управления.
5	**Государственный аппарат и особенности государственного управления СССР в 1930 – 1980-е годы.**	
5.1	Государственный аппарат и особенности государственного управления СССР в 1930 – 1980-е годы.	Политическая система и государственное управление в 30–40-е гг. Развитие государственного аппарата. Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны и послевоенные годы. Введение военного положения. Создание ГКО, новых наркоматов и ведомств. Реорганизация Вооруженных сил, создание ставки Верховного Главнокомандования. Партийно-советская система управления в начале 50-х гг. Мероприятия по совершенствованию и сокращению государственного аппарата. Эволюция и стагнация системы государственного управления в СССР в конце 60-х – начале 80-х гг. Нарастание тенденций бюрократизации государственного аппарата. Централизация управления экономикой. Разработка и принятие Конституции 1977 г., её основные положения и особенности; принятие конституций союзных и автономных республик. Кризис и распад советской системы (1985-1991 гг.). Реформы политической системы и управленческого аппарата в СССР во второй половине 80-х гг. Национально-государственное строительство во второй половине 80-х – начале 90-х гг. Распад СССР, образование СНГ.
6	**Государственное управление Российской Федерацией на современном этапе.**	
6.1	Государственное управление Российской Федерацией на современном этапе.	Реформирование политической власти и аппарата управления в Российской Федерации в 90-е гг.XX в. Госаппарат РФ: Президент, Верховный Совет, правительство, министерства и ведомства. Местные органы власти и управления: местные советы, представители Президента на местах. Ликвидация системы советов. Органы самоуправления на местах. Конституция Российской Федерации 1993 г. о государственном строе, форме государства, форме правления и

		государственном аппарате. Президент и его аппарат. Федеральное собрание (Государственная дума и Совет Федерации), их полномочий, компетенция, избирательная система. Правительство РФ. Отраслевые министерства и комитеты РФ. Чрезвычайные органы РФ, представители Президента, госкомитеты и министерства, их полномочия, компетенция.

5.2. Разделы дисциплины и междисциплинарные связи с обеспечиваемыми (последующими) дисциплинами

№ п/п	Наименование обеспечиваемых (последующих) дисциплин	№№ разделов данной дисциплины, необходимых для изучения обеспечиваемых (последующих) дисциплин	
		1-3	4-6
1.	Отечественная история	+	+
2.	История и методология исторической науки	+	+
3.	Актуальные вопросы военной истории	+	+

5.3. Разделы дисциплин и виды занятий

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Лекц.	Практ. зан.	Лаб. зан.	Семин.	СРС	Всего
1.	Цели и задачи дисциплины.	6	-	-	-	20	26
2.	Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII в.	6	-	-	-	20	26
3.	Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.	6	-			20	26
4.	Становление советской государственной системы.	6	-	-	-	20	26
5.	Государственный аппарат и особенности государственного управления СССР в 1930 – 1980-е годы.	6	-	-	-	20	26
6.	Государственное управление Российской Федерацией на современном этапе.	6	-	-	-	8	14
7.	всего	36	-	-	-	108	144

6. ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ ПРОЕКТОВ И КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ

Курсовые проекты – **учебным планом не предусмотрены**
Контрольные работы – **учебным планом не предусмотрены**
Рефераты – **учебным планом не предусмотрены**

7. ФОНД ОЦЕНОЧНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

7.1 Перечень компетенций с указанием этапов их формирования в процессе освоения образовательной программы.

№ п/п	Компетенция (общепрофессиональная– ОПК; профессиональная – ПК; универсальная– УК)	Форма контроля	Семестр
1	2	3	4
2	готовностью к преподавательской деятельности по основным образовательным программам высшего образования (ОПК-2).	Тестирование; Зачет с оценкой.	4
3	способностью выработать рекомендации для органов власти по актуальным вопросам исторического развития государства (ПК-2).	Тестирование; Зачет с оценкой.	4
4	способностью планировать и решать задачи собственного профессионального и личностного развития (УК-5).	Тестирование; Зачет с оценкой.	4

7.2 Описание показателей и критериев оценивания компетенций на различных этапах их формирования, описание шкал оценивания

Дескриптор компетенции	Показатель оценивания	Форма контроля					
		РГР	КЛ	Т	Реф.	Зачет	Экзамен
Знает ОПК-2	основные образовательные программы высшего образования по своей специальности.	–	–	+	–	+	–
Умеет ОПК-2 УК-5	применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике; планировать этапы личностного и профессионального роста.	–	–	+	–	+	–
Владеет навыками ОПК-2 ПК-2 УК-5	навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программ высшего образования; представлением об использовании исторических знаний в научной	–	–	+	–	+	–

	деятельности; навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.						

7.2.1.Этап промежуточного контроля знаний

Результаты промежуточного контроля знаний оцениваются по пятибалльной шкале с оценками:

- «отлично»;
- «хорошо»;
- «удовлетворительно»;
- «неудовлетворительно».

Дескриптор компетенции	**Показатель оценивания**	**Оценка**	**Критерий оценивания**
Знает УК-5	основные этапы профессионального и личностного развития.	отлично	Аспирант демонстрирует полное владение лекционным материалом. Аспирант мыслит системно. Аспирант обладает ориентирами для поиска развернутого ответа. Выполнение тестового задания на оценку «отлично».
Умеет ОПК-2 УК-5	применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике; планировать этапы личностного и профессионального роста.		
Владеет навыками ОПК-2 ПК-2 УК-5	навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программам высшего образования; представлением об использовании исторических знаний в научной деятельности; навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.		
Знает УК-5	основные этапы профессионального и личностного развития.	хорошо	Аспирант демонстрирует полное владение лекционным материалом. Аспирант мыслит системно. Выполнение тестового задания на оценку «хорошо».
Умеет ОПК-2 УК-5	применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике; планировать этапы личностного и профессионального роста.		
Владеет навыками ОПК-2 ПК-2 УК-5	навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программам высшего образования; представления об использовании исторических знаний в научной деятельности; навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.		

Дескриптор компетенции	Показатель оценивания	Оценка	Критерий оценивания
Знает УК-5	основные этапы профессионального и личностного развития.	удовлетворительно	Аспирант демонстрирует частичное владение лекционным материалом. Полное или частичное посещение лекционных занятий. Удовлетворительное выполнение тестовых заданий.
Умеет ОПК-2 УК-5	применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике; планировать этапы личностного и профессионального роста.		
Владеет навыками ОПК-2 ПК-2 УК-5	навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программ высшего образования; представлением об использовании исторических знаний в научной деятельности; навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.		
Знает УК-5	основные этапы профессионального и личностного развития.	неудовлетворительно	Частичное посещение лекционных занятий. Неудовлетворительное выполнение тестовых заданий.
Умеет ОПК-2 УК-5	применять учебный материал основных образовательных программ высшего образования по своей специальности на практике; планировать этапы личностного и профессионального роста.		
Владеет навыками ОПК-2 ПК-2 УК-5	навыками преподавательской работы со студенческой аудиторией по учебным программам высшего образования; представлением об использовании исторических знаний в научной деятельности; навыками, которые приведут в будущем к профессиональным достижениям.		

7.3. Примерный перечень оценочных средств (типовые контрольные задания или иные материалы, необходимые для оценки знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности)

Промежуточный контроль успеваемости осуществляется в виде опроса теоретического материала и умения применять его к системному анализу в области научного знания, проведением тестирования по разделам дисциплины, изученным аспирантом в период между аттестациями.

7.3.1. Примерные задания для тестирования

№ п/п	Содержание тестового задания	Варианты ответов

Государственные учреждения и особенности государственного управления дореволюционной России		
1	Вече в Древней Руси -	а) орган государственной власти б) орган общинного самоуправления в) совет вождей и старейшин г) государственный суд
2	Великий князь киевский в системе управления Древней Руси –	а) глава государства и управления страной б) глава внешней политики Руси в) глава дружины г) глава Боярской думы
3	Кормление в Древней Руси -	а) княжеское жалование боярину б) система местного управления в) право сбора дани с определенного региона г) боярский суд
4	Тиун -	а) княжеский оруженосец б) глава боярской думы в) заведующий княжеским хозяйством г) участник боярской младшей дружины
5	Мытник -	а) государственный торговый агент в Древней Руси б) древнерусский воин в) княжеский судья г) чиновник, собирающий торговые пошлины
6	Лествичное наследование -	а) переход власти великого князя (князя) к следующему по старшинству в династии (ветви династии) Рюриковичей б) переход власти великого князя (князя) от отца к старшему сыну в) переход власти великого князя (князя) от дяди к племяннику г) выборы нового великого князя (князя)
7	Тысяцкий в Великом Новгороде –	а) министр иностранный дел феодальной боярской республики б) полномочный представитель архиепископа Новгородского в) глава новгородской армии г) глава новгородского народного ополчения
8	Выход –	а) совокупность дани в Древней Руси, выплачиваемой населением великому князю б) совокупность дани Древней Руси, выплачиваемой золотой Орде в) участие русского войска в ордынских походах

		г) выход русского войска для сражения с ордынским войском
9	Служебные князья -	а) князья, потерявшие независимость своих владений и находящиеся на службе у великого князя Владимирского и Московского б) княжеские судьи в) княжеские наместники в отдельных волостях Московского княжества г) послы великого князя Владимирского и Московского в европейские страны
10	Дьяк в 15 – 16 вв. –	а) княжеский слуга б) писец в приказе в) боярин, возглавляющий приказ г) выходец из детей боярских, получивший дьяческий чин и возглавляющий функциональное направление в приказе
11	Поместный приказ в 16 – 17 вв. –	а) приказ, регулирующий местное самоуправление в Московском государ-стве б) ведомство тайной полиции в) мэрия и полиция Москвы г) приказ, регулирующий государственный земельный фонд России и на-деляющий дворянство землей
12	Верховный тайный совет в 18 в. –	а) высший орган государственного управления при Елизавете I б) регентский совет при Петре III в) главный правительственный орган при Екатерине I г) тайный совет Екатерины II
13	Сенат в 19 в. –	а) правительство Российской империи б) высший законодательный орган России в) высший судебный орган России г) тайная канцелярия императора
14	Вирник в Древней Руси-	а) представитель княжеской власти на местах, управляющий княжеским хозяйством б) охранник великого князя в) участник дружины г) чиновник, собирающий судебные штрафы за убийство
15	Десятина в Древней Руси	а) десятая часть княжеских доходов,

	10 – 12 вв. –	передаваемая в пользу православной церкви. б) десятая часть крестьянских доходов в пользу Русской православной церкви. в) часть древнерусской дружины г) земля, выделяемая князем зависимому от него людину для сельскохозяйственной обработки
16	Посадник в Великом Новгороде -	а) представитель великого князя б) глава исполнительной власти в) управляющий тюрьмой г) управляющий поместьем архиепископа Новгородского
17	Ям в 13 – 15 вв. -	а) вид дани, уплачиваемой Русью Золотой Орде б) ордынский чиновник, надзирающий за деятельностью того или иного древнерусского князя в) постоялый двор и конюшня, создаваемые на дорогах Руси по распоряжению хана Золотой Орды г) проезжие пути в Монгольской империи
18	Окольничий в 14 – 15 вв. -	а) управляющий боярским хозяйством б) управляющий отдельными областями Московского государства в) сельский староста г) участник заседаний Боярской думы
19	Разрядный приказ в 15 – 16 вв. -	а) министерство обороны Московского государства б) приказ, управляющий росписью войск, комплектованием и обеспечени-ем армии в) приказ, управляющий хозяйством царского дворца г) орган управления поместной системой России
20	Четверти в 16 – 17 вв. -	а) административное деление Московского государства б) территории, имевшие статус особого подчинения и управления в) центральные органы управления бывшими Казанским и Астраханским ханствами г) приказы, занимавшиеся сбором налогов с

		определенных территорий государства
21	Губной староста -	а) глава сыска, следствия и суда на территории уголовно-полицейского округа б) управляющий волостью в) глава канцелярии приказа г) глава городского управления
22	Приказ тайных дел в 16 - 17 вв. -	а) канцелярия царя для решения важнейших государственных вопросов б) управление соколиной охотой царя в) орган контрразведки Московского государства в 16 – 17 вв. г) центральное полицейское управление
23	Отметьте три основные черты системы государственной власти и управления при Петре I:	б) централизация в) милитаризация г) секуляризация д) демократизация
24	Военная коллегия в первой четверти 18 в. управляла:	а) армией б) флотом в) снабжением армии г) подготовкой офицеров
25	Синод в 18 – 19 вв. –	а) высший церковный орган управления Русской православной церковью б) канцелярия Сената в) государственный орган управления Русской православной церковью г) орган государственного управления национальными окраинами Российской империи
26	Генерал-прокурор Сената во второй половине 18 в.:	а) верховный судья Российской империи б) глава правительства в) верховный государственный контролер г) глава совета при высочайшем дворе
27	Ярлык в 13 - 15 вв. -	а) документ, выдаваемый ханом Золотой Орды и дающий право на ведение торговой деятельности б) документ, выдаваемый ханом Золотой Орды русским князьям и дающий право на княжение в) вид дани, выплачиваемой Русью Золотой Орде г) дорожная повинность, заключающаяся в

		организации постоялых дворов и конюшен
28	Вотчина –	а) право взимания налогов, предоставляемое князем боярскому сословию б) условное землевладение дворянина, предоставляемое монархом за службу в) безусловное землевладение боярской феодальной аристократии г) единица административно-территориального деления Московского государства в 17 в.
29	Введенный боярин -	а) советник великого князя, исполнитель княжеских поручений в) боярин, введенный в Боярскую думу г) боярин, возглавляющий княжеское посольство в зарубежные страны д) младший боярский чин
30	Думский дьяк в 16 – 17 вв. -	а) участник тайного царского совета б) глава приказа в) чиновник аппарата управления Боярской думы г) чин боярина, заседающего в Боярской думе
31	Земский собор в 16 – 17 вв. -	а) центральный орган исполнительной власти б) орган по управлению Русской православной церковью в) законосовещательный орган при особе царя г) законодательный орган Московского государства
32	Приказ большого прихода в 16 – 17 вв.:	а) центральный орган по руководству армией б) служба жалоб и предложений населения в) центральное аптечно-медицинское управление г) центральный орган по сбору общегосударственных налогов
33	Городовой приказчик в 15 – 17 вв. -	а) Управляющий строительством, укреплением и ремонтов дорог, мостов, стен, производством боеприпасов на местах б) глава городского управления в) Глава городской полиции г) Глава управления по распределению дворянских земельных владений
34	Местничество в 15 – 17 вв. –	а) система назначений на те или иные должности в зависимости от спо-

		собностей и служебного (военного) опыта б) система назначений на те или иные должности в зависимости от происхождения, знатности претендента в) система местного самоуправления г) право боярина на взимание налогов и суда над крестьянами, полученное по тарханной грамоте
35	Судья посольского приказа:	а) глава суда, рассматривавшего дела иностранцев, проживающих в России б) чиновник, член Боярской думы, возглавляющий приказ в) дьяк, являющийся руководителем структурного подразделения приказа г) царский чиновник, руководитель суда над сотрудниками аппарата приказа
36	Герольдмейстер в 18 в. –	а) главный статистик дворянского сословия Российской империи б) главный художник императорского двора, создающий гербы династий российской феодальной аристократии и дворянства в) начальник управления при императорском дворе по составлению и уточнению списков родов российского дворянства г) глава церемониального управления императорского двора
37	Негласный комитет (начало 19 в.) –	а) тайная политическая полиция, подчиняющаяся императору б) тайный орган, учрежденный для разработки проектов по отмене крепостного права в России в) тайный орган, учрежденный для разработки проектов реформирования системы государственного управления г) тайный суд, созданный для осуществления репрессий над дворянами-революционерами
38	III отделение Е.И.В. канцелярии занималось вопросами:	а) государственной безопасности б) подготовкой проектов императорских указов в) разработкой реформы по управлению государственными крестьянами г) устранением врагов царской власти
39	Земство в 1864 – 1917 гг.:	а) единица территориального деления

		губернии б) присяжные заседатели бессословного суда в) система местного самоуправления на выборной основе г) органы местного управления по разрешению споров между помещика-ми и крестьянами
Советская государственная система и государственное управление		
1.	Государственный комитет обороны -	а) боевой орган Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов в 1917 – 1918 гг. б) специальный чрезвычайный орган власти, созданный в 1941 г. в) наркомат, занимавшийся снабжением Красной армии в годы гражданской войны в советской России г) министерство обороны СССР в 1953 – 1964 гг.
2.	Коренизация –	а) привлечение в советские органы власти и управления представителей местного населения б) массовые репрессии против национальной интеллигенции союзных и автономных республик в составе СССР. в) привлечение молодежи союзных и автономных республик в составе СССР к массовому обучению в вузах и техникумах г) создание советскими учеными систем алфавитов и письменного языка народов Северного Кавказа, Поволжья и Крайнего Севера.
3.	Совнархоз в 1957 – 1964 гг. –	а) высший советский орган управления сельским хозяйством б) орган, возникший на основе массового объединения колхозов, совхозов и МТС в) территория нескольких областей или республики, на которой существует единое экономическое управление г) коллегиальный орган управления, руководивший всеми промышленными предприятиями на территории нескольких областей или республики.
4.	Всероссийский	а) центральный орган РСДРП(б) – ВКП(б)

	центральный исполнительный комитет (ВЦИК) в 1918 – 1936 гг.:	б) совет рабочей и крестьянской обороны в) комитет планирования народного хозяйства г) высший орган законодательной власти
5.	Учредительное собрание –	а) орган по созданию новой системы власти и управления в России после Февральской революции б) законосовещательный орган с достаточно широкими полномочиями, предусматриваемый по проекту государственной реформы М.Т.Лорис-Меликова. в) парламент РСФСР, созданный по Конституции 1918 г. г) законосовещательные органы, создаваемые в губерниях
6.	Верховный совет СССР в 1989 - 1991 гг.:	а) часть Съезда народных депутатов, нижняя палата советского парламента б) парламент Советского Союза в) совещательный орган при президенте СССР по внедрению реформ государственного управления г) высший контрольно-ревизионный орган СССР

7.3.2. Примерный перечень вопросов к зачету с оценкой

1. Предмет и методы истории государственного управления в России.
2. Периодизация истории государственного управления в России.
3. Источники по истории государственного управления в России.
4. Историография российской государственности.
5. Структура государства и система управления Киевской Руси.
6. Государственное управление в Русских княжествах в XII – XIV вв.
7. Органы государства и управления в Новгородской и Псковской феодальных республиках.
8. Влияние ига Золотой Орды на управленческую структуру русских княжеств.
9. Складывание централизованного государства и система государственного управления в XV в.
10. Высшие государственные учреждения XVI - XVII вв.
11. Центральные госучреждения XVI - XVII вв. Приказная система.
12. Местные госучреждения России в XVI - XVII вв.
13. Организация государственной службы в России в XVI – XVII вв.
14. Установление абсолютизма в России. Бюрократизация государственного аппарата. Реформы сословного строя.

15.Высшие государственные учреждения России в первой четверти XVIII в. Сенат. Фискалитет. Прокуратура.
16.Центральные государственные учреждения России первой четверти XVIII в. Коллегии.
17.Местные органы власти в первой четверти XVIII в. Губернская реформа Петра I.
18.Изменения в системе высших органов власти во второй-третьей четверти XVIII в.
19.Особенности государственного аппарата и идеология «просвещенного абсолютизма».
20.Высшие государственные учреждения России во второй половине XVIII в.
21.Центральные государственные учреждения во второй половине XVIII в.
22.Местные органы власти во второй половине XVIII в. Губернская реформа 1775г.
23.Становление и эволюция российской бюрократии в XVIII в.
24.Высшие органы государства в первой половине XIX в.
25.Центральные государственные учреждения в первой половине XIX в. Министерская система.
26.Местные органы управления в первой половине XIX в.
27.Реформы и контрреформы местного самоуправления во второй половине XIX в.
28.Высшие и центральные органы власти во второй половине XIX в.
29.Государственная служба в России в XIX в.
30.Революция 1905-1907 гг. Манифест 17 октября 1905г. Становление конституционной монархии.
31. Государственная дума в России в начале XX в.: образование, правовой статус, избирательные законы, деятельность.
32.Реорганизация высших органов власти в России в начале XX в.
33.Государственный аппарат российской империи в годы первой мировой войны.
34.Государственной управление и местное самоуправление в феврале-октябре 1917 г.
35.Становление механизма Советского государства (октябрь 1917- середина 1918гг.).
36.История Учредительного собрания в России, современная оценка его сущности и результатов деятельности.
37.Конституция РСФСР 1918г., ее структура и основные положения.
38.Особенности государственного управления в годы гражданской войны.
39.Особенности государственного управления в годы НЭПа.
40.Образование СССР. Союзный договор 1922г. Конституция СССР 1924г.
41.Политическая система и государственное управление в 30 – 40-е гг. XX в. Конституция СССР 1936 г.
42.Особенности государственного управления в годы Великой Отечественной войны и послевоенные годы.

43.Развитие и реформирование государственной власти и системы управления во второй половине 50-х – середине 60-х гг. XX в.
44.Эволюция государственно-партийной системы и изменения в государственном аппарате в 60 – середине 80-х гг. XX в. Органы государственной власти и управления по Конституции 1977 г.
45.Государственные учреждения СССР в условиях «перестройки». Распад СССР, образование СНГ.
46.Становление и эволюция советской бюрократии.
47.Реформирование политической власти и аппарата управления в Российской Федерации в 90-е гг. XX в
48.Конституция 1993 г. Современный государственный аппарат.

7.4. Порядок процедуры оценивания знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности на этапе промежуточного контроля знаний

Зачет с оценкой проводится по итогам текущей успеваемости и результатов тестирования, путем специального опроса, проводимого в устной форме. При проведении устного зачета с оценкой обучающемуся предоставляется 60 минут на подготовку. Опрос обучающегося по билету на устном экзамене не должен превышать двух академических часов.

8. ПЕРЕЧЕНЬ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

№ п/п	Наименование издания	Вид издания (учебник, учебное пособие, методические указания, компьютерная программа)	Автор (авторы)	Год издания	Место хранения и количество
1	История России с древнейших времен до наших дней	Учебник	Сахаров А.Н.	2017	Библиотека – 1 экз.
2	История России	Учебник	Квасов О.Н.	2017	Библиотека – 2 экз.
3	История России, 1861-1917 гг.	Учебник	Федоров В.А.	2017	Библиотека – 1 экз.

9. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ (МОДУЛЯ)

Вид учебных занятий	Деятельность аспиранта
Лекция	Написание конспекта лекций: кратко, схематично, последовательно фиксировать основные положения, выводы, формулировки, обобщения; помечать важные

	мысли, выделять ключевые слова, термины. Проверка терминов, понятий с помощью энциклопедий, словарей, справочников с выписыванием толкований в тетрадь.

10. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

10.1 Перечень основной и дополнительной учебной литературы, необходимой для освоения дисциплины (модуля):

10.1.1 Основная литература:

1. Сахаров А.Н. История России с древнейших времен до наших дней [Текст] : учебник / А. Н. Сахаров, А. Н. Боханов, В. А. Шестаков ; под ред. А. Н. Сахаров .— Москва : Проспект, 2017 .— 766 с.
2. Квасов О.Н. История России [Текст] : учеб. пособие для иностран. слушателей подгот. отд-ния / О. Н. Квасов, Е. В. Семенова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Фед. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования "Воронеж. гос. лесотехн. ун-т им. Г. Ф. Морозова" .— Воронеж, 2017 .— 88 с.
3. Федоров В.А. История России, 1861-1917 гг.: учебник для академического бакалавриата: [учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарным направлениям] / В.А. Федоров .— 5-е изд., испр. — Москва : Юрайт, 2017 .— 375 с.

Дополнительная литература

1. Исаев И.А. История государства и права России : учебник / И. А. Исаев .— 4-е изд .— М. : Проспект, 2010 .— 787 с .
2. Ливенцев Д.В. Военная история России : [курс лекций] / Д. В. Ливенцев .— Воронеж : НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2011 .— 84 с.
3. Ливенцев Д. В. История государственного управления в России : (курс лекций) / Д. В. Ливенцев, В. Н. Плаксин ; Воронеж. гос. аграр. ун-т .— Воронеж: ВГАУ, 2011 .— 233 с .— Библиогр.: с. 233 <URL:http://catalog.vsau.ru/elib/books/b64201.pdf>.
4. Орлов А.С. История России: учебник / А. С. Орлов [и др.].— 3-е изд., перераб. и доп .— М. : Проспект, 2009 .— 525 с .
5. Пыльцина М.В. История правоохранительных органов России (IX-XX вв.): учеб. пособие / М. В. Пыльцина, Е. М. Полянская, Т. Ю Сафонова ; Воронеж. гос. аграр. ун-т .— Воронеж: ВГАУ, 2010 .— 171 с. : ил .— Библиогр. в конце глав. — <URL:http://catalog.vsau.ru/elib/books/b63172.pdf>.

Методические издания

1. Жукова Л.В. История России в датах : справочник / Л.В. Жукова, Л.А. Кацва .— Москва : Проспект, 2018 .— 320 с.

2. Наумова Г.Р. История исторической науки. Историография истории России : [учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарным направлениям : в 2 ч.] : учебник для академического бакалавриата / Г.Р. Наумова .— Москва : Юрайт, 2018 .— Ч. 1 .— 236 с.
3. Наумова Г.Р. История исторической науки. Историография истории России : [учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарным направлениям : в 2 ч.] : учебник для академического бакалавриата / Г.Р. Наумова .— Москва : Юрайт, 2018 .— Ч. 2 .— 215 с.

Периодические издания

1. Журнал «Вопросы истории»
2. Журнал «История государства и права»
3. Журнал «Родина»

10.2 Перечень информационных технологий, используемых при осуществлении образовательного процесса по дисциплине (модулю), включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем:

1. Консультант плюс.
2. Антиплагиат.
3. Windows 7.
4. Microsoft Office 2007.

10.3 Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», необходимых для освоения дисциплины (модуля):
Для работы в сети рекомендуется использовать сайты:
1. http://his95.narod.ru/doc00.htm - Документальные источники из послеоктябрьской истории России;
2. http://history.ru/index.php?option=com_weblinks&catid=28&Itemid=90 История России XX век;
3. http://hronos.km.ru/ - Хронос. Всемирная история в Интернете;
4. http://microcosm.narod.ru/lynx.htm - мемуары, воспоминания, статьи;
5. http://rushistory.stsland.ru/ - Российская история;
6. http://schoolart.narod.ru/index.html - Подборка исторических источников;
7. http://school-collection.edu.ru/ – Коллекция цифровых образовательных ресурсов;
8. http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/History_Russia.php - библиотека Гумера;
9. http://www.historia.ru/ - Русский электронный журнал «Мир истории»;
10. http://www.humanities.edu.ru/ - Федеральный образовательный портал «Российское образование»;
11. http://www.patriotica.ru/index.html - мемуары, воспоминания;
12. http://www.praviteli.org/ - биографический справочник глав государства;

13. http://www.slava-cccp.narod.ru/ - Сайт Советский Союз;
14. Электронный учебник: Антонова Т.С., Харитонов А.Л., Данилов А.А., Косулина Л.Г. История России. XX век. – М., Клиософт, 2005.
15. Электронный учебник: Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. История России. – М., Кнорус, 2009.

11. МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ БАЗА, НЕОБХОДИМАЯ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА:

Учебные аудитории для лекционных занятий, оснащенные оборудованием для демонстрации иллюстрированного материала.

12. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ИЗУЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Для более эффективного усвоения дисциплины «история и философия науки» рекомендуется использовать на лекциях видеоматериалы и презентации.

№	Темы учебных занятий, проводимых в интерактивных формах	Объем занятий
1	Лекция с элементами проблемного обучения с использованием ПК, мультимедиапроектора и комплекта презентаций по темам: «Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII в.».	2
2	Лекция – учебная дискуссия (с использованием рабочих тетрадей, содержащих опорные конспекты изучаемых тем и пропущенные смысловые места для заметок, поправок, примеров) по темам: «Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.».	2
	Всего, час / удельный вес, %	4

Важным условием успешного освоения дисциплины «Генезис государственной службы России» является самостоятельная работа аспирантов. Для осуществления индивидуального подхода к аспирантам и создания условий ритмичности учебного процесса тестирование. Тестирование является не только формами промежуточного контроля, но и формами обучения, так как позволяют своевременно определить уровень усвоения аспирантом разделов программы и провести дополнительную работу.

Руководитель основной образовательной программы

_____ _____
(занимаемая должность, ученая степень и звание) (подпись) (инициалы, фамилия)

Рабочая программа одобрена учебно-методической комиссией института _____

«_____»_____2021 г., протокол № _____.
Председатель_____
учёная степень и звание, подпись инициалы, фамилия

Эксперт

_____ _____ _____
(место работы) (занимаемая должность) (подпись) (инициалы, фамилия)

М П
организации

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

Тема 1. Цели и задачи дисциплины.
Лекция 1. Цели и задачи дисциплины.

История российского государства – это исторический опыт людей, их социальная память, циркулирующая в обществе, включая и память письменную – статьи, брошюры и монографии. В них можно найти ответ на вопрос о причинах социальных кризисов и способах их одоления.

В начале XXI столетия Россия снова оказалась на распутье. Как же ее «обустроить»? Кризис ее государственности имеет хронический и продолжительный характер. Задачи усиления российской государственности, с одной стороны, и развития местного самоуправления, с другой стороны, являются, может быть, наиболее важными из всех социальных задач. В периоды кризисов люди зачастую оглядываются на свое прошлое, там они пытаются найти ответ на задаваемые вопросы.

Поскольку российское государство намного больше, чем просто государство, опыт государственного управления в России исключителен. Это территория, покрывающая два континента, это больше чем 100 наций и национальностей с множеством разнообразных вероисповеданий, различным образом жизни, уровнем культуры и экономики. Какая же сила держала эти народы вместе столько времени?

Исключительность истории российской государственности состоит в смене реформ и контрреформ, что обусловлено следующей причиной (хотя и не единственной): со вступлением на трон каждого следующего монарха, а в советское время – нового генерального секретаря ЦК КПСС прерывалась «цепь преемственности» общественной жизни страны.

В российском государственном управлении обнаружились и такие черты характера русского народа, как великодушие и широта, коллективизм, свободолюбие, дружелюбие, терпение, доброта.

С другой стороны, в российском правлении присутствовала и другая русская черта – готовность все доводить до максимума, до границ допустимого. Согласно Д.С. Лихачеву, это – и движение монастырей все глубже и глубже в леса и на острова к ледяному морю; и столица на самой окраине громадной империи; и желание русских вдруг оставить земные блага, стремление дойти во всем до предела, что отразилось и в русской философии и в искусстве. Национальная русская мысль направлена на эсхатологическую проблему конца, окрашена в цвета Апокалипсиса.

В этом и заключается ее отличие от национальных идей Запада.

Исследование специфики истории российской государственности, управленческой культуры, реформ и контрреформ дает возможность более глубоко осмыслить современные проблемы.

Д.С. Лихачев считал: «…особенность государственного управления в России – в стремлении к крайностям».

История государственного управления – это злободневная, молодая область научных знаний. В качестве учебной дисциплины она появилась только в 1995 г., в то время, когда ее включили в Государственный стандарт высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление». Данная тема представляет собой огромный научный интерес.

Исследователи новейшего времени стремятся понять тысячелетнюю историю российской государственной власти и реформ, определить исходную модель становления России как государства, надеясь тем самым найти причины и объяснения современным событиям.

За последние годы был сделан важнейший шаг в преодолении вульгарно-классовой оценки российских реформаторов, появилась исторически подлинная характеристика монархов. Осуществлены новые подходы к оценке российских консерваторов: К.П. Победоносцева, В.К. Плеве, Д.А. Толстого, П.А. Шувалова, П.А. Валуева, С.С. Уварова, А.Х. Бенкендорфа, А.А. Аракчеева и других. В советский период указанные деятели рассматривались как консерваторы-охранители, политические ничтожества, наконец, просто примитивные, жалкие люди. В новейшей историографии отмечено, что все указанные государственные мужи верно служили Родине.

Реализованы новые подходы к оценке российских консерваторов.

В конце XX столетия вышли значительные труды, посвященные теории государственности России. Таким образом, история России стала одной из наук, исследующих общие знания о случайностях и закономерностях в государственно-правовом развитии общества.

В современных исследованиях реализуется новая модель учения о государстве. Формационная модель развития рассматривала государство как инструмент подавления эксплуатируемых масс, инструмент политического доминирования эксплуататорского класса. Однако этот подход представляется однобоким, поскольку не охватывает все явления. Скорее опосредованно, чем прямо, государство осуществляет данную функцию. Если смотреть на институт государства с точки зрения цивилизационного подхода к истории, то государство осуществляет более широкий спектр функций. Оно выступает как хранитель исторических традиций, как олицетворение народности, справедливости и правосудия, безопасности и целостности. Оно решает информационные проблемы, собирает налоги, является судьей в споре общественных и частных интересов. Поэтому можно утверждать, что формационное видение истории имеет типологически однолинейный характер.

В современных исследованиях воплощается новая парадигма учения о государстве.

Ученые исследуют влияние на государственную организацию общества не только классового фактора, но и геополитического, религиозного, природно-климатического и пр.

Применительно к России это означает, что под влиянием указанных начал в ней сформировалась особенная социальная организация: 1) государственность или имеет сакральный характер, или неэффективна; опирается на корпорацию служилой знати; 2) государство не является надстройкой над гражданским

обществом, как в западных странах, а, скорее, это становой хребт, иногда даже творец гражданского общества; 3) первичная хозяйственно-социальная ячейка – корпорация, которая претендует на не зависимое от государства существование, а не частнособственническое формирование, как на Западе.

Итак, история российской государственности в состоянии дать ключ к пониманию того, что происходит с нашим обществом сейчас. Тысячелетний опыт государства – это основа для создания новой модели российского исторического развития.

Тема 2. Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII в.

Лекция 2. Организация, структура управления от Древней Руси до конца XVII в.

Вопрос об образовании, становлении и развитии Древнерусского государства, его политической и социально-экономической структуре представляется принципиальной проблемой, вызывающей порою противоречивые истолкования. Большинство ученых считает, что Киевская Русь сформировалась в результате продолжительного, органичного процесса эволюции славянского общества путем разложения первобытнообщинного хозяйства, имущественного неравенства, складывания в нем классов и классовых отношений, объединения племенных территорий в племенные союзы. Другие, напротив, полагают, что формы и социально-экономическое содержание русского государства стали результатом завоевания иноземцами, привнесены извне и не были связаны с развитием самого славянского общества.

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

Возникновение Древнерусского государства.

Предки нынешних славян – праславяне были известны уже с середины II тыс. до н.э. Первые письменные свидетельства о них греческих, римских, арабских и византийских историков относятся к началу I тыс. н.э. Разложение родового строя у восточных славян характеризовалось выделением внутри племен больших патриархальных семей, которые вели совместное хозяйство на осваиваемых ими землях. При этом леса, пастбища, охотничьи угодья оставались объектами общего пользования, а освоенные участки пахоты, орудия труда, рабочий скот постепенно приобретали хозяев в лице отдельных семей.

Часто три-пять домохозяев селились в общих поселках, где за высокой деревянной оградой стояли бревенчатые жилища. Рядом располагались кузница, амбар с ручной мельницей, помещение для прядения, ткачества, шитья одежды, загон для скота и пр. Для своего жилья славяне выкапывали углубление. Верхняя часть такой полуземлянки укреплялась бревнами или жердями. Стены избы снаружи обмазывались глиной. Внутреннее убранство составляли скамьи-

лежанки, печь с дымоходом, глиняная и деревянная посуда, мелкий рабочий инвентарь и пр.

Трудовая мирная жизнь неоднократно прерывалась многочисленными набегами иноземных противников. В борьбе с ними начали складываться первые племенные союзы. Известно, что уже с VI в. славяне и сами совершали походы в земли Восточной Римской империи – Византии.

Разложение первобытного строя сопровождалось появлением частной собственности, имущественного неравенства, «лучших людей» – так назывались зажиточные люди. К VI – VII вв. у восточных славян формирующиеся хозяйственные системы территориально-племенных земледельческих общин складываются в полугосударственные объединения переходного типа и кровнородственные отношения заменяются территориальными, политическими и военными связями.

Среди объединяющих факторов – сходство направлений социально-экономического развития восточнославянских племен, основу которого составляли пашенное земледелие, скотоводство, охота, бортничество (сбор меда диких пчел) и др.

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

Необходимость возникновения государства обусловливалась потребностями ограничения родовой власти, выделившейся вследствие имущественного расслоения и зарождения племенной знати, появления славянских дружин, призванных поддерживать внутреннюю и внешнюю политику своих вождей.

На рубеже VIII – IXвв. сложилось около полутора десятков племенных союзов – военных объединений. Определились условия для формирования государства как продукта внутреннего развития. Один из первых русских историков – Нестор (конец XI вв. – начало XII вв.), монах-летописец Киево-Печерского монастыря в «Повести временных лет» рассказывает о создании в VI в. крупного союза славянских племен в среднем Поднепровье, принявшем название одного из племен «рос» или «рус». Уже в VIII – IX вв. этот союз объединял несколько десятков славянских племен с центром в Киеве и занимал значительную территорию, не уступающую по размеру Византийской империи. Новгородская летопись сообщает о старейшине Гостомысле, возглавлявшем славянское объединение вокруг Новгорода.

Согласно восточным источникам накануне образования Древнерусского государства на этой территории сформировались три крупных политических центра, которые могут считаться протогосударственными объединениями: Куявия (южная группа славянских племен с центром в Киеве), Славия (северная группа с центром в Новгороде) и Артания (юго-восточная группа, предположительно район Рязани). При этом южные славяне платили дань хазарам, северные – варягам. И хотя государственность у славян пока еще была

примитивной, она стала основой, фундаментом для формирования Древнерусского государства.

Территориальное оформление Киевской Руси. Сложившиеся условия для создания государства потребовали соответствующего оформления. По мнению автора «Повести временных лет», враждовавшие между собой племена ильменских славян, кривичей и чудь пригласили варяжского князя для наведения порядка: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Да пойдете княжить и володеть нами».

Князь Рюрик прибыл с братьями Синеусом и Трувором. Сам он правил в Новгороде, а братья – в Белоозере и Изборске. Варяги положили начало великокняжеской династии Рюриковичей, которая правила в России до конца XVI в.

Как установлено археологическими раскопками, IX в. на Рюриковом городище (в районе современного Новгорода) находилась резиденция скандинавского князя, что подтверждает рассказ древнего летописца о приглашении князя «из заморья» верхушкой славянских и местных угро-финских племен.

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

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

После смерти Рюрика опекуном его малолетнего сына Игоря становится князь Олег (879 – 912 гг.), прозванный Вещим. Предпринятый им удачный поход на юг обеспечил объединение двух главных центров восточных славян – Новгородскую и Киевскую земли, а также территорий, лежащих вдоль пути «из варяг в греки» (от Балтийского, или Варяжского моря, до Черного, или Русского) и его ответвлений, освобождение земель северян и радимичей от хазарской дани.

Сформировалось Древнерусское государство – Киевская Русь (882 г.) со столицей в Киеве, по определению князя, «матерью городов русских». Сплочение восточных славян вокруг Киева, проходившее в ожесточенной борьбе с внешними врагами, продолжалось и в X в. К середине XI в. Киевская Русь стала могучим и одним из крупнейших государств в Европе. К этому времени в состав Киевского государства вошли все восточнославянские земли: от Чудского, Ладожского и Онежского озер – на севере (новгородские и ильменские славяне) до верховьев Волги – на востоке (вятичи, меря, мурома и др.), от середины

Днепра – на юге (Чернигово-Северская, Киевская, Галицкая Волынская земли северян, полян, древлян, волынян, тиверцев) до Чудского озера – на западе, включая земли дреговичей, полочан, кривичей, радимичей.

Древнерусское государство было признано в качестве равного Византийской империи. Предание повествует, что князь Олег, совершивший поход на Константинополь, в знак победы повесил свой щит на воротах Царьграда. Византийский император уплатил Олегу значительную дань и заключил с ним договор (911 г.), предоставлявший русским купцам беспошлинную торговлю и другие привилегии.

Таким образом, очевидно, что государство – продукт сложного и длительного развития политической и социально-экономической структуры общества и не может быть привнесено извне и организовано одним человеком или группой лиц, даже очень талантливых и мудрых.

Тем не менее летописное предание о призвании варяжских князей было облечено в так называемую «норманнскую теорию». Основоположниками этой концепции принято считать немецких историков Г. Байера, Г. Миллера, А. Шлецера, приглашенных в Россию в период правления Анны Иоанновны (1730 – 1740 гг.) и расцвета бироновщины. Авторы этой «теории» и ее сторонники преувеличивали роль скандинавских воинов в становлении государственности на Руси. И уже в тот период норманнизм встретил активное возражение со стороны ряда передовых русских ученых, в том числе и М.В. Ломоносова.

Безусловно, сам факт привлечения варяжских князей и их дружин к службе у славянских князей в качестве военных специалистов не вызывает сомнения. Однако ряд историков, начиная с М.В. Ломоносова, сомневались в неславянском происхождении Рюрика. Приглашенные предводители рюриковой рати в дальнейшем, очевидно, приобрели функции арбитров, а порою и гражданскую власть. Норманны, по существу, превратились из наемной (союзной) дружины в опору военной власти своего представителя – князя. Это было не завоевание, а сотрудничество, своеобразный синтез культур.

Вполне объяснима и понятна последующая попытка летописца в поддержку правящей династии Рюриковичей показать ее мирные, а не захватнические насильственные истоки. К тому же князь, и его дружина быстро «ославянилась». Уже внук Рюрика носил чисто русское имя – Святослав. В свою очередь, крайняя точка зрения антинорманнистов, доказывающих абсолютную самобытность славянской государственности, отрицающих роль скандинавов (варягов) в политических процессах, противоречит известным фактам.

Смешение родов и племен, преодоление былой замкнутости, установление регулярных сношений с ближними и дальними соседями, наконец, этническое объединение северорусских и южнорусских племен – характерные черты продвижения славянского общества к государству. Первые восточнославянские княжества существовали до прихода Рюрика, и первые русские князи именовались хаканами – царями. Древнерусское государство, подготовленное многовековым развитием восточного славянства, по своему политическому и экономическому становлению стояло выше варягов и не могло по этой причине заимствовать у пришельцев опыт государственности. Однако именно норманны

во многом увлекли славян в походы на Византию. Они же способствовали объединению Новгорода и Киева. Развиваясь аналогично Западной Европе, Русь одновременно с ней подошла к рубежу образования большого раннесредневекового государства. И викинги стимулировали этот процесс.

Первые русские государства, в том числе и Киевское, возникли в результате внутреннего общественно-экономического развития восточных славян, а не под воздействием внешних обстоятельств.

Важной частью ранней русской государственности является полюдье. Это ежегодный объезд светлым князем своей подвластной территории, «сбор одежд» – так назывался сбор дани. В полюдье князь отправлялся со своей дружиной, ездовыми с обозом, слугами, кашеварами, шорниками. На всей подвластной территории были установлены становища с избами, конюшнями, амбарами, сеновалами, печами для выпечки хлеба.

Полюдье – переходная форма к классовому обществу и государственности. Процесс этот стал сугубо русским. Появились князья племени, старосты родов. Область, занятая племенем, представляла собой союзы родов. Каждое племя, заняв особую территорию, составляло особое княжение, особое племенное государство. Каждое княжение было независимо от других княжений в политическом отношении и по своей воле определяло свои связи с соседями.

Территория племени называлась «землею», которая, в свою очередь, делилась на «волости». В центре каждой из таких земель был город старший или «великий», которому повиновались младшие города. Для управления делами своего города вече выбирало старейшин. В их среде одним из самых заметных был тысяцкий. Он начальствовал над городским ополчением, носившем название тысячи. Ему были подчинены «сотские» и «десятские». Позже племенные союзы соединяются в одно государство. Племенные князья полностью признали над собой власть киевских князей. Специальной задачей их являлась охрана всей территории и всего населения от неприятеля. Появляются населенные военными людьми города-крепости и множество пограничных военных сторожевых укреплений.

Древнерусское общество в социальном отношении можно разделить на большие группы:

1) жрецы – гадатели – вещуны – волхвы – знахари – кудесники составляли круг лиц, по народному верованию обладавших искусством познавать волю богов и передавать ее людям;

2) князья – бояре – старейшины – лучшие мужи, которые были начальниками земель, волостей, городов;

3) люди – все свободные общинники;

4) челядь – назывались рабы.

Источником рабства был военный плен. Славяне держали рабов только в течение определенного времени, по истечении которого пленным предоставлялся выбор: или вернуться на родину, или остаться в качестве свободных людей. Класс рабов не был многочисленным, и раб на Руси никогда не был основной производительной силой.

Таким образом, этап рабовладения в чистом классическом виде на Руси отсутствовал. По свидетельству современников, славяне управляли демократически, обсуждая и решая дела в народных собраниях, хотя народ призывался «на совет» только по важнейшим государственным делам.

Постоянными органами власти были князья, бояре, старейшины, старосты. Гражданская власть не была отделена от власти военной. Власть избранного князя опиралась на народное доверие, а постоянной его деятельностью было правосудие на основе обычаев.

Государственная деятельность князя направлялась советом, состоявшим из наиболее влиятельных членов дружины, народного ополчения и наемников, как правило, из варягов. Князь полностью не расставался с дружиной ни в военное, ни в мирное время. Верхушка дружины получила название «бояре». Боярин – это заслуженный член дружины, получивший особую самостоятельность.

К X в. племенные земли русских славян объединяются под властью киевских князей в Русскую Землю. Феодальные отношения в Киевской Руси развивались неравномерно. В Галицкой, Черниговской и Киевской землях они шли быстрее, чем у вятичей и северян. Идет процесс превращения общинников в феодальнозависимое государство.

Источники возникновения феодальной зависимости:

1) рабство;

2) закабаление через закупничество, когда должник «закуп» закладывал самого себя и жил во дворе кредитора, пока не вернет долг;

3) патронат (феодальная защита). Люди, потерявшие связь с общиной, вынуждены были искать себе защиту у наиболее влиятельных феодалов.

Захват большинства земель князьями, боярами, монастырями, обнищание рядовых общинников привели к тому, что основная масса свободных общинников оказалась феодальнозависимым населением.

Произошло отделение ремесла и торговли от земледелия, что привело к оживлению торговли и образованию городов.

Принятие христианства в 988 г. и его распространение по всей Киевской Руси также способствовали усилению процесса феодализации, так как христианство оформило феодальную идеологию. Установилась церковная иерархия: в Киеве стал жить митрополит, присланный Константинопольским патриархатом. В городах были поставлены подчиненные митрополиту епископы (первоначально их было 5). По всей Руси строились церкви, устраивались монастыри. Власть митрополита простиралась на всю Русь и объединяла все духовенство страны. Церковь получила в свое владение село, стала крупным феодалом.

Во время правления Ярослава Мудрого (1019 – 1054 гг.) Киевская Русь превратилась в огромную феодальную державу с разноплеменным населением, в котором преобладали восточнославянские племена, такие народы как чудь (эстонцы, коми), меря (финно-угорские племена по реке Клязьме), мурома (финно-угорские племена по Оке), черемисы (марийцы), мордва, коми-пермяки, литва, зимегола (латыши).

Периметр границы России в XI в. составлял 4 тыс. км. от Вислы до Камы, от Черного моря до Белого. После смерти Ярослава в 1054 г. началось ослабление власти киевского князя и рост влияния крупных феодальных землевладельцев. Крупными землевладельцами была родоплеменная знать, князья, дружинники, духовенство и торговцы. Идет процесс консолидации класса феодалов и оформления для него особых привилегий.

Классу феодалов присваивается название бояре. Боярство родоплеменное сливается с боярством на основе дружины. Между феодалами возникли вассальные отношения. Вассалами князя были дружинники, которые могли переходить от одного князя к другому. Это не считалось изменой. Только на княжеской службе можно было стать боярином-аристократом. Соглашение о службе сопровождалось целым рядом условностей. Бояре на административных должностях получали жалованье и корм, из родоплеменной знати за свою вассальную службу получали иммунитет- освобождение от платежа дани и от подсудности княжеского суда.

У многих бояр была своя дружина. Их дружинники оседали на земле и превращались в вассалов второй очереди (подвассалов), они были обязаны боярину военной службой. Остальная масса киевского общества состояла из свободных людей и рабов.

С развитием городской жизни и торговой деятельности стали отличать горожан от сельского населения. Горожане назывались «градскими людьми» и делились на «лучших», или «вятших», т.е. зажиточных, и «молодших», «черных», т.е. бедных. По занятиям своим они назывались купцами, ремесленниками. Сельское население носило название смердов – они были свободными людьми, имели свою пашню и свое хозяйство.

Если смерд шел в батраки к землевладельцу и работал на его земле, то терял самостоятельность и носил название «закупа». Закуп, однако, не был рабом, он мог снова стать смердом, если рассчитается с хозяином. Смерды жили общинами, носившими название «вервь», или «погост». Человек в то время должен был входить в какое-либо сообщество, тогда он пользовался защитой рода. Лишенный покровительства своих близких человек становился беззащитным. Такие беспризорные и беззащитные люди назывались «изгоями» (от того же корня, как и слово «гой», или «гой еси», что значило «будь здоров»).

Часть населения составляли рабы. Рабов-пленников называли «челядью». Они были полностью бесправны. Люди, ставшие рабами по таким причинам, как закуп, женитьба на рабыне, назывались холопами.

Государственное устройство феодального Киевского государства образовалось путем объединения мелких княжеств. Великий князь Владимир (1113 – 1125 гг.) ликвидировал «святых князей», а также племенных князей там, где они уже существовали. Вся власть в государстве оказалась в руках великого князя. При великом князе в Киеве функционировал совет. Сначала в его состав входили дружинники и «старцы градские» (старейшины). С развитием феодальных отношений советниками князей становятся бояре – верхушка феодалов, осевшая на земле, как правило, вокруг Киева. Со временем в совет стали входить митрополит, епископы, архимандриты.

Великие князья, а затем и удельные при обсуждении важных вопросов совещались не только с боярами, но и с широким собранием городских жителей – вече. На вече собиралось по звону колокола все взрослое население. Свое мнение вече высказывало криком. Однако в большинстве городов вече собиралось редко. И по мере феодализации общества вече утрачивает свое значение.

Установили две системы управления, которые существовали одновременно: 1) численная и 2) дворцово-вотчинная.

Численная система опиралась на военное ополчение. Военным структурным единицам соответствовали определенные военные округа, состоящие под управлением тысяцких, сотских и десятских. Со временем утрачивается соответствие числовому обозначению. Тысяча стала не вооруженным числом людей, а понятием территориальным. Тысяцкие являлись прежде всего руководителями военных сил округа, но вместе с тем они сосредоточивали в своих руках власть, судебные и политические функции. По мере развития феодальных отношений численная система была вытеснена дворцово-вотчинной. Центром управления становится княжеский двор. Основными административными представителями князя на местах стали княжеские тиуны. Они играли основную роль в административно-финансовой и судебной организациях. Тысяцкий вошел в состав княжеских слуг и постепенно превратился в воеводу – начальника всех вооруженных формирований княжества, а сотники в представителей городских властей.

При княжеском дворе возникают ведомства с определенными отраслями управления. Наиболее влиятельными лицами были дворецкий, конюший, чашничий, стольничий, постельничий и т.д. Со времени княжения Олега (882 – 912 гг.) отмечается система «посажения» княжеских мужей по городам (отсюда термин – посадник). Посадники получали 1/9 взимаемых податей на свое содержание и содержание своих дружин. Так начиналась раздача государственных доходов «служилым мужам». Развитие феодальных отношений привело к тому, что феодалы получили право управлять населением в своих владениях, судить их и собирать с них дань. Эти права оформлялись иммунитетной грамотой.

Становление государственного управления в Древней Руси было длительным процессом. Его истоки восходят к документу, называемому «Правды восточных славян», который регулировал государственные отношения в каждом племени или союзе племен.

Ко второй половине IX в. в Среднем Поднепровье произошла унификация множества этих документов – Правд в единый Закон Русский. Этим Законом пользовались великие киевские князья, а также княжеские и местные общинные суды. Нормы Закона Русского учитывались великими киевскими князьями при заключении договоров с Византией в 911 и 944 гг. Закон Русский является примером русского устного судебника.

В отличие от Закона Русского «Русская Правда» была первым русским писаным сводом законов. До нас дошли 2 редакции этого памятника: одна краткая, а другая пространная. Краткая редакция, вышедшая в 1017 г., составляет

первоначальный подлинный вариант Правды. За ней установилось название «Правды Ярослава», поскольку она вышла в период правления Ярослава Мудрого.

В основу «Правды» были положены обычаи славянских племен, приспособленные к условиям феодальных отношений. Пространная редакция это измененная и дополненная последующими князьями «Правда Ярославичей». Обе эти редакции носят общее название «Суд Ярослава Владимировича». Последняя редакция «Пространной Правды» приходится на великое княжение Владимира Мономаха (1113 – 1125 гг.) и его сына Мстислава Великого (1125 – 1132 гг.).

«Русская Правда» широко распространилась во всех землях Древней Руси и стала основой госуправления вплоть до 1497 г., когда на ее смену пришел Судебник, изданный в Московском централизованном государстве.

По «Русской Правде» все русские земли делились на вотчинные и поместные. Вотчинами назывались земли, закрепленные за боярами и слугами князя в качестве его дара за государственную службу (бенефиций). Эти земли становились для бояр наследственными. Земли же, которые давались под условие службы, назывались поместьями. Князья были крупными земельными собственниками. В «Русской Правде» имеется также ряд статей об охране княжеской собственности. Если за убийство коня смерда накладывался штраф 2 гривны, то за убийство княжеского коня – 3 гривны.

Великие киевские князья признавали русскую землю своим имением и считали вправе распоряжаться ею по своему произволу: завещать, дарить, бросать. При отсутствии завещания власть переходила по наследству к детям умерших князей. Земля также составляла коллективную собственность общины. Русскую общину составляли жители селения или деревни, владеющие сообща землей. Каждый совершеннолетний поселянин мужского пола имел право на участок земли, равны участкам других жителей селения, практиковался передел земли. Все вопросы, связанные со сроками и способами раздела пахотной земли, пользования лесами, водой, сенокосами, решались всем миром, т.е. общим собранием домохозяев под руководством старосты – выборного начальника общины.

В «Русской Правде» имелись также разделы, посвященные правилам купли-продажи, наему, заему и поклаже. Заем мог быть с процентами и без процентов. Поклажей называлась вещь, отданная на хранение на время. Закупом в «Русской Правде» именовался свободный человек, получивший ссуду и обязавшийся выплатить ее своею работой.

Наследство называлось в «Русской Правде» задницей и остатком, оно открывалось в момент смерти отца семейства и переходило к наследникам или по завещанию, или, если не было завещания, по закону. Между законнорожденными детьми предпочитались сыновья, но братья, исключившие сестер из наследства, обязались содержать их до выхода замуж, а затем снабдить приданым по своим средствам.

Браку предшествовало обручение, которое считалось нерасторжимым. Сам брак заключался путем венчания в церкви. Условия венчания: возраст – 15 лет жениху, 13 лет невесте, свободное волеизъявление жениха и невесты, согласие

родителей. Церковь не допускала вступления в третий брак, но допускала развод, если имелся конкретный перечень поводов к разводу (смерть мужа или жены, измена, уход в монастырь, без вести пропавший супруг и т.д.). Принятие христианства внесло существенные изменения в брачно-семейные отношения. Русское язычество допускало многоженство. Так, князь Святослав имел двух жен, а князь Владимир – пять жен и 800 наложниц. Преследовалось законом похищение девиц.

«Русская Правда» запрещала убивать убийцу кому бы то ни было, требовала суда над ним. Размер княжеского взыскания определялся вирою. Вирой назывался штраф за убийство свободного человека, она равнялась 40 гривнам. За убийство княжих мужей – конюшего, старосты, выплачивалось 2 виры, убийство свободной женщины – полувира – 20 гривен. Тяжелое увечье – полувира. За убийство раба штраф равнялся 12 гривнам.

Тяжкие преступления – конокрадство и поджигательство (коневая татьба). Поджигатель и конокрад выдавались князю на поток и разграбление. Сущность этого наказания – изгнание преступника и членов его семьи из общества и конфискация имущества.

Усиленными карами охранялись церковь, ее имущество и церковные служители. Виды церковных преступлений – церковная татьба, разграбление монастыря, посечение крестов, колдовство.

По «Русской Правде» суд по всем мирским делам сосредоточивался в руках князя как верховного законодателя, правителя и судьи. Князь отправлял правосудие лично или порукам его наместников. Местом суда в столице и провинции был княжеский двор, который впоследствии был заменен приказной или воеводской избой. Судебный процесс начинался иском («поклёп») со стороны истца. Кроме истца существовали свидетели («видоки») и («послухи»), предметы преступления назывались поличное или лице. Очные ставки назывались «свод». Своду предшествовал «заклич» – это когда пострадавший объявляет о пропаже. Гонением следа назывался розыск преступника по его следам. Вервь или община, в которой совершалось преступление, должна была сама разыскать преступника или платить огромную виру. Для доказательств существовали испытания железом и водой, а также присяга, которая сопровождалась целованием креста. Жалобы на решение суда подавались князю.

К исходу XII века стало очевидно падение Киева из-за межкняжеских усобиц и половецких набегов. Население уходило из Киева по двум направлениям: на запад, в сторону Карпатских гор, или на север, в верховье Волги. Тогда это были окраины Руси, в которых на смену старому Киеву возникают 3 центра государственной жизни:

Галицко-Волынская земля;

Владимироовская, или Ростово-Суздальская земля;

Новгородская и Псковская феодальные республики.

В то время, как Киев шел к упадку, эти земли росли, богатели и привлекали к себе население. Так, в Новгороде развилось вечевое управление, приведшее к созданию феодальной республики. Во Владимире выросла единодержавная власть князя. В Галиче очень сильное влияние получили бояре.

В период с 1136 по 1478 г. на северо-западе Руси существовала Новгородская феодальная республика, а с 1348 по 1510 г. – республиканская форма управления существовала и в Пскове.

«Господин Великий Новгород» состоял из пяти районов, которые носили название 5 «концов». Соответственно этому вся новгородская земля разделялась на 5 провинций, носивших название «пятины». Эти 5 провинций составляли огромную территорию Новгородской земли от Онежского озера до Волги. Также к новгородским землям относились земли по рекам Северная Двина, Печора, Вятка.

Хозяином всех этих владений был Великий Новгород – как его называли, «старший город» со всем его свободным населением. Новгородцы именовали свои земли по главному новгородскому храму «землею Святой Софии». Подчиненные Новгороду города были крепостями, которые должны были защищать город в случае нападения врагов – немцев, шведов, датчан. Такими городами-крепостями являлись Псков (впоследствии отделившийся от Новгорода), Изборск, Старая Русса, Ладога.

Вся новгородская земля была неплодородна, камениста, покрыта болотами. Поэтому новгородцы ввозили большинство товаров от восточных и западных соседей. Характерно, что из Поволжья в Новгород везли хлеб, а в обмен сбывали те товары, которые приобретали у западных соседей, – пушнину, мед, лен. Это посредничество позволило сосредоточить капитал в руках местного дворянства.

Государственное устройство и управление Новгорода складывались под воздействием народного вече. Вече избирало князя, а впоследствии, воспользовавшись распрями киевских князей, стало избирать и владыку, т.е. архиепископа, хотя до XII в. киевский митрополит присылал архиепископа по своему усмотрению.

Добившись такого порядка, Новгород получил полную независимость и обособленность и превратился в самостоятельное государство, где верховная власть принадлежала вече. Князь был лишен права приобретать земельные владения в Новгороде. Новгородцы выделяли ему землю, как правило, на Волге. За свою службу князь получал «дары» или «дань» в точно определенном размере.

Избирая князя, новгородское вече вступало с ним в договор, или ряд: «Новгород держати в старине по пошлине». Пошлина – это старый обычай. Князь в Новгороде был высшей правительственной властью. Он предводительствовал новгородской ратью, был верховным судьей и правителем. Однако, как постороннее Новгороду лицо, князь жил не в самом городе, а в трех верстах от него, возле озера Ильмень. Править Новгородом князь обязывался, не изменяя новгородских законов и обычаев, причем с постоянным участием посадника, избранного вечем.

Посадник сопровождал князя на войну, присутствовал при княжеском суде, вместе к князем назначал должностных лиц. Он в Новгороде ведал гражданскими делами. Тысяцкий был предводителем ополчения, ему подчинялись сотские-начальники 10 сотен, составлявших тысячу. У каждого из пяти городских концов были кончанские старосты. С каждого городского конца выставлялись 200 ополченцев. Новгородский владыка-архиепископ не только ведал церковными

делами, но и играл большую роль в политической жизни Новгорода. Именно он возглавлял правительственный совет, состоявший из бояр, следил за деятельностью вече. Всякое решение вече требовало благословения владыки. Своей печатью он скреплял договорные грамоты с иноземцами, был хранителем государственной казны и государственный архив. У него был свой штат чиновников и даже свой полк, стоящий отдельно от новгородского ополчения. Архиепископ был крупным землевладельцем.

Вече в Новгороде являлось органом высшей государственной власти, выносило решения, наделяло должностных лиц полномочиями, выступало в договорах с иностранцами от имени феодальной республики. Кроме вече имелся совет господ, включавший бояр, владыку, князя, посадника тысяцкого.

Население Новгорода и его земель делилось на две группы – «людей лучших» и «людей молодших». Первая группа – бояре, житьи люди и добрые купцы. Бояре – чиновники и знать. Менее чиновные, но богатые люди звались «житьими». Все бедное население называлось «меньшими». В черте города это были мелкие торговцы, ремесленники, рабочие. В провинции меньшими людьми назывались смерды (крестьяне) и половники (батраки, работавшие на хозяев за половину урожая). Смерды жили на погостах, а половники, которых в Новгородской земле было много, приближались по своему положению к холопам.

История Новгорода – это постоянные междоусобицы и смута. Политическую власть в своих руках держал боярский совет, который, нажимая на бедноту, проводил через вече необходимые решения. Вече ополчалось против бояр, и тогда бедняки начинали бить и грабить «лучших людей». Внутренние противоречия привели к падению феодальной республики. Новгородцы стали искать союзников, чтобы сохранить свою независимость. Это погубило Новгород, поскольку знать желала союза с Литвой против Москвы, а бедняки хотели союза с Москвой против Литвы. Междоусобицы закончились тем, что Московское княжество в 1478 г. завоевало Новгород и присоединило к себе все его земли.

Псков был крупнейшим пригородом Новгорода. Первоначально он состоял из небольшой крепости – «детинца», а затем превратился в мощное укрепление, имеющее 12 крепостей. Главный собор Пскова назывался Собор Святой Троицы и имел для Пскова такое же значение, как собор Святой Софии для Новгорода. Псков делился на шесть концов, которые, как и в Новгороде, имели свое особое управление.

Система укреплений была необходима на западной границе Руси, поскольку Псков стоял на рубеже России рядом с Литвой и немцами. Разбогатев на торговле, Псков вышел из повиновения Новгорода и в 1348 г. получил независимость.

В Пскове были те же политические органы, что и в Новгороде. Основным органом власти был «совет господ». Так же, как и в Новгороде, князья были формально ограничены в своей власти, хотя фактически вечем руководили бояре. Важную роль в Пскове играл посадник.

Вече в Пскове было настроено более мирно, нежели в Новгороде. Здесь не было резкого имущественного неравенства жителей и острых социальных противоречий. Примером политического государственного устройства Пскова является «Псковская судебная грамота». В этом документе можно найти много статей, которые регулировали отношения между землевладельцами и феодально зависимым населением – «изорниками» – пахарями, огородниками и кочетниками (рыболовами). Все они работали «исполу», т.е. половину урожая отдавали землевладельцу. Они имели право уходить от хозяина только один день в году – 26 ноября, вернув взятую «подмогу» или «покругу» (кредит) серебром или товаром.

Памятником законодательства является «Псковская судная грамота». Развитие феодальных отношений, рост классовых противоречий, усиление охраны собственности феодалов и купцов обусловили усиление уголовных репрессий за конокрадство, кражу церковного имущества, которая каралась смертной казнью. Среди тяжелых преступлений «Псковская судная грамота» отмечает и такие, как перевет (измена), взятка судье (тайный посул), вторжение в здание суда и т.д.

Под именем Владимиро-Суздальского княжества имеется в виду область, расположенная между Окой, с одной стороны, и Волгой, с другой. До конца XI в. эта восточная окраина Киевской Руси представляла собой глухой и слабо населенный край. В конце XI в. Суздальская земля выделилась в особое княжество. По соглашению князей она была отдана Владимиру Мономаху, который начал устраивать ее для младшего сына Юрия Долгорукого. С этого времени начинается строительство таких городов, как Тверь, Кострома, Балахна, Нижний Новгород и др. Сюда усилился приток русских поселенцев.

Природа Владимиро-Суздальской земли отличалась как от Киевской, так и от Новгородской. Здесь не было тучных черноземных земель, но не было и каменистой почвы. Климат позволял заниматься земледелием и лесными промыслами. Суздальские князья становятся самыми могущественными во всей русской земле. Сильным влиянием здесь обладал Юрий Долгорукий. Велика его роль в строительстве городов Суздальского княжества. Его сын Андрей Боголюбский развивает г. Владимир, возводит в нем Успенский собор. Он стремился к единовластию не только в Суздальском княжестве, но и по всей русской земле. При другом сыне Юрия Долгорукого Всеволоде (Большое Гнездо) Владимирское княжество разрослось и стало одним из крупных феодальных государств Европы, известных за пределами Руси.

Развитие феодальных отношений во Владимиро-Суздальском княжестве было подчинено закономерностям феодального развития: значительному росту крупного землевладения и борьбе феодалов за землю крестьян; сокращению свободных крестьян-общинников и появлению новых групп феодальнозависимых людей, усилению связи между владением землей и политической властью, вассальной зависимости внутри класса феодалов, представлению иммунитетных привилегий боярским вотчинам.

Общественно-политическое развитие Ростово-Суздальской земли существенно отличалось от других русских земель. Здесь позднее, чем в других

областях Руси, стали развиваться феодальные отношения, княжеская власть сложилась позднее, но была сильна, имела огромные земельные владения. Свою землю князья раздавали дружинникам и слугам, превращая их в служилых бояр, которые составляли опору князю. Другим важным фактором усиления княжеской власти является рост новых городов к XII в., таких, как Москва, Ярославль, Звенигород, Дмитров и т.д. Опираясь на дружину, двор и растущие города, князья подавляли оппозицию старого ростово-суздальского боярства и укрепляли свою власть. Однако после смерти Всеволода (Большое Гнездо) начался распад Владимирского княжества, в состоянии которого его застали татаро-монголы. Ростово-Суздальское княжество одним из первых было покорено в процессе татаро-монгольского нашествия. Но именно здесь раньше и быстрее других стали созревать предпосылки для объединения Руси.

Для владимиро-суздальских князей было характерно:

1) владение княжескими вотчинами – доменами (наследственными земельными владениями по праву собственности);

2) верховная власть князя в своем княжестве, над крупными земельными вотчинами, над селами и городами княжества;

3) создание дворцовых земель путем слияния вотчин князя с государственными землями.

Другая категория феодалов – бояре. Для них характерно:

1) вассальная зависимость от князя, военная служба у него;

2) наличие у бояр в собственности земельных вотчин, которые образовались в результате княжеских пожалований и захвата общинных земель;

3) наличие прав у боярина на разрыв служебных отношений с князем по своему усмотрению при сохранении вотчины;

4) развитие иммунитетов, т.е. освобождения боярских вотчин от княжеских налогов и повинностей;

5) наличие у бояр собственных вассалов в лице средних и мелких феодалов;

6) наличие у бояр права самостоятельно управлять населением своих владений.

Владимирским князьям бояре были обязаны несением военной службы и им предоставлялось право свободного перехода от одного князя к другому. Во 2-й половине XII в. во Владимиро-Суздальском княжестве возникает новый класс феодалов – дворяне.

Поначалу это была низшая социальная группа феодального класса, для которой были характерны следующие черты:

1) несение дворянами военной и иной службы у князя;

2) наделение дворян за службу землями и правом эксплуатации крестьян;

3) собственность дворянина на землю носила условный характер и терялась в случае прекращения им службы;

4) у дворян отсутствовало право свободного перехода от одного князя к другому.

Важной категорией феодального класса во Владимиро-Суздальской земле являлись духовные феодалы. Церковно-монастырская земельная собственность

возникает из княжеских пожалований, земельных вкладов бояр, захвата монастырями и церквами крестьянских общинных земель.

Крестьянский класс также объединял различные категории крестьян, отличающихся по своему правовому положению. В XII – XIII вв. во Владимиро-Суздальском княжестве кроме известных ранее смердов, закупов, изгоев, холопов существовали половники, закладники, страдники. Половники шли в кабалу к феодалу и отдавали ему половину урожая. Закладники являлись бывшими смердами-общинниками, которые шли к феодалу (закладывались за феодала) в поисках сносных условий жизни и попадали в пожизненную кабалу. Под страдниками понимали холопов, труд которых находил применение в княжеских, боярских и церковных владениях.

Крестьяне несли повинности в виде натурального оброка, отработочной ренты (барщины), государственных повинностей. Зависимые крестьяне во Владимиро-Суздальской земле имели право перехода от одного феодала к другому. При уходе они обязаны были выплатить задолженность.

Городское население Владимиро-Суздальской земли состояло из ремесленников, купцов, духовенства белого (оно имело право вступать в брак), духовенства черного (без права на вступление в брак), бояр. Жители городов Владимиро-Суздальского княжества делились на «лучших» (верхний слой) и «черных» (нижний слой).

По своему государственному строю в XII – XIII вв. Владимиро-Суздальское княжество представляло раннефеодальную монархию. В XIII в. в связи с ростом самостоятельности удельные князья превращаются в не зависимых от великого князя глав феодальных владений. Эти князья присваивают себе титул великих князей, а у них появляются свои великие князья. Великий князь Владимиро-Суздальского княжества был носителем верховной власти. Ему принадлежали законодательная, исполнительная, распорядительная, судебная и церковная власти.

Органами управления Владимиро-Суздальского княжества был и совет при князе, вече и феодальные съезды. В княжеский совет входили наиболее могущественные представители феодального класса – служилое боярство, преданное князю. Вече созывалось для решения наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики. Феодальные съезды созывались в чрезвычайных ситуациях по инициативе великого князя.

Орудием осуществления княжеской власти была дружина, состоявшая из служилых бояр и княжеских слуг. Основой управления во Владимиро-Суздальском княжестве – было дворцово-вотчинное управление. Суть его состояла в том, что центром управления являлся княжеский двор, а управление вотчинами не отграничивалось от общегосударственного управления.

Местное управление находилось в руках наместников-волостелей, являвшихся представителями великого князя на местах и осуществлявших все функции управления в провинции. Законной основой Владимиро-Суздальской земли была система государственного управления древнерусского государства. Эта система нашла свое отражение в «Русской Правде» и применялась здесь более деятельно, нежели в других княжествах Руси.

Значение Владимиро-Суздальского княжества для истории России состоит в том, что на его территории возникла Москва, ставшая в последствии центром русских земель, столицей Российского централизованного государства. Первое упоминание о Москве в русских летописях датируется 4 апреля 1147 г.

Одновременно с развитием Владимиро-Суздальского княжества на юго-западе Русской земли стали развиваться и богатеть Волынская и Галицкая земли, которые в 1200 г. слились в одно сильное Галицко-Волынское княжество. Волынская земля с центром в г. Владимире-Волынском получила свое название от древнего племени волынян. С глубокой древности Волынская земля была подчинена киевским князьям. С середины XII в. здесь правит внук Владимира Мономаха Роман Мстиславович, который также захватил соседнее с Волынью Галицкое княжество, расположенное на восточных склонах Карпат и по р. Буг. С течением времени экономическим и политическим центром Галицко-Волынской земли стал город Галич, отличительная черта которого –плодородие, богатая земля. Положение Галицко-Волынской земли было опасней положения Суздальской земли, поскольку Волынь и Галич находились не в центре, а на границах русской земли и имели своими соседями поляков, литовцев, угров, а также сильных врагов России – половцев.

Кроме того, особенность общественной жизни Волыни и Галича состояла в том, что там противоборствовали бояре с князьями, а также княжеской дружиной. Действенность вече в этом княжестве занимала ничтожно малое место, и князьям приходилось считаться с боярами. Боярство здесь приобрело разрушительную силу, и распри князей с боярами ослабляли государство.

Городское население Галицко-Волынской земли не было многочисленным. Основная масса сельского населения зависела от боярства. Эксплуатация крестьян здесь была намного сильнее, нежели в других землях. Особенностью государственного устройства Галицко-Волынской земли являлись то, что она долгое время не делилась на уделы. Высшими органами власти были князь, совет бояр и вече. Ведущую роль в политической жизни Галицко-Волынской земли играли бояре, важнейшим органом был Боярский совет (Дума). Вече играло формальную роль.

В Галицко-Волынском княжестве была создана система дворцового управления, где раньше, чем в других землях, появились влиятельные должностные лица – дворецкий, конюший, печатник. Вся Галицко-Волынская земля делилась на воеводства, во главе которых стояли воеводы, назначаемые из бояр. В сельских местностях – провинциях бояре назывались меньшими боярами. Такие бояре были в волостях. Князя на власть призывала Боярская дума.

Из Галицко-Волынского княжества не вышло единого сильного государства, причиной чему было, с одной стороны, пограничное положение княжества, с другой – влияние Польши и Литвы.

К XIII в. Княжество ослабело в междуусобицах и было завоевано, с одной стороны поляками – они заняли Галицию, с другой стороны, литовцами – они заняли Волынь. К XIII в. Галицко-Волынское княжество перестало существовать.

В конце XII – начале XIII вв. в Центральной Азии происходят события, оказавшие огромное влияние на историю Восточной Европы, в том числе и на

Россию. Эти события связаны с нашествием монголо-татар на Русь. Существует псевдонаучная евразийская теория, согласно которой монголо-татарское нашествие было благом для русских. По этой теории Россия после завоевания ее монголо-татарами превратилась в азиатскую страну. Якобы переняв агрессивную, захватническую программу Чингисхана, она стала врагом Запада. Отсюда берет начало тезис об извечной агрессивности русских, о том, что наша страна является источником международной напряженности, «империей зла», «родиной терроризма» и т.д. Критике теорий, имеющих антирусскую сущность, посвящены работы Каргалова, Пашута, Нестерова, Чивилихина и др.

Рассматривая вопросы развития татаро-монгольских племен, необходимо учитывать самые разнообразные исторические условия эпохи, внутреннее положение этих племен, уровень сложившихся в них феодальных отношений и, конечно же, экономические и политические факторы.

Монгольские племена до конца XII в. жили на территории современной Монголии. Они не составляли единой народности, не имели своей государственности и говорили на разных наречиях монгольского языка. Среди монгольских племен в это время выделилось большое племя татар, обитавших в восточной части Монголии. Монголо-татарские племена вели кочевой образ жизни. Наиболее многочисленными были степные монголы, занимавшиеся скотоводством и охотой, а лесные монголы преимущественно охотой и рыбной ловлей. Кочевали монголы большими куренями, причем каждый курень обладал значительной политической самостоятельностью: вел войны, заключал союзы и т.д.

Монголы вели натуральное хозяйство и производили чрезвычайно мало продуктов. Денежное обращение отсутствовало, а торговля происходила в форме обмена. Развитие классовых отношений, обнищание рядовых кочевников и накопление богатств в руках отдельных семей приводили к распаду общин – куреней на более мелкие хозяйственные объединения: аилы – кочевые стоянки, состоявшие из отдельных юрт или телег.

К началу XIII в. монголо-татарские племена перешли к раннефеодальному строю, хотя сохранили еще остатки родоплеменных отношений. В процессе взаимных столкновений между родами складывались союзы племен. Во главе племен становились особые предводители или вожди – из числа наиболее сильных, ловких, богатых, которых называли найоны или богатуры. Они имели свои отряды воинов – нукеров, которые участвовали в набегах, охотах, пирах, помогали советом в решениях.

Ожесточенная борьба между племенами завершилась к началу XIII в. образованием монгольского государства, обладавшего сильной военной организацией. После длительных, кровавых войн вождь одного из монгольских племен Темучин покорил остальные племена. В 1206 г. на курултае – собрании монгольской кочевой аристократии Темучин был избран ханом всех монголов под именем Чингисхан.

Образование монгольского государства способствовало развитию производительных сил и сыграло важную роль в объединении всех монгольских племен. Появилась возможность экономических и политических контактов с

соседними народами. Однако этот путь не устраивал кочевую аристократию, для которой война ради грабежа стала главным источником обогащения. С помощью военно-феодальной верхушки монгольское государство было превращено в военный лагерь.

Важная причина завоевательной политики монголов – с помощью военного грабежа чужих народов приглушить внутренние противоречия монгольского общества. Став во главе огромной армии, Чингисхан повел захватническую политику, полностью отвечающую интересам и стремлениям кочевой аристократии. Чингисхан и его преемники покорили Китай, Среднюю Азию, Кавказ и Восточную Европу, что имело тяжелейшие последствия для народов России. Героическая борьба русского и других народов России ослабила наступление монголо-татарских захватчиков и спасла от разгрома европейскую цивилизацию. Упорное сопротивление Руси сохранило ей собственную государственность, культуру, веру. На территории русских княжеств фактически не было ордынской администрации, что явилось гарантом самостоятельного государственного управления для Руси. Непрочность империи Чингисхана обнаружилась довольно рано. Еще при своей жизни Чингисхан разделил власть между четырьмя сыновьями. В частности, старшему сыну Джучи достались земли Руси. Внук Чингисхана Бату продолжал агрессивные войны.

В результате его завоеваний на огромной территории – от Иртыша до Крыма, Кавказа, части Средней Азии в 30 – 40-х гг. XIII в. образовалось большое государство. В русских летописях оно получило название Золотая Орда. Обособление Орды от общеимперской власти произошло в конце XIII в. Своего могущества Золотая Орда достигла при ханах Узбеке и Джанибеке. Складывается ее государственный аппарат, как военный, так и административно-судебный. Государственной религией становится ислам. Однако внутренние и внешние достижения Золотой Орды оказались непрочными. В60-х годах XIV в. она вступила в полосу длительных усобиц, поставивших под угрозу ее государственно-политическое существование. В результате феодальных усобиц («великой замяни» по-древнерусски) за 20 лет с 1360 до 1380 г. сменилось 20 ханов. В 1380 г. произошла Куликовская битва. Войскам Золотой Орды было нанесено поражение, от которого она уже не смогла оправиться.

Рассмотрим общественный и государственный строй Золотой Орды, представлявшей собой феодальное государство. Ее экономической основой являлись феодальные отношения, характерная черта которых состояла в феодальной собственности на землю, пастбища и скот. Это была так называемая сословная собственность, при которой рядовые кочевники давали своему господину определенную часть получаемого продукта. Более мелкие феодалы (десятники, сотники) зависели от более крупных (тысячников, темников), что обусловливало характер устройства Золотой Орды на основе иерархии кочевого землевладения.

Вся земля являлась собственностью золотоордынского хана, но каждый землевладелец в пределах пожалованных ему земель распоряжался кочевьями зависящих от него людей, распределял лучшие пастбища по своему усмотрению.

У большинства татаро-монголов сохранились феодальные отношения с многочисленными пережитками родового строя.

Первая группа господствующего класса феодалов – «белая кость», верхушка золотоордынского общества, – включала в себя монголо-татарскую кочевую аристократию. На вершине социальной лестницы находились хан и царевичи (дети, внуки, правнуки и т.д.) из дома Джучи – первого хана Золотой Орды. С течением времени род Джучи сильно разросся. С принятием ислама, допускавшего многоженство, число царевичей увеличилось и усилилась борьба за власть между ними.

Вторую группу господствующего класса составляли беки (тюркский титул) и найоны (монгольский титул), которые являлись наиболее крупными феодалами. Каждый крупный золотоордынский землевладелец получал от своих владений огромные доходы – 100 – 200 тыс. динаров в год.

Третья группа золотоордынских феодалов была представлена тарханами – людьми среднего достатка, занимавших невысокие должности в государственном аппарате.

И, наконец, в последнюю, четвертую группу господствующего класса входили нукеры. Они были ближайшим окружением господина и находились на его иждивении. Количество нукеров зависело от богатства и знатности их предводителя.

Важную роль в золотоордынском государстве играла церковь со сложной системой церковных учреждений. В Золотой Орде допускалась веротерпимость, но с принятием ислама возросла роль мусульманского духовенства. Его представители занимали важные должности в государственном и судебном аппаратах. Церковные организации располагали большими материальными ресурсами.

Феодально-зависимое население называлось «черной костью» и состояло из кочевников-скотоводов, земледельцев, и жителей городов. Кочевники-скотоводы звались карачу, жили аилами, вели индивидуальное хозяйство, владели скотом и пасли его на пастбищах, принадлежавших землевладельцу. Хозяйственные повинности скотоводов порождались общей деспотичной системой. Если кочевники-скотоводы платили дань кобыльим молоком, то они должны были приносить своему хозяину молоко каждые 3 дня. Карачу несли также военную службу, содержали чиновников и воинские части, предоставляли им коней и кибитки для передвижения. При дележе военной добычи они получали небольшую ее часть.

Крестьянское население в оседлых земледельческих районах Средней Азии, Крыма, Поволжья называлось собанчи и уртакчи. Собанчи – это крестьяне-общинники, зависимые от землевладельца. Они обрабатывали господскую землю своим инвентарем, несли повинности в виде работы на виноградниках, платили пошлины с арыков. Уртакчи – обедневшие члены крестьянкой общины, лишенные земли и инвентаря. Они работали на господской земле за долю продуктов.

В XIII – XIV вв. в Золотой Орде наблюдается оживление градостроительства. Золотоордынские города возникли как административно-

политические поселения, обусловленные потребностями государства. Однако большинство их было разрушено в результате походов хана Тимура. В 1395 – 1396 гг. градостроительская культура Золотой Орды была полностью уничтожена и уже не возродилась.

Городское поселение Золотой Орды состояло в основном из ремесленников, мелких торговцев, купцов и было довольно многочисленно. Ряд российских ученых считает, что в золотоордынских городах существовали объединения ремесленников. Кроме того, проживали многочисленные чиновники, работавшие в исполнительном, управленческом и налоговом аппаратах власти. В самом низу социальной лестницы находились рабы. Число их в Золотой Орде было чрезвычайно велико. Источником рабства служил плен. В Золотой Орде процветала работорговля. Рабов, как правило, превращали в зависимых крестьян, пастухов и ремесленников. Так, сына раба чаще всего прикрепляли к земле в качестве собанчи или уртакчи.

Чингисхан разделил все государство Золотой Орды на четыре улуса, или удела, каждый из которых возглавлял один из его сыновей. Во главе Золотой Орды стоял хан из рода Чингиса, обладавший сильной деспотичной властью. Военная структура, к которой было приспособлено административное деление страны, пронизывала ее сверху донизу, способствовала укреплению власти хана.

Хан имел полную власть над всей Золотой Ордой. Его окружала верхушка кочевой аристократии, которая направляла и контролировала деятельность приближенных хана. Курултай – съезд монголо-татарской знати – созывался для решения наиболее важных вопросов (выбор хана, планирования походов, проведение охоты и т.д.). Созыв курултая приурочивался обычно к религиозным праздникам. Он являлся совещательным органом. Он принимал решения, угодные хану. Однако в большинстве случаев хан решал вопросы самостоятельно в узком кругу придворной знати. На курултае присутствовали и принимали активное участие в его работе женщины (хатуни) из правящей верхушки.

Центральный аппарат Золотой Орды состоял из главы государства (хана), придворной знати, управленческого аппарата, различных ведомств и судебного аппарата. Отраслевым управлением заведовали диваны (канцелярии). Важным должностным лицом являлся визир – второй после хана глава правительства. В числе высших должностных лиц были также четыре улусных эмира (правителя). Старший из эмиров носил название беклярибек (главнокомандующий войсками). В системе центрального управления большое значение имела должность бакоула, который ведал снабжением войска. Бакоулам подчинялись темники (командиры 10 тысяч отрядов), а последним – сотники и десятники. Другими должностными лицами являлись таможенники, сокольничьи, станционные смотрители и т.д.

Органы управления на местах находились в руках монголо-татарской феодальной знати. Местными управителями являлись даруги и баскаки, в распоряжении которых имелись свои канцелярии со штатом чиновников. Золотая Орда управляла покоренными народами жестоко. Так, на территории Руси была создана баскакская военно-политическая организация, состоявшая из десятников, сотников, тысячников и темников. Баскаки следили за порядком в стране,

проверяли уплату дани и выполнение других повинностей в пользу Золотой Орды. Принудительным путем были сформированы особые военные отряды, частью укомплектованные из местного населения. Командовали ими монголо-татары. Эти воинские контингенты поступали в распоряжение баскаков, живших в княжествах и осуществлявших контроль над этими княжествами. Баскаки подчинялись великому, или главному, баскаку, находившемуся во Владимире. К управлению покоренными народами привлекались представители местной знати.

Военная организация Золотой Орды имела десятичный характер. Все население было разделено на десятки, сотни, тысячи, тьмы (10 тысяч). Характер занятий монголов (скотоводы-кочевники) определил и основной род их войск – многочисленную высокоподвижную конницу, которая делилась на легкую и тяжелую. В качестве осадной техники применялись тараны, подвижные осадные башни и т.д.

Сохранение рода, железная дисциплина, хорошая организация и большая подвижность конницы, умело поставленная разведка и внезапность нападения, огромный боевой опыт и гибкая тактика давали конным татаро-монгольским войскам преимущество над малоподвижными феодальными ополчениями оседлых народов и позволяли одерживать победы.

Высшая судебная власть в государстве Золотой Орды принадлежала хану. На местах правосудие вершили управители областей и войсковых частей. Существовал специальный судебный орган – диван – яргу, который возглавлял главный судья. Низшими инстанциями судебных учреждений были местные суды во главе с яргучи (судей), которые рассматривали мелкие дела. С принятием ислама появились мусульманские суды – кади. При выполнении решений они руководствовались законами шариата (мусульманское религиозное право).

Результатами законодательной деятельности золотоордынских ханов были грамоты, пайцзы, ярлыки, повеления местными управителей. Так, ярлыки после официального признания зависимости от Орды хан вручал русским князьям с правом на «великое княжение», как своим вассалам. Сохранив в руках князей власть в их княжествах, Золотая Орда ограничилась контролем за их вассальной верностью и посылкой для контроля своих специальных представителей – баскаков. Функции баскаков заключались в активном контроле за деятельностью князей. По доносам баскаков князей вызывали в Орду или же посылали на русские земли карательную рать. Собрание монгольских законов и обычаев называлось Великой Ясы. Яса грозила суровой карой всякому, кто прыгал через огонь, стол, чашку, возвращался по той дороге, по которой выезжал. Под страхом смерти запрещалось проходить по тому месту, где была ставка хана. С особой жестокостью Яса карала воинские преступления. Вор, укравший лошадь, должен был вернуть ее с прибавкой 10 таких же лошадей. За неимением лошади преступник должен был расплачиваться своими детьми, а при отсутствии детей Яса приказывала зарезать виновного «как барана».

Виды смертной казни в Золотой Орде были различные: переламывание спины, резня, удушение веревкой, привязывание к лошадям, разрыв на части и т.д. За намеренную ложь, убийство человека, колдовство устанавливалась

смертная казнь. Однако жестокая карательная политика не спасла Золотую Орду от распада, который окончательно произошел в XIV в. Особенно серьезные удары по Золотой Орде были нанесены русским народом.

В результате военно-политических потрясений XIII в. часть Галицко-Волынских, Черниговские, Смоленские, Полоцкие и некоторые другие древнерусские земли вошли в состав Великого княжества Литовского, образовавшегося на рубеже XII – XIII вв. 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 внешнеполитических факторов – борьбы с агрессией немецких крестоносцев, нашествием монголов. По мнению некоторых историков, в XIII – XIV вв. ордынцы способствовали росту территории Литовско-Русского государства за счет Юго-Западной Руси и существовал своеобразный кондоминиум Орды и Литвы над этими землями. Русские князья и шляхта преобладали в составе элиты Великого княжества Литовского, доминировали древнерусская культура и православие. Литовское княжество становилось одним из альтернативных центров объединения русских земель. Однако более актуальная угроза Тевтонского и Ливонского орденом, опасность онемечивания Польши и Литвы требовали от этих государств объединенных усилий. После недолговечных объединений (1385, 1413, 1447 гг.), которые способствовали разгрому Тевтонского ордена, 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, исключило возможность объединения русских земель под эгидой Литвы.

Система государственного управления княжества представляла собой синтез языческой литовской, южной и юго-западной русско-православной государственных традиций и транслируемых через Польшу элементов западноевропейского государственною права, в частности городского самоуправления. Поликонфессиональный, полиэтничный характер населения и различные традиции государственного управления создавали предпосылки для заключения договорных отношений между центральной властью и отдельными владетелями.

Во главе Литвы стоял великий князь – господарь. Его власть ограничивалась паны-радой (советом панов), состоявшей из крупнейших земельных магнатов и верхушки каталитического 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, устанавливать налоги без согласия сейма. К компетенции сейма относились вопросы налогообложения, избрания великого князя и др. Сейм вырос из вечевых традиций, но его состав был ограничен шляхтой и духовенством. Депутаты избирались шляхтой на поветовых сеймиках, кроме них приглашались все паны-рады и другие крупные земельные магнаты и верхушка духовенства.

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 соответственно за соблю дение порядка и этикета на государственных собраниях и при дворе.

Разнообразным было местное управление и самоуправление, отражавшие местные исторические традиции и сложное административное деление Литвы. Оно состояло из воеводств, поветов, волостей, держав, уездов, которыми управляли воеводы, старосты, урядники, войты, державники. Наиболее важные вопросы эти должностные лица обязаны были решать на местных сеймиках, избираемых шляхтой. В Речи Посполитой устанавливается в самых крайних формах крепостное право, еще более усиливая иммунитет шляхты.

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.

Этногенез великорусского этноса и создание единого Русского (Московского) государства проходили в сложнейших геополитических условиях – титанической борьбе с исламизированной Золотой Ордой и принявшей католицизм Литвой (а затем Речью Посполитой) – мощнейшими военными державами средневековья. Местом развития великороссов и единой русской государственности становится Северо-Восточная Русь, представлявшая собой во второй половине XIII в. – начале XIV в. конгломерат самостоятельных княжеств с сильными центробежными тенденциями, не составляя целостной государственно-политической системы, но сохраняя практически не институционализированную общность.

Возникшая к началу 1243 г. Золотая Орда ставит русские земли под свой контроль, отказавшись в то же время от попыток оккупации их. В 1243 г. Ярослав Всеволодович, наследовавший владимирский престол, был вызван в Орду и получил от Батыя ярлык на владение всеми русскими княжествами, исключая Юго-Западную и Киевскую Русь. Власть была в значительной степени номинальной из-за межкняжеских интриг, внутриордынских противоречий и особенно из-за недовольства Каракорума расту щей самостоятельностью Батыя. Ярослав через три года был, по-видимому, отравлен в столице Монгольской империи, а один из его соперников – черниговский князь Михаил Всеволодович

мученически убит в Орде. В 1247 г. в Каракоруме Александр Ярославович Невский получил ярлык на Великое Киевское княжение. На русские земли были наложены тяжелые налоги – ясак (дань), харадж (поплужный), тамга (торговая пошлина), сусун и улуф (корм, питье для ордынских чиновников), конак (гостевая пошлина), кулуш-колтка (чрезвычайный налог) и др. Первоначально сбор налогов осуществляли купцы-откупщики. Но из-за их многочисленных злоупотреблений сбор дани и других налогов был поручен специальным чиновникам – даругам и баскакам со штатом помощников и военной охраной. Они же производили перепись населения княжеств для более полного обеспечения сбора дани. Возможно, во Владимире находился главный баскак, которому подчинялись баскаки отдельных княжеств, но в источниках прямых свидетельств об этом нет.

В исторической литературе проблема влияния ордынской государственности на становление Московского государства является дискуссионной. При этом следует иметь в виду, что государственность Золотой Орды представляла собой симбиоз кочевых институтов управления, т.е. обычного права с исламской государственно-правовой парадигмой, а русская государственность – институционализацией земледельческого общества и православного понимания власти и права. В цивилизационном отношении синтез двух качественно различных духовных, этнокультурных и политических систем был невозможен, что и подтверждают специальные конкретно-исторические исследования, не обнаруживающие ордынских традиций в системе государственного управления и правовой культуре в Москве (см. например, у В.А. Рязановского). Попытки же связать возникновение поместья, земских соборов, самодержавия на основе отдельных аналогий (подчас надуманных) со сходными явлениями в монгольских ханствах крайне неубедительны, если не курьезны. Корни и эволюция этих институтов достаточно ясно просматриваются в собственной русской истории, находят более простое объяснение в национально-православных представлениях о государственности, собственности и т.д. Заимствования носили (как и всегда при диалоге различных цивилизаций) чисто технический характер – элементы военного искусства, налоговой системы, ямско-почтовой службы и т. п. Другое дело, что Золотая Орда как один из мощных внешнеполитических факторов образования Русского (Московского) государства не могла не влиять на темпы и характер русского политогенеза.

Дробление княжеских уделов почти прекращается в начале XIV в. По мере развертывания процесса этногенеза великороссов доминирующей становится тенденция политического объединения русских земель. Наименее пострадавшими от нашествия, богатыми и территориально крупными в их системе были Новгородская и Псковская республики. Эти реликтовые остатки Киевской Руси были обеспокоены сохранением региональной самостоятельности и не проявляли сколько-нибудь устойчивой тенденции к централизации русских земель, хотя и осознавали свою этническую и конфессиональную общность с ними. Их политическая система постепенно приобретала все более аристократический характер. На фоне традиционно развитой экономики и культуры обе республики сотрясала борьба боярских группировок, их раздирали

острейшие социальные противоречия. Новгородская республиканско-вечевая форма правления не исчерпала всех своих ресурсов накануне присоединения к Москве, как утверждалось в большинстве советских исследований, но и попытки некоторых современных авторов, увлеченных тотальной критикой этатизма и унитарности, объявить политическую культуру Новгорода более высокой, чем единого Московского государства (Р.Г. Скрынников), представляется не менее конъюнктурной данью «духу» времени.

Централизаторский импульс исходил из Владимиро-Суздальской Руси. Во Владимир на рубеже XIII – XIV вв. переместилась кафедра митрополита Киевского и всея Руси. Однако к XIV в. Владимирское великое княжество пришло в упадок, распавшись на мелкие уделы, князья которых вели борьбу за обладание владимирским столом. Во всех этих удельных княжествах продолжали развиваться традиции управления, сложившиеся во Владимиро-Суздальской Руси. В то же время в XII – XIII вв. произошли изменения в стратификации общества, в частности, значительно выросли и окрепли низшая и средняя прослойки служилых землевладельцев – «детские», «мечники», «младшая дружина», «дворяне». Наряду с военной службой они концентрируют в своих руках постоянно расширяющиеся функции администраторов, управляющих, полицейских, иногда судей. Они наделялись князьями либо земельными пожалованиями, либо деньгами и «кормлением» (кормом, питьем, оружием, лошадьми и т. д.) и становились реальной опорой княжеской власти, что привело к завершению разложения дружинно-княжеских отношений. Процесс этот явно обозначился в домонгольскую эпоху, поэтому связывать его с последствиями ига и сводить роль князей к «служебникам» хана вряд ли правильно.

Удельные князья самостоятельных земель в XIV – XV в. носили титул великого князя и по своему статусу были монархами. Наследование княжеских столов осуществлялось по обычаю родового старейшинства, и ханский ярлык, за редким исключением, лишь подтверждал права наследства. Впрочем межкняжеская борьба за престол открывала ордынским ханам возможность вмешиваться в этот процесс. Власть удельных князей опиралась на местные советы бояр и дворцово-вотчинную систему управления. В борьбе возглавляемых региональными великими князьями городских элит Твери, Нижнего Новгорода, Рязани, Москвы и других городов в XIV в. утверждается первенствующая роль Москвы.

Московское княжество возникло в конце жизни Александра Невского (1263 г.), разделившего между сыновьями свои земли. Основателем московской династии стал младший сын Александра Невского Даниил. Он укрепил и расширил границы своего первоначально незначительного княжества. Его смерть (1303 г.) до занятия великого владимирского стола лишала, согласно лествичному праву, потомков Даниила Александровича легитимных претензий на великое княжение. Однако сыновья Даниила Александровича вступили в борьбу за великокняжеский владимирский стол с тверскими князьями. Борьба за ордынский ярлык велась с переменным успехом, но в 1327 г. Иван Калита Московский вместе с татарским войском подавил восстание в Твери против насилия ханского баскака Чолхана (Шевкала). Великий князь Владимирский и

Тверской Александр Михайлович был лишен престола и бежал в Псков. Ярлык на великое владимирское княжение перешел к Ивану Калите. С этого времени начинается длительный и сложный процесс объединения русских земель вокруг Москвы и формирования на основе разрозненных политических образований единого Русского (Московского) государства и общерусской системы государственного управления.

Иван Калита, пользуясь полным доверием в Орде, получил право сбора дани со всей Руси и доставки ее в Орду. Это стало мощным рычагом роста финансового и экономического могущества Москвы, расширения территории княжества и подавления соперников. Частые поездки в Орду, демонстрация показного «смирения», лесть и подкуп кочевой элиты нормализовали русско-ордынские отношения. На 40 лет русские земли избавились от татарских набегов. Ивану Калите удалось методично поставить под свой контроль Владимиро-Суздальские земли, подавив как местный княжеский сепаратизм, так и народные выступления.

Используя все средства, нередко аморальные, – насилие, интриги, подкуп, а также брачные связи, княжеские договоры, союзы и др., Иван Калита и его преемники постоянно расширяли границы Московского княжества. Опираясь на военную поддержку Золотой Орды, они не только захватывали удельные княжества или отнимали у них «спорные» территории, но часто скупали земли, заключали договоры с ослабленными удельными князьями, превращавшимися в вассалов Москвы. Удельные князья и местная знать вливались в правящую элиту Московского княжества, получая свои или другие вотчины, но уже на правах службы московскому князю.

Духовной основой формирования единого Русского государства было православие. На наш взгляд, образование единого государства было следствием этногенеза великороссов и формирования русской православной цивилизации, которая представляла собой генетически родственный византийско-славянский, но имеющий свой вектор развития социокультурный комплекс. В XIV – XVI вв. усиливаются цивилизационные расхождения в развитии России и Западной Европы. На формирование более молодой (хотя и традиционно преемственной) русской цивилизации, этнических стереотипов поведения, его мотивации, образ мышления оказал влияние исихазм.

В противовес утвердившемуся в Европе теологическому рационализму и зародившемуся гуманизму с его антропоцентризмом, вниманием к приоритетному удовлетворению материальных, чувственных и физиологических потребностей (что в конечном счете вылилось в Реформацию) исихазм отстаивал приоритет духовных ценностей, внутреннюю, а не внешнюю свободу человека и призывал к индивидуальному пути к Богу через аскетизм, ограничение материальных потребностей и сосредоточение сознания на самом себе. В России созерцательный исихазм Г. Паламы, Г. Синаита и афонских монахов был дополнен идеей соборного пути к Богу на основе национально-религиозного объединения. Из православия и общинных традиций выросла главная черта русской цивилизации – соборность, которая сказалась на становлении русской

государственности как ведущей формы социальной интеграции русского народа, а затем российского суперэтноса.

В отличие от западных национальных государств, централизация которых проходила на однородном западнохристианском цивилизационном пространстве и в условиях складывания национальных рынков, зарождения буржуазных отношений, формирование единого Русского государства шло и во многом определялось геополитическим положением – перманентным натиском на Восточно-Европейскую равнину как с севера и запада (Швеция, Польша, Литва), так и с востока и юга (Золотая Орда, затем Крымское ханство и другие ее осколки, Османская империя). Это была борьба не только межэтническая и межгосударственная, но и духовная, межцивилизационная. Складывающаяся русская цивилизация детерминировалась православным типом духовности, евразийскими природно-ландшафтными условиями, самобытной государственностью, особенностями правовой культуры, менталитета и хозяйственной жизни. Условия существования континентальной русской православной цивилизации с западнохристианской и исламской цивилизациями, неоднократно перераставшие в тяжелейшее военное противостояние по всему периметру границ, ставившее русский народ не только перед проблемой утраты независимости, государственности или территориальной целостности, но и перед потерей этнической самоидентификации (совпадавшей с православной и государственной идентификацией русских).

Русская Православная Церковь, как говорилось выше, была не только одним из факторов религиозного единства русского народа, но и представляла собой институционализированный каркас этого единства. Епископы назначались в отдельных землях с санкции местного князя, участвовали в заседаниях советов при князе, заботились об укреплении княжеств, противодействовали некоторым акциям московских князей, что нельзя рассматривать как проявление церковного сепаратизма, так как политическая интеграционная роль Москвы определилась не сразу. Поэтому ориентация митрополита Петра на Москву, а затем перенос Феогностом (1328 – 1353 гг.) митрополичьей кафедры в Москву превратили ее в духовный и церковный центр русских земель, что создавало предпосылки для претензий Москвы на наследство Киевской Руси и представительство интересов всех русских. Активизируется роль церкви и ее иерархов в политическом объединении русских земель: урегулирование конфликтов между князьями, призывы к единству, отлучение от церкви князей-сепаратистов и т.д. В XIV – XV вв. взаимоотношения церкви и княжеской власти в целом находились в состоянии равновесия, соответствовали ортодоксальным христианским представлениям о двуединстве духовной и мирской власти. Чума, приведшая к гибели сыновей Ивана Калиты, – великих князей Симеона Гордого (1353 г.) и Ивана II Красного (1359 г.), имела следствием сосредоточение власти в период малолетства Дмитрия Ивановича в руках боярской Думы. Она и особенно митрополит Алексий (1353 – 1378 гг.) значительно укрепили Московское великое княжество и подготовили его к роли лидера в борьбе за свержение татаро-монгольского ига.

Победа на Куликовом поле (1380 г.) не позволила Дмитрию Донскому свергнуть иго, но Москва окончательно закрепила за собой роль общенационального центра. Однако лествичное право наследования великого стола, постоянное дробление отчины – великого княжения на уделы не соответствовали интеграционным процессам и дальнейшему укреплению великокняжеской власти, и не отвечало христианскому представлению о богоугодном характере власти. Переход на новый принцип престолонаследия (от отца к сыну) привел к династической войне 1433 – 1453 гг. Несмотря на огромные бедствия и тяжелые неудачи в ходе войны, Василий II Темный отстоял свою власть, и процесс объединения русских земель вступил в завершающую фазу – Московское княжество из удельного превращалось в Русское государство.

В 1439 г. на Флорентийском соборе Константинопольская патриархия в надежде на помощь Запада в борьбе с натиском османов подписала унию с католической церковью. Под унией подписался и московский митрополит Исидор, за что по возвращении в Москву был объявлен великим князем Василием II и епископами еретиком и низложен. После долгих колебаний 15 декабря 1448 г. собором русских епископов без утверждения патриарха русским митрополитом был поставлен Иона. Русская Православная Церковь стала автокефальной. Константинопольская Патриархия не признала автокефалию русской церкви, но фактически смирилась с ней, вскоре возобновив церковное общение.

Не изменило положения дел и возвращение Константинополя в лоно православия, а после взятия Константинополя (1453 г.) османами проблема восстановления зависимости от греческой церкви отпала сама собой. Другим следствием этих событий стало образование в 1458 г. в составе Константинопольской патриархии отдельной митрополии в польско-литовских землях, которая первоначально называлась Киевской и всея Руси, а потом более реалистично – Киевской и Галицкой. Разделение Русской церкви закрепляло на время самостоятельное политическое развитие Северо-Восточной и Юго-Западной Руси.

Иван III (1462 – 1505 гг.) и Василий III (1505 – 1533 гг.) завершают политическое объединение собственно русских земель и создание единого Русского государства. Формы, методы и последствия при этом не были одинаковы. Большинство земель вошло в состав Русского государства безболезненно (хотя и не без противоречий), их прежние князья и бояре превращались в служилых людей великого князя московского. При отъезде к недругам московского князя служилые князья теряли право на свою вотчину, так как она жаловалась в «вотчину и в удел» только на условиях службы. Часто наиболее влиятельные представители местной элиты вывозились из присоединяемых земель и переселялись во внутренние области, а на их место посылали переселенцев из коренных московских мест, что вело к ассимиляции региональных элит московским боярством. Региональные элиты селились со своей челядью в Москве улицами, кварталами, перенося в столицу многообразие архитектуры присоединенных городов, включая повтор топонимики, тем, стилей, превращая Москву в символический образ всего государства.

После походов 1471 и 1478 гг. Иваном III в состав Московского великого княжества были включены Новгородские земли. Новгородская олигархическая властная элита попыталась отстоять свою «старину», оказала активное сопротивление изменению политического статуса и социально-политической структуры Господина Великого Новгорода (включая попытку опереться на помощь Польши и татар), но была полностью разгромлена, подверглась сплошной экспроприации и утратила свой социальный статус (включая лояльную к Москве часть новгородского боярства) в составе единого государства. На крушение Новгорода в известной степени повлияло и то, что фактически главой республики в этот период был архиепископ, который по каноническим соображениям не мог быть активным и последовательным борцом с Москвой, ставшей сакральным центром Руси. В результате в распоряжении великого московского князя оказался гигантский фонд казенной земельной собственности, что явилось материальной основой для усиления его власти: боярские и церковные земли Новгорода перешли в руки служилых людей – дворян, становящихся основой русского войска и государственности.

После «стояния на реке Угре» в 1480 г. Ивану III удалось добиться полной независимости Великого Московского княжества – крупнейшего государства в Европе. В эти годы обостряются отношения Москвы с Литвой. После возобновления (1447 г.) унии Польши и Литвы король Казимир IV усиливает католизацию Белоруссии, Украины и Литвы. Православные, в первую очередь русские вассалы короля, стали искать пути перехода под власть могучего единоверного и единоплеменного государя Москвы. Заговор был раскрыт, но князю Федору Бельскому удалось бежать в Москву, где он был тепло принят и получил от великого князя вотчину. Этим было положено начало перехода русских (и православных литовских) князей из Литвы на московскую службу.

Промежуточным вариантом стала судьба Тверского княжества и его элиты после насильственного присоединения Иваном III (1485 г.). Бегство тверского князя Михаила Борисовича и постепенное упразднение местной администрации, разрушение политической организации княжества не помешали более или менее добровольному переходу большей части местной элиты на службу московскому великому князю и позволило ей сохранить свое высокое положение в составе общерусской элиты.

Наряду с «собиранием» собственно русских земель происходило и включение в состав Московского государства иноязычных народов, как имевших, так и не создавших собственную государственность. Пути их присоединения были различны и зависели от уровня развития народов, конфессиональной принадлежности и политических условий. Вассальная политика Москвы в иноязычных регионах наряду с принуждением опиралась на народную колонизацию и гибкие, разнообразные формы сотрудничества с местной знатью, которые включали в себя и равноправные династические союзы, и различные формы службы, «подручничества», «заложничества» и прямого подкупа через государеву «милость» и «ласку» местным элитам.

В наиболее автономных отношениях к Москве продолжали оставаться «князьки» и знать народов «океянского языка» – полуоседлых племен

Мурманского побережья, зависимость которых по договору часто ограничивалась выплатой дани и обязательством способствовать распространению власти и влияния московского князя на окрестные земли, гарантировать безопасность великокняжеских слуг. При этом центральная администрация стремилась не допускать столкновений русских колонистов и иноязычного населения, предписывая, чтобы «розни между ними не было ни в чем». Методы европейской колонизации (геноцид, работорговля, насильственная христианизация и т.п.) были неизвестны московской политике. Важную роль в колонизации и централизации государственных земель выполняли монастыри, опорные крепости и города.

По мере распада Золотой Орды особое значение приобретает переход под власть Москвы тюркоязычной знати с подвластными родами. В конце XV в. Казанское ханство признало вассальную зависимость от Москвы. На шерти (клятвенной записи), выработанной на основе договоров великого князя с удельными, казанские цари обязывались «правити в правду» московского государя, дело его беречь, не сноситься с врагами Москвы и присылать войска по первому требованию. Часть татарской диаспоры принимала православие, пополняя казачество, а представители знати положили начало многим видным боярским и дворянским родам России.

Сложные пути объединения огромной территории с различными историческими традициями, конфессиональным и этническим менталитетом, скудные природные условия, тяжелейшая геополитическая ситуация – давление стран, обладавших неизмеримо большими военными ресурсами, вынуждают Русское государство перейти на мобилизационный тип развития. Это привело к утрате полицентричности в пользу растущего централиз ма, что сказывается наряду с духовными факторами на форме государственной власти и политическом режиме.

К собственно государственному управлению относились сбор налогов, система призыва на военную службу и судопроизводство. Дворцовая или мажориальная администрация отвечала за содержание великокняжеских войск, управляла владениями великого князя, снабжением дворца придворными службами. Обе администрации приобрели общерусский государственный статус, но не слились, а продолжали существовать параллельно, имели собственные органы.

Главой государства был «великий князь всея Руси» – титул, утвердившийся за Иваном III. Он обладал законодательными, административными и судебными полномочиями, которые постоянно расширялись. Его статус складывался и развивался в контексте православного понимания власти. В дипломатической переписке Василия II была принята формула «Божией милостью», указывавшая на сакральный источник власти, но правовой и политический смысл эта формула приобретает при Иване III, после достижения полной независимости. В этот период от лица подданных Ивану III присваивается в письмах, обращениях, летописях титул царя и самодержца, что начинает признаваться в международно-правовых отношениях. В государственном праве России формируется представление о самодостаточности власти российского монарха, равнозначного

по статусу императору и османскому султану, 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. Важным фактором укрепления государственности стал первый общерусский судебник Ивана III (1497 г.), усиливший борьбу с антигосударственными преступлениями.

При Иване III начинает складываться национально-государственная символика. После бракосочетания в 1472 г. Ивана III с представительницей византийской императорской фамилии Софьей Палеолог на государственной печати великого князя появляется изображение двуглавого орла (1497 г.), происхождение которого одни исследователи связывают с византийской, другие – с «имперской» (Священная Римская империя) или южнославянской традициями. Вероятно, это общехристианский символ единства светской и духовной власти, сохраненный в православии и получивший позднее в геральдике неоднозначный смысл.

Свою власть в стране великий князь делил с удельными князьями – своими братьями. Суверенные права удельных князей на подвластной территории были значительны: они 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. Права и обязанности удельных князей строго регламентировались договорами с великим князем. Если внутренними делами удельный князь ведал самостоятельно, то «сместные» дела его людей с великокняжескими судили дети боярские и судьи с обеих сторон.

Участие удельного князя в общегосударственных делах было ограничено и находилось под бдительным контролем великого князя, опасавшегося династической борьбы. Удельные князья были обязаны участвовать в общерусских военных экспедициях, но не могли сами назначать воевод. Великий князь обсуждал «з братьей и з бояры» важнейшие внутриполитические дела. Верховная власть последовательно осуществляла курс на ликвидацию удельно-княжеской системы: в частности, Василий III запретил своим братьям вступать в брак, превращая их уделы в выморочные.

Важная роль в системе управления принадлежала боярской Думе, выросшей к XV в. в «постоянно действовавший» совет. Термин «боярин» стал обозначать не просто привилегированного крупного землевладельца, а пожизненного члена боярской Думы. Не имея специального регламента, Дума действовала на основе сложившихся процедурных традиций.

Наряду с высшим думным чином – боярин вводится более низкий второй думный чин – окольничий. Порядок назначения на думные и на другие высшие судебно-административные и военные должности определялся принципом местничества: знатностью рода и службой предков великому князю. Первоначально местничество носило служебный, а не родословный характер, но 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. Их удельный вес в общерусской элите вырос после перехода к московскому князю западнорусских князей (Милославские, Одоевские, Глинские, Трубецкие и др.). Они занимали промежуточное положение между удельными князьями и князьями Северо-Восточной Руси, которые при переходе на службу к московскому князю утратили суверенные права на свои княжения. Если удел – это часть общерусских земель, завещанная князем своим потомкам, то княжения служилых князей – это наследственная вотчина, обусловленная несением военной службы московскому государю. В отличие от удельных служилый князь не имел никаких прав на занятие великокняжеского престола. Служилые князья не представляли сплоченного слоя, их положение определялось близостью к великокняжескому дому, месторасположением и величиной владений. Многочисленность служилых князей и бояр не позволяла всех их включать в Думу и наделять чином боярина. В этот период от половины до двух третей состава Думы были князьями. М.В. Владимирский-Буданов рассматривал местничество как «исключительно принадлежность московского государственного права. Причина происхождения этого явления заключается в том, что родовая честь зависит от служебной: занятие низшей должности может понизить навсегда значение рода перед другим». Бояре занимали важнейшие посты в войске, центральном и местном управлениях. Четкой регламентации деятельности учреждений и лиц не существовало, поэтому не все члены Думы имели в ней равный вес и не всегда важнейшие государственные дела поручались боярам. Формула «приговорил князь великий з бояры» подразумевала не всю боярскую Думу, а часть близких к князю лиц, с кем он принимал то или иное решение. На практике реальные административные функции оказывались в руках «введенных бояр». Для решения отдельных вопросов по распоряжению князя создавались временные комиссии. Князья стремились подчинить себе деятельность Думы, но в периоды кризисов, малолетства князей боярская Дума резко расширяла свои полномочия.

Идет процесс трансформации дворцово-вотчинного управления. Оно первоначально усложняется. Великокняжескими землями на основных территориях Русского государства ведал дворецкий. Он же принимал активное участие в решении общегосударственных дел, иногда более существенное, чем члены боярской Думы. Другие дворцовые слуги стали получать «путь» – заведование доходами с определенной местности с выполнением административных и судебных функций и назывались путными боярами.

Дворцовые чины не включались в состав Думы и вышли в большинстве из среды старомосковского нетитулованного боярства, незнатных кругов служилого люда, бывших суверенных властителей, утративших поземельные связи и вотчинные права. Это было гарантией их преданности великому князю. Усиление двора оказалось временным явлением. 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.

Реальными исполнителями воли великого князя были дьяки. Они составляли аппарат боярской Думы, казны и двора. Их численность постоянно возрастала, как и круг вопросов, которыми они ведали, по мере углубления централизации русских земель. Большинство дьяков рекрутировалось из поповичей, «простаго всенародства» или даже из холопов. Не защищенные от княжеской немилости, они максимально добросовестно выполняли свои функции. Дьяки центральных ведомств подразделялись на великокняжеских, дворцовых и ямских. Удельные дьяки при ликвидации уделов, как правило, не включались в великокняжеский аппарат.

Административно-территориальное деление еще не стало унифицированным. Основной административной единицей были уезды, которые делились на станы, а станы – на волости. Но сохранялись еще земли, существовали военные округа и судебные (губы). На основной 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 – кормленщикам. Основная тенденция состояла в постоянном ограничении функций наместников в пользу более мелких, не зависимых от наместника агентов государственной казны (данщики, мытники, таможенники). Ограничение власти наместников опиралось на усиление на местах роли дворянства, из которого вербовались городовые приказчики, в чьи руки переходит административно-финансовая власть не только над городом, но и уездами. В вотчинах князья и бояре продолжали сохранять административные и судебные права.

К началу XVI в. централизация государственного управления не была завершена, оно сохраняло значительное разнообразие и архаические порядки. Нашествие государства Чингизидов и длительная зависимость от Золотой Орды оказали влияние на особенности русского политогенеза, но качественные различия двух цивилизационных систем исключили заимствование государственно-правовых традиций. Формирование православного единого Московского государства проходило в условиях мобилизационного типа развития. Это обусловило сохранение военного политогенеза и смену полицентричности системы управления авторитарной властью великого князя и постепенно нарастающей централизацией. Важнейшим центральным органом управления становится боярская Дума, деятельность которой строится на принципах местничества и дифференциации функций. Административно-территориальное деление и соответственно местное управление не были унифицированным, что ставило задачу централизации государственного управления.

Система управления в едином Московском государстве в первой половине XVI в., реформы центральных и местных органов власти в 50-е гг. XVI в.

Опричное управление: причины, сущность, последствия. События и процессы, имевшие место в России XVI в., во многом предопределили направление и темпы последующего развития страны. Именно в данный период: а) завершился процесс объединения различных земель в единое Российское государство; б) сформировался механизм управления государством; в) определился характер взаимоотношений между государством и феодалами (полное бесправие); г) оформились отношения между феодалами и крестьянами (крепостное право), которые с модификациями просуществовали свыше трех столетий до начала XX в.

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 как органом власти феодальной аристократии и церковью как органом власти духовенства.

В первой половине XVI в. наблюдается тенденция ограничения власти кормленщиков: 1) Сроки кормлений сократились до 1 – 3 лет. 2) Получает распространение и укрепляется институт городовых приказчиков, которые занимаются военно-административным управлением на местах. Назначаемые великим князем из поместного служилого дворянства, городовые приказчики не зависели ни от наместника, ни от боярской Думы, а подчинялись непосредственно великому князю. 3) В 1539 – 1541 гг. началась губная реформа.

Первые годы правления Ивана IV делятся на два периода: регентство Елены Глинской, вдовы Василия III (1533 – 1538 гг.), и боярское правление (1538 – 1547 гг.). Этот термин принят в исторической литературе для обозначения управления Российским государством враждующими придворными партиями Шуйских, Бельских, Воронцовых, Глинских, сменявших друг друга у власти после смерти в апреле 1538 г. Е. Глинской.

Внутренняя политика в годы боярского правления была противоречивой. В процессе централизации государства были ликвидированы уделы братьев Василия III – князей Юрия Дмитровского и Андрея Старицкого (оба погибли в тюрьме); проведена денежная реформа (1535 – 1541 гг.), первый этап губной реформы (1539 – 1541 гг.), верстание поместьями поместных феодалов (1538 – 1539 гг.), описаны земли в большинстве районов страны (1536 – 1544 гг.); упорядочивались землевладение и государственное обложение. В то же время помимо расхищения земель боярами и княжатами, непомерного роста феодальной эксплуатации произошло ослабление центрального и местного аппаратов управления, которые были расшатаны междоусобными распрями отдельных группировок придворной знати, боровшихся за чины и звания. Бесчисленные местничества ослабляли русскую армию. Мздоимство и неправый суд царили в центре и на местах. Окончание боярского правления обычно связывали с воцарением (январь 1547 г.) Ивана IV и формированием правительства компромисса (1549 г., Избранная рада). Иное мнение имеет по этому вопросу Р.Г. Скрынников.

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. Согласно византийской

доктрине, центром Вселенной была Византия, воспринявшая наследие Римской империи. На Руси «царями» называли византийских императоров. Позже, когда Русь после своего поражения была включена в но – вую для себя политическую систему – империю великих монгольских ханов, русские князья перенесли титул «царя» на татарских владык. Падение Золотой Орды и крушение Византийской империи в 1453 г. положили конец как вполне реальной зависимости от татар, так и старым представлениям русских относительно высшей власти греческих «царей».

Русское политическое сознание отразило происшедшие перемены в новых доктринах, самой известной из которых стала теория «Москва – третий Рим». Согласно ей московские князья выступали прямыми преемниками властителей «второго Рима» – Византии. Уже дед Ивана IV Иван III именовал себя «царем всея Руси». Правда, он воздержался от официального применения этого титула, не рассчитывая на то, что соседние государства признают его за ним. Иван III употреблял этот титул только в отношениях с Ливонским орденом и некоторыми немецкими князьями. Известен также эпизод, когда в 1498 г. Иван III «венчал на царствие» своего преемника – внука Дмитрия. Однако меньше чем за год Дмитрий Иванович оказался в опале у своего деда. Его царское венчание было отменено, а сам он, как и его мать, оказался в темнице. Коронация Ивана IV в глазах самого князя и большинства его подданных стала начальной вехой самостоятельного правления Грозного. Благодаря царскому титулу Иван IV вдруг явился перед своими подданными в роли преемника римских кесарей и помазанника Божьего на земле. Постепенно в обиход современников вошло словоупотребление «Московское царство».

За период с середины XV в. до середины XVI в. территория России увеличилась более чем в 6 раз. Население страны в конце XV в. составляло примерно 5 – 6 млн. человек, в середине XVI в. – около 9 млн. человек (по другим данным – 6 – 7 млн. человек).

В этих условиях система управления, рассчитанная на небольшие владения, должна была уступить место новому аппарату власти. Государственная централизация, как показывает исторический опыт, является необходимым этапом поступательного развития общества и внутренней закономерностью эволюции самой государственности. Оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией – сложная теоретическая и практическая проблема, которая должна решаться по-разному для тех или иных обществ и тех или иных стадий их истории.

Работы Л.В. Черепнина, А . М . Сахарова, Д.А. Альшица, А. А. Зимина и других исследователей свидетельствуют об отсутствии в исторической науке единой точки зрения по вопросу хронологических рамок формирования централизованного государства в России. Так, Л.В. Черепнин считал, что процесс централизации нарастал на протяжении XIV – XV вв. и завершился к концу XV в. вместе с образованием территории единого Российского государства. В 50-е гг. XX в. эту точку зрения разделял и А. А. Зимин, который, в частности, писал: «Конец пятнадцатого века ознаменовался созданием Российского централизованного государства». Однако в последующем А.А. Зимин

пересмотрел эту точку зрения. Он утверждал, что следует избавиться от переоценки степени централизации государственного аппарата в России на рубеже XV – XVI вв. Объединение земель под великокняжеской властью, по мнению автора, еще не означало создания централизованного государства – это только единое государство.

Ряд факторов не позволяет охарактеризовать сложившуюся в тот момент систему управления страной как централизованную: 1) неразвитость общегосударственных органов власти (дворец и казна) и отсутствие в них строгого разграничения функций; 2) центральные органы управления не только не дублировались на местах, но и не имели там своих представителей; 3) сохранявшиеся удельные княжества; 4) кормленщики; 5) местничество; 6) относительная самостоятельность церкви.

Видимо, есть два способа управления большими территориями: первый – когда значительную роль играет местное самоуправление, выбранное населением и отчасти контролируемое из центра. Второй способ – сверху донизу всеведущая административная власть, которая подавляет всяческое самоуправление. В ряде стран Запада пошли первым путем: короли плюс парламенты, городские и провинциальные общины, суды и т.п. Россия в период правления Ивана Грозного (1533 – 1584 гг.) окончательно выбрала второй путь.

Возможно ли было развитие нашей страны в ином направлении? Какие факторы способствовали победе деспотического варианта централизации?

Многие историки усматривают альтернативу установлению единоличной власти Ивана IV в том историческом пути развития, который был намечен реформами правительства Адашева в 1549 – 1560 гг. В состав Избранной рады входили князья И.Ф. Мстиславский, В.И. Воротынский, Д.Ф. Палецкий, Д.И. Курлятев, дьяк И. Висковатый, печатник Н.А. Фунтиков и др. Не входили в состав правительства, но оказывали большое влияние на всю правительственную деятельность конца 40-х – начала 50-х гг. XVI в. митрополит Макарий и протопоп Благовещенского собора Сильвестр.

Основные шаги и направления деятельности Избранной рады: а) созыв Земских и церковных соборов; б) создание центральных органов государственного управления – приказов; в) Судебник 1550 г.; г) частичное ограничение местничества в 1550 г.; д) Уложение о службе 1555 – 1556 гг.; е) отмена кормлений в результате губной и земской реформы; ж) ограничение церковного землевладения.

Для обсуждения важнейших вопросов внешней и внутренней политики с середины XVI в. стали созывать Земские соборы. Исследователи отмечают их генетическую связь с предшествующими институтами. Земские соборы, требовавшие участия представителей господствующего класса всей земли, в какой-то мере заменяли княжеские съезды и вместе с Боярской думой унаследовали их политическую роль. В то же время Земские соборы – это орган, пришедший на смену вече, восприняв традиции участия общественных групп в решении правительственных вопросов, но заменив присущие ему элементы демократизма началами сословного представительства. Наименование,

некоторые организационные и процедурные формы Земские соборы получили от церковных, которые появились раньше их.

В XVI в. Земский собор как учреждение лишь формировался и первоначально не имел ни четкой структуры, ни четкой компетенции. Практика созыва и порядок заседаний, тем более состав собора не были строго регламентированы и изменялись. Установить четкие различия между собственно Земскими соборами и более или менее широкими совещаниями соборной формы (такие совещания были типичны для правительственной практики той поры) не всегда возможно. Отсюда споры о том, сколько соборов было в XVI – XVII вв. Л.В. Черепнин за период с 1549 по 1684 г. насчитал 57 Земских соборов (из них при Иване Грозном – 6, при Федоре Ивановиче – 3), но предполагает, что в действительности их было больше. В памятниках XVI в. термин «земский собор» не встречается. Он редко употребляется и в XVII столетии. Документы XVII в., трактующие о созыве земских соборов, чаще говорят просто «собор», «совет», «земский совет».

Что же такое Земский собор? Крупнейший специалист в этом вопросе Л.В. Черепнин считает, что для современников Земский собор – это совещание представителей «земли», посвященное государственному строительству: «совет» о устроении земском», «отчинах, судах и управах земских». Л.В. Черепнин считает, что Земские соборы условно можно разделить в зависимости от того: 1) кто и с какой целью собрал собор; 2) характера представительства. Исходя из первого критерия автор делит Земские соборы на: а) созванные царем – большинство соборов; б) созванные царем по инициативе сословий – ряд соборов времени Михаила Романова и собор 1648 г.; в) созванные сословиями или по инициативе сословий в отсутствие царя – соборы 1565, 1611 – 1613 гг.; г) избирательные на царство – соборы по избранию Бориса Годунова, Василия Шуйского, Михаила Романова и др.

Говоря о втором критерии, необходимо помнить следующее. Три пути вели в состав Земского собора: а) по общественно-политическому положению (освященный собор и боярская Дума); б) по назначению (по приглашению) – представители феодальных и изредка «третьего» сословий; в) по выбору – представители сословий. Состав большинства общегосударственных Земских соборов, прежде всего в XVI в., определяли первые два фактора. Ко второй, небольшой по численности, группе соборов относятся те, в работе которых принимали участие выборные от «своих» земель, регионов, территорий.

Состав участников собора зависел в значительной мере от причин его созыва и от содержания его деятельности. Как правило, это были: 1) духовенство, 2) боярство, 3) дворянство, 4) дьячество и приказной аппарат, иногда 5) купечество (верхушка посада). Исследователи отмечают, что участники соборов не пользовались равными правами. Обсуждение вопросов нередко проходило раздельно – по чинам или сословиям.

Как правило, земские соборы рассматривали судебные, административные, финансовые и военные (включая международные) вопросы.

Формирующейся централизованной монархии был нужен сословно-представительный орган (соответственным образом классово сформированный),

который поддержал бы политику власти, через который власть узнавала бы об общественных запросах и обращалась бы к обществу. Таким институтом являлись Земские соборы. Одним из последствий их созыва являлось то обстоятельство, что правительственная власть снимала с себя в какой-то степени ответственность за проводимые ею мероприятия, так как эти мероприятия оказывались одобренными достаточно широким кругом советников. Однако соборы XVI в. – это не представительные учреждения в обычном понимании: а) власть царя они не ограничивали; б) не было выборных представителей. Это скорее бюрократические учреждения, как выразился дореволюционный исследователь А. И. Заозерский, это – парламент чиновников.

В середине 50-х гг. XX в. завершается реорганизация центральных органов управления («изб»), за которым позднее закрепилось наименование приказов. Если раньше текущее управление в стране осуществляли Большой (центральный) и областной дворцы, причем каждый из них на определенной территории, то теперь управление начинает строиться не по территориальному, а по ведомственному принципу. В каждом приказе сосредоточивалась какая-либо одна отрасль управления: Разрядный приказ – центральное ведомство по делам дворянского войска, Поместный приказ ведал поместным землевладением, Большой приход ведал сбором главных общегосударственных налогов и т.д. Особое значение имел Челобитный приказ, возглавлявшийся приближенным другом царя А. Адашевым. Этот приказ, разбиравший «челобития» (прошения, жалобы), контролировал деятельность центральных ведомств. В связи с присоединением к России новых территорий сложились некоторые областные приказы (Казанский, Сибирский). Во главе важнейших приказов находились бояре и окольничие. Всем делопроизводством ведали дьяки.

Создание приказов представляло собой только начальный этап централизации государственного аппарата. Порой отсутствовало четкое разграничение функций между отдельными учреждениями. Для многих приказов было характерно совмещение судебных, административных и финансовых функций, а также соединение функционального управления с территориальным. Но в целом разветвленная приказная система с ее бюрократическим аппаратом явилась сильным орудием укрепления централизованного государства.

Значительные изменения произошли в системе местных органов власти. Институт кормлений постепенно был ликвидирован. К этому результату привели следующие шаги. В ходе губной реформы 1539 – 1541 гг. важнейшие уголовные дела (в то время это борьба с разбойниками и антифеодальными выступлениями) были изъяты из ведения наместников и волостелей и переданы в руки выборных дворян из губных старост. Но реформа проводилась не повсеместно, а в отдельных округах, по челобитью местного дворянства и верхушки посада. В 1549 г. из компетенции наместнического суда исключены были дворяне. По Судебнику 1550 г. суд наместников вообще ограничен участием на нем выборных представителей местного населения. В 1555 – 1556 гг. происходит широкое осуществление губной реформы. Наконец, в начале 1550-х гг. в отдельных посадах, волостях и уездах началась, а в 1555 –1556 гг. приняла широкий размах земская реформа. Суть ее состояла в том, что власть

наместников заменялась земскими старостами, выборными из зажиточных посадских людей и черносошных крестьян. Губная реформа проводилась на территории, где было развито феодальное землевладение. Земская реформа осуществлялась в районах, где вотчинное и поместное землевладение, как правило, отсутствовало. Вводимое в городах выборное самоуправление не распространялось на Москву (столицу), Псков и Новгород (исконные вольности которых традиционно внушали царю опасения), Казань (в только что завоеванном крае было еще неспокойно) и пограничные города-крепости. В перечисленных городах власть находилась в руках назначаемых государством воевод.

Губная и земская реформы, а также введение воеводского управления ослабляли власть феодальной знати и усиливали позиции дворянства. Созданное выборное губное управление стало сословно-представительным органом дворянства. Местное земское управление было органом верхов посада и зажиточного черносошного крестьянства, низовым звеном правительственного аппарата.

Изменения в системе управления дополнялись преобразованиями в судебной сфере. Наиболее значимым было категорическое требование Судебника 1550 г. об участии «судных мужей» – своеобразных присяжных заседателей – при каждом судебном разбирательстве. «Судные мужи» – выборные представители в наместничьем суде существовали и в XV в. Однако их участие в суде представлялось великим князем как пожалование, как привилегия. Ни всеобщего характера, ни серьезного значения прежние «судные мужи», по мнению некоторых исследователей, не имели. Введение на местах в середине XVI в. «праведного», т.е. справедливого, суда, контролируемого «лучшими людьми» из данного сословия, было важным шагом в направлении создания сословно-представительной государственной системы. Проведение реформы управления, введение единого законодательства (Судебник 1550 г.) не могли быть осуществлены при сохранении прежней системы феодальных иммунитетов – системы исключительных прав тех или иных светских и церковных феодалов, освобождавшей их от подчинения общим нормам закона, прежде всего от уплаты налогов. Несмотря на колебания в этом вопросе, общая политика государства в первой половине и особенно в середине XVI в. была направлена на уничтожение феодального иммунитета.

Укреплению власти царя способствовали ограничение с 1550 г. на время военных походов местничества и особенно создание постоянного стрелецкого войска. Порядок несения воинской службы всеми землевладельцами (как боярами, так и дворянами) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555 – 1556 гг.

Процесс централизации власти неизбежно выдвигал вопрос о положении церкви в государстве. Сильвестр и его единомышленники – нестяжатели идеологически обосновали необходимость ликвидации земельных богатств церкви. Этот вопрос среди других важных проблем обсуждался на церковном соборе, проходившем в январе – феврале 1551 г. и получившем название Стоглавый. Осифлянское большинство собора во главе с митрополитом

Макарием не приняло правительственную программу секуляризации церковных земель. Это вызвало открытое недовольство Ивана Грозного. Приговором 11 мая 1551 г. покупка духовными феодалами вотчинных земель без «доклада» Ивану IV запрещалась под угрозой конфискации объекта продажи. На царя отписывались поместные и черные земли, которые были захвачены монастырями у дворян и крестьян «насильством» за долги, а также все владения бояр, переданные монастырям в малолетство Ивана IV. Этот шаг укрепил центральную власть и ограничил возможности церкви.

За десять лет деятельности Избранной рады было проведено столько реформ, сколько еще не знало никакое другое десятилетие в истории средневековой России. События более поздних лет уничтожили многие результаты этих преобразований. Отчасти их недолговечность, отчасти настойчивое очернение деятельности правительства Адашева, начатое Иваном Грозным, привели к недооценке их глубины и масштаба. Предпринятые в 1550-е гг. меры, с одной стороны, значительно усилили власть царя – создание постоянного войска, центральных органов управления (приказов), отмена кормлений, ограничение феодальных иммунитетов, с другой – способствовали формированию условий для ограничения власти царя – укрепление местного самоуправления, развитие законодательства (Судебник 1550 г.), появление зачатков представительных органов власти (Земские соборы). Таким образом, путь развития общества, который был намечен реформами Избранной рады, в перспективе мог привести к укреплению сословно-представительной монархии.

Именно против такого хода событий и выступал Иван Грозный. Цель опричнины как системы политических и экономических мер – установление в России режима личной власти царя.

Поставив боярскую Думу и синклит церковных иерархов между угрозой нападения своего особого (опричного) войска и угрозой выступления московского посада (искусно возбуждаемого агентами царя после его отъезда из столицы в декабре 1564 г. в Александровскую слободу), Иван Грозный добился полной их капитуляции, скрепленной соответствующими приговорами. «Государева воля» была признана единственным источником власти и права, единственным источником определения внутренней и внешней политики. Для создания впечатления о всенародной, по крайней мере всесословной, поддержке политики царя указ о введении опричнины в феврале 1565 г. был представлен на утверждение Земского собора. С целью оказать давление на светскую и церковную аристократию, на всех возможных противников Ивана Грозного на заседания Собора впервые были приглашены представители посада.

Традиционно обращают внимание на внешнюю сторону событий: деление страны на земщину – государственную территорию и опричнину – личные владения государя. Всеми делами в земщине ведали боярская Дума и московские приказы. В опричнине, территория которой постоянно расширялась вследствие конфискации удельных, вотчинных и поместных владений, также были созданы боярская Дума, Разрядный, Ямской, Дворцовый и другие приказы, служили свои бояре, окольничие, думные дворяне и дьяки. Но государство по-прежнему оставалось единым. Деление на земщину и опричнину по существу было

созданием как бы «верхнего этажа» власти. Прежние исторически сложившиеся институты, сохранявшиеся в земщине, были тем самым все разом подчинены власти самодержца, который стоял над опричными органами власти. Так, опричная боярская Дума управляла не делами двора, а делами государства, иногда собираясь вместе с земской боярской Думой, иногда же навязывая последней свои решения. Соответственно земская боярская Дума занимала в отношении опричной Думы подчиненное положение.

Опричный двор с самого начала и до конца дней Ивана Грозного осуществлял верховное руководство всеми главными службами и учреждениями Российского государства.

Опричнина – это форсированная централизация 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. В течение нескольких лет было ликвидировано последнее удельное княжество и уничтожен последний удельный князь Владимир Старицкий; ослаблена церковь – расправа с митрополитом Филиппом и некоторыми другими церковными иерархами, Новгород лишился своего самоуправления после погрома 1570 г., погибли тысячи и тысячи россиян – князей, бояр, дворян, купцов, ремесленников, крестьян, священнослужителей, подавляющее большинство из которых не замышляло никаких заговоров против царя.

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. Никаких реальных возможностей ограничения власти Ивана Грозного ни боярская Дума, ни изредка созываемые в этот период Земские соборы не имели.

Система управления страной и механизм ее деятельности не изменились при сыне Ивана Грозного – Федоре Ивановиче (1584 – 1598 гг.), который был утвержден на царство Земским собором в мае 1584 г.

Важным событием того времени стало учреждение в России института патриаршества. Это произошло на церковном соборе в январе 1589 г. Первым патриархом стал Иов, который до этого был митрополитом и полностью поддерживал Бориса Годунова. Этот акт повысил авторитет церкви как внутри страны, так и на международной арене.

Какие факторы способствовали победе деспотического варианта централизации?

В России переход к государственному подданству (подчинение всех одному сюзерену) произошел не от вассалитета, который в середине XVI в. почти угас и не мог закрепить политические права и привилегии за феодалами, а от

победивших внутри господствующего класса княжеско-подданнических отношений.

Задержка в развитии страны более чем на два столетия привела к тому, что в период образования централизованного государства недостаточно развитой была среда (ремесло, промыслы, торговля, товарно-денежные отношения), порождавшая вольности, на базе которых только и возможно формирование буржуазных свобод.

Уровень товарности, буржуазности (соединяющих «торговыми узами» разные, прежде почти не связанные друг с другом области) – этот уровень в России XVI в. был намного ниже, чем в Европе. И при спокойных обстоятельствах ей, по мнению некоторых исследователей, полагалось бы еще несколько столетий набирать буржуазность и только после того – объединяться. Однако у Руси спокойных обстоятельств не было: борьба с монгольским, польско-литовским натиском и другими опасными соседями, несомненно, ускорила объединение страны. Недостаток объединяющей, скрепляющей силы, которую на Западе играло «третье сословие», с избытком взяло на себя Российское государство. При этом оно примерно во столько же раз было неограниченнее западных, во сколько российская буржуазность уступала европейской. Вот такую своего рода «формулу» самовластья предложил Н.Я. Эйдельман.

Наконец, субъективный фактор – стремление Ивана Грозного к неограниченной власти также был одним из факторов, предопределивших переход к опричнине как инструменту управления страной.

Каковы были последствия создания единого централизованного государства в России?

С одной стороны, это позволило свергнуть монголо-татарское иго, прекратить феодальные усобицы, создать условия для развития культуры, ремесла, торговли, земледелия. С другой стороны, выбор деспотического варианта централизации государства (опричнина) во второй половине XVI в. имел своими последствиями: 1) разорение значительной территории страны и тяжелейший экономический кризис в 70 – 80-е гг. XVI в.; 2) поражение в Ливонской войне, потерю принадлежащего России Балтийского побережья (то самое «окно в Европу», которое полтора столетия спустя ценой еще одной четвертьвековой войны должен был отвоевывать Петр I, катастрофическое падение международного престижа России, национальное унижение; 3) формирование режима личной власти; 4) превращение русских дворян в холопов самодержавия; 5) фактическое закрепощение крестьян; 6) подготовку условий для Смутного времени в России на рубеже XVI – XVII вв.

Эффективная система управления предполагает наличие: 1) эффективно действующего государственного аппарата; 2) оптимального разграничения полномочий между государством и обществом; 3) развитых форм обратной связи между обществом и государством, позволяющих минимизировать ошибки госаппарата. По этому пути в XV – XVI вв. шли наиболее развитые страны Западной Европы. В этом же направлении повели Россию в 50-е гг. XVI в. деятели Избранной рады. Но параллельно внутри элиты развивались тенденции,

которые в совокупности с субъективным фактором (личные качества Ивана Грозного) направили развитие страны по противоположному пути. Установление в стране режима личной власти завершилось крупной внутри- и внешнеполитической катастрофой. В будущем, как известно, не раз еще в истории России триумф одного человека (достижение неограниченной власти) оборачивался трагедией для страны.

Во все века, во всех странах реформаторы и тираны используют, как правило, и преобразования государственного аппарата, и террор. Отличия между ними в акцентах: первые делают ставку на реформы, прибегая при необходимости к насилию (государство должно уметь себя защищать), вторые, меняя что-то в органах власти, ставку делают на террор. Использование насилия в качестве главного инструмента своей политики – это признак слабости государства.

Из технологий управления, которые с успехом использовал Иван Грозный и к которым неоднократно в будущем будут обращаться руководители России, можно отметить два момента. Для достижения единоличной власти он применил такой прием, как шантаж своей отставкой, заранее рассчитав, зная менталитет россиян XVI в., что она не будет принята. Во все века действенным способом для преодоления сопротивления государственного аппарата было обращение руководителя страны напрямую к народу через голову бюрократии с целью направить энергию масс против этой бюрократии. Этот прием в 1564 –1565 гг. с успехом использовал Иван Грозный.

Начавшееся во второй половине XVI в. движение России к самодержавной форме правления на века обрекло страну на отставание и догоняющий тип развития.

Смутное время и распад российской государственности. Укрепление самодержавия в России. Высшие органы государственной власти. Боярская Дума. Земские соборы. Центральное управление. Местное управление. Управление иннациональными территориями. Церковь и государство. Формирование государственной службы и служилой бюрократии в XVII в.

XVII в. – одно из наиболее бурных столетий в истории не только России, но и многих западных и восточных государств. В России оно носило переходный характер, когда прежняя система управления сословной монархии и ее институты переживают расцвет, но со второй половины века отмирают, начинается процесс формирования абсолютной монархии.

Проблемы перерастания самодержавия в абсолютизм, эволюция Земских соборов, боярской Думы, приказной системы, местного управления и самоуправления, формирования служилой бюрократии всегда привлекали внимание как крупнейших дореволюционных (Б.Н. Чичерин, В.О. Ключевский, А.Е. Пресняков, Н.П. Лихачев и др.), так и советских историков (М.Н. Тихомиров, С.Б. Веселовский, Н.П. Ерошкин, Н.Ф. Демидова, А.М. Сахаров и др.). Духовно-религиозные основы государственности России этого периода наиболее полно рассмотрены в работах Л.А. Тихомирова, М.В. Зызыкина и митрополита Иоанна (Снычева).

Основными источниками по теме являются Соборное уложение 1649 г., законодательные акты, разрядные книги и служебные списки, присяги и др. Ценный материал содержится в трудах иностранных авторов – Адама Олеария, И. Стрейса, С. Коллинса и др.

На рубеже XVI – XVII вв. Московское царство поразил системный кризис, который был вызван и развивался в результате сложного взаимодействия разновекторных противоречий во всех сферах жизни российского общества.

7 января 1598 г. со смертью бездетного царя Федора Ивановича пресеклась многовековая династия Рюриковичей. После кратковременного правления патриарха Иова и боярской Думы и пострижения в монахини царицы Ирины, соперничества различных претендентов на Земском соборе 18 – 21 февраля по инициативе патриарха Иова царем был избран брат царицы и фактический правитель России Борис Годунов. Избрание было абсолютно легитимным, но сам процесс становления авторитета нового царя у знати, приказных людей и широких слоев русского общества, легитимация династии требовали значительного времени.

Первоначально ситуация развивалась благоприятно для Бориса Годунова. Тяжелый хозяйственный кризис 60 – 80 гг. XVI в. сменился частичной, но очевидной стабилизацией экономики в 90-е гг. и первые два года XVII в. Успешными оказались внешнеполитические акции царя (отвоевание в 1590 – 1593 гг. у Швеции городов на Прибалтийском побережье), а властная элита и дворянство в целом консолидировались вокруг монарха, оппозиционные боярские клики были разгромлены и нейтрализованы. Это позволило провести меры по смягчению карательной политики и либерализации режима (амнистии, ограничение казней, уступки почти всем социальным слоям, и т.п.).

Но в 1601 – 1603 гг. большую часть России поразили неурожаи, вызванные затяжными дождями, и невиданный голод, унесший сотни тысяч жизней. Следствием стал крах экономики и взрыв латентно развивающихся социальных и политических противоречий. Ответственность за бедствия, обрушившиеся на страну, в массовом сознании возлагались на царя и объяснялись Божьим наказанием за его неправедность. Возобновились слухи о виновности Бориса Годунова в смерти младшего сына Ивана Грозного – царевича Дмитрия, а также в поджоге Москвы, отравлении царя Федора и его дочери и сомнения в истинности соборного решения об избрании царя и т.п. Появившиеся сомнения относительно законности новой династии подрывали авторитет царской власти и всего государственного механизма России. Начинается борьба за власть в правящей элите между различными аристократическими и дворянскими группировками, что усугубляет кризис всей системы управления.

Он развивается в условиях обострения сословной и классовой борьбы. Крепостническое законодательство конца XVI в. (введение в 1581 г. «заповедных лет», а в 1597 г. «урочных лет» – 5-летнего сыска беглых) не только ухудшает положение крестьянства, но и ориентирует социальный протест с владельцев непосредственно на государственную власть. Тяжелый налоговый гнет и административный произвол вызвали недовольство горожан. Укрепление власти Москвы на окраинах России, стремление поставить под контроль

непрогнозируемые действия казачества привели также к резкому обострению отношений с донским казачеством.

Крайняя социальная и политическая неустойчивость русского общества, растущее противостояние сословий и многочисленных социальных групп, интриги папства, вмешательство в дела Московского царства католической Речи Посполитой, протестантской Швеции и мусульманского Крымского ханства стали катализатором неизбежного социального взрыва, который вылился в Великую Смуту. Отдельные разбойные выступления 1602 г. переросли летом 1603 г. в крупное восстание при участии боевых холопов под руководством Хлопка. Оно с трудом было подавлено московскими стрельцами во главе с И.Ф. Басмановым. Обеспокоенный судьбой династии, Борис Годунов попытался подавить недовольство открытым террором и усилением политического сыска, опираясь на широкие слои дворянства. Эта политика напоминала времена Ивана Грозного, страну захлестнули доносительство и сведение личных счетов. Ни один социальный слой не имел правовых гарантий своей безопасности. К тому же по всей стране не прекращались нападения разбойных шаек.

В этих условиях появление самозванца – чудом спасшегося царевича Дмитрия (вероятнее всего, беглый монах Григорий Отрепьев, выходец из провинциального дворянского рода) подорвало процесс легитимации новой династии, и началась Смута – борьба за власть в Московском царстве между различными сословными группами.

Лжедмитрий, объявившийся в Речи Посполитой летом 1603 г., выступил с широкой демагогической программой, обещая удовлетворить все, часто взаимоисключающие, требования недовольных политикой царя Бориса, а также передать Польше западные русские территории и распространить католицизма. Тайный переход Лжедмитрия в католичество способствовал признанию его царевичем и укрепил поддержку авантюры папством, скрытое поощрение польским королем Сигизмундом III участия в ней польских магнатов.

Появление разношерстного войска самозванца, основу которого составляли донские и запорожские казаки и польские наемники, в русских приграничных районах повлекло переход на его сторону местного населения и сдачу южных крепостей и городов (Чернигов, Путивль, Рыльск и др.). Здесь он создает параллельную систему власти (боярская Дума, приказы, воеводы).

Московские войска находились в состоянии растерянности, но после неудач в январе 1605 г. князь Ф.И. Милославский разгромил под Добрыничами отряды Лжедмитрия. Московские воеводы попытались внесудебным террором подавить измену целых регионов страны. Репрессии не учитывали ни пол, ни возраст, носили подчеркнуто мучительный характер и сочетались с церковными проклятиями. Но это только укрепляло у крестьян и горожан популярность Лжедмитрия, желание видеть в нем доброго и справедливого царя-избавителя. Падение правительственного престижа порождало нигилистические тенденции в отношении монархии, всей системы государственного управления и правопорядка.

Смерть Бориса Годунова приводит к признанию самозванца ведущими боярскими родами и переходу на его сторону правительственных войск.

Эмиссары Лжедмитрия в Москве смогли добиться сначала низложения царя Федора Борисовича, а затем убийства его и матери, ссылки патриарха Иова и всей родни бывшего царя.

20 июня 1605 г. восторженно встреченный Лжедмитрий вступает в Москву. Позиции самозванца укрепляет его «признание» матерью Дмитрия Марфой Нагой, и 30 июля происходит коронация царя Дмитрия Ивановича в Успенском соборе, восстановившая «законную» династию. Не отказываясь открыто от своих обещаний, Лжедмитрий фактически ничего из них не выполнил за свое годичное царствование. Попытки Лжедмитрия I консолидировать русское общество и властную элиту путем компромиссов успеха не имели. Наглое и высокомерное поведение польских шляхтичей, особенно во время свадьбы Лжедмитрия с Мариной Мнишек, вызвало всеобщее возмущение москвичей и русской знати. На фоне роста антипольских настроений В.И. Шуйскому, поддержанному дворянами, удалось осуществить заговор, в ходе которого царь-самозванец был убит 17 мая 1606 г., свергнут марионеточный патриарх грек Игнатий, многие дворы, особенно иноземцев, были разграблены.

19 мая 1606 г. царем был «выкрикнут» на Красной площади В.И. Шуйский, хотя, возможно, его избрание было санкционировано Земским собором, но представлявшим Москву, а не «все великие государства Российского царствия». В присяге Василий Шуйский ограничивал свою власть в пользу боярской Думы. Бурные события расшатывали в массовом сознании сакральные, религиозные основы легитимации царской власти. Убийства Федора Годунова, Лжедмитрия подрывали веру в неподсудность монарха человеческому суду, усиливали правовой и духовно-нравственный кризис элиты и народа, что проявлялось в росте анархии, всеобщем насилии и моральном разложении, усилении в общественном сознании эсхатологических мотивов.

Юго-запад России отказался признать установление олигархического боярского правления во главе с Василием Шуйским. Брожение по разным мотивам и с неоднородным составом участников охватило многие местности. Слухи о новом чудесном спасении «царя Дмитрия» расшатывали легитимность власти Шуйского. Антиправительственные выступления приобрели массовый народный характер. Во главе движения от имени «истинного царя Дмитрия» стояли князь Г. Шаховской, сосланный Шуйским на воеводство в Путивль, и И.И. Болотников – бывший беглый холоп князя Телятевского. Восстание, называемое иногда крестьянской войной под руководством И.И. Болотникова (1606 – 1607 гг.), было апогеем гражданской войны в России. Восставшие, в состав которых входили крестьяне, рязанские и нижегородские дворяне, служилые люди по прибору, беглые холопы, одержав победы над войсками Шуйского под Кромами, Ельцом и с. Троицким, в октябре 1606 г. начали осаду Москвы. Обе стороны были беспощадны к своим противникам, изменившим «законному» государю, прибегали не только к жестоким, но и изощренным, позорящим способам казней. Переход на сторону Василия Шуйского дворянских отрядов П. Ляпунова и И. Пашкова, обеспокоенных погромами дворянских поместий, привели в ноябре 1606 г. к поражению Болотникова. Помощь со стороны казачьих отрядов самозванца «царевича Петра» (Илейки из Мурома)

позволила восставшим отразить натиск царских войск и отступить в Тулу. В июне 1607 г. город был осажден, и через 4 месяца восставшие сдались на почетных условиях. Расправившись с предводителями восставших, Шуйский отказался от крупномасштабных репрессий, пытался в своих указах призвать все сословия к восстановлению законности, но страна находилась в состоянии хаоса, разгула массового террора, голода и эпидемий.

В конце лета 1607 г. в г. Стародубе объявляется Лжедмитрий II (личность которого не поддается установлению). Он объединил разбитые отряды Болотникова, усилил их польскими наемниками, казаками И.М. Заруцкого и, разбив царского брата воеводу князя Д.И. Шуйского, подошел к Москве и расположился в Тушино (отсюда его прозвище – «Тушинский вор»). Вновь образовались две параллельные системы власти – в Москве и Тушино, контролировавшие разные регионы страны.

Оказавшись в сложном военном и финансовом положении, Василий Шуйский заключил мир со Швецией, который предусматривал предоставление России шведских наемников в обмен на крепость Корелу с округой. М.В. Скопин-Шуйский, опираясь на помощь шведов, к апрелю 1610 г. разгромил и отбросил от Москвы отряды Лжедмитрия II .

Но еще в сентябре 1609 г. под предлогом заключения Россией союза с врагом Польши – протестантской Швецией Сигизмунд III переходит к прямой агрессии – осаде Смоленска. Часть поляков оставила Лжедмитрия и ушла к своему королю. Сюда же приходят видные представители русских тушинцев (Салтыковы, князья Масальский, Хворостинин и др.), которые заключают в феврале 1610 г. договор о предварительном избрании царем королевича Владислава – сына польского короля при условии сохранения самостоятельности Московского царства и православия. Появление третьего властного центра окончательно расшатывает российскую государственность. После поражения в июне 1610 г., нанесенного царским войскам поляками гетмана Жолкевского, боярская Дума вынудила Василия Шуйского отказаться от престола, а затем постричься в монахи. «Семибоярщина» не обладала реальной силой, и, несмотря на возражения патриарха Гермогена, в августе 1610 г. она призывает на русский престол Владислава. Сигизмунд, недовольный некоторыми статьями договора, не отпускает сына в Москву, но вводит в нее свои войска во главе с Гонсевским. Патриарх Гермоген, призвавший к изгнанию поляков, был заключен в Чудов монастырь, где и погиб. Зверства поляков на время укрепляют позиции Лжедмитрия. Шведы устанавливают контроль над Новгородом.

В декабре 1610 г. Лжедмитрий II погибает, но в Калуге под опекой войск Заруцкого находился родившийся «царевич Иван» – сын самозванца и Марины Мнишек. Многие регионы не признают власть ни поляков, ни кого бы то ни было, но и не проявляют сепаратистских настроений. Русская государственность фактически распадается.

Весной 1611 г. оформляется первое ополчение из разных концов русской земли. Во главе стоял совет ополчения, выполнявший роль Земского собора, в руках которого была законодательная, судебная и частично исполнительная власть. Исполнительную власть возглавили П. Ляпунов, Д. Трубецкой и И.

Заруцкий и начали воссоздавать приказы. Внутренний конфликт общеземского ополчения с казаками, убийство последними Ляпунова и неудачное восстание в Москве привели к распаду ополчения.

В этой, казалось бы безвыходной, ситуации под влиянием грамот патриарха Гермогена и обращений монахов Троице-Сергиевского монастыря в Нижнем Новгороде земский староста К. Минин и князь Дмитрий Пожарский осенью 1611 г. создают второе ополчение с целью освободить Москву и созвать Земский собор для избрания нового царя, восстановления национальной монархии.

В условиях безвластия второе ополчение берет на себя функции государственного управления, создает в Ярославле Совет всей земли, в который входили выборные от духовенства, дворянства, служилых людей по прибору, горожан, дворцовых и черносошных крестьян, формирует приказы. В августе 1612 г. ополчение, поддержанное в критический момент казаками Трубецкого, взяло верх над армией гетмана К. Ходкевича, а в октябре вынудило сдаться польский гарнизон Москвы. Уже в ноябре Пожарский созвал грамотами представителей городов и сословных групп, включая казаков и черносошных крестьян, на Земский собор для избрания царя.

В январе – феврале 1613 г. состоялся один из самых представительных в истории России Земских соборов, на котором после длительных споров царем единогласно сословными делегациями был избран Михаил Романов. Попытка одного из польских отрядов захватить 16-летнего царя была сорвана в результате подвига Ивана Сусанина. Города принимали присягу на верность и подписывали крестоцеловальные записи еще до получения согласия Михаила.

Смута вступила в свою финальную фазу. По стране продолжали бродить шайки разбойников, вспыхивали отдельные крестьянские выступления. Наиболее серьезными были выступления казачества под руководством Заруцкого (1612 – 1614 гг.), пытавшегося посадить на русский престол «воренка» – малолетнего сына Лжедмитрия II, и восстание Баловня, отстаивавшего принципы вольного казачества (1615 г.). После уступок казачеству со стороны боярской Думы, обещания не преследовать за прежние дела положение стабилизировалось. К 1617 – 1618 гг. Смута сходит на нет.

Смута начала XVII в. привела к полному развалу российской государственности, подрыву авторитета боярской и дворцовой знати (как заметил современник, «оскудеша премудрые старцы и изнемогоша чудные советники»), тяжелые психологические последствия имел массовый террор со стороны всех соперничавших группировок. Экономика была разрушена, а страна обезлюдела. Предельно сложной оставалась геополитическая обстановка.

XVII в. – время усиления мобилизационного характера развития России. Восстановление народного хозяйства, постоянные войны, восстания и бунты как ответ на закрепощение, финансовые трудности и злоупотребления администрации, стремительное расширение территории (присоединение Украины, Восточной Сибири и Дальнего Востока, продвижение на Кавказ и др.), следствием чего стало превращение России в крупнейшую континентальную империю мира, требовали концентрации национальных сил, привели к завершению установления крепостного права. Наряду с этим развиваются

мелкотоварное производство, мануфактуры, начинает формироваться всероссийский национальный рынок, в Россию активно проникают европейские культурные и цивилизационные достижения.

Династия Романовых не обладала реальными собственными материальными, силовыми средствами и механизмами для утверждения власти, обретения легитимности и прочности. Как уже говорилось, Смута представляла не просто угрозу независимости, утраты территориальной целостности, но и потери православной самоидентификации русского народа. Поэтому возрождение самодержавия и восстановление государственности проходили и только могли проходить на основах, приближенных к каноническим представлениям о государстве как «симфонии властей», двуединстве светской и духовной власти, автономно существующих, но в равной степени своими средствами обеспечивающих защиту и торжество православия.

Первая половина XVII в. стала наиболее полной реализацией этих идей. В идеале «симфония властей» противостояла как концепциям теократии (папацезаризму), так и абсолютной тирании, деспотии.

Восстановление государственности на православных духовно-нравственных основах облегчалось тем, что патриарх Филарет (1619 – 1633 гг.), в миру Федор Никитич Романов, был отцом царя. Ф.Н. Романов, выдающийся и влиятельный боярин во времена царя Федора Ивановича, даже соперничал с Борисом Годуновым за власть, что завершилось для него поражением и пострижением в монахи. С его возвращением из польского плена после Деулинского перемирия и избранием патриархом Филаретом, собственно, и начинается процесс возрождения России.

Колеблющаяся, неустойчивая политика боярской Думы сменяется твердой властью. Царь и патриарх в равной степени пользовались титулом «великий государь». Фактически власть сосредоточилась в руках патриарха Филарета, который энергично использовал ее для укрепления как государственной, так и духовной власти.

В XVII в. окончательно складывается национальная форма монархии – самодержавие. Хотя все самодержцы XVII в. династии Романовых избирались Земскими соборами (1613г. – Михаил, 1645г. – Алексей, 1682г. – Петр и Иван V, исключением было воцарение Федора Алексеевича в 1676 г., для которого оказалось достаточно решения боярской Думы), источником их власти было не сословное волеизъявление, а Бог. Национальный образ власти носил сакральный характер. Царь, самодержец всея Руси, воспринимался как воплощение высших православных ценностей – Истины, Добра, Красоты, Справедливости, как защитник «Святой Руси», «Дома Пресвятой Богородицы», как Удерживающий (Катехон) «острова спасения» – России на фоне охватившей мир апостасии (Османская империя, религиозные войны в Европе, распространение ересей и т.п.). На символическом уровне это закреплялось в таинстве венчания на царство, которое совершалось патриархом (митрополитом или собором иерархов) – возложение на царя короны (венца), вручение скипетра, державы, облачение в порфиру и произнесение символа веры. С XVII в. осуществляется миропомазание на царство. Авторитет царской власти был едва ли не

абсолютным, поэтому многочисленные народные выступления XVII в. проходили под лозунгами доброго, справедливого, православного царя. Кстати, у тюркских народов России этот образ символически закреплялся как образ «Белого Царя», «носителя Белого Обета», возобновившего миссию «Белого Монгола» – Чингисхана.

В то же время существо самодержавной власти не было закреплено в XVII в. в законодательстве. Власть царя ограничивалась только православной нравственностью и сложившимися традициями (что вовсе не являлось фикцией).

В период восстановления российской государственности царь Михаил Федорович и патриарх Филарет опирались при укреплении самодержавия на церковь и всю систему сословных органов России. Со второй половины XVII в., в царствование Алексея Михайловича, усиливаются централизация и бюрократизация государственного управления, зарождается процесс десакрализации и рационализации власти в элитарном общественном сознании, и самодержавие начинает эволюционировать в сторону абсолютной, т.е. политически не ограниченной монархии. Соотношение понятия самодержавие и абсолютизм, доминирующие предпосылки перехода к абсолютной монархии остаются дискуссионными в историко-правовой литературе.

На протяжении всего XVII в. сохраняется значение боярской Думы как высшего совета при царе. «Государь без Думы и Дума без государя были одинаково явлениями ненормальными» (М.Ф. Владимирский-Буданов). Функции Думы не были четко определены, основывались на обычном праве, традиции и определялись формулой «государь сказал, и бояре приговорили». К ее компетенции относились вопросы внутренней и внешней политики, суда и администрации. Отдельные самостоятельные указы царя, как правило, объясняются необходимостью оперативного решения какого-либо вопроса или его относительной незначительностью, а боярские приговоры без указа царя – соответствующим поручением или междуцарствием.

Статус боярской Думы сохранялся неизменным, но ее фактическая роль в управлении государством менялась. Оставаясь аристократическим органом, 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 состава боярской Думы стала выделяться «ближняя дума» из особо доверенных лиц царя (в том числе не имеющих думского чина), с которыми он предварительно обсуждал и принимал решения по вопросам государственного управления. Постепенно нарастает процесс бюрократизации работы Думы, из ее состава в 1681 – 1694 гг. выделяется специальная Расправная палата с переменным составом подьячих.

К системе высших органов государственной власти относились Земские соборы, роль которых в первой половине XVII в. значительно возросла.

Земские соборы заседали и участвовали во всех важнейших государственных актах в 1613 – 1615, 1616 – 1618, 1619 – 1621, 1632 – 1634, 1636 – 1637, 1642, 1645 – 1647, 1647 – 1649, 1650, 1651, 1653 гг. Среди рассмотренных вопросы: избрания царя, изменения в законодательстве, налогообложении, вопросы внешней политики и присоединения новых территорий и т. п. Земские

соборы не имели четкого регламента, численности и состава. Они носили функциональный характер, и на собор созывались необходимые для решения конкретного вопроса представители сословий и территорий. В заседаниях собора обязательно участвовали царь или его представитель, боярская Дума и церковный собор. Представительство остальных групп населения могло быть по призыву (без выбора) – головы и сотники стрельцов, старосты слобод, по выбору от различных слоев служилого и тяглового населения. Имущественный ценз, как правило, отсутствовал, а нравственный обозначался призывом выбирать «крепких, разумных, добрых, постоятельных», умеющих рассказать о проблемах своих территорий и групп населения, которым «государевы и земские дела за обычай».

Инициатива созыва собора исходила от царя, боярской Думы или предшествующего Земского собора. 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 избе, а тяглыми – в земской. Избиратели составляли письменный акт избрания, давали выборным наказ и снабжали их «запасом» (содержанием).

Заседания открывались общим собранием, на котором царь или от его имени думный дьяк мотивировал созыв собора и выдвигал вопросы для обсуждения, иногда выборные информировались о деятельности правительства по решениям предыдущего собора. Затем вопросы обсуждались по сословным разрядам: боярская Дума, собор духовенства, собрания стольников, московских дворян, городовых дворян, стрельцов и т.д. Многочисленные разряды (например, городовые дворяне) делились на статьи. Каждый разряд или статья подавали свое письменное мнение, в случае несогласия каждый член собора также мог подать свое мнение. На втором общем собрании на основе свода мнений принималось единогласное решение, скрепляемое печатями царя, патриарха, представителей разрядов (статей) и крестоцелованием. Для XVII в. характерно широкое представительство низших сословий при ведущей роли дворянства и зажиточной части посадских людей.

Складывавшийся мобилизационный тип развития и особенности «срединного» геополитического положения православной державы делали сословные отношения в России цивилизационно принципиально иными, чем на Западе. Сословное деление в России вырастало не столько из социально-экономического развития, сколько из потребностей государства, активно воздействовавшего на развитие общества, и было одновременно явлением духовно-нравственным, особой формой духовного служения. Выборные являлись на Земские соборы не только для того, чтобы информировать высшую власть о своих нуждах, но и для того, чтобы найти место своего сословного разряда и территории в разрешении проблем всего государства, что и делало возможным принятие соборного, т.е. добровольного единогласного, решения. Земский собор неотделим от власти царя и боярской Думы, в принципе не мог быть оппозиционным органом (при всех расхождениях материальных интересов сословий) и в этом смысле в чистом виде не являлся ни только законодательным,

не только совещательным органом (а иногда выполнял и отдельные функции исполнительной власти). В этом также проявляется цивилизационная особенность русской православной государственности – самодержавия как соборной сословной монархии, где представительные органы, обладая реальной властью, выступают не противовесом, а важнейшим условием укрепления власти царя, играют видную роль в легитимации новой династии. Непонимание духовных основ Земских соборов неизбежно приводит исследователей в тупик в попытках объяснить, почему, обладая реальной властью и силой, сословия не выторговывали себе в сложные для власти времена права и привилегии, как аналогичные западноевропейские институты.

После решения о воссоединении с Украиной начинается «затухание соборов» (Л.В. Черепнин). Это было связано с рядом обстоятельств. К середине XVII в. самодержавие окрепло, были восстановлены механизмы государственного управления. Важнейшим индикатором стало принятие Земским собором в 1649 г. Соборного уложения. Не имеющий аналогов в то время по своему объему (почти 1000 статей), это последний общерусский кодекс, базирующийся на религиозно-православном понимании политических и правовых процессов. Он свидетельствует о высоком профессионализме русских дьяков XVII в. В кодексе провозглашался принцип равного суда для всех чинов, защищалась любая личность, но с учетом ее сословного статуса. Уложение юридически оформило крепостное право, объявив бессрочный сыск беглых и прикрепило посадское население к городам, ликвидировав беломестные слободы, которые были освобождены от посадских повинностей.

Особо опасными определялись преступления против религии, затем шли государственные преступления против порядка управления. Уложение определяло положение основных сословий. Оно было ответом на многочисленные законодательные запросы с мест и стабилизировало правовое пространство государства. Это освобождало руки царской администрации для проведения самостоятельной политики, в том числе акций, которые могли не найти поддержки у представителей сословий. Кроме того, с 1654 г. России пришлось вести тяжелейшие войны с Польшей, Крымским ханством, а внутри страны правительство столкнулось с крестьянско-казачьим восстанием под руководством Степана Разина, противостоянием старообрядцев и другими выступлениями. В этот период проводились совещания с представителями отдельных сословий. В 1681 – 1682 гг. царем Федором Алексеевичем был созван Земский собор, который отменил местничество. Но восстановить деятельность высшего сословного представительского органа не удалось.

Рождается аристократический проект изменения формы Российского государства, представленный патриарху Иоакиму. По этому плану царская держава делилась на несколько государств, каждое из которых навечно возглавлял боярин – царский наместник (Новгород Великий, Казань, Сибирь и другие регионы). В результате Россия превращалась в аристократическую федерацию при верховном правлении царя, но при опоре на совет наместников. Федор Алексеевич в принципе одобрил проект, но патриарх отклонил его как угрозу целостности страны.

Уже в первые годы правления династии Романовых восстанавливается приказная система, постепенно внедряемая во все отрасли управления, хотя первоначально сама система приказов не претерпела кардинальных изменений.

В первой половине XVII в. государство столкнулось с тяжелым финансовым положением как результатом разрухи после Смуты. Это повлекло за собой усиление фискальной деятельности приказов. Завершается оформление четвертных приказов, созданы новые постоянные и временные центральные учреждения, ведавшие сбором налогов, – Новая четверть (1619 г.), приказ Большой казны (1621 г.). Создание Казачьего и Панского приказов закрепило социальный статус и экономическое положение казаков и иностранцев, участвовавших в войсках народного ополчения. Они пополнили число быстрорастущих военно-административных приказов. Все военное управление по-прежнему было сосредоточено в Разрядном приказе, который ведал дворянами как военно-служилым сословием, делами по укреплению городов и пограничных линий. Он состоял из пяти территориальных столов (к концу века – 9), которые вели учет состава войск в пределах своих разрядов (военных округов), а также специальных – денежного и приказного (осуществлял связь с другими приказами) столов. Важнейшим считался Московский стол, к компетенции которого относилось также комплектование личного состава приказов, других отраслей управления, разрешение местнических проблем и др. В начале XVII в. в приказ была реорганизована стрелецкая изба, созданы Приказы сбора даточных людей (1633 – 1654 гг.), сбора ратных людей (1637 – 1654 гг.), Рейтарский (1649 – 1701 гг.), городового дела (1638 – 1644 гг.) и др.

Важную роль в приказной системе играли судебно-административные органы.

Поместный приказ ведал раздачей и переходом поместий, вотчин и связанными с этим тяжбами, Разбойный приказ (в 1682 г. переименован в Сыскной) – уголовно-полицейскими делами по всей стране, кроме Москвы, в столице эти функции выполнял Земский приказ (иногда их было два), а также Холопий приказ, который оформлял и освобождал от холопства, регистрировал дворовых, разрешал тяжбы из-за холопов. 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. Сначала их было три, и они назывались третями, а затем четыре, которые были названы четвертями, хотя в XVII в. таких приказов было уже шесть. Затем Сибирская четверть была переименована в приказ. Новая четверть была финансовым ведомством, ответственным за питейное дело и кабацкие сборы. Они ведали населением городов, уездов и судом для податных групп населения.

К приказам специального управления можно отнести Посольский (преобразован из посольской палаты в 1601 г.). Он являлся исполнительным органом царя и боярской Думы. Делился на повытья, три из которых осуществляли сношения с Западной Европой, а две – с восточными странами. Ямской приказ обеспечивал государственную почтовую связь, приказ Каменных дел ведал каменным строительством и каменщиками, приказ Книгопечатного

дела – печатным двором, Печатный приказ скреплял правительственные акты приложением печати, Аптекарский – стал центром медицинского дела в России. Челобитный приказ передавал результаты разбора царем или боярской Думой жалоб в соответствующие приказы или непосредственно челобитникам. Новым в управлении была деятельность Монастырского приказа (1649 – 1666 гг.), в ведении которого находились монастырские земли и суд населения церковных вотчин.

Особый блок составляли приказы дворцово-финансового управления. Приказ Большого дворца ведал содержанием дворца, а также населением и землями, разбросанными по всей стране, обязанными доставлять это содержание, судил привилегированных лиц, освобождаемых царем от суда обыкновенных органов. Ему были подчинены дворцы, отвечавшие за соответствующее снабжение: кормовой, хлебный, житенный и сытенный. К дворцовому ведомству относились также приказы: Ловчий, Сокольничий, Конюшенный, Постельничий. Приказ Большой казны из органа управления доходами государства эволюционирует в личную казну царя и хранилище драгоценных изделий. Приказ Большого прихода ведал косвенными налогами государства, а приказ Счетных дел (1667 г.) осуществлял контрольные функции.

Самостоятельное значение имел приказ Тайных дел, созданный в середине XVII в.; в его компетенцию перешли важнейшие вопросы, связанные с царской и государственной безопасностью: контроль за дипломатией, производством огнестрельного оружия, за рудным делом, следствие по политическим делам, управление хозяйством двора и др. И все же дифференцированность функций отдельных приказов была часто условной. Они, как правило, выполняли ряд обязанностей, не имевших к ним прямого отношения, но приносящих дополнительный доход. Так, Посольский приказ заведовал кроме внешней политики почтой, судом и сбором таможенных и кабацких доходов, управлением некоторых городов и др. Как говорил А.Л. Ордин-Нащокин, «они мешают посольские дела с кабацкими...».

Особенностью центральных органов в первой половине XVII в. было широкое распространение временных приказов по частным потребностям. Их отличала от обычных приказов большая регламентированность структуры и деятельности. Указы об их создании определяли не только функции и главу приказа, но и его штат и бюджет. У временных приказов были четко определенные функции, экстерриториальный характер, работали они достаточно оперативно и эффективно (сыскные приказы различной компетентности, приказ «У сибирских дел», Записной – для составления Степенной книги и др.). Укрепление власти царя, необходимость крайней мобилизации сил нации, а также проведение в жизнь норм Уложения 1649 г., прозвучавших на Соборе пожеланий сословий потребовали преобразований в приказной системе. Они проходили в 50 – 70 гг. XVII в., но особенно серьезная перестройка управления была предпринята в 1680-х гг. Ее целью были упрощение и централизация приказов. Среди этих преобразований следует отметить попытку объединить все вопросы финансового характера в укрупненном приказе Большой казны и

концентрацию всех вотчинных и поместных дел в Поместном приказе, а дел о службе – в Разрядном, с изъятием их из компетенции территориальных приказов.

Следствием реформ стал переход в финансовом управлении от территориального к системному принципу в отличие от военной администрации, где огромная территория требовала укреплять принцип полицентризма. Широко практиковалось, хотя и не было новым явлением, объединение приказов в группы с подчинением их отдельным, близким к царю лицам. В связи с преобразованиями количество приказов стабилизируется на уровне 37 – 38 (но дворцовых учреждений сокращение не коснулось). В то же время приказы превращаются, в отличие от первой половины XVII в., в крупные учреждения с большим штатом и сложной структурой.

Громоздкая приказная система с ее централизацией и бюрократизмом с трудом справлялась с возлагаемыми на нее функциями, порождала волокиту, злоупотребления, взяточничество.

В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными темпами. Основной административно-территориальной единицей России становятся с конца XVII в. уезды, которые делились на станы и волости. С начала XVII в. происходит вытеснение характерного для XVI в. «земского начала» приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки для финансового управления. В этом качестве они сохранялись и в период расцвета губного и земского самоуправлений. Смута, едва не приведшая к распаду страны, показала необходимость существования в провинции не только военной власти, но и органа, связывающего все (а не только тягловое) население провинции с центром. Кроме того, растущие финансовые потребности государства, невозможность обеспечить единство и освоение гигантской территории без редистрибуции были важнейшими причинами централизации управления. Во время Смуты население само на общесословных собраниях стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. После окончания Смуты воевод стали назначать (обычно на 1 – 2 года) царь и боярская Дума, иногда с учетом пожеланий местного населения, которое добивалось «у них по-прежнему оставить одного губного старосту, а воеводу взяли бы Москве».

Правительство прислушивалось к таким челобитным, но к середине XVII в. воеводская система распространилась повсеместно. Целью назначения воевод было осуществление управления в интересах царя, а не ради кормления, в связи с чем местному населению указывалось: «воеводам кормов не давать, в том самим себе убытков не чинить». Но, как отмечал В.О. Ключевский, «воеводы XVII в. были сыновьями или внуками наместников (кормленщиков) XVI в. На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, которой ему не давали: но не были воспрещены добровольные приносы «в почесть», и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет. В своих челобитных о назначении соискатели воеводских мест так

напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство «покормиться»... Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло неокладным жалованием под предлогом административной службы. Неопределенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям... Неизбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием».

С другой стороны, не следует преувеличивать характер злоупотреблений, учитывая, что воеводы находились в сильной зависимости от центральной власти, среди них преобладали лица, впавшие в царскую немилость, а сроки полномочий не были длительными.

В крупных городах одновременно могли назначаться несколько воевод, один из которых был главным. При всех воеводах в помощниках были дьяки или подьячие с приписью. Из них формировался тип местного приказного учреждения – съезжая, или приказная, изба (в 20 – 30-е гг. XVII в. встречаются названия – дьячья, судная изба). Большинство приказных изб имели незначительные штаты – по нескольку человек, но в некоторых (Новгородской, Псковской, Астраханской и др.) – 20 и более приказных людей.

Воеводы получают право контроля за губными и земскими избами без права вмешательства в сферу их деятельности, но во второй половине XVII в. это ограничение для воевод было снято. Однако полного подчинения местного самоуправления воеводскому управлению не произошло – в финансовом и экономическом управлении земские власти были независимы, воеводам запрещалось наказами, определявшими их компетенцию, «в денежные их сборы и в мирские дела не вступаться и воли у них в их мирском окладе и в иных делах не отьимати... (выборных) не переменять». Наряду с земским самоуправлением существовали самоуправляющиеся волости и общины, вместе с выборными сотским и старостами существовали братские дворы, куда собирались «лучшие люди» на сход для выборов и решения хозяйственных, а иногда судебных дел. Различия в системах самоуправления определялись в основном социальным составом населения.

В городах существовали различные системы самоуправления – в Пскове коллегия общегородских старост, в Новгороде Великом – собрание «градских людей» и постоянное управление из 5 старост, представлявших концы города, в Москве не было общегородского самоуправления, но самоуправляющимися единицами были каждая сотня и слобода. Во время правления в Пскове воеводы А.Л. Ордина-Нащокина была предпринята попытка реформировать городское самоуправление в духе магдебургского права, но она оказалась недолговечной. Кроме того, в уездах существовали выборные таможенные избы, кружечные дворы, которыми руководили соответствующие головы и целовальники и др. Постепенно они попадают под контроль приказных изб.

Реорганизация вооруженных сил в пользу постоянных войск на местах потребовала создания военных округов (разрядов), объединявших несколько уездов. В результате образовалось промежуточное звено управления – разрядный

центр. Приказная изба такого города расширяла свои военно-административная функции и начинала именоваться разрядной избой или приказной палатой. Выделение разрядных изб и приказных палат создавало учреждения промежуточного типа, предвосхищавшие будущие губернские канцелярии, было предпосылкой петровской губернской реформы.

XVII в. – время стремительного расширения территории России, превращения ее в великую континентальную империю. Она занимает срединное положение между двухвекторной западно-христианской цивилизацией (католические и протестантские государства), исламской и дальневосточной цивилизациями, что объективно превращает ее в важнейший субъект мировой политики, но не включенный активно в европейские противоречия.

Этому способствовала гибкая внешняя, национальная и религиозная политика Москвы. Коренной принцип этой политики – «а мы за вас стояти и от сторон, беречи хотим» эффективно способствовал на Украине, Кавказе, в Сибири и других регионах расширению государственной территории, приносил народам внешний мир, защиту от набегов соседних стран и большую внутреннюю стабильность, «замиряя», «смиряя в любовь» межродовые и межплеменные столкновения.

В XVII в. начинает вырабатываться типовая шерть, которую приносили царю местные владетели или общины. В качестве примера приведем шерть кабардинских владельцев 1614 г.: «Я, имрек, даю шерть Великому Государю Царю, Великому князю Михаилу Федоровичу всея Руссии Самодержцу за себя, и за братию свою, и за детей своих за больших и за меньших, и за улусных своих людей лучших, и средних, и черных людей кабардинския земли на том: служити неди Великому Государю Царю, и Великому, и князю Михаилу Федоровичу всея Руссии до своего живота и быть под его царскою высокою рукою в прямом холопстве навеки неотступным, и где нам велит Государь Царь и Великий князь Михаил Федорович всея Руссии быть на своей государевой службе, а велит нам итти на своих государевых недрузей и на непослушников и мне имреку с братьею своею и с детьми, и со всеми своими улусными людьми итти на государеву цареву и Великого князя Михаила Федоровича всея Руссии службу, куды нам царское повеление будет тот час и служить нам ему государю, и прямо итти, и добра хотети безо всякия хитрости, и измены не учинить, и кочевать нам с теми мурзами вместе, которые Государю Царю и Великому князю Михаилу Федоровичу всея Руссии служат и прямят, и над государевыми городы никотораго дурна не учинить, и стад не отгонять, и на ловлях государевых людей не имати, и на стольников, и на гонцов, и на ратных, и на торговых государевых людей не приходити, и не побивать, и в полон не имать, и от Государя Царя и Великаго князя Михаила Федоровича всея Руссии к иным которым государям недруги с польским, и с литовским, и с свейскими короли, и с азовцы, и со всякими государевыми недруги, и изменники ни на какое лицо не ссылаться, и с ними и с их людьми в Москве, и под государевы московские городы, и под донские, и под украйные городы, и на Мордву, и ни на которых Государя Царя и Великаго князя Михаила Федоровича всея Руссии людей не приходити, и улусных своих людей мне им реку не посылать и никого не подводить, и измены

и никакой хитрости не учинити, а от которых его государевых недрузей и от непослушников будет умышление, что хотя куда итти под его государева города и на украинские места, и в дороге на ева государевых людей приходити, и мне, им реку, про то прислати, сказати государевым царевым и великаго князя Михаила Федоровича всея Руссии боярам и воеводам, и приказным людям, в которые городы ближе, и быть мне, им реку, с братьею, и с детьми, и с племянники, и со всеми своими улусными людьми впредь под государевою рукою в его царском жалованье и в повеленье навеки неотступным, и во всем нам ему Государю Царю и Великому князю Михаилу Федоровичу всея Руссии самодержцу служити и прямити, а добра хотети вправду без всякия хитрости и обману во всем, потому как в сей шертной записи писано, Государю Царю и Великому князю Михаилу Федоровичу всея Руссии Самодержцу служити, и от государева жалованья ни в чем быть неотступным...

Даю шерть великому Государю Царю и Великому князю Михаилу Федоровичу всея Руссии на том на всем, как в сей записи писано».

Правительство поощряло как государственную колонизацию присоединяемых земель служилыми людьми, так и казачье-крестьянскую колонизацию. Опорными ее пунктами становились русские городки и крепости в Сибири и на Кавказе. Русские воеводы не должны были вмешиваться во внутренние дела народов, ограничиваясь сбором податей и военной взаимопомощью. Однако, несмотря на призывы центральной власти, произвол и насилие воевод и других представителей администрации, взаимные набеги местного населения и казаков выливались в открытые столкновения.

Значительную автономию получила Украина, вошедшая в состав России после решений Земского собора (1653 г.), Переяславской рады (1654 г.) и войны с Речью Посполитой (1654 – 1667 гг.). Управление Украиной осуществлял первоначально Посольский, а с 1662 г. – Малороссийский приказ. Украина в основном сохраняла возникшую в годы освободительной борьбы систему управления. Главой Украины являлся гетман, избираемый казачьей радой и утверждаемый царем. Он осуществлял верховные 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. В селах крестьяне выбирали войтов и лавников.

Религиозная теория «Москва – третий Рим» обосновала мысль о России как последнем оплоте истинной веры – вселенского православия, носила подчеркнуто эсхатологический, а не имперский характер, как ее рассматривают некоторые исследователи. Это требовало повышения статуса русской церкви, что совпадало с интересами светской власти. В 1589 г. при царе Федоре Ивановиче фактическому правителю России боярину Борису Годунову удалось добиться

учреждения в Москве патриаршества, подтвержденного решением Константинопольского собора в мае 1590 г. Московский патриарх занял в диптихе пятое место после восточных патриархов. Первым московским патриархом стал Иов (1589 – 1605 гг.). Основание патриаршества стало важной вехой в истории русской церкви, закрепило ее автокефальность. Однако нужно иметь в виду, что автокефальность нельзя отождествлять с государственной независимостью, суверенитетом. Вселенская право славная церковь – не федерация поместных церквей, они не подчиняются друг другу, но и не являются абсолютно независимыми, а взаимно соподчинены и составляют соборное единство.

В годы Смуты церковь в целом и особенно монастыри стали одним из основных оплотов борьбы за национальное возрождение. Как уже говорилось, патриарх Филарет в значительной степени сконцентрировал в своих руках не только духовную, но и светскую власть. Он в равной степени стремился укреплять обе власти, опирался на хорошо известную в России византийскую эпанагогическую теорию, теорию «симфонии властей». Если в XVI в. эта модель взаимоотношений была реализована в близком к поздневизантийскому варианте преобладания государства над церковью, то в первой половине XVII в. Филарету удалось в наибольшей степени приблизиться к идеалу двуединства церкви и государства.

К концу XVII в. (после возвращения Киевской митрополии под юрисдикцию Московской патриархии) на территории России находились 24 кафедры – одна патриаршая, 14 митрополичьих, 7 архиепископских и 2 епископских.

Высшее управление Русской Православной Церкви представлял патриарх в единении с собором высших церковных иерархов. В отличие от восточных патриархов русский первоиерарх не имел при себе постоянного собора (синода). Освященные (церковные) соборы при патриархах созывались реже, чем при московских митрополитах, но собор 1667 г. принял решение о двукратном в год созыве соборов, что соответствовало каноническим правилам. В работе соборов принимали участие цари, будь то выборы патриарха или назначение других церковных иерархов, канонизация святых, церковный суд, богословские диспуты и др. Отличием от других поместных церквей было то, что архиепископы и епископы по своим властными полномочиям не отличались от митрополитов и не подчинялись последним.

В 1620 – 1626 гг. патриарх Филарет провел реформу управления огромным церковным имуществом и персоналом. Для заведования патриаршей областью были созданы приказы, которые затем распространили свои полномочия на земли церкви на всей территории России. В результате на смену двухчастной системе (государственные и дворцовые) пришло тройное деление приказных учреждений. Приказ Духовных дел, или Патриарший разряд, выдавал грамоты духовным лицам, получавшим рукоположение от патриарха, а также на сооружение церквей, вершил суд по преступлениям против веры над клириками и мирянами. Казенный приказ ведал сборами в патриаршую казну, дворцовый приказ – светскими чиновниками патриарха и хозяйством его дома. Персонал приказов составляли как светские, так и духовные лица. Здесь сложилась

автономная служебная иерархия: патриаршьи бояре, окольничьи, дьяки и подьячие. Это укрепило позиции церкви, сохранявшей высокий авторитет и обладавшей огромной материальной и военной мощью, монастырями-крепостями в стратегически важных местах. Тем не менее канонические православные представления о богоугодной природе власти исключали сколько-нибудь последовательные претензии Русской Православной Церкви и ее иерархов на светскую власть, создание теократического государства.

В церковном управлении и суде на епархиальном уровне не было полного единообразия, но строилось оно в соответствии с каноническими требованиями. В местном самоуправлении большую роль играл церковный приход, который в большинстве случаев совпадал территориально с волостью. Приходские священники назначались соответствующим епископом, но, как правило, кандидаты на вакантное место избирались прихожанами. Священнослужители (поп, дьякон) и церковнослужители (пономари, сторожа, певчие) полностью зависели от мира, который выделял земли, другие угодья, иногда материальное вознаграждение. В попы часто избирались не духовные лица, а грамотные крестьяне или посадские, в результате чего функции местных гражданских и церковных властей тесно переплетались и даже объединялись.

В царствование царя Алексея Михайловича возникают противоречия между укрепившимся самодержавием и церковью. Стремление светской власти поставить под контроль хозяйственную деятельность церкви (создание Монастырского приказа), ограничить монастырское землевладение, судебный, фискальный иммунитет монастырей и белого духовенства встретили сопротивление церковных иерархов, патриарха Никона, отстаивавшего «симфонию властей». Конфликт совпал с расколом церкви в результате реформы патриарха Никона по приведению богослужебных книг и обрядов в соответствие с греческими оригиналами. Против бескомпромиссно проводимой реформы непримиримо выступили сторонники «древнего благочестия», одним из руководителей старообрядцев был протопоп Аввакум. Духовный раскол ослабил позиции церкви. Попытка Никона оказать давление на царя отказом от патриаршества завершилась лишением его сана и ссылкой Вселенским собором 1666 г. Церковь начинает попадать, несмотря на ликвидацию Монастырского приказа, в прямую зависимость от государства, что является одним из индикаторов эволюции самодержавия в сторону абсолютной монархии.

Одной из сторон трансформации сословной монархии в абсолютную были изменения в составе, положении приказных людей по мере изживания земских учреждений и развития приказного начала в системе государственного управления.

Развитие воеводско-приказного управления в 20 – 30-х гг. XVII в. наталкивалось на недовольство сословий. В челобитных и на заседаниях земских соборов в 30 – 40-х гг. XVII в. представители столичного и местного дворянства, горожан одновременно с требованием законодательного оформления прав и привилегий выступали в защиту сословно-представительного принципа формирования аппарата управления против приказного и особенно с критикой верхушки приказной группы. В челобитной стряпчего И.А. Бутурлина

выдвигалась даже идея превратить Земские соборы из временного в постоянно действующие сословные, а не бюрократические учреждения. Отрицательная реакция сословий на усиление роли приказных людей потребовала законодательного оформления этой службы. В 40-е гг. XVII в. выходит ряд законодательных актов общего характера (они касались количества и источников комплектования подьячих), в результате чего происходит смена господства норм обычного права общими законодательными нормами, определяющими приказную службу.

Соборное уложение 1649 г. закрепило и дало толчок дальнейшему развитию приказного начала в государственном управлении. В 40-е гг. XVII в. происходят смена поколений дьяков, изменение облика дьяческого чина в связи с приходом лиц, чья карьера развивалась при новой династии. Среди судей приказов происходит сокращение знати, но не падение ее роли, так как в руках особо приближенных к царю бояр концентрируется руководство несколькими приказами.

На протяжении всего XVII в. продолжается не санкционированный сверху рост подьяческих штатов. Он диктовался усложнением государственного управления и внутренними потребностями приказных учреждений, происходил по инициативе приказных судей и дьяков.

«Подьяческое умножение» было головной болью правительства, так как вело к постоянному росту государственных расходов. Попытки периодически урезать жалование приводили к ухудшению их материального положения и росту злоупотреблений, но не уменьшали численности приказных людей. Столь же малоэффективными оказывались установление «указного числа» для приказов и проведение систематических «разборов» подьячим.

Остановить рост их числа оказалось невозможно. Наибольший рост всего разряда московских приказных людей падает на 70-е гг. – число дьяков доходит до 75, а подьячих – до 1447 человек (соотношение 1 к 19,5), а в 1698 г. – 86 дьяков и 2648 подьячих (соотношение 1 к 30). Основная масса (1824 человек) подьячих была сконцентрирована в приказах общероссийского значения. Как отмечалось в одной из челобитных, «а молодые де подьячие полны приказы, иным де и сидеть негде, стоя пишут».

В регионах также ослабевают традиции, характерные для учреждений сословно-представительного типа, и вытесняются приказной системой. Рост численности подьячих не удовлетворял потребности в них. Об этом свидетельствуют не только многочисленные жалобы воевод на увеличение объемов приказных дел и нехватку штатов, но и челобитные местного населения. Так, служилые люди г. Шацка отмечали нехватку подьячих в приказной избе: «А у которых у нас, холопов твоих, случаются всякие дела, и нам от тово чинитца большая проесть и волокита, потому что одному подьячему у таких великих дел быть невозможно». В связи с постоянно растущей потребностью в кадрах для приказной работы начинается организация профессиональной подготовки в приказах, в частности в поместном, где были самые многочисленные штаты.

Все приказные люди вне зависимости от их происхождения были включены в структуру служилого сословия русского общества, пользовались

соответствующими правами и привилегиями. Но занимали приказные люди в нем особое место, создавая свою систему чинов, параллельную общей, но не связанную с родовитостью происхождения. Для приказной чиновной лестницы в отличие от служилой характерно отсутствие внутренних барьеров между отдельными чинами, что формально открывало возможность продвижения по службе вплоть до думного дьяка.

К середине XVII в. происходит выделение гражданской службы из службы вообще, которая была преимущественно военной. Это нашло отражение в изменениях, которые претерпели присяги приказных людей, даваемые при смене царя всем населением и отдельными лицами при вступлении в должность или повышении чина. С 1598 г. общие присяги (крестоприводные записи) для всей массы служилого населения дополнялись приписями думным чинам, стольникам, дьякам, подьячим и т.д. Тексты общей присяги были в достаточной степени устойчивы, закрепляя преемственность власти на протяжении XVII в. Приписи же постоянно усложнялись и конкретизировались для различных чинов и должностей с учетом изменений их служебных обязанностей. Дьяки и подьячие присягали «всякое дело делати и судити вправду», не заниматься казнокрадством, «посулов и поминков ни у кого ни от чего не имать», не разглашать государственных тайн, и т.д. Содержание приписей, расположение отдельных пунктов менялись в зависимости от внутреннего и внешнего положения государства, при этом постепенно понятие службы государю оттесняется понятием государственной службы. Так, в приписи 1626 – 1627 гг. думные дьяки обязывались не только «не умышлять» на царя и его семью, но и «лиха никакого Московскому государству никак не хотети».

Вместе с тем для приказных людей сохранялось двойственное понимание их службы. С одной стороны, по общей присяге они были обязаны нести службу царю, в основном военную, как все служилые люди. С другой стороны, специальными приписями их служба определялась как работа в государственных учреждениях, т.е. была гражданской службой. Таким образом, обязанности приказных людей разделились к середине XVII в. на «государеву службу» (рассматривалась как почетная – в полках, посольствах) и «приказную работу» (текущая работа в приказах и приказных избах – непочетная, с оттенком подневольности). Термин «приказная работа» никогда не применялся к думным дьякам. С 1660-х гг. в документах четко разделяется выполнение дьяками и подьячими службы и приказной работы («работаю тебе, великому государю беспрестанно, и на твоих, государевых, службах я, холоп твой, был 3 года»), при этом последняя становится основной и определяющей.

Вокруг приказной работы складывается гражданская служба как отрасль государственной службы. Проявлением этого процесса было становление государственных должностей. Сначала они совпадали со служилой иерархией чинов: дьяки (думные, приказные) и подьячие чины определяли иерархическое положение внутри сословной группы и сферу деятельности: 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. Чтобы избегать трений между лицами с одинаковыми чинами в одном учреждении, дублирования в работе, потребовалось определение положения («мест») дьяков одного учреждения относительно друг друга. «Места» дьяков в приказе определялись временем получения чина («сидеть ему, кто из них преж в чину»), что устанавливало их служебную соподчиненность и разделение на «больших» и «других». Подобная градация увязывалась с размером жалованья, источником его обеспечения и свидетельствовала о процессе бюрократизации аппарата управления.

Активнее аналогичный процесс развивался в подьяческой среде. Он проявлялся в усложнении структуры этой приказной группы. В центральных и отчасти местных органах сложилось квалификационное деление подьячих на три разряда (статьи): первую (старых), вторую (средних) и третью (молодых). Сначала такое деление было внутренним делом отдельных учреждений, а во второй половине XVII в. приобретает официальный характер и контролируется Разрядным приказом. Внутри статей также складывается более дробное деление.

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). Кроме того, шел процесс специализации подьячих на том или ином виде деятельности государственного учреждения.

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

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. В то же время процесс бюрократизации на местах отставал в качественном и количественном отношениях от происходившего в центре и от потребностей укреплявшегося на рубеже XVII – XVIII вв. абсолютизма.

При царе Федоре Алексеевиче был разработан проект Табели о рангах высших постов в органах управления и армии. Проект предусматривал разделение военной и гражданской службы. Он носил аристократический характер, выстраивая иерархию членов боярской Думы как правящей элиты: первый ранг принадлежал верховному судье, второй – воеводе при царском дворе, третий – наместнику Владимира, председательствующему в боярской Думе и т.д. (всего 5 чинов). Часть должностей носила византийские названия. Проект был согласован с патриархом, но после смерти Федора Алексеевича к нему больше не возвращались.

В начале XVII в. неблагоприятное сочетание внутренних и внешних факторов приводит к распаду российской государственности. Восстановление сословной монархии в форме самодержавия происходит на основе принципов теории «симфонии властей» – двуединства духовной и светской властей. Восстановление государственности в условиях мобилизационного типа развития приводит к постепенному разрушению принципов соборности и «симфонии властей» – отмиранию Земских соборов, изменениям в функциях и компетенции боярской Думы, церкви, ограничению местного самоуправления. Происходит бюрократизация государственного управления, и на основе приказной работы начинает складываться гражданская служба как отрасль государственной, ранее преимущественно военной, службы.

К концу XVII в. система государственного управления сословной монархии вступает в сложный этап модернизации всей политической системы страны, ее институтов и управленческого аппарата с заимствованием элементов европейского опыта, рационализма, но в целом на своей собственной цивилизационной основе. Темпы этой модернизации с ее противоречиями не успевали за возраставшим усложнением задач государственного управления, ростом территории, процессом сословной трансформации общества и новыми геополитическими задачами. На повестке дня стояла проблема коренной реорганизации всей системы центрального и местного управления, которая бы определила окончательный выбор между развитием самодержавия как выразителя сословных интересов и утверждением абсолютизма.

Тема 3. Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.

Лекция 3. Организация государственной службы в XVIII – начале XX вв.

Преобразования Петра I коснулись всех областей государственного управления. Они были подготовлены всем ходом развития страны в предшествующем столетии. Изменения в структуре государственного аппарата наметились еще в XVII в. Предпосылки дальнейшей централизации управления первой четверти XVIII в. состояли в следующем (выделим десять пунктов для удобства изучения):

1. В XVII в. уменьшилась экономическая разобщенность отдельных районов, развивались ремесла, появились первые мануфактуры в железоделательной, стекольной, полотняной и других отраслях промышленности, возросла товарность сельского хозяйства. На этой основе стал складываться всероссийский рынок, росли торговля и промышленность, купечество. Однако Россия отставала от стран Запада, поэтому Петр I и стал проводить политику, направленную на подъем экономики, – такая экономическая политики получила название меркантилизма и протекционизма.

2. Московское государство восприняло некоторые черты административного управления, используемого татаро-монголами: порядок налогообложения (Петр I перешел от подворного к подушному налогообложению, формированию ямской

транспортной службы, организации войска и финансово-казенного ведомства). Деспотическое влияние монголо-татар на государственное управление проявилось в смене вассалитета Древней Руси подданством. Остатки вассалитета, при котором не ущемлялась личная свобода вассала, находившегося под покровительством сеньора, постепенно исчезли в XV – XVI вв. К XVI в. на Руси утверждается господство отношений типа «государь – холоп» в самой жесткой и уничижительной форме (т.е. договорные отношения вассалитета сменились отношениями подданства).

3. В XVII в. государственная собственность на землю сохранялась в Новгородской земле. В Замосковном крае преобладала вотчина (частная собственность на землю). Общество постепенно стало освобождаться от груза государственной земельной собственности, который оказался непосильным для страны. Разрушение казенной собственности не сводилось к сокращению поместного фонда земель. Уступая требованиям дворян, власти разрешили обмен поместий на вотчины, расширили права наследования поместья и пр. Кризис московского дворянства подготовил почву для реформ начала XVIII в. Петр I создал русскую регулярную армию, что привело к упразднению дворянского поместного ополчения. Крушение старой военно-служилой системы делало ненужным существование всеобъемлющей государственной земельной собственности. По указу о единонаследии 1714 г. Петр I закрепил за дворянами поместья, приравняв их к вотчинам. Тем самым он упразднил огромный фонд государственной поместной земельной собственности. В реальной жизни процесс превращения поместья в частное владение дворян был близок к своему завершению в конце XVII в. Таким образом, упразднение государственной собственности имело соответствующие предпосылки, стало действительно одной из крупнейших реформ петровского времени.

4. Отмена в 1682 г. местничества – системы распределения служебных мест у феодалов в Русском государстве в XIV – XV вв. при назначении на административную, военную и придворную службу с учетом происхождения, служебного положения предков, а также упоминавшееся выше слияние поместного и вотчинного землевладений подготовили указ Петра I о единонаследии и «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» (1722 г.). Последняя установила 14 рангов, классных чинов (1-й – высший), при назначении учитывались не только знатность, но и личные способности и заслуги.

5. По мере усиления самодержавия ослабевала роль Земских соборов. Во второй половине XVII в. они постепенно прекратили свое существование. Уменьшилась и роль боярской Думы. В 1704 г. в источниках последний раз встречается упоминание о ней.

6. До преобразований Петра I была начата реорганизация вооруженных сил. Так, в 30-е гг. XVII в. солдатские, рейтарские и драгунские полки являлись ближайшими предшественниками регулярной армии, окончательно сформированной в петровское время.

7. Реформ государственного управления требовала и многолетняя Северная война (1700 – 1721 гг.), являвшаяся испытанием отечественной

государственности. Академик С.Ф. Платонов отмечал: «... под давлением военных нужд Петр спешно совершил ряд нововведений, которые разрушали по частям старые московские порядки».

8. Окончательно оформилось крепостное право (Соборное уложение 1649 г.), нарастал социальный протест масс (крестьянская война под предводительством С. Разина в 1670 – 1671 гг., городские восстания). Старый государственный аппарат с трудом осуществлял карательные функции. Дворянство требовало изменения форм правления путем усиления абсолютистских начал и перестройки армии.

9. Российская церковь претендовала на власть, и ее позиции были подорваны царизмом задолго до правления Петра I. Патриарх Никон (1605 –1681 гг.) вмешивался в политику государства под лозунгом «священство выше царства», что привело к разрыву царя с патриархом. Светской власти понадобилось 8 лет, чтобы осуществить низложение Никона. Церковный собор 1666 г. вынес решение, угодное царю: патриарх Никон был сослан простым монахом в монастырь. Такова предпосылка огосударствления церкви при Петре I .

10. Сословно-представительная монархия с ее громоздкой приказной системой с трудом справлялась с управлением гигантскими территориями России. В XVII в. территория Российского государства заметно расширилась. Потерянные в результате интервенции и захвата Речью Посполитой и Швецией в начале XVII в. земли были почти полностью возвращены, за исключением прибалтийских и карельских земель. В состав России вошли Левобережная Украина с Киевом и область Запорожья, осуществлялось продвижение в Сибирь, где Россия достигла берега Тихого океана. В XVII в. пределы России подошли вплотную к Крымскому ханству, Северному Кавказу и Казахстану. К концу XVII в. в России насчитывалось более 10 млн. человек. Таким образом, увеличилась территория страны, наметились изменения в структуре государственного аппарата, назрела необходимость преодолеть отсталость России в хозяйственном, военном и культурном отношениях. Орудием преобразований стало государство (государь), которое одновременно реформировало себя само. Монарх не имел особого плана преобразований, российский абсолютизм формировался постепенно на протяжении всего правления Петра I. Он обрел главную опору в сильной регулярной армии, бюрократическом аппарате государственного управления (сформированная Петром I государственная служба) и государственной церкви (царь осуществил огосударствление церкви по образцу протестантских стран). Так, в условиях начавшегося в России перехода от феодализма к капитализму возникла абсолютная монархия.

Рассмотрим более подробно упомянутую выше опору абсолютизма.

I . Регулярная армия и флот были созданы Петром I в начале XVIII в. и стали одними из сильнейших в Европе (200 тыс. человек, кроме того, 100 тыс. – казачьи иррегулярные войска, построено 48 линейных кораблей, 800 галер с экипажем 28 тыс. человек). Армия комплектовалась на основе всеобщей воинской повинности, поголовной для дворян (офицерский корпус), рекрутская 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 (перепись населения, сбор налогов и недоимок, регулярное использование военных, особенно гвардейцев, в качестве эмиссаров царя, наделенных для исполнения задания чрезвычайными полномочиями). Для мировоззрения Петра было характерно отношение к государственному учреждению как к воинскому подразделению. И дело не в особой воинственности Петра, который из 36 лет царствования провоевал 28 лет. Петр был убежден, что армия – наиболее совершенная общественная структура, что она достойная модель всего общества. Военная дисциплина – это тот рычаг, с помощью которого, по мнению Петра, можно было воспитать в людях уважение к порядку, трудолюбие, сознательность, христианскую нравственность. Внедрение в гражданскую сферу военных принципов проявлялось в распространении на систему государственных учреждений военного законодательства, а также в придании законам, определяющим работу учреждений, значения и силы воинских уставов.

В 1716 г. основной военный закон – воинский устав по прямому указу Петра I был принят как основополагающий законодательный акт, обязательный в учреждениях всех уровней. Распространение воинского права на гражданскую сферу вело к применению в отношении гражданских служащих тех же мер наказания, которым подлежали военные преступления против присяги – ни до, ни после Петра в истории России не было издано такого огромного количества указов, обещавших смертную казнь за преступления по должности.

II. Второй элемент опоры абсолютизма – бюрократический аппарат государственного управления с его регламентацией. Существование слоя людей, постоянно находящихся на государственной службе, и их правовое положение были оформлены в известной петровской «Табели о рангах» (1722 г.). Этот законодательный акт определил порядок прохождения службы чиновниками. Он устанавливал 14 рангов (классов, классных чинов, 1-й – высший). Гражданская и военная служба для дворян стала обязательной, расширились возможности привлечения на службу представителей других сословий. При этом учитывались не только знатность, но и личные способности и заслуги. Каждый, достигший должности низшего, 14-го ранга, мог надеяться по мере способности и усердия занять высшую должность и перейти в высший ранг. Потомственное дворянство составляло пятую часть чиновничества. Основная масса классных чинов – служащие, которым был пожалован статус «личного дворянина». Вступающие на государственную должность принимали присягу – обязательство верно служить Отечеству и государю, отстаивать государственные интересы, ответственно и добросовестно относиться к делу.

Наименования должностей и званий были, как правило, немецкого происхождения. Однако такого дробного деления государственной службы законодательные акты западноевропейских стран не знали. Преимущественное право на государственную службу имели дворяне, но Табель о рангах давала возможность выходцам из других сословий поступать на военную или гражданскую службу и по мере продвижения получать дворянское звание, сначала личное, а затем потомственное. К административной элите того времени, которая реально оказывала влияние на социально-экономические и политические

процессы в стране, можно отнести первые («генеральские») четыре класса и с некоторыми оговорками верхушку штаб-офицерских чинов (5 – 6-е классы). Административная элита Российской империи состояла из субэлит: чиновнической, военной, придворной и духовной.

III. Церковь всегда была опорой царизма, но до начала XVIII в. существовала автономно от государства. Постепенно и первоначально внешне малозаметно Петр провел реформу церкви. Он объявил себя главою церкви и уничтожил ее автономию. Ранее события развивались таким образом, что в конце XVIII в. церковь была в оппозиции царизму. Патриархи Иоаким (умер в 1670 г.) и Андриан (1690 – 1700 гг.) осуждали Петра I за его пристрастие к иноземному. После смерти Андриана более 20 лет новый патриарх не избирался, должность патриарха Петр I временно поручил рязанскому митрополиту Стефану Яворскому. Только в 1721 г. последовала реформа церковного управления.

Патриарший разряд был упразднен, а его функции переданы восстановленному в 1701 г. Монастырскому приказу во главе с боярином И.П. Мусиным-Пушкиным и дьяком Е. Зотовым. Этому приказу были подчинены патриаршие казенный и дворцовый приказы. Доходы приказа использовались на государственные нужды. Псковский епископ Феофан по заданию и с помощью царя составил «Духовный регламент» и научный трактат «Правда воли монаршей», в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма: 25 января 1721 г. Петр I утвердил «Духовный регламент», по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) для придания большего авторитета в Святейший правительствующий синод. В его ведении находились только церковные дела: истолкование церковных догм, распоряжения о молитвах, церковных службах, утверждение жития святых, мощей, «чудотворных» икон, цензура духовных книг, борьба с ересями и расколами, заведование учебными заведениями, назначение и смещение церковных должностных лиц и т.д. Синод имел также функции духовного суда, судил представителей духовенства, а также мирян по некоторым категориям гражданских дел (бракоразводные дела, сомнительные духовные завещания, а из уголовных – дела по вероотступничеству).

11 мая 1722 г. для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил обер-прокурора «из офицеров доброго человека, кто бы имел смелость и мог управление синодского дела знать». Ему подчинялись синодальная канцелярия и церковные фискалы – «инквизиторы». Первым обер-прокурором Синода был И.В. Болдин. Сам Синод состоял из 12 членов, назначенных царем из представителей высшего духовенства (архиепископов, архимандритов, игуменов, протоиереев). При вступлении в должность члены Синода приносили присягу на верность императору. Так церковь стала одним из звеньев государственного аппарата.

Элементами механизма абсолютной монархии являлись высшие органы государственной власти, которые были радикально реформированы. Изменился титул царя. 22 октября 1721 г. (в годовщину славного освобождения Москвы в 1612 г.), а также в связи с победоносным исходом Северной войны Петр I принял титул Императора Всероссийского и превратил прежние «великие государства

Российского царствия» во «Всероссийскую империю». Независимо от императорского титула Сенат наименовал Петра еще «великим» и «отцом отечества».

Для финансового контроля Петр I создал Ближнюю канцелярию, которая и стала местом заседания членов Боярской думы, начальников приказов (1704 г.). Такие заседания называли Консилией министров. Последняя прекратила свое существование с созданием Сената (1711 г.).

Усиление власти Петра выразилось в создании Кабинета с личной канцелярией (1704 – 1727 гг.). Кабинет был военно-походной канцелярией, через него Петр I поддерживал связь с Сенатом, Синодом, коллегиями и губернаторами, вел переписку по горным, мануфактурным делам, с заграницей. Сюда же поступали челобитные, жалобы, доносы.

В 1711 г. было создано постоянно действующее высшее правительственное учреждение – Правительствующий Сенат. Для углубления представлений о государственном управлении той эпохи приведем несколько указов, исходящих непосредственно от Петра I. Так, в Указе от 22 февраля 1711 г. «Об учреждении Правительствующего Сената» отмечается: «Определили быть для отлучек наших Правительствующий Сенат для управления: господин граф Мусин-Пушкин, господин Стрешнев, господин князь Петр Голицын, господин князь Михаиле Долгорукий, господин Племянников, господин князь Григорий Волконский, господин Самарин, господин Василий Опухтин, господин Мельницкий, обер-секретарь сего Сената Анисим Щукин».

Сенат состоял из 9 человек, являлся коллегиальным органом. Указанные выше три князя – выходцы из старинной титулованной знати. Остальные – из малознатных родов. Три сенатора в прошлом были членами боярской Думы (Мусин-Пушкин, Стрешнев, Племянников).

О компетенции Сената можно судить по двум Указам Петра, принятым 2 марта 1711 г.: «О полномочиях Правительствующего Сената», где царь угрожал ослушникам смертной казнью, призывая подчиняться указам Сената «как нам самому, под жестоким наказанием или и смертию, по вине смотря», а также Указ «О функциях Правительствующего Сената».

Из документа видно, что Сенат был наделен широкими полномочиями: заботиться о соблюдении правосудия, государственных доходах и расходах, о Явке на службу, о развитии торговли и т.д. Однако царь не делился с ним своей верховной властью. Сенат оставался законосовещательным органом и выполнял функции упраздненного разрядного приказа. А связь с губерниями осуществлял через специальных губернских комиссаров (по два от губернии). Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами (т.е. высшим органом надзора за государственным управлением). Надзор осуществлялся через фискалов. Об этом можно судить по Указу царя от 5 марта 1711 г. «О порядке заседаний Правительствующего Сената».

Фискала награждали половиной судебного штрафа с уличенного должностного лица. Фискалами руководил обер-фискал, поддерживавший связь с ними через Фискальный стол канцелярии Сената. Сенат рассматривал доносы

ежемесячно по докладу Расправной палаты, которая состояла из четырех судей и двух сенаторов (существовала в 1712 – 1729 гг.).

Став императором, Петр I запретил Сенату издавать «генеральные определения» (подобие законов). Во главе Сената он поставил генерал-прокурора П.И. Ягужинского, наделив его очень широкими полномочиями. Так, в отсутствие царя он должен был быть «царевым оком». Генерал-прокурор осуществлял надзор за работой Сената, председательствовал на его заседаниях и даже имел право законодательной инициативы. Ему подчинялись генерал-фискал и канцелярия Сената.

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., не стало традицией. Теперь воля императора определяла судьбу престола, а подданные должны были соглашаться с его решением. Петр I по разным причинам лишился сыновей от обеих жен. Коронация супруги Петра Марты-Екатерины, не подкрепленная в соответствии с установленным законом обязательным завещанием и провозглашением официального наследника, усугубила династический кризис и обусловила его преодоление с помощью военной силы после смерти императора. Таким образом, решения и действия Петра I имели далеко идущие политические последствия и создали угрозу потери династией Романовых престола.

В XVI – начале XVIII в. органами центрального управления оставались приказы, которые бюрократизировались. Реформа центральных органов власти была проведена постепенно, в два этапа:

I. 1699 г. – начале XVIII в., когда ряд приказов был объединен под руководством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа (44 приказа объединены в 25 самостоятельных учреждений). В связи с потребностями Северной войны возникло несколько новых приказов (Артиллерии, Провиантский, Адмиралтейский, Рукопашных дел, Преображенский и др.).

II. Реформа 1718 – 1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела 12 коллегий (табл. 1). Преобразование началось с Указа Петра от 11 декабря 1717 г. «О выбирании советников и асессоров».

Приказы были преобразованы потому, что тормозили осуществление задач государства в условиях начавшегося перехода от феодализма к капитализму (нечеткость функций, параллелизм в работе, несовершенство делопроизводства, волокита, произвол администраций и др.). Коллегии были созданы по образцу тех, которые существовали в Германии, Дании, Франции, Швеции. Коллегиальный способ решения дел был более прогрессивным, нежели приказной; в них более четко было организовано дело, вопросы решались гораздо быстрее.

Структура коллегии: присутствие, президент (вел заседание), вице-президент, 4 – 5 советников, 4 асессора. Имелась канцелярия коллегии, в которую входили секретарь, нотариус, регистратор, архивариус, переводчик, писцы. Коллегия подчинялась лишь царю и Сенату, а ей – местный аппарат. 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).

В отличие от приказов коллегии (за редким исключением) строились по функциональному принципу и наделялись компетенцией в соответствии с возложенными на них функциями. Каждая коллегия имела свой круг ведомств. Другим коллегиям запрещалось вмешиваться в дела, не подлежащие их ведению. Коллегиям подчинялись губернаторы, вице-губернаторы, воеводы, канцелярии. Нижестоящим учреждениям коллегии посылали указы, а в Сенат входили «доношениями». Коллегиям предо ставлялось право доносить царю о том, в чем они «усматривали государственную пользу». При коллегии состоял фискал, а позже прокурор, контролирующий их деятельность.

Количество коллегий не было постоянным. В 1722 г., например, была ликвидирована Ревизион-коллегия, но позже восстановлена. Для управления Украиной в 1722 г. была создана Малороссийская коллегия, несколько позже – Коллегия экономии (1726 г.), Юстиц-коллегия, Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел (около 1725 г.) и др. Руководили коллегиями (являлись их президентами) наиболее близкие сподвижники Петра I: А.Д. Меншиков, Г.И. Головкин, Ф.М. Апраксин, П.П. Шафиров, Я.В. Брюс, А.А. Матвеев, П.А. Толстой, Д.М. Голицын.

Таким образом, потребности внутриполитического развития и международного положения страны требовали дальнейшей централизации управления. Преобразование приказов как пережитка сословно-представительной монархии и введение коллегий явились важным этапом в формировании дворянско-чиновничьей абсолютной монархии в России. Коллегии просуществовали до 1802 г. и были упразднены в связи с дальнейшей централизацией государственного управления и введением министерств.

Годы правления Петра I отличаются его постоянными попытками вызвать к жизни самодеятельность населения. Однако целью таких преобразований всегда оставалось закрепощение всех его слоев различными видами налогов (их было до 60). Все общественные стремления императора подчинялись фискальным потребностям государства.

Крупнейшей административной реформой местного управления было создание губерний. Эта реформа совершенно изменила систему управления на местах. Ей был посвящен Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» от 18 декабря 1708 г. Согласно этому указу вся территория России была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами): Московская, Ингерманландская – позднее С.-Петербургская, Киевская, Смоленская, Архангельгородская – позднее Архангельская, Казанская, Азовская, Сибирская. В 1711 г. губерний стало 9, а в 1714-м – 11 (Астраханская, Нижегородская, Рижская). Это была первая административная реформа Петра. А.А. Кизеветтер подчеркивает фискальный характер этой реформы: «...каждая часть (регулярной армии. – Авт.) содержалась на сборы с населения соответствующей губернии, в

пределах которой она будет расквартирована... Собрать с губернии положенные по табели сборы и своевременно доставить их в соответствующие полки – в этом заключалась главная сущность, альфа и омега административных задач, возложенных на губернатора». К функциям губернатора присоединялись и другие обязанности – организация и деятельность суда и полиции. Губернская реформа укрепила власть помещиков на местах.

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 жизнь обратила названное начинание Петра в нечто прямо противоположное тому, о чем мечтал реформатор. Ландраты не избирались, а назначались из дворянства Сенатом или губернатором (последний подбирал нужных себе людей). Окружение губернатора ландратским советом не создавало никакого выигрыша для русского провинциального самоуправления. Ландраты не просуществовали и пяти лет, были ликвидированы. Губерния не стала самоуправляющимся общественным союзом.

С 1719 г. Петр приступил ко второй административной реформе, ибо первая, проводившаяся с 1708 г., в основном была завершена к 1719 г. В соответствии со второй реформой местного управления 11 губерний делились на 45 провинций, во главе которых были поставлены воеводы. Провинции делились на округа – дистрикты, куда камер-коллегия назначала таких руководителей, как земские комиссары. С 1724 г. с населения начинается взимание нового налога – подушной подати. Для сбора подушного налога учреждается институт выборных на 1 год местным дворянским обществом новых земских комиссаров. Это была вторая после ландратов попытка петровского законодательства повысить в местном управлении самодеятельность дворянства. Однако и институт выборных комиссаров просуществовал недолго: он столкнулся с ярко выраженным абсентеизмом местных дворян (их многие съезды не могли состояться из-за неявки дворян). Земский комиссар, передававший подушный сбор полковнику, попал в полную зависимость от последнего. Господство в губернии гражданской бюрократии (губернатор, воевода, земский комиссар) осложнилось еще господством военного полкового начальства. Под двойным давлением того и другого быстро замирали зародыши самоуправления. Под тяжестью фискальных обязанностей пребывала и сельская поземельная община – субъект самоуправления на селе (сбор податей, поставка рекрутов). В вотчинах, где управление основывалось на мирском (общинном) представительстве (сход крестьян, который избирал сельского старосту и его заместителей – лесных, земельных, сенокосных и т.п.). Наиболее четко проявился общественный дуализм общины как орудия вотчинного управления, с одной стороны, а с другой – как орудия защиты и сохранения интересов крестьян перед феодалом и царской администрацией.

Петровские реформы коснулись также и устройства управления торгово-промышленным населением городов. В фискальных интересах и в целях предоставления больших прав купечеству в 1699 г. была проведена городская реформа. Городское население было изъято из подчинения воеводам и передано

в ведение избираемых посадскими людьми бурмистров. Местные бурмистры подчинялись в Москве Бурмистерской палате, переименованной в Ратушу, которой был поручен также сбор всех косвенных (таможенных, питейных и др.) налогов с городского населения. Бурмистерская палата (с ноября 1699 г. – Ратуша), в которой заседали бурмистры из крупного московского купечества, выходила с докладом прямо к царю, минуя приказы, и была чем-то вроде Министерства городов и городских сборов. Она ведала всем посадским (торгово-промышленным) населением в судебных и торговых делах. В других городах учреждались земские избы с выборными бурмистрами. Они подчинялись Ратуше (Бурмистерской палате), а не воеводе и собирали и поставляли в Москву все государственные налоги, сборы и пошлины. Такова первая городская реформа Петра.

В 1720 г. была проведена вторая городская реформа – магистратская. 13 февраля 1720 г. в Петербурге на правах коллегии (министерства) был учрежден Главный магистрат. Он возглавил органы самоуправления всей страны. В Москве и других городах России учреждались магистраты по образцу Рижского и Ревельского парламентов. Вице-президентом Главного магистрата был назначен богатый купец И. Исаев. 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 это оказалось им не под силу. Слабость магистратов объяснялась почти полным отсутствием собственных средств. При Петре I города не имели источников дохода, так как сборы с лавок, пристаней, бань, харчевен и прочих оброчных статей поступали не в городскую кассу, а в государственную казну. Магистраты являлись соединительным звеном между администрацией и сходом жителей посада. Они оказались долговечными и были упразднены лишь в 1864 г. судебной реформой.

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.

Причины того, что Петру I не удалось разрешить во всей полноте столь занимавшую его проблему местного управления, А.А. Кизеветтер, например, видит в «добровольном абсентеизме» дворянства, почти поголовно занятого на военной службе и лишь случайно и мимолетно заглядывающего в свои родовые усадьбы: «Только раскрепощение общества и взаимное сближение сословий могло бы оживить самодеятельность русской провинции, но задачи этого рода были еще чужды эпохе Петра».

Лишенные условий для жизненного развития, введенные Петром органы местного самоуправления на практике превращались в орудие фискальной политики правительства и быстро бюрократизировались. В целом же реформы

центрального и местного управлений создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената в центре до воеводской канцелярии – в уездах.

Преобразования государственного управления, осуществленные Петром I, имели прогрессивное значение для России. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков. Сенат, например, действовал с 1711 по декабрь 1917 гг., т.е. 206 лет, синодальное устройство православной церкви оставалось неизменным с 1721 до 1918 г., т.е. немногим менее 200 лет; система подушной подати была отменена лишь в 1887 г., т.е. 163 года спустя после ее введения в 1724 г. Столь же долгая судьба была уготована и многим другим реформам Петра Великого: созданные им институты государственной власти оказали заметное влияние на все стороны общественной жизни.

На ход преобразований накладывала неизгладимый отпечаток личность Петра, решительного, нетерпеливого, порывистого, стремительного, склонного к насилию, физической расправе. Нововведения осуществлялись в России и до него. Но только Петр придал им невиданный размах, небывалые темпы, круто повернул к Западу. Человек большого ума и кипучих страстей, твердого характера и колоссальной энергии, Петр I отказался от византийского великолепия своих предшественников. Во главе страны стал царь-мастеровой, в котором в то же время проступал «нетерпеливый и самовластный помещик» (А.С. Пушкин), приверженец кнута и произвола. Всегда Петр I действовал как царь-самодержец, до конца уверовавший в чудодейственную силу государственного принуждения.

К концу 20-х гг. XVIII в. стали очевидны как фантастически ободряющие, так и ужасающие последствия петровского правления. Россия встала перед выбором дальнейшего пути. К этой критической точке Россию подвел сам Петр. В свое время М.М. Сперанский так определил политическое значение эпохи Петра: «Петр Великий во внешних формах правления ничего решительно не установил в пользу политической свободы, но он отверз ей двери тем самым, что открыл вход наукам и торговле».

В ходе петровских реформ к активной политической жизни были также вызваны люди, которые дышали уже иным цивилизационным воздухом и должны были уже рано или поздно поставить под сомнение политические рычаги, используемые Петром I для достижения своих грандиозных замыслов по превращению России в подлинно европейскую державу. Первые признаки этого мы видим в оппозиции Петру I со стороны его сына, царевича Алексея, и поддерживающих его некоторых ближайших сподвижников Петра I. Все они были уничтожены царем. Чудом спасшийся сторонник Алексея Д.М. Голицын стал членом высшего государственного учреждения России 1726 – 1730 гг. – Верховного тайного совета. «Верховники» во главе с Д.М. Голицыным разработали «кондиции» (условия), которые приняла царица Анна Ивановна (1730 – 1740 гг.). Без согласия Верховного тайного совета императрица не могла назначать себе наследника, начинать войну и заключать мир, вводить новые налоги, расходовать государственные средства, раздавать земли и др. Это было одно из первых в истории России значительных ограничений самодержавия. В

«кондициях» «верховников», продолжавших дело царевича Алексея, можно видеть конституционные проекты России.

Прежде чем рассматривать государственный аппарат Российской империи 20 – 60-х гг. XVIII в., необходимо хотя бы кратко осветить историческую обстановку, вызывавшую изменения в области управления страной. Появление новых властных структур обусловливалось социально-экономическим и политическим развитием России II четверти XVIII в.

В истории Российской империи период с 1725 по 1762 г., по меткому определению известного историка В.О. Ключевского, назван «эпохой дворцовых переворотов». За 37 лет было три переворота с участием феодальной аристократии и гвардии. Свергались не только могущественные правители (фавориты), управлявшие страной, но и императоры. Это было сложное время, когда после смерти Петра I в январе 1725 г. началась борьба придворных дворянских группировок за власть. Элитных групп было две: старая родовитая аристократия (Д.М. Голицын, В.Л. и А.Г. Долгорукие, П. Апраксин, Г.И. Головкин) и новое дворянство (А.Д. Меншиков, П.И. Ягужинский, П. А. Толстой и другие «птенцы гнезда Петрова»), выдвинувшееся по службе. С начала 30-х гг. XVIII в. усилилась и третья немецкая группа (Э.И. Бирон, А.И. Остерман, Б.К. Миних).

Каждая группировка имела своего претендента на престол и в случае победы получала высшие государственные должности, привилегии и поместья. В России престол передавался по наследству старшему сыну или царь избирался Земским собором. Петр I отменил это положение и в 1722 г. объявил новый «Устав о наследии престола», по которому император сам указывал наследника. Он мог завещать престол любому члену семьи Романовых и даже не кровному родственнику.

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 за себя и свое потомство. Елизавета не признавалась наследницей престола как незаконнорожденная (до оформления брака Петра с Екатериной).

Оставалось два претендента на престол – Петр Алексеевич, сын царевича Алексея и Шарлотты, за которым стояли представители родовитой знати Голицыны, Долгорукие, и Екатерина – вдова Петра I. Петр Алексеевич был прямым потомком царской династии. Екатерина – чужестранка низкого происхождения, но она коронована императрицей еще при жизни Петра. Екатерину поддерживала новая группа дворян во главе с Меншиковым, Толстым, боявшаяся воцарения внука Петра I, ибо была повинна в смерти царевича Алексея. Екатерина могла быть отправлена в монастырь, как первая жена Петра I Евдокия Лопухина.

Спор между соперничавшими вельможами решила гвардия, ставшая на сторону Екатерины. Русский престол заняла Екатерина I. Но борьба за власть не только не прекратилась, но и усилилась. Главную роль в государстве стал играть

честолюбивый князь А.Д. Меншиков. Началась эпоха дворцовых интриг, перераставших в заговоры, выдвигались фавориты при женском правлении и малолетних государях. Происходила смена властных структур. Дворцовые перевороты становились способом разрешения противоречий между правящей верхушкой и господствующим сословием. За небольшим исключением, почти весь XVIII в. престол занимали женщины-императрицы.

Власть Екатерины I установилась в форме абсолютной монархии. Абсолютизм окончательно оформился в первой четверти XVIII в. Еще при Петре I государь объявлялся самодержавным монархом. Неограниченный характер власти монарха в России во второй четверти этого века продолжал укрепляться. Эволюцию системы управления страной следует рассматривать в непосредственной связи с российским абсолютизмом. В феодальном обществе все более проявлялись признаки развития капиталистических отношений, что не могло не сказываться на организации управления. Существуют различные определения абсолютизма. С точки зрения правоведов, абсолютизм есть монархия, в которой власть государя абсолютна, не ограничена никакой высокой властью или органом народного представительства.

При Екатерине I и далее существовал порядок, при котором все государственные учреждения – высшие, центральные и местные, законосовещательные, исполнительные и судебные – имеют свой единственный источник в лице императора. Вся полнота государственной власти была сосредоточена в руках одного человека, хотя внешне выглядело так, как будто некоторые высшие органы власти действовали самостоятельно или принимали решения коллегиально в присутствии императора. На деле же такие решения имели только совещательный характер.

На формирование органов власти оказывали влияние уже укрепившиеся признаки абсолютизма – наличие регулярной армии, бюрократии, организованной финансовой системы, развивавшихся товарно-денежных отношений. Вырабатывались административные правила деятельности управленческих структур. Высшие органы власти, действовавшие от имени государынь, являлись опорой абсолютизма. Личность носителя абсолютной власти имела огромное значение. Однако преемники Петра I были малообразованными, слабыми правителями, мало интересовавшимися делами государства. Некоторое исключение представляла Елизавета Петровна, в середине века проявившая черты «просвещенной» государыни. Она благосклонно относилась к развитию просвещения, науки, отменила смертную казнь.

Положение Екатерины I на троне было шатким. Дворянская аристократия оставалась недовольной. Меншиков, Толстой, Апраксин посоветовали Екатерине учредить специальный орган, который бы возвышался над всеми государственными учреждениями империи. 8 февраля 1726 г. был создан Верховный тайный совет, ставший главным правительственным органом при императрице. В состав этого совета вошли А.Д. Меншиков (фактически глава совета), П.А. Толстой, Г.И. Головкин, Ф. М. Апраксин, А.И. Остерман (немец, начавший службу в России при Петре I), Карл Голштинский – муж дочери Петра

I Анны и наиболее видный представитель старой знати Д.М. Голицын. Вклю чением в состав последнего Екатерина I надеялась примирить обе группировки дворян. Но этого не произошло.

Став высшим учреждением в государстве, Верховный тайный совет ведал всеми важными внутренними и внешними делами. В его функции входило назначение высших чиновников, финансовое управление, отчетность ревизионной коллегии. Совету подчинялись три важнейшие коллегии – военная, адмиралтейская и иностранная. Центральный орган – Тайная канцелярия, созданная при Петре I, в 1726 г. ликвидируется, и контрольно-розыскные и надзорные функции переходят к Верховному тайному совету.

Сенат, провозгласивший Екатерину I самодержавной императрицей, ею же 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 (доношения). Совету подчинялись Главная полицеймейстерская канцелярия и Преображенский приказ.

Члены Верховного тайного совета («верховники») заверяли Екатерину I в том, что она одна является главой этого совета. Фактически Верховный тайный совет, обладая широкими полномочиями и имея высокое положение в государстве, подменял императрицу. Указ от 4 августа 1726 г. разрешал подписывать все законы или Верховному тайному совету, или императрице. Малограмотная Екатерина I не имела склонности и желания лично управлять государством. Недолго она царствовала и 6 мая 1727 г. умерла в возрасте 43 лет.

7 мая того же года на престол по завещанию Екатерины I был возведен двенадцатилетний Петр II – внук Петра I. Высокопоставленные вельможи продолжали борьбу за власть и влияние при дворе. Меншиков по-прежнему распоряжался в Верховном тайном совете и руководил действиями царя, опекая его. Желая стать тестем царя, всесильный Меншиков стремился женить Петра II на своей дочери. Но хитроумный Остерман, мастер интриги, поддерживал у царя недоверие к Меншикову. Петр II отказался от брака с дочерью Меньшикова и сблизился с семьей Долгоруких, где тоже была невеста. В сентябре 1727 г. Меншиков был арестован и низложен по решению Верховного тайного совета. Его выслали в Сибирь после четырехмесячного фактически самовластного управления государством. Могущественный временщик был свергнут.

Князья Долгорукие стали новыми временщиками. Петр II большую часть времени проводил на охоте, которая стала его страстью. Английский посланник Клавдий Рондо в то время отмечал, что «вблизи государя нет ни одного человека, способного внушить ему надлежащие, необходимые сведения по государственному управлению». Малолетний царь не управлял страной. В ноябре 1729 г. он был обручен с Екатериной Долгорукой. Но свадьбе не суждено было состояться. 19 января 1730 г. Петр II умер.

При Петре II вся власть была сосредоточена в руках Верховного тайного совета, в состав которого вошли А.Г. и В.Д. Долгорукие. Они и Голицын были руководителями совета, состав которого изменился. Из вельмож петровского времени в нем остался только Остерман. В совете усилилась партия

аристократии. Царь мог не считаться с советом, предписывать ему свою волю, но он часто отсутствовал.

Петр II не оставил завещания. По завещанию Екатерины I престол переходил (если у Петра II не будет наследников) Анне – старшей дочери Петра I с ее потомками, а затем Елизавете с ее потомками, потом Наталье Алексеевне (сестре Петра II). Ко времени смерти Петра II Наталья умерла. У Анны в 1728 г. родился сын (будущий Петр III), которому и мог перейти престол, так как его мать тоже умерла. Но «верховники» о них не думали. Долгорукие пытались возвести на престол невесту Петра II Екатерину Долгорукую, для чего подделали завещание Петра II в пользу невесты. Но этот план провалился. Борьба за власть продолжалась.

Вопрос о преемнике престола решал Верховный тайный совет, который отверг все кандидатуры и остановил свой выбор на вдовствующей герцогине курляндской Анне Ивановне – дочери брата Петра I, долго жившей в Митаве и не имевшей поддержки в России. Тайно Д.М. Голицын с В. Л. Долгоруким составили и послали в Митаву «кондиции» – условия вступления Анны Иоанновны на престол, которые она подписала. «Кондиции» ограничивали самодержавную власть царицы и ставили ее под контроль Верховного тайного совета.

Без согласия Верховного тайного совета императрица не должна была решать вопросы войны и мира, проводить назначения выше полковника, расходовать денежные средства, давать вотчины, назначать себе преемника, выходить замуж. Во время воцарения Анны в Совете было четверо Долгоруких, двое Голицыных, канцлер Головкин и Остерман. Таким образом, из восьми лиц шесть принадлежали к старой русской знати. Анне Иоанновне запрещалось привозить в Россию своего фаворита Э.И. Бирона.

15 февраля 1730 г. Анна прибыла в Москву, где собрались сановники, духовенство, значительная часть шляхетства (со времен Петра I так называлась масса дворян вне служебных должностей), выступившие против ограничения власти императрицы, так как опасались усиления «верховников». Ограничительные обязательства были прочитаны собравшимся. Шляхетству позволили подать свои мнения в Верховный тайный совет о новом государственном устройстве, и оно составило 12 политических проектов, из которых наиболее обстоятельный принадлежал историку Татищеву. Шляхетство требовало увеличения числа членов Совета и назначения их по выбору всего дворянства.

«Верховники» приняли проекты, но не намеревались делиться властью с шляхетством. «Затейка» Верховного тайного совета с ограничением власти императрицы была разрушена не Анной, а шляхетством. «Верховники» хотели заменить самодержавие аристократическим правлением, но не имели возможности силой поддержать свои планы. Среди шляхетства было много военных, но они, восстав против олигархии, не имели определенного плана государственного переустройства. Делегация от шляхетства (гвардейские офицеры) 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. Превратив проекты шляхетства во всенародную просьбу, Анна разорвала «кондиции» и вступила на престол как самодержавная императрица. Абсолютная монархия продолжала развиваться по пути сохранения самодержавной власти.

4 марта 1730 г. был упразднен Верховный тайный совет. Произошли изменения в высших органах власти. Сенат продолжал действовать, но права его полностью не были восстановлены. Анна не проявляла способностей и желания управлять страной. Всю работу по управлению взяли на себя опытные администраторы – члены вновь созданного осенью 1731 г. Кабинета министров: канцлер Г.И. Головкин, вице-канцлер А.И. Остерман, князь А . М . Черкасский. Из этих трех лиц и состоял Кабинет, созданный «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел». Вначале Кабинет министров имел только управленческую функцию, но с ноября 1735 г. этот властный орган получил широкие полномочия и законодательные права. Три подписи кабинет-министров заменяли подпись императрицы. Кабинет министров сковывал действия Сената. Видную роль в управлении играли П.И. Ягужинский и затем сменивший его А.П. Волынский. Фаворит Анны Бирон стал герцогом курляндским и всесильным человеком в Российском государстве. Фаворитизм являлся одним из средств поддержания неограниченной власти слабых императриц.

Царствование Анны Ивановны рассматривается историками (Ключевский, Платонов и др.) как одна из самых мрачных страниц правления за всю историю дома Романовых. В годы бироновщины влияние иностранцев на русский двор стало значительным. На высокие должности государственного управления выдвигались иностранцы, преимущественно немцы. Остерман через решения Кабинета министров проводил волю Бирона. Это вызывало недовольство дворянства. Судьба престола часто зависела от временщиков. «Убирать» их нередко приходилось тоже с участием гвардии. Устранение Меншикова от власти фактически означало переворот. То же наблюдалось и во время вступления Анны Ивановны на престол, когда были побеждены «верховники».

Анна Ивановна назначила себе преемника – сына своей племянницы Анны Леопольдовны – полутора месяцев от роду Ивана Антоновича. Регентом при нем стал Бирон. В октябре 1740 г. Анна Ивановна скончалась. Через 22 дня Бирон был низложен фельдмаршалом Минихом в пользу правительницы Анны Леопольдовны.

Опираясь на гвардию, при поддержке П. Шувалова, М. Воронцова, А.Г. Разумовского на престол 25 ноября 1741 г. вступила Елизавета Петровна. Очередной дворцовый переворот успешно завершился. Иван Антонович вместе с Анной Леопольдовной были низложены и отправлены в крепость. Был арестован и отец царя-младенца Антон Ульрих Брауншвейгский.

По оценке современников, Елизавета имела данные для успешного правления. Некоторые из них считали, что она «образцовая монархиня, в которой соединены были все свойства великой государыни и правительницы, хвалы достойной». Однако отмечалась и ее любовь к удовольствиям. Ее фавориты (А.Г. Разумовский, И.И. Шувалов и др.) отличались скромностью и

непритязательностью, отказывались от высоких чинов и больших денежных вознаграждений. Шувалов покровительствовал науке и просвещению. Годы правления Елизаветы характеризуются ростом патриотизма. Она удалила иностранцев с ряда государственных постов. Все это не могло не сказаться на организации управления.

Указом от 12 декабря 1741 г. Елизавета восстановила «петровское детище» – Сенат в значении высшего государственного органа и ликвидировала стоявший над ним Кабинет министров, имевший особые полномочия. Вместо него велено было «иметь при Дворе Нашем Кабинет в такой силе, как был при... Петре Великом».

Таким образом, восстанавливалась петровская личная императорская канцелярия – Кабинет, который должен был принимать документы на имя монарха, оформлять указы за его личной подписью, объявлять высочайшие повеления и руководить финансовой стороной дворцового хозяйства. Во главе этого учреждения стоял И.А. Черкасов, когда-то служивший в петровском Кабинете.

Часть дел бывшего Кабинета министров стал решать Сенат, а другая часть поступала в личное ведение императрицы. Дела шли в ее личную канцелярию Кабинет ее величества. На рассмотрение Елизаветы поступали доклады различных ведомств, Сената, рапорты генерал-прокурора. Указы издавались только за личной подписью императрицы.

Создание такого высшего органа правления страной, как личная канцелярия, свидетельствует о желании Елизаветы взять правление в свои руки и укрепить значение самодержавной власти.

Проводимая реформа высших государственных органов в 40 – 60-е гг. XVIII в. повысила роль монарха в системе абсолютизма. Государыня решала не только важные государственные вопросы, но и мелкие. Для принятия государственных решений Елизавета нуждалась в консультациях высших чиновников, составлявших элиту в управлении России. Поэтому она восстановила петровское «установление» – чрезвычайные совещания высших сановников для обсуждения наиболее сложных проблем, особенно в области внешней политики. Такие совещания при Елизавете официально назывались «конференциями», а их участники – «конференцминистрами». Собирались они нерегулярно.

«Конференции» по обсуждаемым вопросам собирали письменные мнения министров, составлялись протоколы заседаний. Мнения рассматривались и утверждались императрицей. Во время Семилетней войны в 1756 г. была учреждена «Конференция» при высочайшем дворе (как чрезвычайный высший орган), первоначально занимавшаяся обсуждением международной политики и ведением войны. Позже «Конференция» сосредоточила в своих руках и руководство внутренним управлением государства.

Черкасов принимал поступавшие на имя Елизаветы доклады и донесения Сената, Военной и Адмиралтейской коллегий, Коллегии иностранных дел и других учреждений, многочисленные челобитные о милосердии. Делами в государственных учреждениях занимался и В.И. Демидов. К управлению делами государственных учреждений Елизавета стремилась готовить кадры из русских

дворян. При назначении иностранца на любую должность она спрашивала: «Разве нет у нас русского?» И приказывала: «Надо лучше искать способных русских людей, а иностранцев приглашать только в крайнем случае».

В отечественной литературе прошлых лет Елизавета Петровна характеризуется как самодержавная правительница, выражавшая симпатии своей национальной почве, народу, воспринимавшая иностранную культуру без рабского поклонения. Она покровительствовала развитию национальной литературы, журналистики, театра, науки, открытию гимназий и первого университета в России. Не без оснований бытуют утверждения, что Елизавета Петровна бросила в русскую почву зерно, из которого вырос «екатерининский век».

Елизавета Петровна умерла 25 декабря 1761 г. Ее преемником стал Карл-Петр-Ульрих (Петр III) – внук Петра I (сын его дочери Анны) и внучатый племянник Карла XII , прибывший в Россию еще в 1742 г.

Дворцовые перевороты, имевшие место в истории России второй четверти XVIII в., вели к смене царствующих особ. Главные заговоры перемежались с «малыми переворотами», когда свергались с постов высокие чиновники, принадлежавшие к элите общества, кабинет-министры, министры, фавориты и видные губернаторы. Так, в 1727 г. был свергнут и отправлен в ссылку А.Д. Меншиков, где он и умер в 1730 г., подобная участь постигла князей Долгоруких, из которых четверо казнены. Д.М. Голицын умер в Шлиссельбургской крепости. В 1739 – 1740 гг. арестован А.П. Волынский – кабинет-министр, выразивший недовольство иностранным засильем. Он тайно составил «Генеральное рассуждение о поправлении внутренних государственных дел». Главные идеи Волынского сводились к переустройству государственного управления, «чтобы свои природные министры со временем были», а все должности в государственном аппарате от канцеляриста до сенатора заполнялись дворянами. Для этого надо было командировать дворянских детей за границу обучаться. И 30 учеников были направлены за рубеж для приобретения навыков и знаний.

По требованию Бирона Волынский и вместе с ним патриотически настроенные должностные лица – придворный архитектор П.М. Еропкин, горный инженер Хрущев, президент Коммерц-коллегии П.И.Мусин-Пушкин, обер-прокурор Сената Ф.И. Сойкин и другие были арестованы, приговорены к казни или ссылке. Волынский был четвертован.

При преемниках Петра I государство все более оформлялось как полицейское. Для устрашения дворянской оппозиции и ее ликвидации при Анне Ивановне и правящей «немецкой партии» действовал политический сыск. Людей приводили в застенок генерала Ушакова не только по политическим мотивам, но и из-за слухов и сплетен о жизни царицы и ее окружения. Наказанию подвергались государственные чиновники всех рангов и нередко их семьи. Смена временщиков или высокопоставленных служащих вела к их уничтожению. На допросах применялись пытки. Особенно свирепые приговоры выносило Генеральное собрание, являвшееся высшим судом, которое рассматривало политическую оппозицию как притеснителей императрицы.

Серия «малых переворотов» продолжалась и во время Елизаветы Петровны. В 1748 г. был арестован фаворит Лесток, в 1758 г. свергли канцлера А.П. Бестужева-Рюмина. При Елизавете существовала Тайная канцелярия, которая в 40 – 60-е гг. XVIII в. вела расследование слухов, порочивших царицу. В ссылку была отправлена Анна Леопольдовна с семьей. Суд приговорил к ссылке главных политических противников Миниха, Левенвольде и Остермана, осторожного дипломата и интригана, начавшего службу еще при Петре I и удержавшегося у власти при трех императрицах. В годы царствования Анны Ивановны были заведены две тысячи политических дел, а во время Елизаветы Петровны – пять тысяч. Существовавшая с 30-х по 60-е гг. XVIII в. Канцелярия тайных розыскных дел была перегружена следственной работой. Расправа над всеми недовольными производилась независимо от социального положения и значения высокого лица в государстве.

Полицейский стиль регламентировал всю деятельность государственного аппарата. Волынский был признанным эрудитом в области истории и теории государственного управления, разработал план административных реформ, направленных на улучшение положения России. И ничто ему не помогло. Он был физически уничтожен. С воцарением Анны Ивановны и появлением ее фаворита Бирона полицейская регламентация усилилась во всей системе управления. Началось жестокое преследование всякого инакомыслия. От чиновников всех органов власти требовалось строгое подчинение без рассуждений. Многие вельможи пострадали только из-за неосторожного намека на чрезмерную слабость царицы к немцам. При Елизавете хотя и продолжала действовать Тайная канцелярия, но полицейский режим заметно ослаб в исполнительно-распорядительной системе власти. Она отменила смертную казнь, что в определенной степени расковывало действия чиновничьего аппарата. Однако ссылки и заключения в крепость продолжались. В Якутию был сослан вице-канцлер М. Головкин; сын Миниха 20 лет провел в ссылке. Но «политическая смерть» (лишение всех прав и имени ссыльного) уже не повторялась.

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 император (императрица). За ним следовали высшие государственные учреждения – Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция при высочайшем дворе, действовавшие в разное время. Что касается Сената во главе с генерал-прокурором, то его положение несколько раз менялось. Этот орган власти должен был подчиняться только императору, но, как мы уже говорили, в определенные периоды он зависел от высших государственных учреждений.

Значение Сената падало, в какое-то время снова повышалось, но ненадолго. На деле Сенат занимал положение центрального органа с обычными исполнительными функциями. После Петра I его преемники отступили от устройства центрального управления. Вместо Сената они поставили Верховный тайный совет и этим свели его на уровень коллегии. Должность генерал-прокурора, «ока государева», ликвидировали. В 30-е гг. XVIII в. права Сената

были восстановлены. В его структуре появилось 5 департаментов с разными административными полномочиями. Но вскоре над Сенатом был поставлен Кабинет министров, и Сенат снова утратил свое былое значение. Он перестал быть органом надзора за государственным аппаратом. Из его ведения ушло и руководство деятельностью многих коллегий. Он превратился в орган исполнения распоряжений высших государственных учреждений и как апелляционная инстанция рассматривал судебные дела, решения губернаторов, воевод. Была восстановлена должность генерал-прокурора, на которую был назначен (в качестве исполняющего обязанности) П.И. Ягужинский, в 1740 г. замененный князем Н.Ю. Трубецким. Сенат в этот период был исполнительным органом, находившимся под контролем высших Совета и Кабинета.

С 40-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. Но за Сенатом сохранилось руководство государственным аппаратом по управлению.

К середине XVIII в. аппарат Сената усложнился. В его состав вошло несколько новых учреждений по финансовой, кредитной, торговой системмам, управлению Московским университетом. Особенно значительной была созданная в 1755 г. Главная межевая канцелярия для руководства межеванием. Петровскому Сенату не принадлежала законодательная функция, он был только административно-судебным органом; елизаветинский Сенат казался даже законодательным учреждением, так как его указы часто по существу своему являлись законодательными актами.

Большую группу центральных государственных учреждений второй четверти XVIII в. составляли коллегии, управлявшие отдельными (специальными) хозяйственными и общественными вопросами. В структуру коллегий входили департаменты, экспедиции, постепенно добавлялись канцелярии и конторы. Штаты разрастались, укреплялся принцип единоначалия, прибавлялись советники и асессоры. Хотя в 1727 г. число чиновников и было сокращено вдвое, в дальнейшем оно опять увеличилось. В это время колебалось и общее количество коллегий. Оно также то сокращалось, то возрастало. Это свидетельствовало о неустойчивости внутренней политики и нестабильности государственного управления. Более устойчивыми были три коллегии: Иностранная, Военная, Адмиралтейская. Существовали еще девять коллегий: Главный магистрат, Вотчинная, Камер-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Штатс-коллегия, Ревизион-коллегия, Юстиц-коллегия, Коммерц-коллегия и Синод – духовная коллегия.

Возрастающие задачи государства, развитие промышленности, торговли, обострение классовых противоречий вели к организационным перестройкам центральных государственных органов и изменению их полномочий. Чтобы удешевить содержание государственного аппарата, некоторые коллегии объединялись. Например, Коммерц-коллегия, ведавшая приходом, а Штатс-коллегия – расходом денежных средств, соединились в одно. В 1727 г. Мануфактур-коллегия была соединена с Коммерц-коллегией. В 1731 г.

уничтожена Берг-коллегия, что нанесло ущерб развитию горных заводов. Часть коллегий восстанавливалась или вновь создавалась в 40 – 60-е гг. XVIII в. Изменениям подвергались многие ведомства и канцелярии. Все более проявлялась нестабильность элементов государственного механизма на уровне центрального управления.

Относительная стабильность сохранялась в органах безопасности режима, а также в учреждениях, обеспечивавших сбор налогов и податей в государственный бюджет. Сыскным и судным учреждениям уделялось большое внимание со стороны правительства. Постоянно действующими оставались полицейские учреждения. 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 40-е гг. XVIII в. были восстановлены некоторые коллегии как самостоятельные центральные учреждения, до этого объединенные по родственным вопросам в одну управленческую структуру. Самостоятельными стали Берг-коллегия и Мануфактур-коллегия, а также Главный магистрат. Для проверки дворянских прав на землю, выяснения «подлинного шляхства» была разработана «Инструкция о Генеральном межевании», которой руководствовался управленческий аппарат. В рассматриваемый период истории России активно действовали и такие управленческие учреждения, как Сибирский приказ, Печатная контора, Ямская канцелярия с конторами, Раскольничья контора, Соляная контора и др. Особое место занимала Главная Дворцовая канцелярия, занимавшаяся придворными, штатами и хозяйством.

Оформившаяся к середине XVIII в. коллегиальная система управления была пестрой. Ее центральные государственные учреждения (коллегии, приказы, канцелярии) различались структурой и полномочиями. Коллежская система находилась в состоянии кризиса. Но вместе с этим в центральных органах управления появлялись новые принципы их организации и действия.

Система местных учреждений была подвергнута значительным изменениям. Это объяснялось необходимостью укрепления дворянского государства в 20 – 30-е гг. XVIII в. когда разразился острый финансовый кризис и недовольство масс усилилось. Перестройка органов управления на местах проводилась в интересах помещиков. В 1727 г. фактически была ликвидирована (или резко сокращена) петровская дорогостоящая система местных учреждений. В условиях господства в стране феодально-крепостнических производственных отношений, при отсутствии буржуазии как класса (она только зарождалась), существовании полицейских форм в государственном строе было трудно осуществить заложенные Петром принципы организации местного государственного аппарата, отделить суд от администрации, надзор – от исполнительной власти, финансовое управление – от полиции. По манифесту от 9 января 1727 г. штаты местных органов сокращались. В нем говорилось: «...Умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной». На территории местной административной

единицы концентрировалось много управленческих единиц, функции которых часто переплетались.

В конце 20-х гг. XVIII в. была проведена областная контрреформа, ликвидировавшая ряд административных единиц. Сокращение управленческого аппарата в провинциях было довольно жестким, по примеру центральных коллегий, где штат доводился до минимума в 6 персон – президент, его заместитель, два советника и два их помощника (асессора). И эти чиновники в половинном составе должны были находиться «при делах», а другая половина в отпуске – без жалованья. Проводя новую реформу местного управления, центральная власть руководствовалась таким мотивом: «в делах непорядки... в даче жалованья напрасные убытки». На местах власть сводилась только к одному воеводе. И при единоличной власти нижние чиновники не имели жалованья и содержались за счет подношений населения.

Основной ячейкой на местах являлась губерния во главе с губернатором, полномочия которого резко возросли. Он даже имел право утверждать смертные приговоры. Отделения административной власти от судебной не произошло. В городах и уездах власть принадлежала воеводам. В августе 1726 г., еще до проведения контрреформы местного управления, проводилась первая в России сенаторская 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. Но ревизия оказалась безрезультатной, так как материалы передали в высшие органы власти, а Матвеев отстранили от должности.

Схема местных властных учреждений выглядела следующим образом: губернатор с губернской канцелярией, закрепленной инструкцией от 12 сентября 1728 г., позволившей взамен ликвидированных многих контор и старых канцелярий несколько расширить штат служилых людей при местном начальстве, далее стояли воевода в провинции и его канцелярия, ниже – воевода в уезде тоже с небольшой канцелярией.

Перестройка системы местного управления установила строгую последовательность подчинения. Воевода уездный подчинялся только непосредственно провинциальному воеводе, а последний – губернатору. Установилась строгая иерархия в подчинении государственных учреждений на местах. В это время Россия делилась на 14 губерний, 47 провинций и более 250 уездов. В последующие десятилетия административное деление страны не намного изменилось.

После ликвидации Главного и городских магистратов управление городами перешло в руки воевод. Органами управления стали ратуша с исполнительными функциями и посадский сход. Елизавета восстановила магистраты и управление городами снова изменилось.

Компетенция губернаторов и воевод была ограничена практическими задачами. В их обязанность входили исполнение законов и распоряжений верховной власти, Сената и коллегий, охрана порядка на своей территории, борьба с разбоем, содержание тюрем 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.

Вновь начавшие действовать с 1743 г. магистраты были подчинены губернаторам и воеводам и также были включены в общую систему централизации власти. В 60-е гг. XVIII в. воеводы менялись через 5 лет.

Губернаторов назначали на неопределенный срок. Складывалась иерархия уровней управления, учреждений и занятых в них чиновников. Определялось материальное положение различных групп бюрократии, постепенно увеличиваются ряды этого слоя в обществе. 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 30-х гг. XVIII в. было учреждено дворянское училище – Шляхетский корпус, имевший значение в подготовке будущих государственных служащих. Такая служба в дальнейшем становится привилегией дворян. Корпус кадетов готовил (с «малых лет») офицерские чины из дворянских детей. Для высших, центральных и низших органов власти требовались подготовленные российские кадры служащих. С этой целью лучшие ученики кадетского корпуса направлялись для продолжения учебы в Германию, Англию и другие страны.

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 20 – 40-е гг. XVIII в. правительство было вынуждено расширить социальную базу для комплектования государственных служащих. Был разрешен прием в канцелярские служители детей духовенства, а потом и купечества. В течение 5 лет юнкера обучались в Сенате, Синоде и коллегиях, чтобы стать канцелярскими служителями. Квалифицированных кадров для гражданской службы было недостаточно. Смотр коллегии юнкеров в 1740 г. показал, что из 64 человек только 9 имели способности и желание быть на гражданской службе в системе органов управления. Остальные оказались «неспособными к наукам» или стремились к военной службе.

В середине XVIII в. правительство Елизаветы Петровны активно влияло на процесс формирования бюрократии. Приняли меры к закреплению состоявших на службе канцелярских служителей и их детей. Подавляющее большинство секретарей к тому времени были разночинцами. Число потомственных дворян среди чиновников сократилось. Для исправления положения в 1750 – 1754 гг. было приостановлено назначение в секретари лиц недворянского происхождения, ужесточен контроль за обучением юнкеров – кандидатов на замещение секретарских должностей разного уровня.

Во второй четверти XVIII в. происходили изменения в положении церкви. Новые политические взаимоотношения абсолютистского государства и церкви

требовали правовой регламентации имущества и правового статуса духовенства. Менялось церковное управление. Уже в первой четверти этого века взамен патриаршества были учреждены Духовная коллегия или Святейший правительствующий Синод. Эти церковные органы продолжали действовать в 20 – 60-е гг. Решался вопрос об административной власти епископов, местных церковных управлений. Церковная организация стала частью государственного аппарата. Синод находился в подчинении Верховного тайного совета, который посылал церковному органу указы.

Духовная коллегия была переименована в Синод, статус которого стал близким к Сенату. В 1726 г. появился проект разделения Синода на два департамента: первый состоял из духовных лиц и ведал богослужебными делами, второй комплектовался из светских чиновников, решавших судебные и административно-хозяйственные вопросы. Этот проект насаждал бюрократизацию церковного управления.

По указанию Синода Анна Ивановна на молебне была провозглашена самодержицей. Однако впоследствии репрессиям подверглись и некоторые высшие церковные иерархи, члены Синода. 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 (по бракоразводным делам) и т.д. При возглавлявшем епархию архиерее вместо духовного правления была создана коллегия из белого и монашествующего (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. разрабатовала положение о церкви, затронувшее ряд существенных вопросов православия. Роль церкви и духовенства в государстве возрастала. Церковь занимала большое место и в государственном управлении.

При дворцовых переворотах и смене правителей сущность абсолютной монархии не менялась. Одной из основных причин переворотов являлись противоречия в среде господствовавших группировок дворян. Дворянство являлось социальной опорой абсолютной монархии, поддерживало самодержавие в борьбе со старой аристократической знатью.

Во второй четверти XVIII в. господствует тенденция к укреплению абсолютизма. Но вместе с этим проявилось и стремление группы представителей высшей знати ограничить права императрицы в свою пользу. Так действовали «верховники». Эти попытки не нашли поддержки среди дворян. При неограниченной монархической форме власти государственный аппарат менялся. Со времени Екатерины I и до конца правления Елизаветы несколько раз изменялись высшие органы власти, центральные и местные учреждения. Во властных структурах государства имела огромное значение личность абсолютного монарха.

Поскольку императрицы (некоторое исключение представляла Елизавета Петровна) или возведенные на престол дети были слабыми личностями, то за них правили фавориты и приближенные из старой или новой знати. Вследствие частых смен лиц, стоявших во главе государства, высшая власть слабела.

Государство этого времени вошло в историю как полицейское. Появилась профессиональная полиция. Государственные органы власти вмешивались во все стороны жизни общества, все регламентировались. Усилились централизация и бюрократизация всей системы государственного управления. Все больше проявлялась сословно-социальная ориентация политики правительства в формировании бюрократии.

Издаваемые царские указы, вся управленческая система в эти годы носили продворянский характер. Основные задачи государственного управления решались в интересах дворянства, обеспечивали расширение его прав и привилегий. Дворянам отменили служебные повинности, введенные в начале XVIII в.

Законодательская и управленческая деятельность преемников Петра I была направлена на усиление крепостнической системы. Помещикам давалось право самим определять меру и способ наказания крестьян за «побег» и «продерзости», ссылать их в Сибирь на поселение.

«Бироновщина», засилье иностранцев в органах власти и управления были ликвидированы с воцарением Елизаветы Петровны.

Социально-экономические и политические условия развития России 20 –60-х гг. XVIII в. требовали преобразований в области властных структур и их совершенствования. Но при довольно быстрых заменах властителей не могли продолжаться крупные реформы петровского времени.

Стране нужна была крепкая власть, которая бы обеспечила экономическую и политическую стабилизацию, способствовала бы прогрессу во внутренней и внешней политике.

Череда дворцовых переворотов 1725 – 1762 гг. ослабила российскую государственность, все уровни управления. Отрицательно сказались насильственное смещение Екатериной II Петра III , его убийство в 1762 г.; смерть в Шлиссельбургской крепости (1764 г.) объявленного императором еще в 1741 г. Ивана VI Антоновича, законного претендента на трон. В 1801 г. был убит император Павел I в результате заговора при участии сына-наследника Александра I, которого готовила на царство бабушка – императрица Екатерина II. Государственное управление России подверглось сильному влиянию немецкого образа правления в связи с утверждением на троне представителей готторпской линии династии.

Кровавые события в верхних эшелонах Российского государства происходили в контексте цивилизационных изменений, великих революций на Западе. Развитие России сдерживала многовековая традиция централизованной самодержавной власти, принявшей в XVIII в. характер абсолютизма.

Система управления строилась по-прежнему на фундаменте основных китов-устоев: самодержавии, крепостничестве, вотчинно-поместной собственности, сословности, что и определило социальную антинародную

направленность, централизацию и бюрократизацию всех этажей управленческой системы. Она отразила и потребности капитализации социально-экономической сферы. В результате было изменено с учетом обозначившейся стабилизации социальной структуры российского общества из пяти основных сословий – дворянства, духовенства, купечества, мещанства, крестьянства с внутри- и межсословными слоями. Преобладало организованное по-феодальному помещичье-крепостное, удельное, монастырское, церковное, заводское, черносошное крестьянство. Сословное деление – яркий признак средневековья – определило феодальный характер управленческих реформ в XVIII в.

Сказалась на изменении функций, административной структуры системы управления завоевательная внешняя политика, что ужесточило налоговый пресс, эксплуатацию крестьянства и других податных слоев населения.

Отразились на качестве государственного управления обострение социальной напряженности, резкое разъединение сословий, рост противоречий между дворянством и крестьянством, волнения и вооруженные выступления заводских, монастырских, государственных, помещичьих крестьян, возникшие в 1762 – 1769 гг.

Не могли не сказаться на управлении и личные качества Екатерины II, воспитанной на традициях немецкого государственного режима, под влиянием шведского, германского, австрийского, французского просвещенного абсолютизма, ее стремление к имиджу тоже законной и тоже просвещенной государыни, завязывание знакомства с западноевропейскими просветителями, отражение их отдельных идей в своих сочинениях, проектах и беспощадная расправа с А.Н. Радищевым, Н.И. Новиковым и другими российскими просветителями, проявившими критическое отношение к крепостному рабству, грубому императорскому самовластию.

Государственное управление отразило уникальное явление российской истории – феминократию, не имевшую прецедента как ни в отечественной, в мировой истории, так и продолжения. Пять женщин, в том числе иностранки, были на троне в течение 70 лет XVIII в.: Марта Скавронская, «женщина из-под солдатской телеги», ставшая второй женой Петра I и императрицей; вдова курляндского герцога Анна Ивановна из Митавы; ее племянница Анна Леопольдовна, правительница при малолетнем сыне, императоре Иване VI Антоновиче; Елизавета Петровна и Екатерина II. Женщины на престоле монарха оказались в условиях, когда по существовавшему государственному статусу они не могли помышлять даже во сне о военной и гражданской службе, занимать придворные должности, кроме специально женских (фрейлина и т.д.).

Сказался на управлении фаворитизм – своеобразный институт власти, являющийся мировым и российским явлением. Назначенные на высокие государственные должности фавориты имели свою канцелярию, получали звания, принимали челобитные вельмож, влияли на функционирование органов государственного управления положительно или отрицательно в зависимости от своих способностей.

Изменения государственного управления воплотили идеологию абсолютизма, обоснованную видными идеологами родовитой аристократии, в

том числе князем-рюриковичем М.М. Щербатовым. В восемнадцати книгах «Истории российской от древнейших времен», в работе «О повреждении нравов в России» и других представлена концепция традиционализма, естественности самодержавного режима и управления, крепостного состояния крестьянства, неравенства сословий, особо привилегированного положения дворянства – «станового хребта общества». Вместе с тем отмечались хаотическое состояние законодательства, системы управления, бездарность и леность чиновничьей бюрократии, жестокость законов, самовластие самодержца, чем объяснялось кризисное состояние различных сфер жизни; подчеркнуто право знати на участие в управлении государством, представлены в качестве общественного идеала сословно-кастовый строй крепостничества, олигархическое дворянское государственное управление во главе с монархом – «первым среди равных».

Аристократический консерватизм изменил идейную основу имперского управления. Если московские цари считали власть и управление служением Богу и державе, что отразилось и в царской символике, то идеологией императорской власти, особенно во второй половине XVIII в., стало обеспечение самовластия абсолютного монарха, интересов дворянства, объявленного благородным сословием, ставшего руководящим в государственном управлении.

Идеи западноевропейских и российских просветителей сказались на трансформации общественного мнения в сторону критического отношения к чисто феодальным основам государственного управления, что породило позднее перспективу его либерализации. Императрица же игнорировала поставленные публично вопросы об ограничении абсолютистско-монархического управления конституционным представительством сословий, о реформировании и ликвидации лежащего в основе управления крепостничества.

Административные реформы второй половины XVIII в. проводились в два этапа: в 60-е и 70 – 90-е гг., разграничительным знаком между которыми стала реакция Екатерины II на социальные потрясения империи начала 70-х гг. XVIII в.

Необходимостью упорядочить систему управления была мотивирована в Манифесте 6 июля 1762 г. одна из причин свержения Петра III. Екатерининские административные реформы коснулись всей системы государственного управления, а начались с верхних ее этажей, роль которых после Петра I то ослабевала, то возвышалась из-за неоднократного изменения их статуса и функций.

Реформы исходили из следующих целей:

- сохранить самодержавие, крепостничество, вотчинно-поместную собственность, сословность и другие фундаментальные основы абсолютистско-монархического государственного управления;
- возвысить дворянство, сделать управление достаточно сильным для реализации его интересов во внутренней и внешней политике, а также геополитических интересов дворянской империи;
- уберечь институты российского традиционализма от влияния европейских революционных идей и политического опыта;

• усилить свою личную власть, полученную нелегитимно, незаконно, – в результате убийства императора, подчинить себе всю систему государственного управления.

Екатерина старалась казаться просвещенным монархом, матушкой-императрицей для русских подданных, установила связь с французскими энциклопедистами, поощряла активность дворянского общественного мнения, интерес к политическим идеям, предоставляла возможность желающим высказываться в комиссиях, печатных изданиях, сама публиковалась в журнале «Всякая всячина», одно время окружала себя образованными государственными деятелями, велела 2 марта 1768 г. подписываться в челобитных «верноподданный» вместо традиционного «раб».

С абсолютистскими стремлениями императрицы не совпадал проект Н.И. Панина, поданный им Екатерине II сразу же после переворота, о постоянном государственном совете по типу аристократического шведского. Учреждение по назначению Верховного места с законодательными правами мотивировалось тем, что «власть государя будет только тогда действовать с пользой, когда будет разделена разумно между некоторым малым числом избранных к тому единственно персон».

Автор проекта считал, что в российском управлении в отличие от европейского действует преимущественно «сила персон, чем власть мест государственных», что органам управления недостает законных оснований, которые бы создали законодательную базу для их прочного функционирования. Он предлагал ввести разделение властей, выделить законодательную власть, внедрить элементы западного общественного устройства, упорядочить государственность, чтобы страна не зависела от каприза сидящих на троне, учесть уроки «бироновщины», временщиков и оградить престол от случайных людей. Верховный совет должен был рассматривать вопросы в присутствии Екатерины, которая учитывала бы высказанные мнения, принимая окончательные решения. «Проще говоря, – отметил В.О. Ключевский, – Панин хотел сказать, что в России не было основных законов, которые бы стесняли личный произвол монарха». Удивительно, что Екатерина II приняла проект, подписала даже манифест о новом постоянном совете, назначила его членов, но проект и манифест не были изданы, а сданы в архив. Она ослабила влияние придворной бюрократической олигархии, высшей чиновной аристократии, роль которой возросла в предшествующие десятилетия, особенно при императрицах-женщинах Екатерине I, Анне Ивановне, Елизавете Петровне.

Екатерина, совершившая переворот 28 июня 1762 г. с помощью дворянских гвардейцев, стремилась опираться в управлении государством на армию. Сразу же после переворота она подчинила себе через лично преданных командиров армейскую пехоту Петербургского и Выборгского гарнизонов и кавалерию, отменила в армии введенные ее мужем прусские порядки, объявила обычную для переворотов амнистию военных и статских чинов, щедро осыпала военных участников переворота императорскими наградами, завершила ликвидацию зловещей Тайной канцелярии.

Заметной стала реорганизация Сената. Функции детища Петра I серьезно изменялись в смуте дворцовых переворотов, когда слабела вся система управления, снижалась роль Сената, особенно при Екатерине I и Анне Ивановне. Сенат возродился при Елизавете Петровне, получил полномочия общего руководства управленческим аппаратом упраздненного кабинета. К 60-м гг. XVIII в. он стал высшим административным и судебным учреждением, ослаблял воздействие на управленческий механизм, сосредоточил высшую вельможную элиту, которая пыталась влиять на управление, повысить роль Сената в управлении. Видя опасность для своих самодержавных амбиций со стороны этой группы, Екатерина II решила «поставить» Сенат под «просвещенную» государеву руку, ограничить его функции в управлении государством.

В Манифесте от 15 декабря 1763 г. «Об учреждении в Сенате, Юстиц-, Вотчинной и Ревизион-коллегиях департаментов, о разделении по оным дел» состояние сенатского управления признано не соответствующим потребностям государственного управления. Однако Сенату придан статус высшего лишь исполнительного органа управления и суда. К нему перешли текущие функции ряда упраздненных коллегий, контор. При суженной роли Сената особенно возвышена роль генерал-прокурора до высокопоставленного должностного и доверенного лица. Назначенный на эту должность князь А.А. Вяземский, известный своей честностью, неподкупностью, был ответствен лично перед императрицей, докладывал ей ежедневно о работе, решениях Сената, сосредоточил в своих руках дела юстиции, финансов, казначейства, контроля и надзора, выполнял роль приближенного министра управления, самостоятельно решал дела, подчинил себе губернских прокуроров, принимал доклады наместников. Роль же возглавляемого им Сената не возвышалась, а наоборот. 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 размещены в Москве. Функции одного ограничены судебными делами, другой функционировал в качестве сенатской конторы.

Н.И. Панин предлагал структурировать Сенат с целью повышения его высшей управленческой роли. Сделано же было так, что департаменты действовали раздробленно и самостоятельно в рамках расписанных дел, «все в равной силе и достоинстве», не имели никаких преимуществ один перед другим, принятые ими единогласно решения «на точном разуме законов» почитались «равно, как бы всем Сенатом» учиненные. При расхождении мнений дело рассматривалось в первом департаменте под председательством генерал-прокурора, при участии сенаторов от других департаментов. При наличии разных мнений и здесь дело выносилось на общее собрание сенаторов. Если и тут «не все сенаторы на одном мнении утвердятся», генерал-прокурор докладывал все дело с разными сенаторскими и своим мнением императрице на рассмотрение. Невелика, принижена оказалась роль Сената. Сенат утратил свои широкие

полномочия, лишен законодательных прав, из высшего органа управления превращен в подсобный административный и судебно-апелляционный орган на уровне не высшего, а центрального управления. Постепенно ослабела и роль департаментов, ставших всего лишь высшими судебными инстанциями в связи с созданием отраслевых экспедиций Сената, которым переданы функции Камер-, Берг-, Штате-, Ревизион- и других коллегий, канцелярий.

Особую роль играла сенатская Тайная экспедиция (канцелярия), имевшая статус самостоятельного государственного учреждения. Ее функции в системе политического розыска определены лично Екатериной II, которая непосредственно опекала эту структуру Сената, усилила через нее полицейскую регламентацию государственного управления, всей жизни империи. Именно тогда широко применялась перлюстрация писем, поощрялось устное и письменное доносительство. Через Тайную канцелярию прошли все крупные политические процессы 70 – 90-х гг. XVIII в. Осенью 1774 г. присутствие экспедиции переведено в Москву, поближе к репрессивным действиям карательных воинских частей против пугачевцев. Здесь рассматривались материалы следственных комиссий, созданных в Оренбурге, Казани, Царицыне, Уфе, Симбирске, здесь совершались казни. Налицо была полицеизация функций одного из высших карательных органов государственного управления.

Временным высшим государственным органом стала Уложенная комиссия, созданная для составления нового «Уложения» (1767 – 1768 гг.). 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 в управлении подчинена деятельность учрежденного в 1768 г. в связи с начавшейся русско-турецкой войной Совета при высочайшем дворе «для соображения всех дел, относящихся к ведению войны». Совет состоял из вельмож-аристократов, руководителей центральных органов, ближайших сановников. После окончания войны в 1774 г. он собирался и функционировал довольно регулярно, приобретал роль постоянно действующего и совещательного, консультативного и даже распорядительного органа при императрице. Совет при высочайшем дворе воплощал в государственные решения волю Екатерины II по вопросам военной, внешней и внутренней политики, реформам государственного управления. Павел I значительно сузил функции Совета, который просуществовал до 1801 г.

Возросла в сфере управления роль новой личной канцелярии, созданной в 1763 г. для отправления «собственных ее императорского величества дел». Статс-секретарь Г.Н. Теплов ведал на первых порах личной перепиской Екатерины II, постепенно его функции расширились вплоть до влияния на государственное управление. Была учреждена должность второго статс-секретаря: назначенный на нее И.П. Елагин принимал и оформлял челобитные на высочайшее имя, давал им ход. Статс-секретарь с 1775 г. князь А.А. Безбородко сосредоточил в канцелярии все государственные дела, восходившие на утверждение императрицы и требовавшие решения с ее личным участием. С

1783 г. он фактически руководил и внешней политикой, позднее (1797 г.) стал канцлером. Многие законы Екатерина II создавала по его рекомендациям. Через статс-секретарей, число которых росло, Екатерина вела основную часть дел по управлению государством. Эта структура выделилась из императорского кабинета, воплотила и определила тенденцию дальнейшей абсолютизации государственного управления, которая в конце XVIII в. обрела деспотическую форму через оформившуюся собственную Её Императорского Величества Канцелярию, ставшую высшим органом государственного управления. Одновременно утратил функции государственного органа Кабинет императрицы, сохранивший лишь задачи умножения личного имущества Екатерины II, хранения личной коллекции произведений искусства в Эрмитаже Зимнего дворца закрытого типа.

Сложился статус и 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 изменение коллежской системы, где была принижена роль коллегиального начала, внедрялись принципы единоначалия.

Екатерина II ослабляла центральное управление, передавала дела большинства коллегий местным губернским учреждениям. Многие коллегии были упразднены. Сохранились лишь три так называемые общегосударственные: Иностранных, Военных и Морских дел. Прекращено существование и задержавшейся дольше других Коммерц-коллегии. Управление просвещением, таможенной политикой и другими конкретными сферами Екатерина поручала отдельным приближенным лицам.

Укрепление абсолютизма в государственном управлении, его централизацию и полицеизацию, подчинение лично императрице воплощены последовательно в губернской реформе, которая осуществлялась в два этапа.

21 апреля 1764 г. Указом «Наставление губернаторам» усовершенствованы институт губернаторства, его государственный статус и функции. Указ направлен на укрепление и усиление роли местного управления, которое представлялось слабым звеном, но упрочение его могло повлиять на всю систему государственного управления. Екатерина II исходила из того, что империя как «целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в непорядке и неустройстве пребудут», считала «самонужнейшим делом» приспособление должности губернатора к интересам императрицы.

Губернатор объявлен представителем императорской особы, главой, хозяином и опекуном вверенной ему губернии, исполнителем императорской воли, законов, обеспечивающим «недремлющим оком соблюдение и выполнение указов, узаконений, изобличение с помощью губернского прокурора лихоимцев, взяточников, казнокрадов как врагов отечества, попечительство о земледелии, как источнике всех сокровищ и богатств государства, о промыслах, торговле, сохранении тишины и безопасности верноподданных, руководство чиновниками

провинциальных, уездных, воеводских и приписных канцелярий, объезд их раз в три года, составление отчетов, сбор податей и др. Губернатор получал огромную власть: ему подчинены таможни, магистраты, разные комиссии, полиция, ямские правления – все «гражданские места», «земские правительства», функционировавшие прежде вне губернаторского и в сфере центрального подчинения.

В свете уроков народной войны, потрясшей императорский режим, Екатерина II решительно перестроила губернское управление. 7 ноября 1775 г. издан Указ «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи», подготовленный с помощью вельможных бюрократов А. Вяземского, П. Завадовского, М. Сиверса, Г. Ульриха и др.

Констатированы недостатки местного управления, которое не обеспечивало безопасность дворян, не предотвратило народную войну, не смогло сохранить порядок, не справилось с массовыми выступлениями, которые были подавлены армией.

Исправление положения виделось на путях усиления всех звеньев, в том числе и особенно местного звена, всего самодержавного управления.

Преобразовав таким образом местное управление, Екатерина намеревалась обеспечить лучше и более точно исполнение монарших законов, внутреннюю безопасность и порядок в империи. Этому подчинено и новое административное устройство: а) разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое – с 23 до 51; б) ликвидация 66 провинций как ненужного промежуточного звена между губернией и уездом; в) многократное увеличение числа уездов; г) введение 19 наместничеств двух-трех и более губерний каждое. Новое административно-территориальное деление призвано повысить эффективность налоговой, полицейской, судебной, всей карательной политики, основано на принципе статистического расчета: «Дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех сот до четырех сот тысяч душ... В уезде, или округе считается от двадцати до тридцати тысяч душ». Этот принцип воплотил казенно-бюрократический, средневековый подход, применялся Петром I при учреждении долей, дистриктов, игнорировал экономические, этнические и другие исторически сложившиеся факторы, был отвергнут в 1727 г., возобновлен на окрепшей крепостнической основе.

Реорганизован, укреплен институт губернаторства, изменено устройство губернского управления. Губернатор представлял корону и местную власть, являлся главным должностным лицом губернии. В его руках сосредоточена вся полнота власти и управления. Как и прежде, он назначался монархом, но именовался теперь главнокомандующим, государевым правителем губернии, мог иметь статус не только гражданского, но и военного губернатора. Он контролировал деятельность всех учреждений и должностных лиц, выполнение законов, указов, повелений, имел в подчинении все воинские части и команды на территории губернии.

Вместо прежней губернской канцелярии учреждалось губернское правление, присутствие которого состояло из государева правителя и двух советников. Губернские учреждения строились по функциональному признаку, выполняли

строго определенные административные, финансовые, судебные и другие функции: палаты Домостроительных дел и управления Казенных доходов императорского высочества, уголовных и гражданских судов (в каждой председатель, по два советника и асессора), «порутчик» правителя или вице-губернатор, директор экономии или домоводства, губернский казначей, землемер, верхний земский суд (председатель, 10 заседателей), прокурор, стряпчие казенных и уголовных дел, совестный суд. В каждой губернии учрежден своеобразный орган – приказ общественного призрения для управления народными школами, больницами, госпиталями, богадельнями, сиротскими, смирительными и работными домами. Возглавлял его губернатор, в присутствие входили также по два выборных заседателя от верховного земского суда, губернского магистрата, верхней расправы.

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

Губернское правление, палаты являлись царской местной администрацией с назначенными чиновниками. Совестный суд, приказ Общественного призрения сочетали государственные и общественные начала, «заседатели» в них избирались сословиями, а председательствовало чиновное лицо. Получилось своеобразное совмещение централизации губернского управления с участием в нем представителей местного дворянства. В отличие от традиционно существовавших в Московском государстве земских неодносословных представительств Екатерина II установила исключительно сословно-дворянский способ представительства.

Четко определены статус, функции губернского правления: «есть то место, которое управляет в силу законов именем императорского величества всею губерниею», обеспечивает исполнение законов, «взыскание чинит со всех непослушных, строптивых, ленивых и медлительных», прекращает противные законам непорядки, сохраняет и утверждает порядок, мир, тишину в городах, селах, деревнях, на дорогах губернии, заботится о работе учреждений полиции, благочиния, торговли и др. Повеления губернского правления обязательны к исполнению уездными, нижними земскими судами, верхними и нижними расправами, губернскими и городовыми магистратами и ратушами. «Кто же губернским правлением недоволен, тот жалобу свою приносить имеет в Сенат».

Уездную администрацию, подчиненную губернскому правлению, представлял нижний земский суд, ставший главным исполнительным органом, обладавшим полнотой власти в уезде. Он обеспечивал соблюдение законов империи, исполнение распоряжений губернского правления, судебных решений, имел и другие функции по управлению уездом, в том числе обеспечивал организацию уплаты податей, исполнение натуральных повинностей, надзирал состояние дорог и др. Глава его, председатель земского суда в лице земского капитан-исправника, был наделен большими полномочиями, мог принимать любые меры для обеспечения законности, порядка. Он и два заседателя выбирались дворянами и только из местных дворян, утверждались центральной

властью. В уездную администрацию входили также уездный казначей, присяжный землемер и др. Учрежден уездный суд для дворян (выборный судья и два заседателя), при нем – дворянская опека под председательством уездного дворянского предводителя для заботы о дворянских вдовах, 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 введенный Екатериной II институт императорского наместничества в столичных губерниях, в крупных округах-регионах, охвативших по нескольку губерний. В наместничества Екатерина II назначила 19 генерал-губернаторов из числа наиболее доверенных элитных аристократов, наделив чрезвычайными, неограниченными полномочиями, необычайными функциями, персональной ответственностью перед короной. Генерал-губернатор имел свое наместническое правление в качестве исполнительного органа, нескольких советников, осуществлял надгубернаторскую должность, 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.

«Учреждение для управления губерний» 1775 г. узаконило крупную областную реформу, которая усилила на местах государственное начало в духе абсолютизма, создала обширную административную систему управления, разделила административные, финансово-хозяйственные, судебные, полицейские функции по отдельным губернским учреждениям, отразила тенденции сочетания в местном управлении государственного и общественного начал, его бюрократизации и централизации, наделения дворянства властными полномочиями в регионах. Губернская реформа воплотила самодержавный традиционализм имперского управления во второй половине XVIII в., курс на усиление местной царской администрации, создание на местах твердой административной власти, полиции, которая пресекала бы любые проявления недовольства, народные выступления, оградила империю от западной революционной «инфекции», конституции, представительных, парламентских учреждений, подобия правового государства и гражданского общества.

До 1775 г. города, имея 4 процента населения империи, находились в составе уездов и управлялись уездными органами, которые в XVIII в. неоднократно реформировались, заменялись в первой четверти дистриктными земскими комиссариатами, комендантами, воеводствами, вводились должности исправников с административно-полицейскими функциями. В городах действовали магистраты, городничие, ведущие функциональную родословную от городских приказчиков.

Обозначилось несоответствие качества управления городами начавшемуся формированию нового социально-экономического уклада, усилившейся тенденции промышленного, торгового, финансового развития, проведенным

властью мерам по стимулированию экономики, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности.

По губернской реформе 1775 г. города получили статус самостоятельной административной единицы. Управление городами осуществлял городничий, получивший высокий должностной статус. Он назначался Сенатом из отставных офицеров-дворян, олицетворял со своей командой военнослужащих и канцелярией полноправную царскую администрацию, наделен огромной властью, выполнял в городе функции уездного капитан-исправника, обеспечивал порядок, возглавлял полицию, сосредоточил административные, полицейские и другие функции. В столичных городах администрацию возглавили назначаемые властью полицмейстеры. Под контролем администрации действовали выборные органы городского общественного управления.

Городовые магистраты и ратуши в посадах утратили административные функции и превратились в суды для торгово-промышленного населения, сохранены коменданты в ряде городов, цеховые старосты. Купечество и мещанство выбирали двух бурмистров и четырех ратманов в магистрат, наделенный функциями суда. Возглавлял его городской голова. Функционировали в городах совестный и сиротский суды. В лице магистратов, совестных и сиротских судов, ратуш формировалось городское общественное самоуправление, которое функционировало под постоянным и строгим контролем губернаторства, городничества, органов государственного управления.

Жизнь же городов усложнялась, они разрастались и становились крупнее, возникали новые отрасли хозяйства. Множилась социальная структура жителей городов, которые именовались собирательно «городовые обыватели», «мещане».

Управление городами не имело своего самостоятельного статуса, единообразия, что сопровождалось произволом руководителей местной администрации, тормозило развитие городов, их устройство. Возрастание роли городов в жизни империи требовало адекватного городского управления.

В значительной степени эта потребность зафиксирована «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г., которая стала первым в истории управления развернутым законом организации городского управления и сопровождалась позднее целой серией городовых положений об устройстве городской жизни. Закон сохранил государственное городское управление, определил юридический статус городского населения, предусмотрел 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, составлявших их бурмистров, ратманов, а также старост, судей словесных судов, заседателей, работавших в единстве с городничими, комендантами и подчинявшихся губернатору и его правлению. В помощь администрации создавалось общественное управление, действующее на правовой государственной основе, представленное: а) градским обществом, б) общей городской думой, в) шестигласной думой, г) городским головой.

Высшим органом являлось градское общество, на собраниях которого право голоса имели горожане старше 25 лет, обладавшие недвижимым имуществом, довольно богатым состоянием, капиталом, проценты с которого превышали 50 рублей. Имущественный ценз постоянно повышался, особенно в крупных городах. «Мещанин бескапитальный голоса не имеет» – такое установлено цензовое право общественного управления. Лишены права голоса в городском собрании были жившие в городах люди наемного труда, не имевшие цензовых размеров недвижимого имущества и капитала.

По имущественному состоянию и роду занятий «городовые обыватели» подразделялись на шесть сословных разрядов, регистрировались в специальных «обывательских книгах» избираемыми обществом старостами и депутатами соответственно в одной из шести частей книги по алфавиту и определенной форме из семи показателей.

Градское общество имело право юридического лица, собственность, служебные помещения, доходы с имущества, торгового оборота, специальные сборы на нужды общества, добровольные дополнительные скидки (взносы), общественную казну, смету доходов и расходов, канцелярию, штат служащих, архив и др.

Собрания общества проводились по каждому из шести разрядов «городских обывателей» с дозволения губернатора; по его приказанию раз в три года выбирали гласных в общую городскую думу по одному от разрядов каждой части, на которые делился город, а также городского голову, бурмистров и ратманов в магистрат, старост, судей словесных судов, заседателей.

Общая городская дума избирала раз в три года по одному представителю от каждой из шести фракций гласных в шестигласную думу, при которой функционировали особые торговые депутации, штатные смотрители, инспекторы.

Шестигласная дума работала под руководством городского головы на постоянной основе, заседала еженедельно и чаще, когда «нужда и польза городская потребует».

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

Кроме общегородских функционировали разрядно-сословные органы управления. В крупных городах имелись особые купеческие общества, избиравшие свои исполнительные управы и старшин. Ремесленные цеховые сходы избирали в каждой городской части цеховые управы в составе старшины и двух его товарищей (заместителей) для решения таких узко-цеховых интересов, как учет мастеров, подмастерьев, учеников, забота о нуждах данного ремесла, разрешение споров, экзамены на мастеров и подмастерьев. Подмастерья были наделены правом объединяться по профессиям, избирать свои подмастерные управы с ограниченными функциями. Цеховые, подмастерные управы города выбирали на собрании ремесленного голову, который входил в шестигласную думу как гласный от цеховых.

В «Грамоту» включено «Ремесленное положение», чем надлежало руководствоваться и магистратам, и цеховым органам.

По функциям, предметам и параметрам ведения городская дума являлась хозяйственно-административным дополнением к аппарату администрации, полиции, делала то, с чем они не могли справиться. «Грамота» предписывала администрации, городской думе, городовому магистрату помогать друг другу на пользу «службы императорскому величеству». Функции городской думы ограничены, что являлось характерной чертой самодержавного управления, допускавшего децентрализацию в строго ограниченных рамках. Дума не обладала широкими правами и самостоятельностью, опекалась пристально губернатором, который контролировал ее бюджет, доходы, расходы по отчетам шестигласной думы, представляемым обязательно и губернатору, и казенной палате. Думе разрешено обращаться к губернатору «со своими общественными нуждами и пользами». Жалобами же на городскую думу занимался губернский магистрат. Вся власть была в руках губернатора, городничего, органов государственного управления.

Деятельность городского общественного управления ограничена и узостью финансовых средств. Бюджет думы строился в доходной части на основе купцово-гильдейских сборов, обывательских взносов, мелких налогов, штрафов, процентных отчислений от казенной питейной продажи, дополнялся различными специальными сборами с обывателей и всегда был дефицитным.

Становление городского общественного управления проходило сложно, медленно. Оно формировалось в аспекте распорядительного назначения в городском хозяйстве, являлось тогда «слабо действующим». Заботы царской власти о городах «не дали очень заметных результатов: бедные средствами, мало просвещенные и ничем в жизни не объединяемые, «городские обыватели» не имели возможности сложиться в одно «общество градское» и развить свое самоуправление». Городское общественное управление сохранило феодальную корпоративную структуру в виде гильдий, цехов, посадских общин и многих других социальных разрядов.

Городскому управлению были приданы полицейские черты. «Уставом благочиния или полицейским» 8 апреля 1782 г. определена законодательно полицейская регламентация городской жизни, полиции дано право вмешиваться в общественную и частную жизнь горожан. Написанное Екатериной II «Зерцало управы благочиния» содержало нравственные афоризмы, нормы и для полиции, и для жителей городов.

По-новому строился городской полицейский аппарат. Обер-полицмейстеры в столицах поставлены во главе управ благочиния, куда входили приставы и выборные от купечества ратманы. В губернских городах созданы управы благочиния во главе с полицмейстером (обер-комендантом), в уездных городах – управы в составе городничих, приставов, двух ратманов.

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 его помощник – квартальный порутчик.

Управы благочиния, канцелярии частного пристава, называвшиеся частным или съезжим домом, просто частью являлись городскими учреждениями, действовали отдельно от расположенных в городах уездных органов, обеспечивали порядок и безопас ность в городах, надзирали за гостиницами, трактирами, ресторанами, другими общественными учреждениями, тушили пожары, исполняли судебные решения по мелким уголовным делам, гражданским тяжбам.

В городском управлении во второй половине XVIII в. усилились бюрократическая централизация, полицеизация, общественные начала.

Для второй половины XVIII в. характерно развитие сословного управления в России. В отличие от Запада, где разрушались феодальные устои, сословные перегородки в обществе и государственном управлении, формировались общедемократические властные и представительные органы, в Российской империи были усилены как сословная замкнутость общества, так и сословный характер государственного управления. Обусловлено это политикой упрочения феодальной абсолютистской монархии, политического оформления сословной структуры феодального общества, которое стало коррозироваться под воздействием новых буржуазных хозяйственных форм и отношений.

Каждому сословию власть определила конкретные обязанности, повинности, права, привилегии, место во власти и управлении. Соответственно этому определены и социальная направленность административных реформ, подчиненность их выражению главным образом сословных интересов дворянства:

1. Возникнув как служилое сословие, дворянство к середине XVIII в. стало сильным, богатым. Составляя 1% населения, оно владело подавляющим большинством производительного богатства России, огромными поместьями с миллионами крепостных крестьян, большинством уральских металлургических заводов, опиралось на крепнущую экономическую основу, пользовалось расширяющимися привилегиями. В 1762 г. дворянство было освобождено от обязательной гражданской службы и личных податей.

Идеологией самодержавного абсолютизма фактически стало обеспечение интересов господствующего благородного сословия. Не было недостатка в провозглашенных Екатериной II «забот» о благоденствии, безопасности, спокойствии всех подданных, но реально она заботилась об усилении позиций дворянства, которое стало «руководящим классом» в управлении. Окрепло и «личное дворянство», не владеющее крепостными, не передаваемое по наследству, что отразило курс на усиление роли благородного сословия в государственной жизни.

Сложилась в государственном управлении ситуация, для которой характерны неограниченная власть монарха и сильное влияние в управлении дворянства, дворянской чиновной бюрократии.

Дворянство организовано политически. В 1766 г. Екатерина II утвердила выборную должность уездного предводителя дворянства сроком на два года для руководства выборами депутатов в Уложенную комиссию и исполнения других высочайших требований.

По губернской реформе 1775 г. созданы дворянские собрания, как уездные, наделенные правом юридического лица, так и губернские с выборными предводителями уезда и губернии, которые заметно усилили дворянскую организацию и ее роль в губернском, уездном управлении, придали монархическому управлению яркий дворянский характер.

Апогеем возвышения роли дворянства в российском управлении стала «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 г., где подтверждены прежние и установлены новые права и привилегии господствующего феодального сословия.

Во-первых, интересы дворянства отождествлены официально с государственными. Государство обрело статус дворянского, обеспечивало защиту чести, имущества, жизни дворянина, освобожденного от телесных наказаний, монопольное право на землю, крепостных, на свой сословный суд, права распоряжаться имуществом, крепостными, заводить фабрики, заводы, торги, не платить податей, сохранять и передавать по наследству имущество, выезжать беспрепятственно за границу в случае уголовных преступлений, и др.

Во-вторых, дворянство объединялось в свои сословные общества, своеобразные дворянские корпорации, влияющие на устройство сословия, защиту и реализацию его корпоративных интересов, подчиняющие государство этим узкосословным интересам.

В-третьих, кроме государственного управления создавалось параллельно ему особое дворянское общественное управление со своей системой органов с целью повышения роли дворянства в государственных делах. Губернское дворянское собрание получило тоже право юридического лица.

Комплектованию служилого состава чиновников подчинена деятельность дворянского депутатского собрания, предусмотренного той же жалованной грамотой. Состояло оно из губернского предводителя дворянства, председательствующего и в этом собрании, и по одному депутату от каждого уезда. Рассматривало предварительно вопросы, подлежавшие обсуждению на дворянских собраниях, вело учет личного состава, родословные книги под контролем департамента герольдии Сената, выдавало грамоты и свидетельства о внесении дворянских родов в губернскую родословную книгу, участвовало в наложении опеки на имения и в исключении отдельных лиц из местного дворянского собрания, общества. Дворянство представлялось Екатерине II воплощением подвластного ей, послушного российского народа, который, как отмечено в «Грамоте», «верою к Богу и верностью к престолу управляем».

Екатерининские реформы ориентированы целеустремленно на обеспечение дворянству решающей роли в государственном управлении при абсолютной власти монарха. Они укрепили сословную ограниченность управления государством. В то же время затрудняли доступ в высшее сословие лиц из других сословий.

При абсолютизации власти и управления в XVIII в. российское дворянство пережило «золотое время» своей истории, но абсолютная монархия подготовила деградацию и в последующем гибель служилого сословия, ибо устранена была зависимость между корпоративными интересами дворянства и его

государственными функциями. Понижалась способность дворянского сословия руководить обществом, и оно быстро превращалось в «историческую ненужность».

2. Екатерина II продолжила линию Петра I на ограничение прав духовенства, усилила государственное управление церковью, решительно подчиняя ее абсолютной монархии с учетом влияния церкви на управление, жизнь общества и исходя из навеянной «Духом времени» Ш.Л. Монтескье перспективы ослабления и практического исчезновения духовенства как сословия.

Духовенство оказалось в полном подчинении у органов самодержавной власти и управления. Переведенное на штатные оклады, финансируемые государством, оно лишилось права владеть землей и крестьянами, что одновременно с сокращением сети монастырей, ограничением церковного управления стало ущемлением православия. Необратимым оказался процесс уничтожения церковно-монастырского землевладения, образования новой огосударствленной церкви с ограниченным внутрицерковным управлением.

3. Управление крестьянами охватило 90% населения, лишенного элементарных гражданских прав, даже права присягать императору. Во второй половине XVIII в. оно изменилось в соответствии с социально-политическими приоритетами самодержавия.

Во-первых, расширен и ужесточен институт крепостничества. Помещики получили расширенные вотчинные права в отношении находившихся в их собственности крепостных, могли ссылать строптивых крестьян в Сибирь, на каторгу, сурово наказывать за попытку жаловаться на господина. Крепостники имели абсолютную власть над своими крестьянами-рабами, распоряжались их жизнью на правах собственности, продавали, покупали, меняли, судили, наказывали. Помещичье (вотчинное) управление крепостными не имело правовой основы, было самым жестоким и архаичным институтом феодального режима, вызывая массовый протест крестьянства, которое держали в темноте и забитости, и осуждение как прогрессивного отечественного дворянства, так и западноевропейских просветителей.

Во-вторых, введена новая система управления государственными крестьянами, насчитывавшими 5 млн. ревизских душ, проживавшими на просторных землях Поволжья, Севера, Сибири и др. По закону 1797 г. они управлялись губернскими казенными палатами, их уездными структурами, несли тяжелые подати и повинности и сохранили чрезмерно ограниченные законами права в социально-экономической сфере, ведении хозяйства, занятиях промыслами. Организованы сословное крестьянское общественное управление, волостные и сельские учреждения, действовавшие под руководством административно-полицейских органов, помогавшие выполнять им налоги, повинности, комплектовать армию на основе рекрутчины. В отдельных селениях проводился сельский сход государственных крестьян. Избирались сельский старшина, его помощники – староста, сборщик податей, сотские и десятские, выполнявшие полицейские функции под началом чинов уездной полиции. 6000 ревизских душ составляли государственную волость – административную, полицейскую единицу. Представители сельских сходов – от 1 до 20 дворов –

проводили волостной сход, избирали волостное правление в составе волостного головы, двух заседателей по хозяйственным и полицейским делам.

В-третьих, Учреждением об императорской фамилии (5 апреля 1797 г.) упорядочено управление удельными (царскими) крестьянами с целью извлечения средств на содержание растущей императорской фамилии (семьи). Создано ведомство Департамента уделов во главе с министром. Образованы специальные структуры – экспедиции удела на местах, при казенных палатах в девяти губерниях, где были компактно сосредоточены принадлежавшие фамилии крестьяне и земли. Царские крестьяне организованы административно в удельные волости по 3000 ревизских душ в каждой, которыми управляли непосредственно сельские приказы. В эти сословные учреждения крестьянами под руководством чиновников избирались удельный голова – «первый начальник крестьян», приказной старшина по полицейским делам, казенный старшина по податям и повинностям, писарь. Сельский приказ являлся финансовым и полицейским органом, обеспечивал исполнение распоряжений Департамента уделов, других властных органов, распределял подати и повинности, собирал налоги, рассматривал мелкие тяжбы и проступки крестьян. В отдельных деревнях удельной волости созывались сельские сходы для избрания старост и ведавших порядком, безопасностью сотских, десятских, являвшихся по сути нижними полицейскими должностными лицами

Усилены административные и полицейские функции управления государственными и удельными крестьянами, сохранен самодержавно-феодальный характер управления крестьянством. Не была введена в действие подготовленная жалованная грамота государственным крестьянам.

4. Екатерина II продолжила тенденцию формирования государственного управления казачеством, ограничения казачьего самоуправления, «расказачивания», начатого Петром I, который ликвидировал казачий круг, отменил выборность главного атамана, учредил вместо выборного должность назначаемого царем наказного атамана, переселил насильно тысячу семей казаков с Дона на Астраханскую и Гребенскую линии, где большая часть казаков погибла, а оставшихся в живых перевели на Терек в так называемое терско-семейное войско.

В 60-е гг. XVIII в. было развернуто наступление на казачье сословное управление. Решительно и радикально ущемлялись права казачества, расширялись сеть и сфера государственного чиновного люда в казачьем управлении. В 1764 г. ликвидированы на Левобережной Украине гетманство и полковое управление, создана Малороссийская коллегия, назначен генерал-губернатор Малой России.

После народной пугачевской войны усилилось государственное регулирование жизни казаков. Земли войска Донского, Азов, крепость Св. Димитрия Ростовского и вся Азовская губерния подчинены в 1775 г. наместнику Г.А. Потемкину. Ликвидирована казачья автономия. Учреждено гражданское войсковое правительство для управления всеми делами войска Донского, ставшего субъектом системы имперского центрального управления. Гражданское управление на Дону строилось на основе общероссийского законодательства и по

типу губернской администрации. Ликвидировано Запорожское казачье управление. Казацких старшин выслали или ублажили землями и офицерскими чинами. Рядовые казаки образовали с разрешения Екатерины Черноморское казачье войско, подчиненное Таврическому губернатору. Значительная часть казаков переселилась в Восточное Приазовье между реками Ея и Кубань, часть ушла в Турцию, образовала за Дунаем Задунайскую сечь. Волжское казачье войско было лишено земли, вольностей, подчинено Военной коллегии, частично переселено. На Яике отменена выборность войсковых атаманов.

Образованные в 1782 г. на территории бывшей Гетманщины Киевское, Черниговское, Новгород-Северское наместничества вошли в сферу имперского управления, ликвидирована относительная автономия Малой России. Вместо казацких сформированы первоначально гусарские полки, затем они заменены армейскими частями. Введено деление на губернии, уезды с соответствующим управлением. Рядовое казачество стало «войсковыми обывателями», а украинское шляхетство, старшины обрели все права и привилегии российского дворянства.

Казачество продолжало нести воинскую государеву службу, являлось, как и купечество, горожане, полупривилегированным сословием, было освобождено от подушной подати, рекрутской повинности. Курс на усиление государственных начал в казачьем управлении породил устойчивую тенденцию. Тенденция расказачивания получила в условиях развития капитализма логическое продолжение и свое завершение.

Павел I пытался «исправить» все, что, по его мнению, было приведено в беспорядок матерью, действуя в том же русле абсолютистского управления. Он стремился укрепить и возвысить принцип самодержавия, единоличную власть по прусским государственным образцам, внедрить в российское управление идеи почитаемого им родственника – короля Пруссии Фридриха:

1. Актом 5 апреля 1797 г. был установлен порядок престолонаследия от отца к старшему сыну по закону, гарантирующий престол от случайной узурпации и воцарения женской особы, учреждавший императорскую фамилию и право императора определять супружеские браки ее членов, что закрепило на российском престоле династическую линию потомков голштин-готторпских герцогов.

2. Укрепил самодержавную власть, ослабил значение Сената, но усилил надзор генерал-прокурора Сената за органами центрального управления и местных прокуроров за губернаторами, другими чиновниками. Учредил военные губернаторства в столице и Москве. Упразднил ряд наместничеств, где генерал-губернаторы проявляли самостоятельность.

3. По линии централизации управления он воссоздал Мануфактур-, Камер-, Берг- и некоторые другие коллегии, поставил во главе их директоров, наделил правом личного доклада царю, самостоятельностью действий от членов коллегий. Главу Коммерц-коллегии В.А. Гагарина именовал министром. Казначею А.И. Васильеву подчинил казначейские экспедиции Сената, которые забрали из-под юрисдикции генерал-прокурора. В самостоятельное центральное учреждение выделен из Сената Почтовый департамент. Самостоятельным стал и

Департамент водяных коммуникаций. Для управления землями и крестьянами царской фамилии создано центральное ведомство во главе с департаментом уделов, который возглавил министр Уделов. Павел I составил записку «Об устройстве разных частей государственного управления», где содержался план учреждения министерств вместо коллегий.

4. Павел отказался от курса матери с ее опорой на «просвещенное» дворянство, приостановил действие многих статей жалованной грамоты дворянства, ограничил дворянские привилегии, права и льготы, решил восстановить «блеск самодержавия», уменьшить влияние дворян на царское управление, обязал их вновь служить, восстановил для них телесные наказания, ввел сборы с дворян на содержание губернской администрации, упразднил губернские и ограничил уездные дворянские собрания, расширил сферу вмешательства губернатора в дворянские выборы, сократил впятеро количество дворян-избирателей.

5. В стремлении оградить Россию от влияния Французской революции ужесточил цензуру, запретил частные типографии, употребление слов «граждане», «отчество», «общество» и др., поездки во Францию, импорт французской литературы, пользование французским языком и т.д.

6. Перетряхнул местное управление, перекроил губернское, уездное деление, уменьшил число губерний и соответственно их учреждений, закрыл приказы общественного призрения, возвратил окраинам прежние структуры и формы управления.

7. Изменил радикально городское управление на немецкий манер, объединил с полицейскими органами слабое сословное управление в городах. Упразднил в губернских городах думы, управы благочиния, учредил ратгаузы во главе с назначенными императором президентами, которые контролировались губернаторами и Сенатом, имели в своем составе чиновников, как назначаемых Сенатом, так и избираемых горожанами и утверждаемых императором. Объединены административные, полицейские, финансовые, хозяйственные и частично судебные функции. Ратгаузам подчинены магистраты, ратуши. Уменьшено число сословных судебных структур. В 1799 г. в губернских и уездных городах созданы ордонансгаузы во главе с полицмейстером, городничим или комендантом. Новые военно-полицейские органы ведали и военным судом, тюрьмами.

8. Проявил стремление опереться на бюрократию, увеличил число чиновников в центральном и местном аппаратах, провел ряд мер по укреплению служебной дисциплины. Павел I централизовал до крайности управление, усилил его деспотическую форму, вмешивался лично во все детали управления через собственную канцелярию, Сенат, Синод, коллегии, укреплял единоначалие, роль бюрократии, углубляя кризисное состояние системы абсолютистского правления, которая не смогла избавить Россию от нового обострения противоречий, антикрепостнических выступлений на рубеже XVIII – XIX вв., кровавой смены верховной власти весной 1801 г.

Государственное управление во второй половине XVIII в. было направлено на укрепление власти абсолютного монарха, еще более централизовано и бюрократизировано.

Умножены и укреплены органы на местах, которым переданы некоторые функции центрального управления, широкие полномочия предоставлены губернаторам и генерал-губернаторам, возвышен институт губернаторства. Учреждены наместничества.

Усовершенствовано общественное сословное управление. Дворянству, городам жалованы права самоуправления, корпоративной организации, функционирования на основе законов империи, под контролем царской администрации. Изменено, ужесточено государственное управление духовенством, крестьянством, казачеством.

Осуществлена полицеизация управления, особенно местного, уездного, во главе которых поставлены полицейские чины, созданы специальные полицейские управы благочиния.

Система государственного управления реформирована чисто императорско-административными методами. Проигнорированы прогрессивные идеи западных и отечественных мыслителей-просветителей, депутатов Уложенной комиссии, зарубежный опыт организации управления, движения к гражданскому обществу, конституции, всесословному представительному управлению.

Реформы управления не ослабили остроты внутренних социальных противоречий, не обеспечили любезных монархам тишины и спокойствия, не избавили империю от потрясений, вызванных разложением средневековых институтов и стремлением спасти их, не останавливающимся перед применением исполнительно-деспотического давления, превратившего Россию в «царство страха», в условиях которого стал возможен еще один кровавый дворцовый переворот. Павловская контрперестройка обнаружила неустойчивость самодержавно-абсолютистского государственного управления, чередование в нем «просвещенных» и деспотических начал, организационную слабость его звеньев, усиление крайней бюрократической централизации, вмешательство монарха во все сферы, уровни, детали управления, жесткую регламентацию в организации и деятельности управленческих структур.

Усилия Екатерины II и Павла I в сфере управления носили ярко выраженный охранительно-традиционалистский характер, укрепляли феодальные устои, консерватизм системы государственного управления, отдаляли Россию от Запада, где распространялись и утверждались реформистскими и революционными способами демократические процессы, создавали предпосылки для дальнейшего отставания страны, неадекватно отражали назревавшие объективные потребности XVIII в. На эти процессы, на Французскую революцию Екатерина II отреагировала жестко. Преследовалось свободомыслие, были сурово наказаны российские просветители, активизирован полицейский сыск, ужесточены наказания за преступления. Забыты либеральные высказывания, сброшена маска просвещенной императрицы, «просвещенный» абсолютизм заменен режимом «военной и полицейской диктатуры». По свидетельству В.О. Ключевского, иностранцы, путешествующие по России в 1790-е гг. с целью

ознакомления на месте с итогами екатерининского правления, пророчили, что рано или поздно эти преобразования непременно приведут к великой революции в России.

Французские, испанская, итальянская и другие революции как локомотивы истории в сочетании с войной за независимость Греции, с радикальными преобразованиями на американском, европейском и других континентах ускорили темпы, определили новую социальную направленность мирового общественного прогресса, заложили качественно новые основы государственного управления во многих странах в соответствии с принципами свободы, равенства, всесилия конституции, разделения основных ветвей власти, возвышения представительной власти в лице парламента и подобных ему учреждений, правового устройства и развития к гражданскому обществу.

Революционное новаторство европейского управления откликалось в России. Самодержцы стремились отгородить Россию от революционных бурь, государственно-управленческих новаций Запада, сохранить средневековые политические и иные институты, укрепить самодержавные фундаментальные основы абсолютизма.

Состояние, методы управления отразили качество российской государственности, в условиях нестабильности которой окончательно утвердились на романовском престоле представители немецкой этнической голштинской династической линии, стали возможны трагедии смены императоров. Павел I свергнут и убит в результате кровавого дворцового переворота 11 марта 1801 г. с участием сына-наследника. Тень убиенного отца преследовала всю жизнь Александра I. При восшествии на престол его брат Николай учинил невиданный доселе расстрел гвардейских полков – участников выступления 14 декабря 1825 г., связанного с движением декабризма, с нарушением императорской фамилией традиций престолонаследия. Эта расправа и другие жестокие акции Николая I по отношению к народу России сказались на режиме его управления страной, оставив ему в российской истории звание «Николая Палкина». Тяжелым грузом на систему управления давили массовые репрессии против прогрессивно мыслящих дворян, польских патриотов, участников солдатских и других народных выступлений.

Состояние государственного управления и историческую ситуацию в целом обостряли многочисленные войны: с Францией, Турцией, Ираном, Швецией, развязанная Александром I в 1816 г. колониальная изнурительная многолетняя Кавказская война, продолжавшаяся до 1864 г. Россия испытала в этих войнах и горечь поражения, и триумф побед. Россия играла роль «жандарма Европы», разгромила польское освободительное движение 1830—1831 гг., Венгерскую революцию 1847 – 1850 гг. Войны, каратель ные европейские экспедиции усилили напряженность в деятельности органов государственного управления вплоть до административного ужесточения и чрезвычайных методов, сказались на социально-политической жизни российского общества.

Все заметнее становятся диссонанс, противоречие между качеством государственного управления и духовным, культурным подъемом, ростом

национального самосознания, формированием новых идейных и политических ценностей в российском обществе.

Внутреннее и международное положение Российской империи, очевидный развал ее административной системы, круговая безответственность, взяточничество, казнокрадство, беззаконие в органах центрального и местного управлений обострили потребность радикальной реорганизации системы власти и управления в целом, побудили к поискам более эффективного ее устройства. Обстановка, в которой они происходили, характеризовалась столкновением консервативной, либерально-модернистской и радикально-модернистской концепций относительно судьбы управления. Эти поиски отразили формировавшиеся и все явственнее обозначавшиеся тогда три основных идейных общественно-политических направления, предлагавших варианты путей дальнейшего существования России.

Многочисленные проекты преобразования системы управления, ее отдельных отраслей и звеньев, государственного строя создавались в строго секретной обстановке, в тайных кружках и обществах либерально и радикально настроенных дворянских кругов, по поручению императора. Разные по характеру и целям проекты воплотили новый уровень государственного мышления, осознанную жгучую потребность в новой организации власти и управления, адекватной новой исторической ситуации.

Концептуальностью, четкой системой предложений отличались проекты М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева, П. А. Вяземского, декабристов П.И. Пестеля, Н.М. Муравьева. Общим для них являлись признание несоответствия системы власти и управления новому времени, неэффективности самодержавного управления, несостоятельности его феодально-крепостнических устоев, необходимости введения конституционных основ, всеобъемлющего упорядочения законности, функционального разделения органов законодательной, исполнительной, судебной власти, создания всесословных представительных учреждений в центре и на местах, ведомственной системы по всей вертикали исполнительной власти, реорганизации устаревшей и пораженной пороками сферы управления, наделения сословий политическими и гражданскими правами.

Статс-секретарь М.М. Сперанский вручил Александру I в октябре 1809 г. «Введение к уложению государственных законов», содержащее вместе с другими примыкавшими к нему документами общий план государственных преобразований России, построенный концептуально в соответствии с определенной теорией исторического процесса. Предлагалось перестроить государственную систему на основании принципов законности, конституционности, разделения и сочетания функций законодательных, исполнительных, судебных органов власти, выборности представительных многосословных учреждений снизу доверху и чиновников, ответственных перед народом.

Исходя из приоритета законности в образе правления М.М. Сперанский обосновал необходимость «начертать план конституции», «определить разум коренных государственных законов», права державной власти, образ составления

законов, их силу и действие, политические и гражданское права различных групп населения, составить Государственное уложение, издать на этой основе новое «внутреннее политическое бытие России», верховную власть короны сочетать с системой управления из трех вертикалей учреждений, имеющих земский, выборный характер.

Законодательная вертикаль: а) волостная дума из всех земельных собственников волости и из старейшин государственных (казенных) крестьян по одному от 500 душ, выбирающая судей в волостной суд и депутатов в окружную думу на 3 года; б) окружная дума, выбирающая судей в окружной суд, в совет при окружном правлении и депутатов в губернскую думу; в) губернская дума, выбирающая депутатов государственной думы, губернский суд и совет губернского управления; г) Государственная дума в составе депутатов всех сословий стоит во главе вертикали, собирается ежегодно на общее собрание, рассматривает и одобряет вносимые властью монарха законопроекты, смету доходов и расходов, формулирует свои письменные представления о нуждах народа, отдельных сословий, об ответственности министров (идея ответственного перед Госдумой кабинета), указывает, какие и как нарушаются коренные государственные законы в распорядительных актах государственных структур. Все думы имеют председателей, а Госдума еще и канцлера.

Исполнительная вертикаль: а) вершина исполнительной власти – министерства во главе с министрами, назначенными монархом; б) губернатор в губернии, назначаемый монархом и одновременно чиновник МВД, зависимый от министра, и при нем губернское управление, подчиненное своеобразно Сенату, что обеспечивало двойную подчиненность МВД и Сенату; в) вице-губернатор в округе и окружное управление; г) уездный начальник с канцелярией, при нем полицейское начальство, городничие, исправники; д) волостной начальник – глава волостной администрации, назначаемой, как и уездный начальник.

Судебная вертикаль с высшей судебной инстанцией – Сенатом, губернскими, окружными, уездными, волостными судами третейского или мирового характера, при выборности судей и участии присяжных заседателей. Сенат, оставаясь административным учреждением, становился верховным судилищем империи. Сенаторы назначались монархом на пожизненный срок из числа представителей, избранных губернскими думами в Госдуму. Вводились в Сенате должности министра и канцлера юстиции. Функции вертикалей выражены кратко так: «Госдуме вверяется закон. Сенату – суд. Министерству – управление».

Все вертикали управления замыкаются на Государственный совет, «в коем все они соединяются и через который державная власть на них действует и приемлет их действия». Этот орган предлагался в качестве особого высшего учреждения совещательного характера для предварительного рассмотрения исходящих от императора проектов законов, годовых смет доходов и расходов, а также для наблюдения за исполнением законов с целью упорядочения законодательства, но без вмешательства в функциональный надзор Сената.

В Госсовете централизовалась бы, таким образом, законодательная сфера. Он мог обеспечить единообразие юридических норм, исключить возможные

противоречия в законодательных документах. Назначение Госсовета в том, чтобы объединять, согласовывать законотворческие и иные действия всех высших государственных структур, наладить их правовое взаимодействие, выполнять роль связующего звена верховной власти монарха с ее исполнительными структурами преимущественно в части утверждения законности в государстве.

Монарх назначает в Госсовет 35 высших сановников из аристократической элиты, в том числе и по должности, как министров, председательствует сам или по его поручению один из членов совета.

Предусмотрены: а) общее собрание совета; б) четыре департамента во главе с назначенными на полгода председателями: законов, экономики, военных, гражданских, духовных дел; в) канцелярия во главе с государственным секретарем, четыре ее отделения во главе со статс-секретарями для организации текущей работы департаментов и всего совета; г) комиссии составления законов и прошений на высочайшее имя.

Мыслился переход к державному, но не самодержавному управлению, к правильной и истинной монархии – представительной, но не самодержавной форме правления. Державную, верховную власть М.М. Сперанский толковал как выражение нравственных и физических сил народа, который представляет начало и источник государственности, стремится к достижению политической свободы. Державная власть есть соединение действий законодательных, судных, исполнительных сил, которые к ней восходят и от нее изливаются. Он исходил из необходимости и возможности установления строя с учреждением одинаково обязательных и равных законов для правителей, управляющих, управляемых.

В.О. Ключевский считал, что это был изумительно смелый план, который содержал новое устройство управления, отличался удивительной стройностью, последовательностью в проведении принятых начал, но оказался неосуществленным.

Как и многие прогрессивные представители дворянства, просветительства, декабризма, он считал возможным исправить несовершенство общественного устройства, преодолеть несправедливость в России и обеспечить эффективность государственного управления. И сделать это он намеревался через сочетание монархического правления и выборного представительства сословий в государственном управлении, через разделение и взаимодействие законодательной, исполнительной, судебной вертикалей власти, разумное и четко организованное законодательство, обучение широких слоев населения.

«Государственная уставная грамота Российской империи» Н.Н. Новосильцева – оригинальный проект государственного устройства и управления на консервативно-умеренной основе с учетом польской (1815 г.) и финляндской конституций (1810 г.), материалов М.М. Сперанского, первого опыта созданных недавно Госсовета и министерств.

Пирамиду управления государством венчала неразделимая державная власть в лице государя-императора, который объявлялся верховным главой общего управления империей, единственным источником законодательной, политической, гражданской, военной власти, наделялся исключительным правом

издавать, изменять законы, уставы, указы, повеления, управлять «исполнительной властью во всем ее пространстве. Каждое начальство: исполнительное, управительное и судебное им одним постановляется». Он возглавляет Госсовет, государственный сейм – новое представительное учреждение, Сенат, формирует их состав, назначает глав местных администраций, правит на основе конституции – Уставной грамоты Российской империи, в соответствии с которой должна строиться и функционировать вся система управления.

Проекты М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева и другие содержали предложения о либерализации власти и управления на началах законности, многосословности, выборного представительства.

Оформившийся в начале XIX в. консерватизм-традиционализм утвердил узкокрепостническую тенденцию, отверг реформаторские инициативы, идеи конституционализма, парламентаризма, многосословного управления. Сторонники его исходили из самобытности российского государственного устройства, стремились сохранить средневековые устои самодержавного управления, допускали лишь отдельные административные изменения как вынужденные, но во имя сохранения незыблемости строя. Такую идеологию утверждали в российском сознании представители царской фамилии, особенно вдова Павла I Мария Федоровна, ее дети: Александр I, допускавший в молодости либеральные суждения, Константин, Елена, Николай I и влиятельные противники либеральной, тем более радикальной модернизации власти и управления.

В сочиненной по заказу великой княгини Елены Павловны «Записке о древней и новой России» Н.М. Карамзин воскресил идею священного характера самодержавной власти, стремился фактами истории убедить в том, что самодержавие есть коренное начало современного русского государственного порядка, «палладиум России», государь же есть «живой закон», «единственный законодатель, единственный источник власти». Необходимо и благодетельно сохранить неравенство сословий, крепостничество, незыблемость коренных основ строя, заимствовать отдельные полезные стороны опыта других стран, но сохранить устоявшиеся в России политические, управленческие структуры, «… основания Российской монархии, законодательство, губернаторство, органы полиции, назначить в органы управления достойных монаршего доверия людей благородного дворянского сословия».

«Записка» стала основой российского политического консерватизма, она направлена против реформаторских планов и действий М.М. Сперанского. Формула Н.М. Карамзина «самодержавие, православие, отечество» превратилась в подновленную С.С. Уваровым триаду «православие, самодержавие, народность», ставшую сердцевиной теории «официальной народности». Она воплотила государственную идеологию монархического управления, своеобразное понимание единства монарха и верноподданных, традиционной православной нравственности и оказалась приемлемой для господствующих дворянских верхов, духовенства, части интеллигенции и других социальных

слоев, но не была принята представителями российского дворянства, настроенного в духе радикально-модернизаторских идей.

Идеи этого направления проявились в общественном движении и проектах декабризма. Прогрессивно мыслящие дворяне прошли через модные тогда масонские ложи, тайные организации и общества, учитывали печальную судьбу отвергнутых проектов реформ, отказ Александра I от реформ, переход его к контрперестроечным мерам. Они объединяли силы верных и истинных сынов Отечества в интересах демократизации и гуманизации России, отрицали насаждаемые императорами немецкого происхождения прусские принципы управления, которые противоречили традиционным нормам жизни россиян.

Свой незаконченный конституционный проект П.И. Пестель назвал в память древнерусского свода «Русская правда, или заповедная грамота великого народа российского, служащая заветом для усовершенствования государственного устройства России и содержащая верный наказ как для народа, так и для временного Верховного правления». Она содержала программу постепенной замены личного управления «самодержавного тирана» демократической, республиканской системой управления, построенной на принципах народного представительства снизу доверху, базирующейся на конституции, единой и прочной законной основе.

Управление во всех единицах строиться должно по единому образу: «Полезно для блага и величия государства, чтобы во всем его пространстве одни и те же законы, один и тот же образ управления существовали». Этим обеспечивались, как полагал П.И. Пестель, политическая цельность государства, высшая степень его крепости и могущества.

Основополагающим началом государственного управления становилось народное представительство, развивавшее древние отечественные традиции демократии, самоуправления, являвшееся исходным фундаментальным фактором демократического устройства власти и управления на всех этажах государственного организма, обеспечивавшееся прямыми и непосредственными выборами всех структур власти и управления, чиновников и без ограничительных избирательных цензов.

Наместные народные собрания по всей представительной вертикали снизу доверху – вот источник власти и управления.

Основа вертикали – земские народные собрания волостей в составе всех их граждан.

Представительные органы избирают исполнительные органы по всей управленческой вертикали и судебные органы. Наместные собрания избирают предводителей (посадников) – глав исполнительных правлений, чиновников, присяжных, рассматривают отчеты правлений, жалобы на них, оценивают действия местных начальств, заседают ежегодно и одновременно во всем государстве.

Народное вече создает верховный исполнительный орган – Державную думу из 5 членов под главенством председателя (президента), которая осуществляет управительное исполнение через 10 государственных приказов, возглавляемых министрами (военных, морских сил, внешних сношений, путей сообщения,

правосудия, казначейства и др.). Структура приказа в виде главных разрядов, отделений, палат, столов зависела от сложности, объема управленческих сфер.

Исполнительные правления областей, округов, уездов состояли из управ, которые имели присутствия, структурные разряды и штаты чиновников.

Основанием принципиально новой системы управления должны быть личная свобода гражданина, его конституционное право на «занятие всех мест и должностей по государственной службе. Одни дарования, способности, познания и услуги служат поводом и причиною к прохождению службы». Государственные служащие должны выполнять «круг действий каждого чиноначальства или правительственного места», повиноваться, как и все граждане, законам, уважать их с должным почтением». Законы созданы для всех, и «все им подвластными стоят. Никто свыше законов считать себя не может». Законы должны быть справедливы, понятны, просты.

П.И. Пестель считал настоятельной необходимостью для управления государством создать свод законов гражданского общества, или государственное уложение. В нем планировались три части: 1. Устав, определяющий состав гражданского общества, общественное состояние граждан. 2. Наказ, содержащий правила действия правительства. 3. Судебник с правилами деяний и поступков частных лиц.

Благоденствие всего свободного гражданского общества, судьбу России П.И. Пестель связывал с народной республиканской системой государственного управления, рационально построенной на основе общественной и частной собственности, отсутствия угнетения человека человеком, конституции, подотчетности учреждений, ответственности их и должных лиц перед народом, их сменяемости, единства органов власти, управления и народа.

Устав Российской империи (Конституция) Н.М. Муравьева содержал развернутую программу замены самодержавного управления демократическим, основанным на конституции, гражданском представительстве во всех звеньях системы, единстве и функциональном разделении законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и управления, принципах гуманизма, равенства граждан перед законом.

Для реализации Конституции требовалось: отменить крепостное состояние (рабство); предоставить крестьянам землю в общественное владение, признать ее их собственностью, сохранить помещичье землевладение, объявить право собственности священным и неприкосновенным; уничтожить разделение людей на благородных и простолюдинов («противно вере, по которой все просто люди»), на 14 классов (рангов), на «заимствованные у немцев гражданские чины», гильдии, цехи; заменить различные названия и сословия единым названием «гражданин»; закрепить конституционно положения, согласно которым «источник верховной власти есть народ», «гражданство есть право участвовать в общественном управлении» как непосредственно, будучи избранным в органы власти и управления, так и посредственно, т.е. через избранных чиновников; ликвидировать самодержавное управление, ибо «опыт народов и всех времен доказал, что власть самодержавная равно гибельна для правителей и для обществ, что она не согласна ни с правилами святой веры

нашей, ни с началами здравого рассудка», исходить из принципа: «Русский народ, свободный и независимый, не есть и не может быть принадлежностью никакого лица и никакого семейства»; ввести свободу слова, печати, промысла, объединить граждан во всякого рода общества и товарищества без испрашивания у кого-либо на то позволения и утверждения, изменить государственное устройство, административно-территориальное деление, превратить страну в федеративное союзное государство, образовать 13 держав, 2 области, 569 уездов (поветов), состоящих из волостей, в каждой из которых от 500 до 1500 жителей мужского пола.

Государственное управление намечалось построить в соответствии с федеративным или союзным правлением, которое бы «согласило величие народа и свободу граждан». Во всех административно-территориальных единицах избирать органы законодательной и исполнительной власти. Для функционирования же судебных органов с присяжными образовать судебные округа на базе существовавших губерний.

Законодательная вертикаль снизу доверху: волостной сход, уездное собрание граждан и уполномоченных от общественных земельных владельцев, правительствующее собрание державы в составе: а) палаты выборных и б) державной думы и, наконец, облеченное всей законодательной властью Народное вече федерации из: а) Верховной думы и б) палаты народных представителей.

Исполнительная вертикаль снизу доверху: волостное управление во главе с волостным старшиной, уездное управление, возглавляемое тысяцким, правительство державы в составе правителя, его наместника и советников, правительство верховное во главе с императором и в составе глав приказов.

Представительную, законодательную вертикаль венчает на высшем государственном уровне народное вече, 492 члена обеих палат которого («достойных мужей») представляли весь избравший их народ. 450 членов палаты народных представителей избирались каждые 2 года гражданами на уездных собраниях по одному представителю от 50000 обывателей мужского пола, 42 члена Верховной думы избирались на совместных заседаниях державных дум и палат выборных по 3 гражданина от державы, два – от Московской и один – от Донской областей. Каждые 2 года переизбирается 1/3 Верховной думы.

Народное вече наделялось широкими законодательными полномочиями по всем вопросам внутренней и внешней политики, избирало правителей держав, назначало верховного блюстителя законов, верховных судей, главнокомандующих сухопутными и морскими силами, корпусных командиров, начальников эскадр, судило министров, других высших сановников по обвинению, представленному верховным блюстителем законов.

Во время ежегодных съездов народного вече обе палаты проводят публичные и закрытые заседания, материалы которых публикуются, обсуждают проекты законов в трех чтениях, принимают решения поименным голосованием. Каждый проект рассматривается в обеих палатах, после одобрения императором получает силу закона. Не подписанный императором проект обсуждается с его замечаниями вторично обеими палатами и становится законом при голосовании

за него 2/3 членов палат, что является конституционным условием преодоления вето. Отвергнутый одной из палат проект представляется вновь лишь на следующий съезд народного вече.

Категорически запрещалось совмещение административных должностей и членства палат народного вече.

Предусмотренный конституцией наследственный император не являлся верховным правителем, главой государства, был главой лишь исполнительной власти, предназначенной для повседневного, непосредственного управления государством на основе конституционного устава и законов народного вече. Ему отводился статус верховного чиновника правительства, дающего присягу на съезде народного вече: «Я клянусь торжественно, что буду верно исполнять обязанности императора Российского и употреблю все мои силы на сохранение и защиту сего конституционного Устава России» (ст. 101, п. 23).

В уставе обозначены подробно его права, преимущества и ограничения. Вместе с Верховной думой народного вече он заключает мирные договоры с другими государствами, назначает верховных блюстителя законов, судей, главнокомандующих сухопутными и морскими силами, глав (министров) приказов и других чиновников. Он назначает послов, представляет страну во всех отношениях с иностранными державами. По уставу он обязан представлять каждому ежегодному съезду народного вече на его рассмотрение сведения о состоянии России, необходимые меры по его улучшению, укреплению; наблюдать за строгим исполнением законов. Имеет право созывать обе палаты народного вече.

Пределы полномочий главы российского правительства ограничены конституционно. Он не мог в своих трактатах нарушать права и состояния граждан, напасть на другие земли, уступить принадлежащие России участки земли. Запрещалось ему употреблять войска для подавления возмущений внутри России, выезжать за границу.

Правительство, возглавляемое императором или временным правителем, состояло из глав (министров) приказов, их помощников (наместников), других должностных чиновников. Имея широкие полномочия в своих сферах управления, они должны были подавать предложения народному вече, исполнять строго законы, отвечать персонально за состояние отрасли, не допускать расхищения общественных средств, но могли быть лишены должности народным вечем вследствие неспособности управлять, совершенных преступлений, расхищения казны, измены. Более того, отвечая за каждое свое действие, чиновник «не может оправдаться полученным приказанием, ибо... слепое повиновение не может быть допущено и всякий исполнитель противозаконного веления будет наказан так, как и подписавший веление» (ст. 114).

Демократическим путем формировалось правительство – исполнительный орган державы. Законодательное собрание составляло список альтернативных кандидатов на должность правителя. Совместное заседание обеих палат федерального народного вече избирало из этого списка на альтернативной основе правителя державы каждые три года, утверждаемого императором. Законодательное правительствующее собрание державы избирало на три года

(баллотировка) наместника, 5 – 9 советников, дьяка, казначея, собирателя пошлин в состав правительства державы.

В проекте Н.М. Муравьева придано государственное значение строгому соблюдению принципов выборности, сменяемости, подконтрольности и ответственности должностных лиц управления, предусмотрено наказание (кара) по суду за нарушение порядка выборов с целью влияния на избрание подкупом, насилием.

В первой половине XIX в. в государственном управлении существенно усилено значение высшего, императорского управления, для чего реорганизованы старые и созданы новые органы, теснее связанные с местными учреждениями.

26 марта 1801 г. упразднен Совет при высочайшем дворе, утративший еще в предшествующее царствование свое высокое когда-то положение, переставший функционировать и влиять на систему управления.

Став императором, Александр I опирался на своих близких молодых сподвижников: В.П. Кочубея, Н.Н. Новосильцева, П.А. Строганова, А. Чарторыйского, советовался с «друзьями юности», объединил их в «негласный комитет», который не имел официального статуса государственного учреждения, но оказал сильное влияние на изменения в управлении империей. По ноябрь 1803 г. здесь обсуждались почти все государственные меры, проекты реформ, многие из которых предложили сами же участники этого «интимного кружка», роль которого высоко оценил впоследствии Александр I.

Параллельно неофициальному органу действовал созданный 30 марта 1801 г. «для рассуждения о делах государственных» Непременный совет, куда Александр I назначил 12 титулованных высших сановников, екатерининских вельмож. «Наказом» Совету 3 апреля 1801 г. предписано пересмотреть существовавшие законы, составить в случае необходимости проекты новых, подготовить для императора свои соображения по различным вопросам государственного устройства. Ряд проектов Совета получил силу закона, в том числе Указ «О вольных хлебопашцах» 1803 г. Совет не пересмотрел обилие действовавших законов, рассматривал направлявшиеся ему царем маловажные и запутанные дела вплоть до своего упразднения в 1810 г.

Гораздо большее значение имел учрежденный Манифестом от 8 сентября 1802 г. Комитет министров – новый орган управления. Он начал оформляться в связи с созданием министерств. Манифест предусмотрел возможность для министров собираться вместе по инициативе и под председательством императора на совещания для обсуждения сложных межведомственных вопросов. Однако организация и деятельность таких совещаний не были конституированы. Собрания министров приобрели характер совещаний абсолютного монарха с главами всех центральных учреждений. Состав Комитета расширялся постоянно за счет высших чиновников, назначавшихся императором и перед ним ответственных.

В 1810 г. в состав его введены: председатель, госсекретарь, главы департаментов Госсовета, другие влиятельные должностные лица.

По предложению М.М. Сперанского «учреждением комитета министров» 20 марта 1812 г. оформлены законодательно пределы компетенции, функции, состав комитета.

«Никакое заключение комитета, – сказано там, – не производится в исполнение до тех пор, пока оно не рассмотрено государем императором и не удостоено его высочайшего утверждения». Министры введены в Сенат.

Под непосредственным руководством императора комитет рассматривал и дела, касающиеся нескольких министерств, требующие новых законов, согласованных действий, и слишком запутанные дела, непосильные одному министру, материалы сенатских ревизий, назначения, увольнения, награждения, выговоры местным администраторам и даже отдельные законопроекты. Учреждена специальная структура управляющего делами комитета. Ставились императором на совещаниях и отчеты министров, различные вопросы управления.

В отличие от западных правительств, возглавляемых самостоятельными председателями (премьерами) и представлявших объединение, кабинет министров, российский Комитет министров не был ни таким правительством, ни главой исполнительной вертикали управления, хотя вопросы эти поднимались не раз в «негласном комитете», других инстанциях. Предлагалось изучить опыт английского объединенного кабинета (министерства) его королевского величества, где имелись глава министерства и главы восьми отраслевых отделений. Александр I и Николай I боялись утратить часть своих верховных функций, возникновения относительно самостоятельного главы центрального исполнительного управления. Был использован опыт административной системы наполеоновской Франции, где министры не объединялись в один совет (правительство, правительственный кабинет), подчинились непосредственно императору Бонапарту, являлись членами Сената с совещательным голосом. Сенат же имел право судить министров «в случае нарушения ими свободы печати и личной свободы». Подобный опыт импонировал Александру I и Николаю I в их стремлении удерживать во всех случаях бразды правления в своих руках. Сохранилось неотъемлемое право царей самолично управлять государством. Они сами назначали, увольняли, контролировали министров, направляли и объединяли их действия, принимали их всеподданнейшие индивидуальные доклады, осуществляли через Комитет министров верховный надзор за государственным аппаратом.

В 30-е гг. XIX в. Николай I усилил роль Комитета, рассматривал ежегодно 2 – 3 тысячи различных дел, ввел в состав наследника престола, военного губернатора столицы, проводил через Комитет решения по карательным действиям против восставших в Польше, Литве, Белоруссии, подавлению холерных бунтов, крестьянских и других выступлений против крепостничества, общественно-политических движений, ужесточению жандармско-политического режима, централизации и бюрократизации управления. Впоследствии Комитет министров стал высшей цензурной инстанцией, был либерализован в эпоху «великих реформ» 60 – 70-х гг. XIX в., когда его главой назначался председатель Госсовета.

Изменены функции, состав, статус Сената, который к началу века утратил былое значение, приданное ему Петром I, имел громоздкую структуру, слабо функционирующий аппарат, раздробленный на обособленные департаменты, канцелярии со смешанными функциями и самостоятельными единоначальниками. Указом от 5 июня 1801 г. Александр I повелел по рекомендации своих молодых соратников восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную». Сенат и «негласный комитет» рассмотрели доклад сенатора П.В. Завадовского о правах и преимуществах Сената, имевшего почти 100-летний опыт функционирования.

Указ «О правах и обязанностях Сената» (8 сентября 1802 г.) объявил Сенат верховным местом империи, хранителем законов, указы которого должны исполняться всеми органами, должностными лицами, как собственные императорские. Установлен порядок представления коллегиями, начальниками губерний и мест докладов, рапортов по рассматриваемым вопросам, порядок функционирования и принятия решений департаментами (единогласно) и общим собранием Сената (двумя третями сенаторов). Сенату надлежало быть высшим административным, судебным, контролирующим органом, проводить сенаторские ревизии, наблюдать повсеместно правосудие. Власть его ограничена только императором, который назначал генерал-прокурора, действовавшего от имени императора, всех сенаторов. Ему подчинены высшие, центральные органы управления, в том числе созданные министерства, судебная система.

Реформа Сената предпринята для усиления самодержавного начала. Возрастание же роли Сената в духе восстановления его петровского статуса встревожило Александра I. В 1811 г. М.М. Сперанский предложил новый проект возвышения Сената: отделение правительственных функций от судебных, создание самостоятельных и авторитетных правительствующего сената и Сената судебного. Проект остался нереализованным, остановлен процесс превращения Сената в высший административный, правительственный орган. Он подчинен Госсовету, совмещены должности генерал-прокурора и министра юстиции, изменены функции департаментов. Его роль ограничена Комитетом министров, создаваемыми по важным государственным вопросам чрезвычайными комитетами, совещаниями, оформлявшейся окончательно собственной его императорского величества канцелярией. Постепенно роль Сената угасала, и он снова превратился в высшее судебное учреждение.

Произошла трансформация собственной Его Императорского Величества канцелярии. Этот своеобразный орган, созданный в самом начале века, решал на первых порах личные дела членов царского двора, но роль его усиливалась. Еще до Отечественной войны через него решались и общегосударственные вопросы. При А.А. Аракчееве, который возглавлял собственную Его Императорского Величества канцелярию в 1812 – 1825 гг., она приобрела характер высшего государственного учреждения. Через собственную канцелярию Александр I усилил воздействие на все высшие и центральные органы, всю систему управления.

Стремление Николая I к усилению личного, династического характера государственного управления воплощено в необычной роли и «статусе»

дворцовой канцелярии, которая возглавляла законодательство и всю систему управления. Здесь и в специальных императорских комитетах разрабатывались законопроекты, принимались различные установления для всех ведомств, были сосредоточены нити и важнейшие вопросы управления страной.

Эта структура стояла фактически над всем аппаратом управления, отразила наиболее ярко абсолютистский порядок устройства высших органов управления, когда царь с помощью непосредственно подчиненной, зависимой всецело от него небольшой кучки высших должностных лиц решал судьбы Российского государства. Полномочия организационных структур канцелярии почти не отличались по параметрам от прав министерств, что обусловило ненужный и вредный параллелизм структур высшего и центрального управления, принижало значение и ответственность последнего. Канцелярия была превращена в орган непосредственного царского управления всеми сферами государственной жизни. Именно она осуществляла связь монарха со всеми высшими центральными органами и губернаторами.

Постоянно разрастался ее бюрократический аппарат. В 1812 г. действовало одно-единственное отделение, исполнявшее личные поручения царя, ведавшее личным составом чиновников, представлявшее ему поступавшие на его имя дела, объявлявшее по ним царские решения. Объем работы увеличился в годы Отечественной войны. Через канцелярию шла переписка царя с главнокомандующими, решались вопросы комплектования, расквартирования воинских частей, размещения военнопленных, собирались сведения об ущербе хозяйству помещиков и др. После войны через нее, ее главу А.А. Аракчеева поступали царю доклады, рапорты министров, губернаторов, других чиновников, послов.

В связи с расширением функций изменилась структура канцелярии, создавались временные и возникли в 1826 – 1842 гг. шесть постоянных отраслевых отделений, каждое из которых представляло собой самостоятельный орган высшего управления, имело строго очерченные предметы ведения, начальствующее, ответственное только перед императором должностное лицо, специально подобранные штаты высокопоставленных чиновников, делопроизводство.

Первое отделение унаследовало от прежней канцелярии ряд ее функций, заведовало отчетностью министров императору, контролировало исполнение ими высочайших повелений, изготовляло проекты указов, следило за исправным взысканием недоимок, стремилось повысить оперативность работы центральной и местной администраций, сосредоточило у себя надзор за службой гражданских чиновников, через свой Инспекторский департамент в 1846 – 1858 гг. управляло кадрами чиновной бюрократии вплоть до принятия, увольнения, производства в чины.

Второе отделение, созданное на основе комиссии составления законов, обобщало императорские повеления, систематизировало законодательные акты, рассылало их во все учреждения. Первый начальник отделения профессор Санкт-Петербургского университета М.А. Балугьянский организовал сбор в архивах, государственных учреждениях всех законодательных актов XVII, XVIII, XIX вв.,

поручил возвратившемуся в столицу М.М. Сперанскому обработать, систематизировать их, результатом чего стали Полное собрание и свод законов Российской империи, изданные в 30-х гг. XIX в., а также своды военных постановлений, местные своды.

Третье отделение обеспечивало защиту государственной безопасности, заведовало особой, высшей политической полицией. Создателем и первым начальником его был генерал-адъютант А.Х. Бенкендорф, палач декабристов, руководитель новой спецслужбы, человек из среды «инквизиторов по убеждению». Николай I одобрил составленный им «Проект об устройстве высшей полиции», утвердил 5 июля 1826 г. указ об учреждении отделения, наделил его широкими полномочиями. Отделение, его пять функциональных экспедиций вели политический сыск, следствие, жандармерию, осуществляли негласный контроль над всем государственным аппаратом, являлись всесильными органами тайной полиции, проникали во все сферы управления и жизни общества, имели тщательно подобранный штат особо доверенных чиновников, тысячи соглядатаев, жандармские воинские соединения, преобразованные 1 июля 1836 г. в Отдельный корпус жандармов с правами армии, штабом, дивизионами в столице, Москве, Варшаве, жандармскими полками и 126 жандармскими командами во всех губерниях и в армии. Тысячи жандармов в синих мундирах и белых перчатках наводили страх именем императора, следили за настроениями всех групп населения, политическим состоянием страны, осуществляли внесудебную расправу. А.Х. Бенкендорф с присущим ему цинизмом заявлял, что законы пишутся для подчиненных, а не для начальства.

Третье отделение обобщало ежегодно свою работу в целом и по отдельным экспедициям, представляло императору «отчеты о действиях», обозрения «нравственно-политического состояния» российского населения, отдельных его сословий. При этом оно использовало не только материалы всей царской администрации, донесения, показания арестованных, но и поступавшие в отделение ежегодно 5 – 7 тысяч просьб, жалоб на решения администрации, суда, полиции, личные оскорбления и др.

Четвертое отделение являлось канцелярией императрицы с попечительскими функциями над благотворительными и учебными заведениями. Пятое отделение было создано (1836 г.) специально для реформирования управления государственными крестьянами.

Шестое отделение возникло в связи с расширением территории империи на Кавказе, разрабатывало административные реформы для этого региона, учредило в 40-е гг. XIX в. кавказское наместничество, занималось вопросами, связанными с управлением Кавказом, в том числе в условиях Кавказской войны.

К собственной Его Императорского Величества канцелярии примыкали и с ней сотрудничали немноголюдные и с большими полномочиями особые высшие комитеты и совещания, которые имели секретный характер, создавались для оперативного руководства, разработки проектов указов по вопросам центрального и местного управлений, надзора над местной администрацией, цензурными органами, церковными раскольниками и отступниками от

православия, а также для решения проблем управления в отдельных регионах империи, по крестьянским, еврейским и другим делам. Они действовали вне постоянных органов и даже могли контролировать их, придавая управлению элементы чрезвычайщины. Через эти органы Николай I усилил личную роль, сосредоточил в своих руках и распорядительные, и исполнительные функции, установил мелочную опеку над органами центрального и местного управлений.

Манифестом, Положением о Государственном совете (1 января 1810 г.) был образован по проекту М.М. Сперанского новый орган в системе управления, просуществовавший более 100 лет.

На первом собрании Госсовета Александр I заявил, что образованием его кладет твердое основание одному из важнейших государственных установлений и желает, чтобы благосостояние империи утвердилось на законе, а закон был бы «…недвижен на постановлениях». Чуть позднее он мотивировал целесообразность учреждения Госсовета необходимостью придать рассеянной и разбросанной законодательной власти «новое начертание постоянства и единообразия», объединить законотворчество высших и центральных структур управления.

Государственный совет создан для «утверждения и распространения единообразия и порядка в государственном управлении». В нем «все части управления в главных их отношениях к законодательству соображаются и через него восходят к верховной императорской власти». Совет получил статус совещательного органа, мог рассматривать проекты законов, уставы по предложению императора. Решения совета не имели силы закона «без утверждения верховной власти».

Членами Госсовета являлись министры, назначаемые императором лица, «знанием отечественных законов, трудами и долговременною службою отличившиеся». Их количество постепенно увеличилось с 35 до 80 человек. За первые пятьдесят лет членство в совете имели 175 человек. Председательствовал император или назначаемый им один из членов совета.

Общие собрания совета проводились еженедельно. Члены совета были свободны в своих мнениях по обсуждаемым вопросам. Решения принимались большинством голосов, фиксировались в журнале вместе с мнением меньшинства, докладывались императору, который утверждал с припиской «вняв мнению Государственного совета» или отвергал. В 242 спорных случаях Александр I возвел 83 раза в закон мнение меньшинства и в 4 случаях – мнение единственного члена совета.

Госсовет имел департаменты: 1) законов, 2) военных, 3) гражданских и духовных дел, 4) государственной экономии, возглавлявшиеся директорами (председателями), комиссии составления законов, прошений с структурными отделениями, государственную канцелярию с госсекретарем во главе и четыре ее департаментские канцелярии, возглавляемые статс-секретарями.

Законом установил высокий статус Госсовета: а) он рассматривает новые законы по всем отраслям управления; б) он один их рассматривает; в) рассмотренные законы не передаются к исполнению без утверждения верховной властью. Своеобразие обсуждения в том, что члены совета обладали свободой

высказывать свои мнения, действовать не по указанию, а по собственному разуму. Госсовет мог внушить свою волю монарху.

Госсовет не стал единственным, монопольным органом законотворчества. Без его обсуждения многие проекты издавались Александром I по итогам рассмотрения Комитетом министров, собственной Его Императорского Величества канцелярией, Святейшим синодом, различными высшими недолговечными комитетами. Совет выполнял роль совещательно-мозгового механизма в императорском законодательстве, помогал ему рационализировать эту сферу власти, сконцентрировать разрозненные законотворческие усилия, в том числе и особенно в области государственного управления.

Госсовет вытеснил Непременный совет, повлиял на реорганизацию Сената и органов центрального управления.

Николай I понизил статус Госсовета, сосредоточил законотворчество в собственной Е.И.В. канцелярии, министерствах, специальных комитетах. Обсуждение проектов Госсоветом приобрело формальный характер. Они вносились с категоричным предписанием монарха: «Желательно мне, чтобы принято было».

Николай I мнил себя знатоком во всех делах управления, он установил личный контроль не только над Госсоветом, но и над всеми высшими и центральными органами. Требовал четкого исполнения своих приказаний, пресекал малейшие проявления самостоятельности, все, что шло вразрез с его прусскими убеждениями об образе правления. В устройство управления государством он заложил принцип: а) по личной воле монарха, б) по его личным воззрениям, в) является делом только самодержца.

Наиболее значительным изменениям подверглась система центрального управления, действовавшая в XVIII в. на основе коллежского принципа, который перестал отвечать требованиям нового столетия. И «негласный», и Непременный совет осознали потребность в более гибком, оперативном, централизованном исполнительном управлении. Александр I предпочел конституции радикальную административную реформу, поддержал проект Н.Н. Новосильцева о создании министерской системы управления, предпосылки которой формировались в исполнительных структурах и обозначились на рубеже веков, отразив и министерские образцы других стран.

Принципиальная основа нового устройства управления отражена в манифесте «Об учреждении министерств» (8 сентября 1802 г.). Во-первых, подчеркнута преемственность реформы с преобразованиями Петра I. Во-вторых, учреждение министерств мотивировано необходимостью приведения всех частей государственного управления в прочное и намерению императора соответственное устройство. В-третьих, выражена надежда, что министерства помогут утвердить народное спокойствие, тишину, правосудие, благоустройство империи, оживить промышленность, торговлю, все хозяйство, распространить науки и художества, возвысить общее благосостояние, обеспечить благоденствие народов. В-четвертых, государственными делами отныне должны были управлять восемь министерств: военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного

просвещения. В-пятых, при разделении государственных дел каждое министерство ведает определенной частью их, и все министерства обеспечивают естественную связь, единство управления. В-шестых, министры назначаются императором, перед ним ответственны, непосредственно управляют всеми вверенными им частями, представляют императору через Сенат ежегодные письменные отчеты, где должно быть обосновано расходование средств структурами министерства, указаны успехи в содеянном, состояние дел и возможные перспективы. В-седьмых, Сенату надлежало рассматривать и анализировать деятельность министров, представлять доклады императору с соответствующими заключениями, мнением о состоянии управления каждым министром. В-восьмых, министр управляет и местными вверенными ему структурами, получает еженедельные мемории о всех текущих их делах, имеет постоянные связи с ними.

Учреждалась должность «товарища министра» – помощника министра. Совмещены должности министра юстиции и генерал-прокурора Сената. Определены функциональные направления, предметы и параметры деятельности каждого министра, подведомственные ему сохраненные государственные коллегии и другие учреждения, что обеспечивало преемственность управления и эволюционный характер преобразования его аппарата при переходе на качественно иной уровень единоначалия, ответственности, исполнительности и формирования ведомственности.

Своеобразный статус получил министр внутренних дел, который обязан был заботиться («пешись») о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи. Очень широкими полномочиями было наделено возглавляемое им министерство, которое, кроме полицейских функций, должно было еще управлять государственной промышленностью, строительством и содержанием всех публичных зданий, предотвращать нехватку жизненных припасов, всех надобностей в общественной жизни. В ведение МВД переданы мануфактурные и медицинские коллегии, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, экспедиция Государственных имуществ, опекунство иностранных и сельского домовладений и др. Линейность управления МВД определена повелением императора всем губернаторам представлять рапорты императору через МВД, под управлением этого министерства решать все военные, гражданские, полицейские вопросы. Губернаторы, губернские правления, включая приказы общественного призрения, переданы в систему МВД. Представляя собой специальный карательный орган, МВД возглавило деятельность местных административно-полицейских учреждений.

Широкий диапазон функций, включение губернаторства в ведомство МВД определили особый статус и большую роль его в государственном управлении на протяжении всего XIX в., усиление полицейского характера всей системы управления. Именно идею сохранения и укрепления феодального государственного устройства заложил Александр I в статус МВД. «Учреждая министерство на таковых правилах, – отразил он в своем законе, – мы имеем лестную надежду, что оно споспешествовать нам будет к учреждению народного

спокойствия, сего истинного и нерушимого оплота царей и царств... к приведению всех частей государственного управления в прочное к намерению нашему соответственное устройство». Укрепленное высокопоставленными чиновниками, профессионалами полицейской государевой службы, МВД быстро включилось в работу. В конце октября 1802 г. Александр I отметил удовлетворенно, что работа МВД «идет довольно хорошо уже более месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так как следует».

По его плану и при непосредственном участии совершена реорганизация, воплощена новая методика организации министерского управления. Сначала было усовершенствовано разделение функций центрального управления. Законом «О разделении государственных дел по министерствам» (17 августа 1810 г.) упорядочены сферы отраслевого управления, объединены министерства коммерции и финансов, выделено из МВД министерство полиции с полномочиями чисто полицейского характера, создано вслед за Главным управлением водяных и сухопутных путей сообщения (1809 г.) Главное управление духовных дел, иных, кроме православия, исповеданий, что породило тенденцию управления отдельными отраслями через Главные управления, а не министерства. По закону 28 января 1811 г. возникли Главные управления ревизии государственных счетов, а также путей сообщения.

Главные управления – новые органы центрального управления – возникли наряду с министерствами. Учреждение их углубило отраслевое разделение функций управления. Они имели тоже высокий государственный статус, возглавлялись директорами в ранге министра, назначенными императором из придворной знати.

Затем была воплощена разработанная М.М. Сперанским на научной основе на сформулированных им же принципах государственного управления развернутая и стройная программа всесторонней организации министерской системы с учетом российских условий и западноевропейских образцов. «Общее учреждение министерств» (25 июня 1811 г.) знаменовало новую нормативную основу министерской системы управления, воплощение ведомственно-линейного образа органов центрального управления с широкими, точно очерченными исполнительно-распорядительными функциями, высокой меры ответственности.

В 30 – 40-х гг. XIX в. Николай I усилил полицейско-карательные и сократил хозяйственные функции МВД, преобразовал его структуру, создал на базе Почтового департамента самостоятельное Главное управление почт, развившееся в мощное почтовое ведомство, наделенное сыскной функцией – перлюстрацией корреспонденции.

Процесс экономического развития, рост буржуазных слоев вызывали объективное усиление внимания власти к управлению хозяйственной сферой, создание и совершенствование соответствующих органов в системе центрального управления.

Главным среди хозяйственных органов являлось Министерство финансов, главами которого назначались Васильев, Д.А. Гурьев (1810 – 1823 гг.), Е.Ф. Канкрин (1823 – 1844 гг.). Минфин вобрал функции упраздненного министерства

коммерции, создал департамент по заведованию внешней торговлей, включил из МВД в 1819 г. Департамент мануфактур и внутренней торговли, учредил при нем Мануфактурный (1828 г.) и Коммерческий (1829 г.) советы по просьбам промышленников и купцов. В состав Минфина вошло Государственное казначейство, на его базе создан соответствующий департамент, учреждено Главное казначейство для приема, хранения, выдачи денежных средств. В ведении министерства находились Ассигнационный, Заемный и учрежденный в 1847 г. Государственный коммерческий банки, чтобы «дать купечеству вящие способы к увеличению и расширению коммерческого оборота». Министерство финансов имело тесную связь с Межведомственными финансовым комитетом (1806 г.), учрежденным для сокращения государственного долга, изыскания средств по погашению бюджетного дефицита, и Советом государственных кредитных установлений (1818 г.), учрежденным для высшего надзора и контроля за кредитными операциями и оборотами банков.

Возросла роль Минфина в разработке бюджета, составлении единой росписи доходов и расходов на основании представлявшихся министрами смет не позднее 15 ноября.

Это же министерство содействовало открытию высших технических учебных заведений с разночинским составом студенчества – Горного и Технологического институтов, где готовились инженерно-технические кадры. Ими занимался непосредственно Ученый комитет министерства.

Вновь созданное Министерство государственных имуществ (1837 г.) имело целью умножение государственного сектора экономики и увеличение от него поступлений в казну. Два департамента управляли государственными имуществами центральных губерний и государственными крестьянами. Третий попечительствовал совершенствование сельскохозяйственного производства и с 1845 г. назывался Департаментом сельского хозяйства. Четвертый – Лесной департамент – ведал лесным делом с помощью военизированного корпуса лесничих, Лесным институтом – высшим учебным и научно-исследовательским заведением. В состав министерства входило Главное управление государственного коннозаводства, созданное для управления государственными и надзора за частными конными заводами.

Министерство осуществляло «благожелательное попечительство», помогало государственным крестьянам повысить производительность их хозяйств, внедряло новые методы обработки земли, ухода за скотом, новые сельскохозяйственные культуры и т.д.

«Общим учреждением министерств» расширены предметы ведения Министерства народного просвещения. Ему предписано управлять всеми общими учебными заведениями, университетами, академиями, ученными обществами и иметь связь в общих делах с духовными, военными и другими училищами, находившимися в особых ведомствах, учреждениями для образования юношества к отдельным частям управления (Горный корпус и подобные ему). В ведение министерства переданы: публичная библиотека в столице, Румянцевский музей в Москве (1814 г.), Пулковская обсерватория (1839 г.), Академия художеств, типографии, цензура и др.

Основную работу организовало Главное правление училищ, актив которого состоял из назначенных императором чиновников и попечителей учебных округов.

Расширена сеть университетов (срок обучения – три года), которые открыты в Вильно, Харькове, Казани, Дерпте, затем в Петербурге (1819 г.) и Киеве (1834 г.). Согласно своим уставам университетский совет из профессоров имел широкие административные, учебные, научные, судебные права (университетский суд), избирал ректора, деканов отделений, правление для хозяйственных дел, инспектора, в чем воплотилась автономия университетского управления. На университеты были возложены функции управления учебными заведениями округа, что ограничило административную деятельность попечителя. Университетский совет избирал окружного директора училищ, он заведовал наряду с попечителем 4-классными гимназиями, 2-классными уездными училищами, одногодичными приходскими училищами, между которыми была установлена преемственность вплоть до университета.

Устав императорских университетов (26 июля 1835 г.) ограничил их права функциями только учебных и научных заведений, увеличил в округе и университете роль попечителя. Уставом учрежденного Киевского университета ограничивалась выборность деканов факультетов, вводилось назначение профессоров министром просвещения. В 1848 – 1849 гг. ограничен приток разночинцев в университеты, закреплена дворянская сословность состава студентов.

Николай I усилил сословность средних учебных заведений, ограничил обучение в гимназиях детей лиц непривилегированных сословий, запретил обучение крепостных. Новый устав гимназий и училищ 1828 г. дал департаментам гимназий и училищ широкие права контроля и управления учебными заведениями губерний. Учреждена должность инспектора для надзора за преподаванием и «нравственной» частью в гимназиях.

При директорах гимназий созданы официальные советы. Дворянство избирало почетного попечителя гимназии на три года для наблюдения за направлением образования. В 1833 г. учреждена в округах должность инспектора частных учебных заведений с целью усиления административного надзора за ними. Создан в центре специальный комитет по устройству учебных заведений.

Министерство просвещения не осуществило программу всесословного школьного обучения. В 1854 г. имелось 77 гимназий, в том числе в Тобольске, Томске, Иркутске. Более 100 городов не имели школ. Не были открыты они в селах. Не имели гимназий многие губернские города.

Министерства военное, морское, иностранных дел управляли соответствующими отраслями под непосредственным личным вниманием императора, решали ответственные государственные задачи, перестраивали неоднократно свои организационные структуры, важнейшими среди которых руководили члены императорской фамилии. Управление этими сферами было централизовано в гораздо большей степени, чем другими. Имела место мелочная регламентация деятельности низших звеньев при почти полной бесконтрольности военной администрации.

Военные министерства функционировали на основе нового Устава об управлении армией в военное и мирное время, занимались военно-теоретической подготовкой командного состава, боевой подготовкой войск, техническим переоснащением армии, использованием достижений военной науки и техники.

Для управления растущим хозяйством императорской фамилии 22 августа 1826 г. создано Министерство императорского двора и уделов, многочисленные егермейстерские, конюшенные и другие дворцовые конторы которого и Департамент уделов заведовали землями, предприятиями, крестьянами, различным имуществом, обслуживали императора и членов его фамилии.

Николай I стремился подчинить всецело себе центральное управление, установил строгий порядок еженедельных «всеподданнейших докладов» министров лично ему. Секретный комитет под председательством В.П. Кочубея, созданный для «пересмотра государственного управления» (6 декабря 1826 г.), имел предписание работать и готовить проекты секретно, силами доверенной бюрократии, не привлекать даже дворянские общественные силы. Задумывались реформы для централизации системы управления, укрепления ее законной основы, искоренения произвола чиновников – этого извечного зла российского управления.

Проведены меры по укреплению центрального управления с помощью петровского опыта его милитаризации. Главами большинства министерств назначены генералы. Введено военное устройство в управлении путями сообщения, лесным делом. Милитаризированы производство чугуна, железа, вся горнозаводская промышленность. Департамент горных и соляных дел министерства финансов преобразован (1834 г.) в военизированное Главное управление горных и соляных дел со штабом корпуса горных инженеров, горного аудиториата и расположенными на заводах воинскими командами, призванными предотвращать волнения крепостных горнозаводских рабочих, способствовать увеличению производства продукции. Через этот орган Министерство финансов управляло горными заводами, соляными промыслами, приписанными к ним рабочими, Монетным двором, осуществляло надзор за частной промышленностью.

Центральное управление приобретало на министерской основе характер централизованной и бюрократической ведомственной системы, представленной в середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их совместные межведомственные усилия через Комитет министров. Генезис центрального отраслевого управления через путных бояр –приказы-коллегии увенчался министерствами. Министерской системе присущи такие черты, как: а) четкое функциональное разделение сфер управления; б) конкретность предметов, параметров отраслевого управления; в) единоначалие; г) персональная ответственность, исполнительность; д) линейная вертикаль исполнения, строгая ведомственная подчиненность. Видимо, поэтому министерская система жизнеспособна, сравнительно легко адаптируемая к изменяющимся объективным условиям, потребностям управления, утвердилась в России на длительное время вплоть до XXI в., когда министерства функционируют на

уровнях федерального центра, республик, областей и других субъектов Федерации.

Унаследованная из XVIII в. система местного управления нуждалась в рационализации соответственно условиям и потребностям нового XIX в.

Александр I сохранил статус губернатора как представите ля власти, управляющего губернией именем императора, хозяина губернии, уточнил параметры его властных полномочий, механизм управления губернией посредством губернского правления, а не только одним лицом. Указом «О непреступлении губернатором пределов власти, назначенной им законами» (16 августа 1802 г.) предписано губернаторам управлять в точном соответствии с законами, в установленных ими рамках, «не простирать власть свою за пределы законов», т.е. не допускать беззакония, обеспечить исполнение законов всеми учреждениями, которые должны поступать «по точной силе и словам закона». Губернским прокурорам надлежало «непрестанно наблюдать за исполнением законов, не упуская ни единого случая без взыскания с виновных». Губернаторам указано, что они «никаких личных переписок в виде повелений не принимали бы и не употребляли бы», по всем делам губернии обращались бы не к лицам, а «прямо в те места, до которого какое дело принадлежит». Подтвержден прежний указ 1780 г. об ответственности за взяточничество, задача Сената – контролировать его исполнение. Губернаторам указано: «Дабы никакие поборы, кроме узаконенных деланы не были, и те, чтобы взыскиваемы были без излишеств, но сколько действительно надлежит».

Губернаторы выполняли функции с помощью губернского правления, канцелярии, различных комитетов, комиссий, присутствий, составлявших администрацию губернии. Губернское правление имело общее присутствие, превращалось к середине XIX в. в исполнительную губернаторскую инстанцию. Возросла роль его канцелярии, аппарат которой имел четыре функциональных отделения: 1. По обнародованию законов, наблюдению за исполнением распоряжений губернатора и правления. 2. По управлению полицией. 3. По связи администрации с судами. 4. По связи с финансово-хозяйственными органами различных ведомств.

Созданы новые коллегиальные аппараты под председательством губернатора в виде отраслевых присутствий, комиссий, комитетов, куда входили ответственные должностные лица, руководители местных, прокурор. С их помощью осуществлялись хозяйственно-административные ведомственных учреждений, губернские предводитель дворянства и функции, решались социальные проблемы. Действовали рекрутские присутствия (с 1831 г. – комитеты), комиссии народного продовольствия, строительные, дорожные, комитеты статистические, земских и городских повинностей, общественного здравия, холерные, оспенные, попечительные о тюрьмах, раскольниках (с 1838 г.), врачебно-полицейские и др.

Во второй четверти XIX в. губернаторство приобрело характер централизованного, бюрократического института управления. По «Общему наказу гражданским губернаторам» (3 июня 1837 г.) главы губерний объявлены блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия,

полномочными хозяевами губерний, обязанными обеспечить точное, полное исполнение императорских законов, указов Сената, предписаний МВД, оберегать законы, не допускать отступления от них ни в коем случае, организовать четкую и оперативную работу губернских управлений, приказов общественного призрения, комиссий, комитетов, обеспечить единство местного управления.

Установлен бюрократический порядок функционирования губернаторства как института власти и управления, годичных и специальных отчетов его перед вышестоящими структурами, проведения сенатских и иных ревизий, представления отчетных данных, различных сведений по конкретным формам, связи с уездной администрацией.

По «Учреждению губернских правлений» (2 января 1850 г.) они являлись высшим в губернии местом, управляли в пределах вверенной им властью, по законам, именем императорского величества, осуществляли широкий спектр подробно расписанных распорядительных и исполнительных функций, решали все дела жизни губернии через разветвленный аппарат местной царской администрации, особое внимание уделяли взиманию податей, налогов, рекрутским наборам, полиции, местным воинским частям, судебному управлению. Определены состав губернского правления, его присутствия, канцелярии, круг полномочий вице-губернатора.

Губернское правление состояло в ведомстве МВД, но было подчинено непосредственно правительствующему Сенату, куда представляло дела на благоусмотрение, «встретив сомнение и недоразумение в смысле законов».

Губернаторство охватывало и ведомственные учреждения, созданные на местах министерствами. Сеть их обширна: полицейские и жандармские управления, казенные палаты Минфина, палаты государственных имуществ, удельные конторы и отделения в губерниях с удельными крестьянами, палаты уголовного и гражданского суда, Министерства юстиции, учреждения Министерства народного просвещения в составе учебных округов, охватывавших по нескольку губерний, административно-хозяйственные органы Военного министерства, объединенные в 12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссарских округов.

Уездное управление представлено по-прежнему нижними земскими судами во главе с капитан-исправниками, в составе заседателей от дворян, государственных крестьян.

Ведомственными органами Министерства финансов являлись созданные уездные казначейства, которые подчинялись губернской казенной палате, ведали приемом, хранением денежных сборов, доходов и выдачей денежных сумм. Кроме того, они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные, продавали все виды гербовой бумаги и др.

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.

Диапазон функций местного государственного управления быстро расширялся в связи с усложнением местной жизни, обострением социальных отношений; увеличился значительно административный аппарат.

Своеобразно строилось государственное управление вошедшими в состав Российской империи новыми территориями, другими окраинами, учитывалось специфическое административно-территориальное деление: наместничества, генерал-губернаторства, губернии, края, области, округа, магалы и др.

В наместничествах, генерал-губернаторствах администрация имела относительно большую самостоятельность, почти всегда сливались военные и гражданские функции, объединялись в одних учреждениях административно-полицейские, финансовые и другие функции. В отдельные структуры, звенья управления привлекались представители верхушки местного населения, феодалы новых земель получали права и привилегии российских дворян, принимались на императорскую службу вне зависимости от национальной принадлежности.

Присоединенная в 1809 г. по секретному договору Александра I и Наполеона Финляндия получила статус великого княжества, впервые обрела государственность, хотя и ограниченную. Российскую корону представлял генерал-губернатор. Финляндия имела органы власти в лице представительного сейма, Сената (до 1816 г. – Совета), свою судебную и правовую систему, особый таможенный статус и местное самоуправление.

Переданной России по решению Венского конгресса (1815 г.) большей части Варшавского герцогства был придан статус царства (королевства) Польского, где царем (королем) являлся российский император, управлявший через своего наместника (верховного комиссара). Имелись конституция, которой присягнул Александр I, двухпалатный сейм (назначаемый царем Сенат, избираемая дворянами и городскими общинами посольская изба), исполнительные органы в лице государственного совета и шести министерств, свои 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 – помещиком.

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 постепенно в течение всей первой половины XIX в. землями Кавказа складывалось в различных формах в основном по общероссийскому образцу. Добровольно вошедшей в состав России (1801 г.) Восточной Грузией управлял главнокомандующий, ставший председателем возникшего в 1803 г. Верховного Грузинского правительства, состоявшего из экспедиций, действовавших подобно губернским правлениям. Окружные начальники возглавляли уездные управы земской полиции и суд. Городами

управляли комендантыиз офицеров русской армии с помощью полицмейстеров из грузинских дворян.

В Азербайджане созданы провинции и магалы, которыми управляли соответственно коменданты из русских офицеров и магальные наибы из лояльных местных феодалов. Комендантское управление совмещало административные, полицейские, судебные функции.

Образованная в 1828 г. из Эриванского и Нахичеванского ханств Армянская область управлялась областными начальником и правлением с широкими административными, финансовыми, судебными функциями. Составные части области округа управлялись окружными начальниками, магалы — наибами из армянских дворян.

«Наказом главному управлению Закавказским краем» (12 ноября 1842 г.) определены задачи по охране границ, организации таможенной службы, пределы прав и обязанностей различных сословных групп, условия вероисповедания жителей Закавказья.

В ходе острого периода Кавказской войны учреждено наместничество Кавказа (1844 г.). Наместнику М.С. Воронцову предписано было реорганизовать управление воюющим краем, подавить сопротивление горцев, подчинить их российской короне, привести в повиновение, в состояние подданных. К концу 1846 г. оформлен аппарат сражающегося наместничества. В совет наместника Николай I назначил чиновников. Организована канцелярия из ответственных должностных лиц. Наместнические учреждения установили контроль за всем региональным аппаратом и судом Кавказа, обеспечивали исполнение законов. Своеобразными функциями были наделены губернаторы, объединившие военное и гражданское управления, имевшие статус военных губернаторов. Участвовали в управлении выборные заседатели из дворян и купцов.

Уездные начальники ведали хозяйственными, полицейскими, судебными делами, участковые начальники выполняли полицейско-судебные функции. Управление Кавказом отразило обстановку жестокой войны между Россией и имаматом Шамиля, подчинено задачам завоевания Кавказа.

До 1822 г. Сибирское генерал-губернаторство объединяло Тобольскую, Томскую, Якутскую губернии. По предложению генерал-губернатора Сибири М.М. Сперанского 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, Троицко-Савское управления). Генерал-губернаторы имели очень широкие административные, полицейские, хозяйственные, финансовые, судебные и другие полномочия. Совет генерал-губернатора состоял из назначенных императором чиновников, должен был контролировать его деятельность.

Губернское управление строилось по общероссийским стандартам. Вместо уездов губернии делились на округа, начальники которых возглавляли окружное казенное управление, совещательный окружной совет чиновников. Земский суд и его глава – земский исправник ведали полицией округа. Полицией городов

ведали городничие, хозяйственными делами – сословные думы (голова, 2 – 3 заседателя). Русское сельское население имело волостное и сельское управление.

На территории сибирских областей размещались постоянные и регулярные войска (казаки). Областное управление имело те же структуры, что и округа губерний, но окружной начальник совмещал гражданские и военные функции управления.

В отличие от Европейской России в управлении Сибирью громадную долю составляли функции содержания каторжан, поселенцев, особенно в восточной части, и управления нерусскими народами.

Местная администрация опиралась на феодальную и родоплеменную знать. На окраинах, присоединенных землях проводилась политика русификации, унитаризации государственного устройства и управления.

Николай I упразднил наместничества как постоянно действующий институт в системе управления, создавал их в исключительных случаях по политическим соображениям и на основе особых императорских актов (царство Польское, Кавказ). В законах о центральном и местном управлении не предусматривался этот институт. Предпочтение отдано генерал-губернаторству. Их число возросло с трех в начале века до 10 к 1850 г. Они объединяли по нескольку губерний, являлись по сути дела имперскими округами.

Государственное управление городом сохранило прежние учреждения, должностные места, выборные магистраты, ратуши, особенности управления губернскими и уездными городами. К середине XIX в. из 700 городов империи (без Польши и Финляндии) 62 имели статус губернских, 498 – уездных. Почти 80% российских городов являлись административными центрами, имели административные функции. Возрастало значение и промышленных, торговых функций. Через административные структуры государство присутствовало в жизни городов, регулировало непосредственно, прямо и косвенно через финансовую, налоговую, торговую, промышленную, сословную политики все основные сферы городской жизни.

Сформировалась четко устроенная система полицейских органов, должностей, решавших различные, в том числе административные, вопросы местного управления, суда: городские управы благочиния с обер-полицмейстерами, приставами, ратманами, полицмейстерами, частными приставами (деление городов на части), полицейскими, будочниками, городскими, уездными городничими, капитан-исправниками, становыми приставами, земскими судами в уездных городах.

С 1802 г. стали создаваться градоначальства. Градоначальство как административно-территориальная единица включало город с прилегающей территорией, выделенный из губернии.

Как институт управления учреждалось градоначальство на основе частных законодательных актов, функционировало по «особым учреждениям», входило в систему МВД, подчинялось ему непосредственно. Возглавлял градоначальство градоначальник. Его назначал лично император, в том числе по представлению МВД. Градоначальник был приравнен к губернатору по статусу и правам, имел высокий военный чин. Он заведовал городским управлением, благоустройством,

возглавлял полицию, контролировал торговлю и судоходство, осуществлял надзор за состоянием крепостных, портовых, публичных зданий и сооружений, присутственных мест, за содержанием карантинов, почтой, наблюдал за деятельностью иностранных консулов, выдавал заграничные паспорта, разрешения на открытие частных типографий и литографий, председательствовал в статистическом комитете и особом по городским делам присутствии.

Градоначальство централизовало управление городами, влияло на общественное городское управление, было распространено в последующее время на столицы и другие города.

Система государственного управления дополнялась по-прежнему органами общественного сословного управления. Решающее значение в местном управлении приобрели дворянские сословные корпорации. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства, которые возглавляли, как правило, все присутствия, комиссии, комитеты, а собрания избирали уездных капитан-исправников, судей, заседателей в полицейские и судебные учреждения. Укреплены позиции крупного дворянства в управлении. Манифестом «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным» (6 декабря 1831 г.) право выбирать на дворянские общественные должности получили дворяне, имевшие не менее 100 душ крепостных крестьян или 3 тысяч десятин незаселенной земли. Законом (от 16 июля 1845 г.) создавались условия для сохранения крупного дворянства: переход заповедных дворянских имений (майоратов) по наследству к старшему сыну, запрещено отчуждать их посторонним лицам и дробить. Через сословные дворянские органы усилена в государственном управлении роль крупных помещиков-крепостников.

В 1837 – 1841 гг. оформлено сословное управление государственных крестьян по реформе министра государственных имуществ П.Д. Киселева. Урегулированы не только государственное управление этой четырехмиллионной категорией крестьян, но и самоуправление, его начала в соответствии с российскими традициями земского управления.

Казенные крестьяне делились на самоуправляющиеся сельские общества и волости. По два представителя от 10 дворов (десятидворники) составляли сельских сход, который решал дела сельского общества – низшей единицы сословного управления. Он избирал сельского старшину, двух «сельских добросовестных» на три года в сельскую расправу, уполномоченных на волостной сход по одному от 20 дворов. Сельский старшина утверждался губернской палатой государственных имуществ.

Волостной сход представителей, составлявших волость сельских обществ, избирал волостного голову, двух заседателей волостного правления, двух «добросовестных» волостной расправы, решал дела волости.

Сословное крестьянское управление (самоуправление) действовало на основе государственных законов под надзором царской администрации, обеспечивало порядок, выполнение податей, повинностей, рекрутчины, было распространено на удельных крестьян, учтено в организации общественного

управления бывших помещичьих крестьян, вышедших в 1861 г. из крепостной зависимости.

В XIX в. было стеснено сословное управление духовенства. Высшим законодательным, административным и судебным учреждением по делам Русской Православной Церкви (РПЦ) оставался Синод, главой которого назначался царем светский чиновник. Обер-прокурором при Николае I был даже армейский офицер из гусар. Усилился процесс бюрократизации церковного управления, появились новые канцелярии, хозяйственные и духовно-учебные управления, в 1817 – 1824 гг. церковное ведомство входило в Министерство духовных дел и народного просвещения, когда неудачно предпринималась попытка клерикализации просвещения. Падала роль Синодальной коллегии в церковном управлении, члены которой назначались императором из видных архиереев (черного духовенства) и решения которой утверждались императором. С 1835 г. обер-прокурор входил в состав Комитета министров. Синод усилил духовную цензуру, преследования раскольников и «иноверцев». РПЦ превращалась в обособленную часть самодержавного управления, что порождало и обостряло противоречия между властью и сословным управлением духовенства.

В XIX в. продолжалась начатая в XVIII в. политика ограничения и регулирования сословного казачьего управления. По-прежнему отсутствовали круги – органы самоуправления, возрастала роль наказного атамана, усиливалось государственное управление казачеством, укреплялся институт жалованных, а не выборных казачьих старшин, казаки привлекались все больше к внутренней службе по подавлению народных выступлений. 2 октября 1827 г. Николай I назначил своего старшего сына, цесаревича Александра, атаманом всех казачьих войск, и с тех пор эту должность занимали наследники престола. «Временными правилами об управлении войском Донским» (16 февраля 1828 г.) определены официально права и обязанности войскового атамана. Через семь лет закреплено окончательно за наследником престола звание Войскового атамана всех войск, которому подчинены все наказные атаманы. Этот статус отражен и в своде законов Российской империи. В соответствии с Положением об управлении Донского войска (6 мая 1835 г.) учреждена новая система управления войском с приоритетным государственным началом. Она отразила окончательное превращение донского казачества в особое военное сословие, главное назначение которого – верная государева служба. Суженное казачье сословное управление функционировало в жестких рамках самодержавной системы государственного управления.

Состояние государственного управления и службы определялось во многом качеством, ролью чиновной служилой бюрократии. В начале XIX в. сказывались пагубные последствия освобождения дворян от обязательной государственной службы, жалованных им привилегий, отказа от петровского принципа повышения в чине при занятии соответствующей должности. Стремление получить более высокий чин без должностного продвижения, без учета служебных качеств и результатов породило своеобразную чиноодержимость. Чин стал целью жизни, он давал исключительные привилегии, право владеть

землей, крепостными крестьянами, эксплуатировать. Росла чиновная номенклатурная бюрократия, продвигалась по рангам соответственно действующей Табели о рангах, добивалась новых привилегий, обретала относительную самостоятельность, бесконтрольность, погрязала в пороках, что снижало эффективность административных реформ. Администрация, суды в центре и на местах были поражены эпидемией злоупотреблений (казнокрадство, взяточничество, мздоимство, хищения, бюрократическая волокита) и тяжелым бременем давили народ России. Растущие постоянно налоги, в том числе и на содержание бюрократии, оборачивались бедностью податного населения, миллионными недоимками. Выручали доходы от винной торговли.

В начале века оставалась непопулярной среди дворянства гражданская служба, куда переходили не приспособленные к армейской службе или отстраненные от нее. Сказывались недостаточное образование, низкая квалификация чиновничества.

При помощи М.М. Сперанского и других усилена линия на повышение образованности чиновничества, упорядочено чинопроизводство. По Указу (3 апреля 1809 г.) на основе его проекта придворные звания камергера и камер-юнкера становились лишь простым отличием, перестали давать право на получение чина, но обязывали служить повседневно, ответственно, аккуратно.

Нашумевшим оказался впоследствии и подготовленный втайне М.М. Сперанским указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники» (6 августа 1809 г.), известный в истории государственного управления и службы как закон об экзаменах.

Со времен Екатерины II гражданские чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) приобретались преимущественно выслугой, но не заслугой, и гарантировали значительные классные привилегии, предусмотренные для чиновников правительственных учреждений. Теперь получить эти чины можно было при наличии университетского образования, сданных в университете экзаменов по предусмотренной указом специализированной и обширной учебной программе, рассчитанной на несколько лет обучения, а также 10-летнего опыта службы, включая два года на ответственной должности.

Есть свидетельства о благотворном воздействии инициативы великого реформатора российского управления. «Университеты наполнились молодыми дворянами, знания развивались с необыкновенной быстротою, и мы все, тогдашние молодые люди, благословляли впоследствии этот указ, расширивший круг наших познаний и давший нам большие преимущества просвещения перед стариками».

Подготовке кадров для управления, специалистов по гуманитарным и точным наукам способствовало открытие не только новых университетов в Харькове, Казани (1804 г.), Петербурге (1819 г.), Киеве (1834 г.), но и лицеев. М.М. Сперанский разработал правила для лицея, сформулировал принципы обучения и воспитания чиновников для центральных ведомств. Лицеи являлись привилегированными, закрытыми учебными заведениями. Царскосельский

Лицей (1811 г.), Демидовский Лицей (1815 г.) в Ярославле имели сословно-дворянский характер, давали уровень знаний, близкий к университетскому. По статусу лицеи стояли вслед за университетами. Царскосельский лицей окончили с 1817 по 1842 г. 286 выпускников (по 24 в год), в том числе 50 офицеров и 236 гражданских чиновников. В последующие годы все выпускники этого лицея, переехавшего в Петербург под именем Александровского, поступили на гражданскую службу, пополнив образованную прослойку чиновничества.

При Николае I, который предпочитал опираться преимущественно на армию, полицию и чиновное, бюрократическое дворянство, усовершенствованы подготовка служилой бюрократии и чинопроизводство. На основании специальных указов от 21 апреля 1826 г. и 7 ноября 1850 г. (п. 3) изменен порядок прохождения государственной службы, введены строгие правила по соблюдению формулярного (послужного) списка, повышению деловой квалификации каждого чиновника независимо от ранга. Предусмотрены различные формы поощрения верноподданничества и служебного карьеризма: жалованье, благодарности, почетные звания, пособия, ордена, знаки беспорочной службы в течение 15 и 40 лет и др., что способствовало чинопродвижению, стимулировало служебное рвение и качество. В то же время из чиновной среды изгонялись политически неблагонадежные лица. Определилась в первой половине XIX в. и тенденция наращивания числа государственных чиновников, увеличившегося за полвека вчетверо, усиления их влияния на систему управления как в центре, так и на местах, что позволяло утверждать: «Россией правят столоначальники».

В первой половине XIX в. проведена уникальная систематизация законов, которая в отличие от ряда неудачных попыток XVIII в. завершилась успешно. Повелением Александра I создана специальная комиссия, приступившая к выявлению, собиранию, обработке законов с 1649 г. Затем преобразована кодификационная комиссия при Госсовете. Николай I повелел привести в порядок существующие акты. 31 января 1826 г. создано специальное Второе отделение собственной Его Императорского Величества. канцелярии под руководством М.А. Балугьянского. В том же году приступили к работе М.М. Сперанский и выделенные ему в помощь чиновники. За короткое время выявлено в разных учреждениях, ведомствах более 30 тысяч указов, манифестов, грамот, уложений, других законодательных актов за 176 лет после Уложения 1649 г. до манифеста о вступлении на престол Николая I 13 декабря 1825 г. М.М. Сперанский планировал применить при их обобщении кодификационный метод, объединить старые нормы, дополнить их новыми, привести законодательство в соответствие с требованиями новой исторической ситуации, создать новое уложение, выделить коренные или основные фундаментальные законы о наследовании престола, о порядке законодательства, о правах разных сословий, положить в основу деление права на публичное и частное, идущее от западноевропейских концепций, восходящих к римскому праву. Он называл эти две группы законов государственными и гражданскими. Николай I указал ничего не менять в законах и не предлагать новые.

М.М. Сперанскому удалось обобщить законотворчество, отредактировать многие законы, освободить их от неточных, двусмысленных формулировок, многословия, противоречащих друг другу узаконений. Подготовлено 40 томов с 30600 законами, 5 томов приложений, указатель в виде Полного собрания законов Российской империи (ПСЗ РИ).

На основании ПСЗ подготовлено 15 томов в 8 книгах действующих законов, составивших Свод законов Российской Империи (СЗ РИ). Свод составлен по оригинальной системе М.М. Сперанского с учетом лучших европейских образцов. В отдельных томах и книгах объединены законы о власти, высшем, центральном, местном управлении, о государственной службе, сословиях, полиции, цензуре, ссылке, представлены разделы гражданского, уголовного, процессуального права. Подготовленные ПСЗ и СЗ проверены семью ревизионными комиссиями. 10 января 1832 г. Госсовет одобрил ПСЗ и СЗ, решив ввести в действие с 1 января 1835 г.

По инициативе М.М. Сперанского, расставшегося с либерально-конституционными идеями своих отвергнутых властью проектов, введено понятие «Основных государственных законов Российской империи», в качестве которых систематизированы в первом томе «Свода законов Российской империи» императорские законы XVIII – начала XIX вв. о государственном устройстве, самодержавном правлении. Первым среди них поставлен екатерининский закон «Император российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает». Другими основными законами закреплена вся система самодержавной власти и управления: исключительно лишь самодержца право на законодательство, управление, суд. Воля монарха – источник и воплощение основных государственных законов империи. Они стали юридическим обоснованием абсолютной власти представителей немецкой, голштинской династической линии на российском престоле, для которых россияне должны быть исполнительными, законопослушными, верноподданными. «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих», – закреплено в основных законах абсолютное право монархов на власть и управление во всей государственной системе. Тем самым сформулирована представлявшаяся тогда вечной, незыблемой для России правовая основа, исключающая любое конституционное ограничение самодержавия каким-либо представительным сословным или многосословным учреждением.

Государственное управление и служба опирались с тех пор на законы, систематизированные с учетом самодержавных задач и потребностей, удобства работы управленческого бюрократического аппарата.

В истории административных преобразований первой половины XIX в. выделяются три стадии, рубежами которых стали победа в Отечественной войне 1812 г. и скандальная смена братьев-монархов в декабре 1825 г., выступления декабристов, их казни и репрессии. Первая стадия характеризуется административными преобразованиями. Послевоенный политический курс

Александра I означал не только отказ от них, но и контрреформирование отдельных сфер управления, что вообще присуще самодержавному реформаторству и определило реакционное содержание политики государственного управления во второй стадии. В 1825 г. она вылилась в усиление имперского характера управления, подчинения лично императору всех органов высшего и центрального уровня, придания всей системе управления необычных черт и методов. Идея конституции для России объявлена преступной Николаем I, активные и последовательные ее сторонники приняли смерть на эшафоте, обречены на каторгу в сибирских рудниках.

Представители голштинской династической линии на романовском престоле укрепили свое самовластие, связывали с самодержавием победу над Наполеоном, рост международного авторитета российских императоров, в этом видели свое предназначение – властвовать и управлять русским народом.

Пирамиду власти и управления венчал по-прежнему император. Оформлена идеология управления в виде карамзинско-уваровской триады «самодержавие, православие, народность», что определило содержание государственной доктрины почти на столетие. В результате была утрачена благоприятная возможность преобразования государственного управления на основе конституции, представительства, создания правового государства и гражданского общества. Государственное управление базировалось по-прежнему на таких средневековых устоях, как абсолютизм, вотчинно-поместное начало, крепостничество, сословность.

В отличие от эволюции управления Англии, Америки и других стран в России происходило усиление самодержавной природы государственного управления, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, полицеизация и жандармеризация. Обычные функции государственного управления передавались органам полиции, политического сыска. Это придало новые черты абсолютистскому управлению, произошло вступление его в новую фазу – фазу формирования полицейского государства.

Посетивший в 1839 г. Россию известный путешественник, литератор маркиз де Кюстин неоднократно беседовал с Николаем I, многое увидел и потом отметил в книге наличие господ и рабов, господство бюрократии, отсутствие правосудия, назвал Николая I «…тюремщиком одной трети земного шара, где цивилизация прикрывает варварство».

Поражение в Крымской войне обнажило со всей беспощадностью гнилость николаевского государственного устройства и управления, которое стесняло Россию, ограничивало ее потенциальные возможности и развитие. По признанию известного историка С.М. Соловьева, пришлось расплачиваться русскому народу за тридцатилетнюю ложь, тридцатилетнее подавление всего живого, духовного, народных сил. Николай I пытался 30 лет доказать целесообразность для народов России жесткого самодержавного управления и привел страну к катастрофе в войне с государствами, имевшими другие системы управления. В итоге был нанесен страшный удар по стремлению монархов сохранить Россию как заповедный остров феодальной, крепостнической системы государственного управления.

Увеличилась пропасть между властью и обществом, бюрократически-сословной системой управления и многомиллионным крестьянством, пребывающем в крепостном рабстве.

Противоречия ослабляли считавшиеся традиционно фундаментальными основы абсолютистского государственного управления. Россия оказалась перед выбором: революция снизу или реформы сверху.

В середине XIX в. резко обострилась потребность в модернизации общества, сложились предпосылки реформ государственного управления. Трагическое для народа России поражение в Крымской войне обнажило со всей очевидностью характер и остроту перманентного кризиса, неприемлемость для России методов полицейско-прусского управления, применявшихся Николаем I три десятилетия.

Росла и усиливалась антисамодержавная, антикрепостническая оппозиция разных социальных цветов и оттенков, освободительные идеи которой оказывали сильное влияние на формирование общественного сознания различных социальных слоев. Формировались новые идеологии и шкала ценностей политического и экономического либерализма, радикализма.

В общественном сознании утвердилась идея безотлагательности радикальных преобразований основных сфер общества и управления. Александр II вынужден был признать не только необходимость утверждения, но и целесообразность «совершенствования внутреннего благоустройства страны». Крестьянская, судебная, военная, университетская и другие реформы 60 – 70-х гг. XIX в. стали уступкой ради сохранения как короны, так и инициативы преобразований сверху, предотвращения их снизу, имели характер вынужденного компромисса охранительного консерватизма и консервативного либерализма, укрепили предпосылки для реформирования самодержавной системы государственного управления.

Радикальные идеи, предложения демократизации всех звеньев управления сверху донизу на принципах конституционализма, выборности, широкого всесословного представительства, самоуправления публиковались на страницах «Колокола», «Полярной звезды» А. И. Герцена, «Современника» статьи Н. Г. Чернышевского, Н.А. Добролюбова, других революционных демократов, сторонников российского крестьянского социализма.

Либеральные идеи присущи предложениям высокопоставленных должностных лиц бюрократической элиты: П. А. Валуева, А. В. Головнина, братьев Д. А. и Н.А. Милютиных, М.Х. Рейтерна, Я. И. Ростовцева, Ю.Ф. Самарина и др.

В духе уступок новому времени П. А. Валуев предлагал весной 1862 г. преобразовать Госсовет по типу австрийского рейхсрата в совещательный орган из двух палат: а) верхнюю палату, назначаемую императором, постоянно действующую; б) нижнюю палату – съезд 180 государственных гласных из представителей земств, городов, окраинных областей, частично (1/5) назначаемых «высочайшей властью» и выбираемых. Для организационной связи с верхней палатой 16 депутатов нижней должны были участвовать в ее заседаниях и общем собрании Госсовета. Предложены и «особые совещания» министров по самым важным вопросам исполнительного характера. Великий

князь Константин Николаевич предлагал в 1866 г. проект создания при Госсовете дворянского и земского съездов для обсуждения сложных государственных дел. П. А. Шувалов и П. А. Валуев предлагали в начале 70-х гг. XIX в. проект комиссии для сбора материалов о положении в сельском хозяйстве, которая бы привлекла заинтересованных представителей дворянства и земства к разработке и обсуждению вопросов сугубо хозяйственного характера.

Тверское губернское дворянское собрание приветствовало царя в годовщину 19 февраля 1861 г., который начал освобождением крестьян «искоренять всякую неправду на земле русской», и во всеподданейшем адресе просило учредить земское собрание «выборных всей земли русской» как единственное средство к удовлетворительному разрешению вопросов, возбужденных Положением 19 февраля 1861 г. Совещание мировых посредников Тверской губернии высказалось категорично в поддержку этого пункта.

В январе 1865 г. уже московское дворянство в адресе императору призвало его довершить «государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству».

Предложение всесословного представительства поддержано Б.Н. Чичериным, К.Д. Кавелиным, А.И. Кошелевым и другими общественными деятелями, которые видели в будущем конституционном учреждении не ограничение, не противовес монарху, а дополнение и помощь верховной власти, что могло гарантировать политическую стабильность, укрепить единство общества, спасти Россию от экономического и нравственного кризиса.

Модернизацию системы власти и управления, приспособление ее к новой исторической ситуации они предлагали без радикальных перестроек и при сохранении монархических принципов политической системы, что сближало их идеи с проектами либеральных бюрократов.

Авторами консервативных проектов были группировавшиеся вокруг короны П.П. Гагарин, В.А. Долгоруков, М.Н. Муравьев А.Ф. Орлов, В.Н. Панин, Д.А. Толстой и другие представители охранительной концепции. Они отвергали категорически не только радикальные, но и либерально-консервативные проекты, сплоченно отстаивали принципы абсолютистского управления, считая самодержавное управление имманентно присущим историческим традициям России, менталитету русского народа, допуская лишь отдельные административные изменения с целью придания прочности и устойчивости монархической природе управления. С их помощью императорская власть обеспечила самодержавный характер административных и других реформ во второй половине XIX в., сохранила без заметных изменений природу, пределы функций, методы высших, центральных, местных органов государственного управления.

Александр II отверг, проигнорировал все разумные и перспективные предложения, раздраженно реагировал на малейший намек о каком-либо ограничении его прерогатив. Он считал всесословное государственное управление несовместимым с образом правления, которое унаследовал. Он был привержен, как и его отец, и другие предки немецкого происхождения, прусскому образу управления, сочетал полицейско-бюрократические методы с

местным общественным управлением, проводил последовательно охранительную линию самодержавного управления, которая приобрела законченный полицейский характер при его сыне Александре III .

Государственный совет как высшее законосовещательное учреждение интенсифицировал свои функции, изменил организационные структуры. (Его состав вырос до 60 членов к 1890 г.) Он сыграл заметную роль в подготовке, обсуждении проектов всех реформ. «Активно работали прежние и вновь созданные департаменты. Все общегосударственные законопроекты реформ рассмотрел департамент Законов».

В 1861 – 1882 гг. действовал Главный комитет об устройстве сельского состояния, который наблюдал за проведением крестьянской реформы, обсуждал связанные с ней законопроекты и административные мероприятия. Комитет по делам царства Польского (1864 – 1881 гг.) наблюдал за проведением там крестьянской реформы, рассмотрел проекты изменения управления после восстания (1863 г.). Действовали Комитет железных дорог (1859 – 1874 гг.), Второй Сибирский комитет (до 1864 г.), Кавказский комитет (до 1882 г.), учрежденный в 1892 г. Комитет Сибирской железной дороги, Кодификационный отдел (1882 – 1893 гг.), с 1894 г. – Отделение свода законов государственной канцелярии.

Госсовет рассмотрел не только проекты реформ, но и массу различных узаконений, а также дела, связанные с организацией и статусом капиталистического предпринимательства и собственности, акционерных обществ, компаний, банков, новых социальных слоев, буржуазного, фабричного законодательства. В его ведении находились вопросы, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения существовавших законов и принятия новых. Он рассматривал общие распоряжения к исполнению законов, с 1862 г. – государственную роспись доходов и расходов, с 1894 г. – годовые отчеты Государственного банка.

После полосы реформ 60 – 70-х гг. XIX в. роль Госсовета ослабла. Александр III предпочитал обсуждать законопроекты в более узком кругу доверенных лиц, сменил председателя Госсовета, учредил в 1884 г. при нем «Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения Сената» с функциями надзора за высшим судебным органом. Значение Госсовета падало, принижалось, часть его функций была передана другим высшим учреждениям.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия сохранила обособленный статус при некотором изменении функций и внутреннего устройства, перераспределении дел между отделениями. Роль ее была нестабильной: она то усиливалась, то слабла в отдельные годы.

В 60 – 70-х гг. XIX в. уменьшилось значение императорской канцелярии как чрезвычайного высшего учреждения, приданного ей Николаем I. Канцелярия рассматривала предварительно все проекты, вносимые министерствами в Госсовет. Второе отделение участвовало в разработке концепций, проектов реформ, составляло свои проекты такого рода реформ, редактировало и давало отзывы об общегосударственных проектах. Им подготовлены тома второго

издания полного собрания законов, переизданы отдельные тома Свода законов Российской империи. В 1882 г. Второе отделение упразднено, предметы ведения переданы в Госсовет.

Изменялись функции и Третьего отделения, внутри которого неоднократно перераспределялись предметы ведения между его пятью экспедициями. Отделение собирало материалы, готовило обозрения общественно-политической жизни, состояния местной власти и управления, наблюдало за деятельностью общественно-политических организаций, за прессой, руководило дознаниями по политическим делам, репрессивно-карательными мерами с помощью отдельного корпуса жандармов. Возглавляли это особое отделение канцелярии в 60 – 70-е гг. XIX в. наиболее доверенные царские генералы: В. А. Долгоруков, П. А. Шувалов, А.Л. Потапов, Н.В. Мезенцев и др. В условиях подъема массового общественного движения, возникновения острой критической ситуации на рубеже 70 – 80-х гг. XIX в. сложилось мнение о слабости отделения, которое не справилось с задачами, оно было упразднено, а дела его переданы в ведение МВД, объединившего все репрессивные карательные органы в мощное централизованное административно-полицейское ведомство.

Четвертое отделение канцелярии преобразовано. На его основе 12 августа 1880 г. учреждена собственная Ее Императорского Величества канцелярия, ведавшая делами и учреждениями императрицы Марии.

Оставшееся Первое отделение было развернуто в собственную Его Императорского Величества канцелярию, которая обрела значение ближней канцелярии царя и высшего органа государственного управления. Усилены ее функции по вопросам заведования личным составом чиновников всего государственного аппарата. Кадры чиновников включены в сферу непосредственного императорского ведения, стали его номенклатурой. В 1894 г. при канцелярии создали инспекторский отдел и комитет по службе статских чинов, по наградам. В канцелярии сосредоточены все назначения, увольнения, производства в чины, награждения. Комиссия прошений преобразована в канцелярию по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, наделена правом законодательной инициативы в соответствии с характером высшего учреждения.

Канцелярия выполняла функции своеобразного высшего органа, использовалась императорами для обеспечения личного влияния, централизации всей системы государственного управления. В начале XX в. отмечено ее 100-летие.

Комитет министров, существовавший с 1802 г., приобрел в пореформенное время характер высшего административного учреждения, по закону 1872 г. рассматривал вносимые царем проекты наиболее важных законов, принимал постановления по представлению министерств, решал вопросы оперативно, имел узкий состав министров, главноуправляющих, сочетал функции законосовещательного и распорядительного органов, использовался императором для принятия решений в обход Госсовета, особенно по делам, рассмотрение которых в Госсовете могло затянуться на длительное время или получить нежелательное для высшей власти направление. Через Комитет

министров проведен ряд узаконений по усилению статуса власти губернаторов, по введению временных генерал-губернаторов, чрезвычайного положения, усиленного режима, полицейского надзора в отдельных регионах.

Однако комитет министров не мог координировать деятельность различных ведомств, он не был кабинетом министров, «объединенным правительством», против чего был Александр II, не допускавший и мысли о таком правительстве, особенно о должности премьер-министра, который мог покушаться на исключительность его самодержавных полномочий. В Российской империи отсутствовала единая система в действиях исполнительной власти. Каждое министерство действовало особняком, ревностно отстаивало свою отраслевую обособленность.

Министры подчинялись лишь императору. Организация российского центрального управления качественно отличалась в худшую сторону от европейского. В европейских странах действовали кабинеты министров во главе с премьер-министрами, объединявшие исполнительную власть, органы центрального управления. Они формировались как итог функционирования парламентской системы, на прочной конституционной основе, чему упорно и последовательно противились абсолютные монархи России, обрекая высшее и центральное управления на отставание от Запада, на неэффективность и нерациональность, хотя в пореформенное время остро ощущалась необходимость четкой координации в деятельности государственных учреждений между собой и различных структур внутри них.

В 80-е гг. XIX в. Александр III стремился усилить Комитет министров как орган при царской особе, отодвинуть в тень Госсовет, подчинить комитету этот высший по статусу законосовещательной орган. С помощью комитета он продлевал на отдельных территориях действие чрезвычайных законов, усилил цензуру, запретил примерно 200 «особо вредных изданий», решал другие вопросы чрезвычайного характера.

Совет министров возник в процессе подготовки реформ. Александр II не ограничивался Комитетом министров, где рассматривалась масса дел текущей политики, он созывал с 1857 г. совещания министров, управляющих главными комитетами, председателей Госсовета и Комитета министров, других приближенных должностных лиц. Совещания проводились по воле императора, нерегулярно, не имели плана, официального статуса, хотя обсуждали концепции, проекты реформ, работу специальных комиссий, другие общегосударственные вопросы. Выявлена целесообразность дополнить дореформенные высшие органы управления новым.

Указом 12 ноября 1861 г. учрежден Совет министров, наделенный статусом высшего при императоре органа, чтобы под его председательством решать вопросы общегосударственного значения. Александр II созывал, проводил его заседания, вносил вопросы на рассмотрение. В состав его вошли высокие должностные лица: главноуправляющие, председатели Комитета министров и Госсовета, другие близкие царю официальные лица.

Совет министров рассмотрел внесенные Александром II материалы, заключения комиссий, комитетов, других учреждений, разрабатывавших

проекты реформ, а также доклады, отчеты министров, их «всеподданнейшие» предложения по реорганизации ведомств. На 150 заседаниях за 1,5 года рассмотрено более 300 крупных вопросов. Согласованные решения получали после утверждения императором законную силу «высочайших повелений», дополняли, конкретизировали законы.

Работа нового органа частично способствовала улучшению координации министерств, ведомств в решении межминистерских, общих вопросов государственного управления, что сказалось положительно на развертывании реформаторской практики. Но Совет министров действовал нерегулярно и нерегламентированно, выполнял роль полуофициальных совещаний при императоре. Детище Александра II созывалось Александром III лишь дважды и прекратило существование в 1882 г.

В XIX в. вследствие противодействия императоров не была решена задача создания рационально организованного высшего органа исполнительной вертикали, отвергнута идея объединенного правительства, кабинета министров под председательством премьер-министра.

Реформы 60 – 70-х гг. XIX в. повлияли на функции, деятельность, организационную структуру Правительствующего сената, который сохранил и усилил свое значение в системе высших органов государственного управления. Он издавал, рассылал во все высшие, центральные, местные учреждения новые законы, несколько раз в неделю с 1863 г. отправлял брошюры «Собрание узаконений и распоряжений», продолжал исполнять функции толкования законов, защиты прав учреждений, сословий, лиц в случае их нарушения. Значительно расширилось рассмотрение и принятие решений по жалобам в связи с освоением нового законодательства. Существенно возросло значение функции высшего надзора за деятельностью новых органов местного управления, что повлекло перестройку и увеличение старого громоздкого сенатского аппарата, изменение организации сенатских ревизий.

Наиболее заметно отразилась на деятельности Сената судебная реформа 1864 г. Судебные уставы превратили в высшие апелляционные инстанции не только Верховный уголовный суд, но и окружные судебные палаты и даже уездных мировых судей. В связи с этим сузилась сфера деятельности Сената как высшего апелляционного органа для прежних местных судов губерний, упразднены почти все соответствующие департаменты, некоторые объединены позднее в единый судебный департамент. Сенат приобрел кассационные функции, в 1866 г. созданы внутри него кассационные уголовный и гражданский департаменты, личный состав которых укреплен прокурорскими чиновниками. На правах высшей кассационной инстанции Сенат стал рассматривать жалобы и протесты на решения местных судов, отменять их в случае обнаруженных нарушений судопроизводства, передавать дела на пересмотр в другие судебные органы.

Сенат рассматривал все больше и дела о политических преступлениях. В начале 60-х гг. XIX в. пятый уголовный департамент Сената провел ряд политических процессов, в том числе над Н.Г. Чернышевским. В 1872 г. в Сенате учрежден высший судебный орган по политическим делам, который имел

особый статус и назывался «Особым присутствием для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах». Личный состав его формировался императором, состоял из первоприсутствующих, пяти сенаторов, а также назначаемых императором на год по спискам министерств внутренних дел и юстиции губернских и уездных предводителей дворянства, столичного городского головы, волостного старшины из Санкт-Петербургской губернии. Орган этот, созданный в нарушение судебных уставов 1864 г., рассматривал самые крупные политические процессы. По образу особого сенатского присутствия военно-окружные суды также в нарушение судебных уставов проводили с 1878 г. закрытые и ускоренные процессы, где выносили, как правило, более суровые приговоры, в том числе смертные. Превращение Сената в высшее судилище империи придало ему репрессивно-карательные функции среди высших органов государственного управления.

Святейший синод сохранил в пореформенное время дореформенные функции, аппарат, методы, осуществлял по-прежнему высшее государственное управление церковью. Теперь через него усилилось идеологическое влияние монархии на все слои общества. Этому способствовало назначение в 1880 г. на должность обер-прокурора Синода К.П. Победоносцева, воспитателя цесаревича, одного из ярких и последовательных сторонников охранительно-консервативного курса, «чисто самодержавного», сильного и всеохватывающего дворянского государственного управления без «примесей» всесословности, земщины, какого-либо представительства.

В 80-е гг. XIX в. Синод усилил влияние на сферу народного образования. В его составе учрежден (1883 г.) Совет по церковно-приходским школам. Он осуществлял не только надзор, но и управлял растущей сетью народных учебных заведений.

Во втором 50-летии своей «биографии» министерства проявили себя как жизнеспособные органы самодержавного управления, активно участвовали как в подготовке, так и в проведении реформ, существенно усовершенствовали функции, параметры полномочий, внутреннюю организационную структуру, ведомственную управленческую вертикаль.

Был усилен статус министра, укреплены его единоначалие и ответственность за работу аппарата министерства, его местных органов. Министр выступал главой профессионалов-бюрократов, осуществлявших попечительство над конкретными отраслевыми сферами управления. Министерства объединяли на основе «линейного» принципа исполнительную вертикаль центральных и растущих местных органов, превращались все больше в ведомственную сверху донизу, отраслевую систему государственного управления. Возросло в связи с этим значение министерских советов, особенно их функций надзора за всеми структурами ведомства.

Совершенствовалась внутренняя организация министерств. Помимо департаментов создавались главные управления, комитеты, управления, отделы, которые подразделялись уже не на отделения и столы, а на более оперативные структуры. Начальникам управлений предоставлялось больше самостоятельности, чем директорам департаментов, в решении конкретных

текущих задач. Усложнение пореформенных условий и задач потребовало создания таких специальных советов, комитетов, на заседаниях которых присутствовали не только чиновники министерства, но и представители других заинтересованных ведомств и, что особенно важно, представители промышленных, торговых, финансовых кругов, ученые, инженеры, другие специалисты. Это отражало известное сближение министерской бюрократии с элитой различных социальных слоев и сфер жизни общества.

Министерство внутренних дел превратилось в главный орган, становой хребет центрального управления пореформенными процессами, приобрело необычное значение, было наделено очень широкими функциями и высоким статусом, наряду с административно-полицейскими задачами оно выполняло еще административно-хозяйственные, активно готовило и реализовывало крестьянскую, земскую и другие реформы, собирало, обобщало необходимые сведения через свой центральный статистический комитет и созданный при нем земский отдел. МВД организовало государственное управление бывшими крепостными и всеми крестьянами, земское общественное управление. Земский отдел получил статус самостоятельной структуры, приобрел значительный вес в составе МВД, наблюдал за осуществлением новых законов по проведению крестьянской и земской реформ, за управлением всеми категориями многомиллионного крестьянства, местными органами административного и сословно-дворянского надзоров, ведал многими земскими хозяйственными, переселенческими и другими делами, а также комплектованием армии.

В МВД вошло на правах главного управления почтово-телеграфное ведомство. В составе МВД 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. Главы МВД играли роль своеобразных «первых министров» при императорах, проводили их репрессивную, карательную политику, стремились ограничить, подавить антисамодержавное общественное движение, предотвратить назревавшую российскую революцию. Министр внутренних дел являлся шефом отдельного корпуса жандармов (ОКЖ), который также вошел в состав МВД. Департамент полиции имел не только широкие функции, но и разветвленную структуру в центре и на местах, ведал полицейскими учреждениями, охранными отделениями, их сыскными частями, градоначальниками, транспортными, фабричными полицейскими и жандармскими структурами, адресными столами, пожарными командами и др. МВД накопило уникальный опыт придания государственному управлению полицейского характера, осуществления его полицейскими методами и структурами, что обусловило отличительную черту центрального управления пореформенного времени.

МВД все более становилось главным регулятором внутренней жизни, проникая во все ее поры, полнее и полнее осуществляло функции политической

полиции, превращаясь в ее орган при сохранении статуса главного, центрального учреждения.

Возвышение роли хозяйственных министерств, ведавших экономическими сферами, – тоже отличительная черта центрального управления, обусловленная необходимостью государственного влияния на ускоренное пореформенное социально-экономическое развитие.

Министерство финансов (Минфин, МФ) существенно изменило функциональные параметры, структуру, методы деятельности, укрепило «линейную» связь по вертикали, расширило полномочия своих местных органов, обеспечило ведомственное единство кредитных, банковских и других финансовых структур, решало задачи обеспечения единства и стабильности финансирования, контроля государства за финансовой сферой, накопления средств на нужды государства, промышленного переворота, индустриализации, экономической модернизации, на поощрение промышленного, железнодорожного строительства, на проведение денежной реформы и др.

Через созданный в 1864 г. департамент торговли и мануфактур осуществлялись государственное управление казенной промышленностью и попечительство над частной промышленностью и торговлей.

Департамент торговли и мануфактур ведал фабричной инспекцией, которая возникла в связи с появившимися первыми фабричными законами, наблюдала за их исполнением, в том числе в сферах защиты интересов предпринимателей и рабочих; информировала органы власти о соблюдении законов, взаимоотношениях фабрикантов и рабочих, их настроениях и организациях. До 1899 г. существовала при департаменте должность главного фабричного инспектора, замененная главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием – коллегиальным органом департамента. Созданный в 1896 г. комитет по техническим делам воплотил процесс расширения функций МФ, влияние его на организацию технического изобретательства, совершенствование технического прогресса.

Возрос объем функций МФ в связи с изменениями в кредитной и банковской системах. Имевшаяся в МФ особая канцелярия по кредитной части управляла казенными банками, контролировала частные, проводила все операции по заключению займов, платежам по ним процентов, вела государственную долговую книгу.

Значительно усилена роль структур МФ, ведавших сферой денежных поступлений. Департамент податей и сборов разделен на два. Системами прямого обложения, натуральных повинностей 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 (ГК), который имел статус министерства, возглавлялся государственным контролером. Этот орган расширил рамки своего влияния, участвовал в разработке и утверждении бюджета, представлял в Госсовет

годовой отчет об исполнении сметы по всем ведомствам, сверял проект росписи доходов и расходов на предстоящий год с точки зрения законности. Им установлены новые бюджетные правила, публикации бюджета, создано единство различных государственных касс, учреждены контрольные палаты на местах в качестве органов финансового контроля. Отменен порядок проверки финансовой отчетности по сводным ведомственным, губернским отчетам. Введена проверка финансовой отчетности по первичным документам. Контролерам разрешено устанавливать начеты на чиновников за незаконные расходы с целью денежного возмещения части этих расходов. Предложен был предварительный контроль, но он отвергнут высшим чиновничеством, заинтересованным в бесконтрольном расходовании государственных средств. В составе аппарата ГК создавались отделы, департаменты для контроля за государственным кредитованием, расходованием 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. К тому же ГК находился под надзором первого департамента Сената, куда могли подавать протесты «обиженные» ГК чиновники.

В 1865 г. образовано Министерство путей сообщения на базе существовавшего с 1856 г. межведомственного Главного комитета железных дорог. Первый глава МПС инженер П.П. Мельников являлся профессором Института путей сообщения, возглавлял строительство железной дороги между Петербургом и Москвой («Николаевская»), Главное управление железных дорог. Промышленный переворот, развитие Всероссийского рынка, внешней торговли обострили проблему российского бездорожья, необходимость широкомасштабного железнодорожного строительства за счет государственных средств и в интересах государства. Частных дорог было мало, и они не гарантировали безопасность. Не решили проблемы и государственное поощрение инициативы строительства частных дорог, выдача крупных ссуд железнодорожным обществам и компаниям с государственной гарантией выручки процентов, наблюдение за постройкой и эксплуатацией частных железных дорог специально созданным в 1858 г. Управлением главного инспектора частных железных дорог.

На МПС были возложены 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.

Было реформировано и молодое Министерство государственных имуществ (МГИ). Его главной задачей стала эксплуатация государственных незаселенных земель, лесов, недр и других имуществ с целью повышения их доходности и увеличения притока средств в казну государства. Расширены функции Департамента земледелия, который в 1866 г. преобразован в Департамент

земледелия и сельскохозяйственной промышленности, ведавший развитием не только отраслей сельского хозяйства, но и кустарных промыслов. Разрабатывавшиеся им мероприятия должны были опираться на изыскания ученых Петровской земледельческой и Лесной академий, созданных в 1865 г. и переданных в ведение департамента, деятельность которого была подчинена повышению интенсивности сельских хозяйств.

Министерству государственных имуществ передали горное и ряд других ведомств. МГИ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ (МЗГИ, 1894 г.). Расширенные параметры его функций охватили основные задачи по улучшению положения сельского хозяйства, государственное попечительство о расширении обрабатываемых площадей, о включении в культурный земледельческий оборот новых территорий, распространение агрономических знаний среди земледельцев, повышение культуры и продуктивности сельского хозяйства, развитие и организацию сельскохозяйственной промышленности (кустарных промыслов) и др.

В пореформенное время изменилось управление начальным, средним и высшим образованием. Александр II предписал (13 мая 1866 г.) Министерству народного просвещения (МНП) руководствоваться охранительными началами, быть охранителем религии, существующего строя, последовательно проводить в учебных заведениях идеи самодержавия, православия, народности.

Усилено государственное влияние на все сферы образования. Главными администраторами над учебными заведениями являлись назначаемые властью попечители учебных округов. В 1864 г. созданы губернские, уездные и кое-где городские училищные советы для управления начальными учебными заведениями, в состав которых включены чиновники, представители духовенства, земских учреждений. 26 мая 1869 г. учреждена государственная инспектура с широкими функциями. Назначаемый министерством инспектор народных училищ подбирал учителей, контролировал народные училища и земства по вопросам образования.

В условиях реформ Министерство народного просвещения изменило систему среднего образования. Новый устав гимназии (19 ноября 1864 г.) декларировал принцип всесословной средней школы, которая представлена двумя категориями: семиклассными классическими и реальными гимназиями с отличавшимися учебными планами и программами.

Новую правовую основу получило в 60-е гг. XIX в. управление высшим образованием. Общий устав императорских российских университетов (18 июня 1863 г.) определил предметы ведения МНП, попечителя учебного округа, ректора, университетских совета и правления суда.

Университеты получили широкие автономные права управления, условия для развития студенческой и преподавательской инициативы, самодеятельности в организации учебной, воспитательной, научной деятельности. В ст. 123 было сказано: «Все университеты состоят под особым покровительством его императорского величества и носят имя императорских». Преподаватели, служащие университетов имели классные чины, номенклатуру государственных

служащих. Окончившие университет с ученой степенью лица податного состояния пользовались правами личного или потомственного почетного дворянского гражданства, что расширило возможность формирования аппарата государственного управления специалистами с высшим образованием. Были улучшены условия получения университетского образования.

В 80-е гг. XIX в. управление образованием перестроено в духе дворянской политической реакции. МНП реализовало на практике печально известны циркуляр 1887 г. о «кухаркиных детях», ограждало вузы, особенно гуманитарные факультеты, от молодежи из «низов», что сузило социальную базу подготовки специалистов для государственного управления и службы.

Университетский Устав 23 августа 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. Повышен статус, усилена роль попечителя, который стал основным руководителем всей университетской жизни, контролером поведения студентов, он же рекомендовал министерству кандидатов на назначаемые должности университетского правления.

В ответ на предложение Особой комиссии 1863 г. заменить государственное односословное управление на местах многосословным, выборным Александр II повелел сохранить традиционные самодержавные устои, основы местного управления, обеспечить решающую роль в нем дворянства.

Государственное местное управление строилось по-прежнему в соответствии с административным делением, было представлено царской администрацией в губерниях, областях, уездах, городах, станах, участках, волостях.

Повсеместным и становым (основным) звеньями являлось губернаторство, которое было существенно укреплено как институт абсолютной власти и управления. Назначавшийся короной губернатор имел статус основного властителя губернии, являлся главой всей ее царской администрации, отвечал персонально перед императором за состояние и эффективность власти, управления, за порядок и спокойствие всей губернии. Будучи высокопоставленным должностным лицом, чиновником МВД, он входил в высшую бюрократическую элиту, обеспечивал единство высшего, центрального и местного управлений.

В пореформенное время власть губернатора усилилась. Губернаторство превратилось во всесильный провинциальный институт самовластия, решало судьбу всех учреждений и людей губернии. Губернатор получил в 1866 г. право ревизии всех гражданских учреждений независимо от ведомства, в 1876 г. – право издавать обязательные для всех постановления с целью «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности», мог запрещать собрания, органы печати и др., определять меры наказания за их нарушения. В 80-е гг. XIX в. губернатору дано право влиять на суд, избрание мировых судей, присяжных заседателей.

По закону 1889 г. он стал председателем губернского присутствия – особого административно-судебного учреждения для крестьянских сословных органов, а также председателем органов надзора за ними. Позднее он получил председательский пост в новом губернском «Особом совещании», созданном из специальных «чиновников-особистов» для руководства производством дознаний по государственным преступлениям, в состав которого входили и начальник губернского жандармского управления, прокурор окружного суда. Этот орган с чрезвычайными полномочиями вершил суд скорый и строгий.

Власть губернатора была распространена и на новые совещательные учреждения, многочисленные присутствия, комитеты, комиссии, состав которых формировался из назначенных губернских чиновников, непременных членов из числа министерских чиновников, представителей земского и городского общественных управлений.

Разрасталась структура губернского управления. К дореформенным рекрутскому, статистическому и другим комитетам добавлены распорядительный, лесоохранительный комитеты и присутствия по крестьянским, городским, фабричным, питейным, воинским и другим делам, а также в ряде губерний – фабричные столы, через которые усилено внимание промышленности, рабочему классу. Председательство в полутора десятках присутствий позволяло губернатору осуществлять постоянный контроль и обеспечивать единство их деятельности.

Характерной особенностью пореформенного местного управления стали расширение и укрепление ведомственной вертикали. Министерства изменили прежние, создали свои новые губернские структуры, упорядочили ведомственное отраслевое управление.

Усилено влияние на губернское управление полицейского, жандармского ведомств. Царская власть сочла недостаточной роль этих ведомств в условиях нарастания общественного недовольства ограниченностью и дворянским характером реформ 60-х гг. XIX в.

Расширены функции, изменена организация жандармского ведомства на местах, упразднены большие территориальные жандармские округа на большей части империи, основными стали созданные в 1867 г. губернские жандармские управления. Они усмиряли народные волнения, преследовали радикальных общественных деятелей, исполняли судебные приговоры, этапировали осужденных, с 1871 г. усилили дознание и политическое следствие. Начальник возглавлял аппарат управления, состоящий из отделений, ведавших уездом или группой уездов, распоряжался жандармскими вооруженными силами. Канцелярия управления имела в своем составе розыскную, следственную, денежную, общего руководства и политической благонадежности структурные части, обеспечивавшие организацию деятельности жандармского управления. Отдельные жандармские органы функционировали в крупных городах и на железных дорогах губерний.

Государственное управление уездом осуществляла царская администрация, представленная дореформенным нижним земским судом, капитан-исправником, назначавшимся МВД по представлению губернатора из дворян.

Функционировали в уездах различные распорядительно-исполнительные органы центральных, губернских ведомств. Губернские казенные палаты Минфина имели уездные казначейства во главе с казначеем. Формировались и совещательные учреждения в виде присутствий, комитетов, которые действовали как распорядительные органы, состояли из уездных чиновников.

Уездные податные присутствия исполняли поручения казенных палат по наблюдению за сбором пошлин с торговли, промыслов. Уездные по питейным делам присутствия с 1885 г. давали разрешение на открытие питейных заведений, наблюдали за соблюдением введенной винной монополии. Функционировали присутствия по крестьянским делам, по воинской повинности и др. Уездный стряпчий представлял губернского прокурора, подведомственного Сенату.

До 1873 г. действовали мировые посредники в уездах, институт которых был создан в условиях крестьянской реформы. Мировой посредник назначался уездным дворянским собранием, представлялся губернатором на утверждение Сената, имел широкие права, выполнял в отношении крестьян административно-полицейские функции: применял административные взыскания, телесные наказания, давал санкции на сбор волостного схода, утверждал и отстранял должностных лиц волостного и сельского общественного управлений, составлял и вводил уставные грамоты между помещиками и его бывшими крепостными крестьянами, разбирал споры и жалобы в поземельных отношениях. В 1873 г. мировые посредники заменены уездными по крестьянским делам присутствиями, подчиненными уездной администрации. Сохранен институт становых приставов.

Уездная и становая администрации входили в ведомство МВД. В результате полицейской реформы земский суд и канцелярия городничего уездного города объединены в единое уездное полицейское управление, возглавлявший его капитан-исправник назначался губернатором, а два заседателя избирались. Расширились административный статус и функции земского исправника, станового пристава. В помощь последнему учреждена должность урядника, в компетенцию которого входили обязанности широкого диапазона: от надзора за «благочинием» во время богослужения в церкви до наблюдения за продажей вина. Пяти тысячам урядников в 46 губерниях были подчинены выборные крестьянские сотские и десятские в волостях. Учреждена при становых приставах и урядниках вооруженная стража как опора их действиям.

Государственное управление пореформенного уезда было централизовано, имело дворянский состав, оставалось в руках помещиков.

Городскую администрацию пореформенного уездного города представлял городничий с канцелярией, подчинявшийся губернскому правлению. Во главе административных частей, участков, на которые делился город, стояли полицейские частные приставы из дворян, участковые, околоточные, квартальные надзиратели. Функционировали управы благочиния, в губернских городах – городские полицейские управления, различные судебные органы. К концу XIX в. управы благочиния упразднены. Их заменили канцелярии обер-полицмейстеров, полицмейстеров, градоначальств, которые имели структурные распорядительные, исполнительные, инспекционные и другие отделения, а также появившиеся в городах сыскные, секретнорозыскные (охранные) отделения.

Появились специализированные управления полицейским телеграфом, медицинские полицейские управления, адресные столы и бюро, управления фабричной, речной, железнодорожной и другой полиции. Государственное управление городами, уездами, губерниями приобретало ярко выраженный полицейский характер.

Разрастался возникший в первой половине XIX в. институт градоначальства как особый институт власти и управления с чрезвычайными полномочиями. Если тогда в градоначальства выделялись портовые и пограничные города с развитой торговлей (Одесса, Феодосия, Керчь-Еникале, Измаил, Таганрог), то во второй половине века градоначальства учреждались в составе МВД и для борьбы с антисамодержавными выступлениями главным образом в стратегически важных городах: Кяхте, Дербенте, Петербурге, Севастополе, Дальнем, Николаеве, а в начале XX в. – в Ростове-на-Дону (1904 г.), Москве (1905 г.), Баку (1906 г.), Ялте (1914 г.). Просуществовали они, как правило, до февраля 1917 г. Градоначальники имели аппарат, состоящий из различных отделений, канцелярии, чиновников особых поручений, заведовали городским управлением и благоустройством (до 1870 г.), 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 в административном порядке лиц, подозреваемых в противозаконной деятельности. Население воспринимало градоначальника как главу городской администрации.

Государственное управление Польшей, Кавказом и другими регионами приближено к общероссийскому по организации, функциям, структуре. Упразднены наместничества. Имелось 10 генерал-губернаторств: Московское и девять на окраинах, каждое из которых имело широкие полномочия, управляло несколькими губерниями. В царстве Польском создано 10 губерний, в Финляндском княжестве – 7, на Кавказе число губерний увеличено с 6 в 60-е гг. до 11 в конце XIX в., в Сибири – с 4 до 9, в Остзейском крае — до 3, в Степном генерал-губернаторстве с Казахстаном – до 9. Туркестанское генерал-губернаторство включало Бухарский эмират, Хивинское ханство, которые сохранили определенную самостоятельность, сочетавшую элементы вассалитета и протектората, и находились в зависимости от Российской империи. Генерал-губернаторы, военные и гражданские губернаторы имели разветвленный бюрократический аппарат, привлекали к управлению сохранившиеся местные структуры и кадры, сочетали феодальные и буржуазные институты и методы.

Местное государственное управление охватывало все население Российской империи, насчитывавшее 125,6 млн. человек по переписи 1897 г. Оно функционировало на самодержавной, сословной основе, взяло под контроль возникшие на местах органы сословного и многосословного общественного управления.

Одной из особенностей пореформенного государственного управления является дополнение его развитием существовавших и образованием новых форм общественного управления.

Заметно возросла роль дворянских уездных и губернских собраний, предводителей дворянства в формировании и деятельности органов как государственного, так и всех форм общественного управления.

«Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (19 февраля 1861 г.) для бывших крепостных был предусмотрен статус временнообязанных, который они получали по договору с помещиком, закрепленным мировым посредником в уставной грамоте, и который сохранял упорядоченные барщину, оброк, помещичий надзор за их поведением. Временнообязанные существовали до 1883 г., когда перешли наконец в состояние крестьян-собственников, обрели личную свободу, ограниченные гражданские права, что способствовало развитию их общественного управления на уровне деревни.

«Общее положение» от 19 февраля 1861 г. стало правовой основой общественного сословного управления крестьян, учитывало существовавший испокон веков общинный образ жизни миром, опыт общественного управления государственных и удельных крестьян, закрепило понятие «сельское общество» – административную единицу и экономическое объединение крестьян, принадлежавших прежде одному помещику. Статья 17 гласила: «Вышедшие из крепостной зависимости крестьяне составляют, по делам хозяйственным, сельские общества, а для ближайшего управления и суда соединяются в волости. В каждом сельском обществе и в каждой волости заведование общественными делами предоставляется миру и его избранникам на основаниях, в сем положении изложенных». Одно из оснований закреплено в 19-й статье: «Крестьяне и общественные их учреждения подчиняются общим губернским и уездным управлениям», т.е. органам местной царской администрации, которая и управляла крестьянским миром на основе царских законов. Помещику предоставлялись прежняя вотчинная полиция и попечительство над сельским обществом его бывших крепостных в состоянии временнообязанных. Для разрешения дел, возникавших из обязательных поземельных отношений между помещиками и временнообязанными крестьянами, учреждены: а) губернские по крестьянским делам присутствия; б) уездные мировые съезды и в) мировые посредники. Пределы власти, предметы ведения их, а также состав и порядок действий определены особым для них законом.

В разделе «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» «Общего положения» определены законодательно (4 главы, 122 статьи) состав, порядок формирования, деятельности, мера ответственности крестьянского управления, его различных структур и должностных лиц.

Крестьянское управление установлено на двух уровнях: сельского общества и волости, которая представляла административное объединение сельских обществ в рамках одного-нескольких приходов с численностью от 300 до 2000 ревизских душ мужского пола, проживающих в радиусе 12 верст от волостного (приходского) центра.

Сельское общественное управление составляли: а) сельский сход домохозяев, б) сельский староста.

Сельский сход созывался старостой в воскресные или праздничные дни, в том числе по инициативе мирового посредника и помещика, воплощал общинную демократию, представлял первичный орган крестьянского управления. Он выбирал старосту и других должностных лиц сельского общества в случае надобности: сборщика податей, десятских, сотских, назначал выборных на волостной сход, принимал приговоры об общих (коренных) переделах наделов земли раз в 12 лет и частых переделах по смерти и рождении мужчин; о других поземельных делах, о раскладке казенных податей, земских и мирских денежных сборов, натуральных повинностей, о взыскании недоимок, о временном устранении крестьян от участия в сходах до трех лет, удалении из общества вредных и порочных членов его, о назначении опекунов и попечителей, об общественных нуждах, благоустройстве, призрении и обучении грамоте, об отбывании рекрутской повинности и др. Приговоры по этим делам принимались большинством голосов при наличии старосты и половины домохозяев. Для решения дел о переделах мирской земли, замене общинного пользования землею участковым или подворным, установлении мирских добровольных складок и расходовании мирских капиталов, о предоставлении порочных крестьян в распоряжение властей требовалось согласие не менее двух третей домохозяев. Голосование осуществлялось разделением голосовавших на две стороны или по существовавшему в обществе обычаю. Приговоры записывались в книгу.

На сельского старосту возлагался широкий круг обязанностей: исполнение приговоров сельского схода, распоряжений волостного управления и мировых учреждений; наблюдение за исправным отбыванием податей и повинностей, содержанием дорог, мостов, целостностью меж и межевых знаков, за порядком в училищах, больницах, богадельнях сельского общества, своевременным составлением ревизских сказок, выдачей крестьянам билетов и паспортов на отлучку. Он заведовал мирским хозяйством, мирскими суммами, обеспечивал целостность и хранение общественного хлеба. Наделен староста был и правом ареста, штрафа, принудительных работ за незначительные проступки мирян, но с правом наказанных обращаться с жалобой к мировому посреднику. Предписано старосте было исполнять беспрекословно все требования мирового посредника, судебного следователя, земской полиции и других властей, а также все приказания волостного старшины по делам полицейского ведомства.

Волостное управление составляли: а) волостной сход, б) волостной старшина с волостными правлением, в) волостной крестьянский суд.

Функции крестьянского управления ограничивались сословными рамками, осуществлялись в пределах волости и сельского общества, не имели выхода на уездный, губернский уровень; контролировались царской администрацией, которая имела право отстранять волостного старшину, сельского старосту временно или окончательно от должности в случаях неисправного исполнения обязанностей, злоупотреблений. Решения об этом принимал уездный мировой съезд, утверждал губернатор.

Государственные инструкции по руководству органами крестьянского управления сковывали их деятельность, которая была опутана сложной трехстепенной системой дворянско-административного надзора, опеки. Фактически крестьянские органы являлись исполнительной инстанцией царской администрации, дополнительным и бесплатным административно-полицейским звеном. Они облегчали администрации сбор налогов, выкупных платежей, комплектование армии, выполнение государственных и земских повинностей, разрешение поземельных споров. Крестьянское общественное управление не смогло оградить крестьян от телесных наказаний, от истощающих крестьянскую экономику выкупов, использования помещиками полуфеодальных форм эксплуатации освобожденных крестьян, от тенденции «раскрестьянивания», проявившейся в социальном расслоении крестьянства, сокращении его численности и доли, вымывании средних слоев, обезземеливании, превращении крестьян в наемных рабочих.

Крестьянское общественное управление отразило сословную неполноправность и замкнутость пореформенного крестьянства. Оно не смогло создать условия для развертывания процессов модернизации крестьянского хозяйства. Несмотря на требования крестьян, либеральной и демократической общественности, Россией по вине самодержавия была упущена реальная возможность крупной аграрной реформы, сочетающейся с крестьянским самоуправлением.

Царская власть консервировала и поместное землевладение и крестьянскую общину – эти два феодальных института средневековья, стремилась ужесточить круговую поруку, приписать крестьян к оседлости в деревне, лишила их права свободного выхода из общины, продажи своего надела, отвергла предложения Н.Х. Бунге и других сторонников либерализации общины по созданию режима выхода из нее.

Российское пореформенное крестьянство искало путь к самоуправлению. Общественное управление учило крестьян борьбе за свободу и равноправие. Его знаменем стали неожиданно для властей и либералов требования земли и воли.

Незначительно видоизменилось казачье сословное управление. Усилено государственное управление казачеством. Власть все больше привлекала казачество для выполнения полицейских функций в обстановке растущего антисамодержавного общественного движения.

Учреждение земств – одна из ярких страниц пореформенной истории России, когда отмена крепостного права обнаружила слабость существовавшей системы управления, которая сложилась и на основе крепостничества, формировалась лишь из дворянства, была одноносословной. Появление земского управления обусловлено общими причинами реформ 60 –70-х гг. XIX в.: давлением общественного движения, потребностью либерализации и рационализации царского управления, которое запустило до критического состояния местное хозяйство, благоустройство, состояние медицинского обслуживания, народного образования, продовольственного снабжения, дорог и др.

В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» (1 января 1864 г.) сказано: «Для заведования делами, относящимися к местным хозяйственном пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются губернские и уездные земские учреждения». Власть расписала подробно предметы ведения, пределы функций как уездных, так и губернских земских органов, предписала их строго соблюдать.

В числе предметов ведения названы устройство и содержание путей сообщения, обеспечение народного продовольствия, благотворительность, способы прекращения нищенства, прочие меры призрения, попечение о больницах, богадельнях, строительстве церквей, развитии местной торговли и промышленности, народном образовании, народном здравии, медицинской и ветеринарной помощи, устройстве тюрем, исполнение потребностей воинского и гражданского управления, участие в делах почтовой, подводной, постойной повинности и др.

Самодержавие уступило земствам в основном хозяйственные дела на местах, разгрузило административно-полицейский аппарат от них, сохранив за собой основные позиции управления.

Земству дано право предпринимать все законные меры для выполнения предписанных им функций, представлять через губернское начальство высшему правительству сведения о местных хозяйственных потребностях, нуждах губернии, уезда, ходатайствовать по этим вопросам. Земские учреждения получили статус юридического лица, право иметь недвижимое и другое имущество, капиталы, заключать договоры, принимать обязательства, предъявлять гражданские иски, отвечать в гражданских судах по своим имущественным делам и др.

В сфере вверенных дел земства действовали самостоятельно в пределах губернии и уезда. Им запрещено было выходить из определенного царем круга дел, вмешиваться в дела, действия государственных, сословных, общественных органов. За превышение полномочий, за неправильные действия земские учреждения должны были отвечать по закону. Губернатор, министр внутренних дел имели право останавливать исполнение земских постановлений, противоречащих государственным законам и пользам, понуждать земства исполнять обязательные для них повинности. Земские учреждения могли жаловаться в Сенат на неправильные, по их мнению, распоряжения губернского и центрального начальства.

Главное здесь – допущено земское общественное управление, получившее управленческие функции и относительную самостоятельность их осуществления в пределах, установленных короной. Не было ни разделения власти короны, ни ее децентрализации, ни какого-либо ущемления ее государственной суверенности. Земское управление ограничено только местными и только «хозяйственными пользами и нуждами» без права заниматься политическими, административными и тому подобными делами, сохраненными в компетенции органов государственного управления. Земства получили более узкие функции, чем имели местные органы царской администрации. Земства входили структурно в

систему МВД, были подчинены и подконтрольны этому всесильному тогда ведомству.

Земскими учреждениями являлись: 1) уездные земские собрания, 2) губернские земские собрания, 3) уездные и губернские управы как их распорядительные исполнительные органы.

Принципиально отличительной чертой земств являлась выборность состава в лице гласных, которые воплотили новую категорию управленцев.

Предусматривался демократический порядок формирования земских учреждений: а) путем выборов, б) на основе многосословного принципа, в) с учетом имущественного состояния (ценз), г) при сословном куриальном начале.

В статье 14 Положения сказано: «Уездное земское собрание составляется из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами».

Предусмотрены три сословные курии – многосословность, но не всесословность. Гласные избирались соответственно на трех сословно-куриальных съездах: а) уездных землевладельцев, б) городских избирателей, в) выборных от сельских обществ.

Первую курию составляли крупные владельцы не менее 200 – 800 десятин земли по разным уездам, торговых и промышленных предприятий или другого недвижимого имущества на сумму не менее 15 тысяч рублей или приносящих годовой доход 6 тыс. рублей, а также уполномоченные от нескольких землевладельцев, в том числе церковных, разных учреждений, обществ, компаний и товариществ, владевших в уезде не менее одной двадцатой долей земельного ценза; председательствовал на съезде этой курии уездный предводитель дворянства.

Городскую курию составляли лица с купеческими свидетельствами, владельцы промышленных или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 тысяч рублей, а также владельцы недвижимой собственности, оцененной для взимания налога в 500 рублей в небольших городах, 1000 рублей в городах от 2000 до 10000 жителей и 3000 рублей в городах, где проживало более 10000 жителей. Председательствовал на съезде этой курии городской голова. Отстранялись от выборов мелкие владельцы, интеллигенция, рабочие, другие работники наемного труда, не обладавшие имущественным цензом. Были предусмотрены многоступенчатые выборы от курии сельских обществ.

Кроме избираемых куриальными съездами гласных назначались в состав земских собраний члены от ведомств государственных имуществ и удельного тех уездов, где находились казенные и удельные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьянам.

Характерной чертой выборной системы являлось избрание земских органов не только от трех сословных курий, но и по специальным квотам и правилам, установленным МВД. Число гласных каждого уезда расписано государственной ведомостью по количеству землевладельцев, городского и сельского населения, по размерам земельных владений, недвижимого имущества, наделов земли сельских обществ, числу волостей, оно колебалось в пределах 14 – 100 и более. Число губернских гласных составляло от 29 до 62.

Число гласных от каждого избирательного съезда не должно было превышать суммарное число гласных от двух других съездов. Сроки, даты избирательных съездов назначались министром внутренних дел по особому для каждой губернии расписанию. Не могли быть гласными местные начальники губерний, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, стряпчие, чины местной полиции. Они, также члены судебных мест, чиновники местных казенных палат, уездных казначейств, лица духовного звания не могли быть членами управ, что воплотило демократический принцип несовместимости в земствах выборной и административной должностей. Лишь управляющие местной палатой государственных имуществ и удельной конторой могли присутствовать в губернском земском собрании. Гласные избирались на три года. По статье 39 им «никаких служебных преимуществ не присваивается и содержание не полагается».

В 1864 г. по итогам первых выборов дворяне составляли 42,4%, крестьяне – 38% среди гласных уездных собраний. В губернских собраниях дворяне составляли 74,2% в 1865 – 1867 гг., а затем свыше четырех пятых, а купцы и крестьяне – лишь по 10%. И председательствовали в земских собраниях уездные и губернские предводители дворянства. Таков один из парадоксов, заложенных императорской властью в общественное земское управление. Во главе многосословного учреждения поставлено руководящее лицо односословного дворянского управления.

Председатель уездной управы утверждался губернатором, а председатель губернской – министром внутренних дел, что являлось одной из конкретных форм контроля со стороны власти. Эти чиновники имели право приостанавливать любые постановления управ. Для разрешения конфликтов между управой и губернатором было создано особое губернское земское присутствие во главе с тем же губернатором.

Своеобразно, сложно решался вопрос об источниках средств на земскую деятельность. Власть не предоставляла им ни копейки. Она предусмотрела земское самофинансирование, установила дополнительно к государственным налогам и повинностям отдельные земские сборы и натуральные повинности, ограничила их объем относительно государственных налогов – более 60%.

В соответствии с правилами составления земских бюджетов доходная часть формировалась на основе земского обложения населения, имевшего землю, промышленные, торговые заведения, другое недвижимое имущество. Предусматривались сборы с проходящих и проезжающих по земским дорогам, мостам, переправам; доходы от различных выставок, земских банков и займов, страховых компаний. Сборы, их размер учреждали земские собрания. Была пресечена попытка учреждать их управами. Постепенно сокращались натуральные повинности (благоустройство, содержание проселочных и других дорог, мостов, почтовая гоньба и др.), которые заменялись денежными. Земли крестьян были обложены земскими сборами вдвое выше, чем помещичьи.

Примерно половину расходов составляли обязательные: жалованье председателю, членам управ, канцелярские расходы, содержание мировых судов, юстиции, присутствий по крестьянским делам, налоговые выплаты в имперский

и местный бюджеты и др. Так называемые необязательные расходы шли на земские медицину (8%), народное образование (5%) и другую деятельность, в том числе благотворительную. Малые, собираемые с трудом средства ограничивали земское управление, испытывавшее постоянный финансовый дефицит. Властями были проигнорированы неоднократные обращения земств за финансовой поддержкой.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях и временные правила для них Александр II повелел «ввести ныне же в действие» в поименованных 33 губерниях. Создание земских учреждений возглавило по поручению царя МВД, его местные органы, в систему которых оказались включены новые органы управления.

Земства в области Войска Донского натолкнулись на сопротивление войсковой администрации, чиновников, землевладельцев, отставных казачьих офицеров и других привилегированных слоев, отказавшихся, в частности, платить земские денежные сборы, чем было парализовано развертывание деятельности земств. И 68 станиц из 112 отказались платить земские сборы.

Сказалась несовместимость многосословного общественного управления с казачьим сословным самоуправлением и атаманским правлением.

Царская власть вводила земства медленно, робко, за 15 лет лишь в 33 европейских губерниях, за 50 – в 44 губерниях, которые именовались иногда «земскими».

Реформа была ограничена промежуточными уездными и губернскими звеньями. Не получилось стройной вертикали системы снизу доверху. Волость не получила земских учреждений, что отразило боязнь власти демократизировать самое многочисленное, бесправное и наиболее возмущенное реформами сословие – крестьянство, надеявшееся на радикальные преобразования. Не было и всероссийского земского учреждения, создания которого требовали не только радикалы, но и либералы, и против чего принципиально выступал бы Александр II, выразитель идеи монархического абсолютизма. Он собственноручно вычеркнул пункт о всероссийском земском собрании при утверждении рассмотренного Госсоветом законопроекта. Власть не доверяла земствам, ущемляла в ходе становления их и без того ограниченный статус, суживала рамки полномочий, усиливала бюрократическую опеку. Дворянство требовало отменить земское обложение, не распылять средства, сосредоточить их в органах государственного управления. Губернаторы расширяли свой административный контроль над земствами, урезали их права, функции, приостанавливали действие постановлений по мотивам нарушения законов, противоречия правительственным интересам. В 1865 г. МВД закрывало С.-Петербургское губернское земство за то, что оно поставило вопрос о создании общероссийского координирующего земского учреждения. МВД пресекло попытки многих уездных земских собраний поставить на своих первых сессиях вопрос о создании волостных земств. Указы 1866 – 1869 гг. стеснили деятельность только что созданных земских учреждений, ограничили объем обложения, гласность, свободу прений в земских собраниях, установили предварительную губернскую цензуру для печатания земских речей, постановлений, других изданий, запретили

земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом, лишили земство права бесплатной пересылки корреспонденции и др. Ряд разъяснений Сената, МВД поставил земское учреждение в еще большую зависимость от администрации, под ее контроль.

Возникло сложное, уникальное явление в истории российского регионального управления – функционирование двух местных разнотипных управленческих структур при сохранении старого административно-территориального деления: а) государственное, главное, основное управление с централизованными ведомственными органами царской администрации, бюрократическим аппаратом чиновников, выполнявшее всевластные функции; б) земское управление общественного типа, не главное, не основное, которому было поручено заботиться об общеземских нуждах местного населения в сферах хозяйства, культуры, благоустройства, призрения, и являвшемуся безвластным дополнением к государственному. Две структуры олицетворяли две противоположные тенденции: а) усиление административно-полицейской роли царской бюрократии; б) объединение сословий в их стремлении к активной управленческой деятельности. Разнотипные органы базировались на основе государственных законов, имели различные статус, порядок создания и деятельности, функции, структуры, источники финансирования, права и ответственность и др.

Власть расчленила функции местного управления между казенными и земскими учреждениями, что затрудняло управление, нарушало его единство и целостность, но сохранило при этом за собой основные позиции в управлении.

Многие современники связывали с земским управлением перспективу всесословного и даже конституционного управления.

Ограниченность земской реформы порождала идеи земского либерализма: передать земству всю полноту власти и управления на местах, обеспечить россиянам элементарные гражданские свободы, увенчать здание земства властным всесословным представительным учреждением, изменить оставшиеся в неприкосновенности верхние этажи государственного устройства и управления, продолжить реформы, дать конституцию. Представители земского движения указывали на нежелание, неспособность Александра II приспособиться к требованиям нового времени, к естественной эволюции страны, к росту сознания народа, что тормозило цивилизационное развитие России, усугубляло перманентный кризис, царский административный произвол, было чревато оппозиционными, революционными выступлениями. Земцы стремились реализовать практически идею общественного управления, придать ей действенность.

Одним из итогов земской реформы стало возникновение нового типа службы и категории управленца. Дореформенная местная служба являлась царской, государственной, односословной с соответствующей социальной природой, не отвечала уже объективным потребностям общественного прогресса, интересам многих сословий, отчуждала их от управления, консервировала сословную разобщенность, пагубно влияла на местную деятельность, состояние хозяйства, общества в целом, тормозила повышение

роли регионов в государственной системе, отражала угасание дворянского сословия.

Главными признаками земской службы и управленца являлись не только многосословность, гражданский характер, но и связь с низами общества, служение народу, в первую очередь освобожденному от крепостного рабства многомиллионному крестьянству, соответствующая социальная ориентированность, бескорыстность, самоотверженность, подвижнический энтузиазм и др. На земскую службу шли в основном люди гуманные, просвещенные, патриотически настроенные, верящие в созидательные, творческие силы народа. Формировался новый, земский слой российской интеллигенции, роль и влияние которого возрастали в общественном управлении. Среди земских служащих: инженеров, техников, статистиков, бухгалтеров, секретарей, учителей, врачей, агрономов и др. – преобладали разночинцы, сторонники либеральных, народнических, социалистических идей. В рамках профессиональной компетенции они закладывали комплекс традиций, принципов, правил и норм служения трудовому народу, доверие которого к ним нарастало. Нарабатывался опыт новой, земской службы. Изменялось соотношение сил в русской провинции. Прежде все дела в уезде вершили царские чиновники вкупе с помещичьим сословным управлением. Теперь вместо дворянского корпоративного управления появился и активно действовал земский многосословный элемент, который выполнял большой объем работы вопреки стесняющему бюрократическому режиму, усиливавшемуся административному контролю, централизации управления.

Земская деятельность охватила многие стороны местной жизни, приносила заметную пользу населению. Была активизирована и расширена организация хозяйственной, торговой, промышленной сфер, что положительно сказалось и на формировании земского бюджета.

Земства способствовали приспособлению помещичьих, крестьянских хозяйств к запросам пореформенного рынка, организовывали сельскохозяйственные выставки, опытные станции, создавали артели кустарей, сельскохозяйственные училища, содействовали развитию агрономической и ветеринарной помощи, сельскохозяйственного кредита, взаимного страхования от огня и вредителей сельскохозяйственных помещений, посевов, скота, имущества; благодаря земскому попечительству улучшены все местные пути сообщения, содержание дорог, мостов, выполнение таких натуральных и древних земских повинностей, как дорожная, подводная, почтовая, квартирно-постойная и др. Специализированные бюро наладили земскую статистику, что упорядочило трудную сферу местного управления.

Значительная часть земских капиталов расходовалась на распространение медицинского, школьного дела и организацию общественного призрения.

Не оправдались цели царской власти путем создания земских учреждений: а) успокоить общественные силы, требовавшие замены неэффективного бюрократического управления системой представительного всесословного управления снизу доверху, и сблизить общество с властью; б) дискредитировать привлекательную идею самоуправления особым статусом земств, которым

поручены труднореализуемые, обременительные для бюрократии, весьма непопулярные функции, и, кроме того, предусмотрены связь земств с полицейскими делами и строгий государственный контроль.

Власть тормозила деятельность земств законодательными и распорядительными ограничениями, стремилась снизить интерес к ним населения. Испугавшись их заметной эффективности, роста популярности, Александр II отверг предложения либеральной бюрократии о расширении прав земских учреждений, создании их системы и в ответ на предложенные новации заявил, что «право почина в государственных преобразованиях принадлежит в России одному лишь государю». Из-за усилившихся ограничений деятельности земств многие их деятели вышли из состава земских собраний и управ в знак протеста. Царский курс на пересмотр законодательства о земствах стимулировал среди земцев «умственное брожение» радикального характера.

Городовым положением от 16/28 июня 1870 г. открыта новая страница в истории российского городского общественного управления (ГОУ). Александр II мотивировал издание этого документа устарелостью столетней давности узаконений, уже не отвечающих потребностям городского общежития, строю жизни общества; необходимостью их «коренного обновления» в контексте реформ 60 – 70-х гг. XIX в.

К тому времени фактически ГОУ не функционировало, ибо всеми делами городов распоряжалась назначаемая сверху администрация.

В шестигласных думах решающую роль играли специально вводимые туда чиновные должностные лица. Выборные думы практически были упразднены. Общественное управление имело ярко выраженный сословный характер, заложенный в 1785 г. Городское хозяйство усложнялось и приходило повсеместно в упадок. Население же городов росло. Усиливался процесс его социальной дифференциации. Возрастал вес торгово-промышленных, финансовых слоев, деятельность которых ограничивалась давлением чиновных верхов губернской бюрократии, старыми узаконениями.

С учетом новых социально-экономических факторов городской жизни Положение 1870 г. упразднило сословное управление, шестигласные сословные думы, ввело общественное городское управление, основанное на многосословности, определило его статус, функции, обязанности, права, механизм выборов, формирования учреждений, источники средств, порядок деятельности на основе законов империи параллельно и под контролем, в подчинении царской, губернской и городской администрации. Городское общественное управление должно было помочь ей в решении хозяйственных и других вопросов жизни города.

В соответствии с новым статусом на ГОУ возложено попечение о городском хозяйстве и благоустройстве, определены предметы ведения: устройство и содержание городов, улиц, площадей, мостовых, тротуаров, садов-парков, бульваров, водопровода, канализации, освещения, транспорта; развитие торговли, промышленности, бирж, кредитных учреждений, рынков, базаров и других форм обеспечения горожан продовольствием; охранение народного здравия, строительство больниц и других благотворительных заведений;

попечение о народном образовании, устройстве театров, библиотек, музеев и других подобных учреждений; предоставление правительству сведений, заключений о нуждах и пользах города, ходатайство об осуществлении их и др. Оно имело право распоряжаться принадлежащими городу землей, другой собственностью, приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество, обращаться в суд по имущественным делам города, заключать имущественные обязательства и др. Параметры полномочий ГОУ были ограничены границами города, отведенных ему земель, где оно могло действовать самостоятельно лишь «в пределах предоставленной ему власти», имело право юридического лица, печать с городским гербом. Ему запрещалось выходить за пределы указанного круга дел. Постановления и распоряжения по «запредельным» делам были объявлены недействительными. Городское общественное управление должно было отвечать «за превышение власти, за неисполнение законных требований местных властей, за всякие вообще действия, противные существующим законам».

Степень и меры ответственности расписаны детально, назидательно, со ссылками на существовавшие законы. Должностные лица ГОУ предавались за преступления по должности царскому суду, подлежали наказаниям, установленным Уложением о наказании. Для городских голов предусмотрен был суд в судебной палате или в соединенной палате уголовного и гражданского судов при наличии определений городской думы, губернского по городским делам присутствия и первого департамента Правительствующего сената.

Предусмотрены наблюдение, надзор административных органов, порядок взаимного содействия городского, земского, дворянского общественного и органов государственного управления в исполнении законных требований вплоть до обращения недовольной стороны к губернатору, в Сенат.

Губернатор наделялся правом исполнительных распоряжений по городу в случаях, когда не исполнялись обязательные для города повинности. Лишь через губернатора и с его заключением, по его каналам органы общественного управления могли подавать сведения, ходатайства о нуждах города в высшие правительственные инстанции. Полиции было дано право оценивать решения ГОУ по вопросам порядка и благочиния. Статус ГОУ не тождествен самоуправлению.

Учреждениями ГОУ являлись: а) городские избирательные собрания, б) городская дума, в) городской голова. Сохранялась их выборность на основе цензов: а) имущественного, б) возрастного (с 25 лет); в) оседлого (не менее двух лет до выборов уплата сборов с недвижимого имущества, торгового оборота), но без сословных различий.

Составлялся один, общий список избирателей. В него включались имеющие право голоса и в порядке по размеру сбора в доход города. Список делился на три разряда (курии) по объему сборов.

Общее число гласных определено по количеству избирателей: 30 гласных для города, где избирателей до 300 человек, плюс по 6 гласных на каждые 150 избирателей свыше 300 человек и так до 72 гласных. Лишь в столице избирались 250, а в Москве – 180 гласных. Оговорено, что число гласных из нехристиан не

должно превышать одной трети их общего числа. Гласные присягали на добросовестность исполнения принимаемых ими обязательств.

Все гласные составляли городскую думу – распорядительный орган, представлявший городское общество, от имени которого дума действовала. Дума избирала городского голову, городскую управу – исполнительный орган, городского секретаря, учреждала постоянные и временные комиссии, проводила ежегодно не менее двух заседаний, которые назначались по: а) усмотрению городского головы, б) по требованию губернатора, в) по желанию не менее одной пятой гласных, заявленному городскому голове. Сроки заседаний утверждались губернатором. Он же разрешал публиковать решения городской думы, если не усматривал в них нарушения императорских законов.

Дума рассматривала подлежащие ее ведению дела по предложению городского головы, управы, органов царской администрации, по просьбам и жалобам частных лиц.

Члены городской управы избирались на 4 года, половина их замещалась через 2 года. Управа вела всю текущую работу под руководством городского головы, подлежащие коллегиальному обсуждению дела решала большинством голосов. Членами управы не могли быть одновременно отец и сын, тесть и зять, родные братья.

Производство дел осуществлялось в соответствии с правилами для земских, дворянских, городских общественных управлений. Состав канцелярий, ее отделов по предметам ведения формировался на основе найма специалистов различного профиля. Должностным лицам не присваивались права государственной службы.

Городское общественное управление не финансировалось государством, было основано на самофинансировании (самоокупаемости) путем сборов с недвижимого имущества, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоялых 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. Взыскание сборов предусматривало конкретные сроки, взимание пени, арест доходов, продажу имущества недоимщиков производилось административным порядком, так же как и государственных податей и повинностей, одновременно с ними. Имелись и доходы с городского (муниципального) имущества, кредита, займов, аукционных продаж городом движимого имущества, пошлин с привозимого и вывозимого товаров. Отдельные города получали пособия из государственного казначейства, земских сборов на основании особых постановлений. Какие-либо дополнительные сборы, налоги могли устанавливаться по ходатайству города государственным законодательным порядком.

Доходы, расходы устанавливались на предстоящий год, отражались в смете (росписи), счетоводстве. Бюджет и отчет наблюдались губернатором, который следил за соответствием перечня и пределов сборов «Городовому положению», расходованием средств по назначению.

Отчетность городского общественного управления не подлежала ревизии государственных контрольных учреждений.

Александр II повелел «ввести ныне же в действие» Городовое положение в 45 наиболее значимых городах, среди которых назван и Таганрог, градоначальство которого (1802 – 1887 гг.) включало также Мариуполь, Нахичевань, до 1834 г. Ростов-на-Дону, входило в состав Екатеринославской губернии. Предписано ввести Положение в других городах в ближайший по возможности срок, сообразуясь с местными обстоятельствами и по усмотрению министра внутренних дел, а в городах западных и прибалтийских губерний – по согласованию с генерал-губернаторами.

Реформированное в 70-е гг. XIX в. городское общественное управление развивалось сложно, постепенно утрачивало сословный характер, сохраняло оказавшиеся устойчивыми частные сословные учреждения, особенно купеческие, мещанские, ремесленно-цеховые управы, отразило специфику быстрорастущих пореформенных российских городов, превращавшихся из административных центров в народнохозяйственные, культурные центры, способствовало развитию личной и общественной самодеятельности городского населения, формированию общественных деятелей, общественных движений, хотя находилось в зависимости от властной государственно-бюрократической системы, которая ограничивала и тормозила размах, масштабы ГОУ, что порождало закономерно и объективно рост оппозиционных настроений в обществе.

Трагичной оказалась судьба реформ 60 – 70-х гг. XIX в. в сфере государственного и общественного управлений. Вынужденный уступить мощной волне общественного давления в условиях критической ситуации на рубеже 50 – 60-х гг. XIX в., Александр II дважды прерывал процесс реформирования во второй половине как 60-х, так и 70-х гг. XIX в., начал отход от продекларированных им же самим принципов реформ. Этот беспрецедентный в истории отход совершен на традиционной авторитарной основе, по-самодержавному. Реформы 60 – 70-х гг. XIX в. не изменили природу абсолютистского, самодержавного управления. Были сохранены многовековая рутина самодержавного правления, помещичье землевладение, различные сословные институты, контроль царской администрации во всех государственно-правовых сферах и другие фундаментальные основы для сдвига «вправо» по всем направлениям социального, политического, правового развития империи.

Уже в 70-е гг. XIX в. в стране нарастала реакция, задерживались проекты реформ, затягивалась реализация уже принятых, их отдельных сторон, проявилось стремление обойти новые законы. Развилась система административных карательно-репрессивных мер, применялись чрезвычайные законы, на основании которых казнено в десятки раз больше людей, чем по обычным. Генерал-губернаторы получили право объявлять губернии на военном положении, вводились должности временных генерал-губернаторов.

Была усилена, обрела новые формы полицеизация государственной власти и управления. Развита единая система полиции сверху донизу, которая сконцентрировала всю административно-репрессивную власть в центре и на местах. Узаконена и распространена практика: а) изъятия из ведения общих

судов дел об организации противозаконных сообществ, об участии в них; б) передачи дел о противодействии властям, покушении на должностных лиц военным судам. Указом от 9 августа 1878 г. к ведению военных судов с применением смертных приговоров отнесены дела о сопротивлении властям, нападении на полицию. В 1880 г. в систему МВД включены жандармские управления.

В то же время участились попытки левой оппозиции воздействовать на императора, понудить его к радикальному реформированию. Применялись различные средства, вплоть до экстремистских покушений на него, в результате одного из которых Александр II был смертельно ранен разорвавшейся бомбой 1 марта 1881 г.

же осудил девятерых министров, высказавшихся за распространение реформ на административно-государственную сферу, и поддержал оказавшихся в меньшинстве пятерых министров, выступивших против продолжения реформ. Он дал отставку либерально настроенным министру финансов А.А. Абаза, военному министру Д.А. Милютину, а также министру внутренних дел М.Т. Лорис-Меликову и др., приблизил реакционно ориентированных И.Д. Делянова, Н.П. Игнатьева, В.П. Мещерского, Д.Н. Набокова, К.П. Победоносцева, Д. А. Толстого и др. Александр III взял сразу же воинствующе-реакционный курс на охранение основ абсолютистского режима, пытался на этой основе преодолеть колебания в высших бюрократических кругах, удержать власть и управление в своих руках, усилить высшее управление, максимально централизовать управление, ужесточить контроль за чиновничеством, возродить прежнее значение вельможной аристократии, реализовать дворянские интересы. С этой целью Александр III предпринял ревизию отцовских реформ, которая охватила административную, судебную, образовательную и другие сферы и тогда же была оценена современниками в качестве контрреформ.

Этот курс проводился, как и предшествующие реформы 60 – 70-х гг. XIX в., сверху, имел ту же консервативно-самодержавную концепцию, направлен на охрану феодальной государственности как основы социальной стабильности, представляя собой сложную и внутренне противоречивую комбинацию реформ, «контрреформ», откровенно реакционных актов. Реализовывался он под девизом «Все беды от реформ». Он обусловил вторую в XIX в. волну реакции после первой, николаевской в 20-е гг. XIX в., которая имела целью «подморозить Россию». «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14/27 августа 1881 г. узаконило чрезвычайные меры, чрезвычайность царского режима, позволяло объявлять любую местность на положении усиленной или чрезвычайной 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 по законам решать дела военного времени, быстро приговаривать к самым суровым наказаниям. Введенное на три года, это «Положение» возобновлялось неоднократно и действовало до 1917 г., подчинило вместе с другими законами российское общество власти бюрократии и полиции, особенно политической,

ставшей всемогущественной. При поступлении на учебу, работу требовалась справка о благонадежности из полиции, которая имела право устанавливать гласный надзор за любым человеком.

Утверждался режим административного произвола, всеобщей слежки, массового преследования инакомыслящих, русификации управления окраинами, насильственного крещения бурят и других народов, репрессий против евреев. Евреям было запрещено селиться вне городов и местечек даже в пределах черты оседлости, приобретать недвижимое имущество в сельской местности, селиться евреям-ремесленникам в Москве, откуда выселено примерно 17 тысяч евреев. Ростов-на-Дону, Таганрог изъяты из черты оседлости, которая сокращена. Установлена процентная норма в учебных заведениях для еврейских детей, приостановлен в 1889 г. прием евреев в присяжные поверенные.

Суживалась социальная база управленцев, в вузах была увеличена плата за обучение, свернуто женское образование, среднее образование подчинено контролю царской администрации, углублен разрыв между начальным, средним и высшим образованием; по циркуляру 1887 г. о «кухаркиных детях» запрещен прием в гимназии детей лакеев, прачек, мелких лавочников и других низших слоев, народные школы переданы в духовное ведомство.

В манифесте по случаю 100-летия жалованной грамоты дворянству Александр III провозгласил верность курсу на сохранение первенствующего места дворянства в предводительстве ратном, в делах местного управления и суда, подчиненности крестьянства «своим» предводителям дворянства, которым отведена роль главы не только сословно-дворянского, но и всего управления в уезде. Расширена сфера царского управления казачьим сословием. В 1887 г. назначен августейшим атаманом всех казачьих войск цесаревич Николай Александрович. Подготовлена и проведена целая система мер по усилению влияния самодержавной власти на всех уровнях государственного и особенно общественного управления.

Участковые земские начальники – новый институт местного управления, созданный по Положению от 12 июля 1889 г. Уезды разделены на 4 – 5 участков. В каждый назначен министром внутренних дел земский начальник на основе следующих цензовых качеств: а) потомственный дворянин (сословность), б) высокий имущественный ценз (недвижимость), в) высшее образование, г) пребывание в течение нескольких лет на постах мирового посредника, мирового судьи. Подчинены они губернской администрации. В 40 губерниях учреждено несколько тысяч земских начальников.

Возник своеобразный тип царского местного управленца. В одном лице соединены обширная административная и судебная власти над крестьянами, что противоречило требованиям того времени, явилось отступлением не только от реформ 60 – 70-х гг. XIX в., но и от петровских новаций начала XVIII в.

Упразднены пореформенные мировые судьи. Земский начальник занимался всеми крестьянскими делами, использованием капиталов, других ресурсов, состоянием хозяйства, был поставлен фактически над всеми крестьянами. Второй инстанцией как в административном, так и судебном отношениях являлся уездный съезд земских начальников под председательством уездного

предводителя дворянства, который координировал работу участковых начальников. Надзор за уездными съездами земских начальников осуществляло губернское присутствие под председательством губернатора, в составе губернского предводителя дворянства, губернских чиновников и назначавшихся МВД двух непременных членов из местных дворян. Контролирующая вертикаль административных и дворянских органов укрепляла институт земских начальников. Этот институт, образованный в уездах, был сословным как по принципу формирования, составу, так и по функциям.

Параллельно земским начальникам стали действовать в уезде уездные члены окружного суда, рассматривавшие наиболее крупные дела, изъятые у мировых судей. В уездных городах появились вместо мировых судей 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, одного-двух городских судей, нескольких земских начальников. Большое место заняли в этих органах государственные должностные лица. 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.

Созданием института земских начальников определилось четко стремление установить и административную опеку над крестьянством, регулировать положение освобожденного крестьянства.

Одновременно с подготовкой и введением института земских начальников на основе проектов МВД были осуществлены меры по сохранению и частичной реорганизации крестьянской общины, ограничены семейные разделы, периодические переделы наделов земли, укреплена неотчуждаемость надельных земель, отменена подушная подать, развито косвенное налогообложение, узаконено Законом от 13 июля 1889 г. переселение крестьян из центральных губерний на свободные земли Сибири и Средней Азии.

Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. воплотило тот же контрреформистский курс, что и Положение об участковых земских начальниках, стало второй земской реформой, которая усилила линию на огосударствление общественного управления.

Земства образца 1864 г. содержали противоречия начал государственного и общественного управлений, разделяли их, а не соединяли. Земства, по мнению современников, стремились стать независимыми общественными учреждениями, но не создавали самоуправления и не обеспечивали «начал законности в отправлениях администрации». Консервативные «охранители» видели в них враждебную самодержавию силу, противостоящую местной царской администрации и содержащую опасность роста либеральной оппозиции.

Повелением императора готовились проекты, многие положения которых вошли в новое земское Положение. Этот закон сохранил земства, придал им статус «местного управления и общественного хозяйства», он существенно отличался от закона четвертьвековой давности, ревизовал принципиальные начала общественного управления, не содержал ничего от самоуправления:

1. Еще больше сужены функции земств, из ведения которых изъяты продовольственные и некоторые другие дела.

2. Земства лишены права облагать доходы от оборота, введена предельность земского обложения, ослабившая существенно материально-финансовые ресурсы земской деятельности.

3. Ослаблен многосословный и усилен сословный характер земских учреждений, избирательные курии перестроены по сословному признаку: вместо первой курии (съезда) землевладельцев введена чисто сословная курия (съезд потомственных и личных дворян-землевладельцев), землевладельцы недворяне были причислены к другим куриям.

4. Введены новая избирательная система, новый порядок формирования земских органов, увеличен срок их избрания с трех до четырех лет, ухудшены условия представительства: уменьшено общее число гласных, изменено распределение их между куриями, в 2,5 раза повышен избирательный имущественный ценз для городской курии, вдвое понижен он для первой, дворянской, оставлены лишь две курии вместо трех, упразднена третья, крестьянская курия, лишенная права избирать гласных, ограничено право волостных сходов, которые могли теперь только рекомендовать и только кандидатов в списки, из которых губернатор назначал гласных по рекомендации земских начальников, уменьшено число гласных от сельских обществ, городской курии, увеличено чрезвычайно число их от дворян, уездные земские собрания сделались почти дворянскими.

5. Земства включены в систему государственных установлений, усилена зависимость их от царской власти, управы еще больше подчинены губернатору и МВД, 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).

6. В земствах учреждено совмещение административных и выборных должностей, чиновники включались в состав земских собраний.

7. Установлена всемогущая административная опека, учреждено губернское по земским и городским делам присутствие под председательством губернатора «для обсуждения правильности и законности постановлений и распоряжений земских учреждений и для решения других дел», связанных с их деятельностью.

Определены статус, функции, состав, порядок работы этого губернского органа по осуществлению контроля над всей деятельностью общественного управления.

8. Ужесточена регламентация земской деятельности, установлены строгий порядок созыва, продолжительности и календарных сроков работы земских собраний, издания их решений губернатором, взыскания гласным за уклонение от работы. Запрещено замещать должности в одном земском учреждении лицам в прямой линии родства и до третьей степени родства в боковых линиях. Председателям, членам управ и другим земским служащим воспрещалось участвовать в поставках по предметам земского хозяйства, входить в какие-либо

сделки по имуществу с земскими учреждениями. За должностные преступления они подлежали судебной ответственности на одинаковых основаниях с лицами, состоявшими на государственной службе.

Закон от 12 июня 1890 г. лишил надежды даже на относительное земское самоуправление, ввел земства в круг государственных установлений, превратил их в звено системы государственного управления, нацеленное на разрешение частных социальных задач местного характера, определил роль земств соответственно природе дворянского государства. Царская власть допустила относительную самостоятельность земств в отношении к государству на основе законов короны, возложила на них осуществление части государственных функций, но не установила самоуправления. Земства являлись инструментом местной царской администрации, ее безвластным исполнительно-хозяйственным придатком, они воплотили курс Александра III на ограничение общественного управления с последующим его упразднением.

Основная же масса царской бюрократии выступала против расчленения единого управления на государственное и общественное, стремилась максимально сузить и вытеснить земства, считая их нецелесообразными, нерациональными и даже вредными в системе самодержавного управления.

Под нарастающим административным прессом в конце XIX в. земские учреждения все медленнее распространялись на новые губернии. Значительная часть губерний, особенно окраинных, так и не создала земства. Имели место случаи закрытия земских учреждений, выступавших в защиту своих прав. Спустя 40 лет после земской реформы 1864 г. земства не развивались ни «вширь», ни «вниз», ни «вверх», не имели ни волостных, ни всероссийских учреждений и права на межгубернские и общегосударственные объединения. Они хирели, скатывались на роль пятого колеса дряхлевшей колесницы самодержавного управления, являлись предметом политической борьбы сторонников охранительно-консервативной и либеральной концепций.

Городское общественное управление было переустроено подобно земскому. Новое Городовое положение (11 июня 1892 г.) исходило из реального факта существования в городах общественного управления, заметно помогавшего государственной администрации решать усложнявшиеся задачи быстрорастущих городов.

В отличие от закона 1870 г.:

1) уточнены предметы ведения, функции ГОУ, направленность попечительства на развитие торговли, промышленности, кредитного, биржевого дела, здравоохранения, образования, благоустройства, санитарного состояния и др. Значительно расширены рамки попечительства об устройстве православных храмов, поддержании их в исправности и благолепии, о других учреждениях, имевших целью укрепление религиозного чувства и нравственности городского населения. Изменения эти вызваны развитием городского хозяйства, обретавшего ускоренно черты капиталистической экономики, эволюцией городского населения, усложнением его социальной структуры;

2) существенно изменены система учреждений городского общественного управления, их численный и социальный состав, порядок формирования, взаимоотношения с правительственными органами;

3) отменены городские избирательные собрания, которые были названы первыми среди учреждений ГОУ в Городовом положении 1870 г.;

4) упразднены три разряда и соответственно три собрания – съезда избирателей;

5) избирательный налоговый ценз заменен имущественным, право голоса получили лица, учреждения, общества, товарищества, компании, владеющие не менее года в городе недвижимым имуществом, оцененным особой комиссией и стоящим не менее 3000 рублей в обеих столицах, не менее 1500 рублей – в Одессе и губернских городах с населением свыше 100 тыс. человек, не менее 1000 рублей в других губернских, областных, входящих в градоначальства и крупных уездных городах, не менее 300 рублей – в остальных городских поселениях;

6) сокращена численность гласных до 20 человек в городских поселениях с числом избирателей более 100, до 160 – в столицах, до 80 – в Одессе и губернских городах с населением свыше 100 тыс. человек, до 60 – в других губернских, областных, входящих в градоначальства и уездных городах, до 40 – во всех остальных;

7) усилена роль дворянства, ослаблена роль представителей торгово-промышленного, финансового капиталов;

8) для мелких городов введено так называемое «упрощенное управление»: сход домохозяев избирал собрание 12 – 16 уполномоченных, которое выбирало старосту и 1 – 2 помощников;

9) предусмотрены кандидаты в гласные на случай замены выбывших, товарищи, помощники городского головы и заступавшие на его должность, получившие вслед за ним наибольшее количество голосов при избрании;

10) расширен запрет на выбор должностных лиц одного городского учреждения по степени родства: в прямой линии – без ограничения степени родства, в боковых – до третьей степени;

11) дозволено совмещение выборных и чиновных должностей, выборные лица приравнены к государственным чиновникам, считались на царской службе;

12) ограничены права городских дум. Отсутствовал в новом законе пункт о самостоятельности ГОУ, стал шире круг вопросов, подконтрольных губернатору, по земским и городским делам присутствию, увеличено число должностей, утверждаемых губернатором и министром внутренних дел. Губернатор утверждал не только городского голову, как прежде, но и членов управы. Расширены система опеки и вмешательство властных органов в дела городского общественного управления. Усилена ответственность гласных, которые могли быть оштрафованы, исключены из состава думы за неявку на ее заседания.

Новый закон отразил изменения, обусловленные как капиталистическим развитием российских городов по пути модернизации, так и контрреформистскими аспектами внутренней политики Александра III.

Избранные по новому закону городские думы перестраивались медленно и долго, испытывали все более расширявшийся административно-полицейский надзор.

Реформы 60 – 70 гг. XIX в., пореформенное развитие России обострили потребность в новой системе устройства государственной власти и управления. Под давлением мощного общественного движения самодержавие вынужденно несколько обновило организацию управления, пыталось консолидировать вокруг реформ властные верхи, бюрократию, либерально настроенные слои дворянства.

Государственное управление было дополнено органами земского, городского общественного управления, элементами многосословного выборного представительства на уровне уезда, губернии; создано нечто вроде единой многосословной системы общественного управления, где переплелись многосословные и такие сословные формы, как: а) крестьянское сельско-волостное, б) городское, в) дворянское корпоративное управление.

Изменения управления в 60 – 70-е гг. XIX в. проведены без специальных крупных административных реформ, имели поверхностный, ограниченный характер, не изменили качественно его систему, не затронули природу государственной власти и управления, не имели модернизационной направленности, не дали действительного простора для самостоятельного проявления общественных сил.

Законы 80 – 90-х гг. XIX в. по вопросам управления свернули реформаторскую «оттепель» 60 – 70-х гг. XIX в., обнаружили слабость гарантий необратимости реформ, подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию, столкнули Россию с пути реформ. Они были направлены на консервативную стабилизацию, подкрепили законодательно феодальные устои государственного управления, уменьшили применение выборного начала. На обширных окраинных территориях сохранялись зачастую дореформенные учреждения, колониальное военно-окружное, военно-губернаторское и даже главноначальствующее управления, а также начальствующее управление в уездах.

Изменения в системе управления 80 – 90-х гг. XIX в. усилили диспропорции политического и экономического развития, обернулись обычным для XIX в. ужасающим голодом 1891 – 1892 гг., 1897 – 1898 гг., 1901 г., хроническим недоеданием русской деревни, холерой 1892 – 1893 гг., вызвали рост недоверия к власти; увеличили запас ненависти к самодержавию, обнажили глубину кризиса власти и управления в центре и на местах, стимулировали подпольную, революционную и реакционную оппозицию, непримиримый характер ее действий вплоть до экстремизма, террора.

Унаследовавший в 1894 г. российскую корону Николай II, оказавшийся последним царствующим представителем династической немецкой этнической линии, не оправдал надежд на поворот в сторону реформ, проявил такой же консерватизм, как его отец, был уверен в незыблемости и вечности самодержавного управления, назвал себя «хозяином земли русской» во время переписи населения, опирался на вооруженную силу, чиновничество, объявил «бессмысленными мечтаниями» конституционные надежды, стремился укрепить самодержавно-полицейскую систему управления, ничего не изменил в ней до

революции 1905 г. В конце XIX в. управление Российской империей представляло собой огромную государственную, сословную, иерархизированную бюрократическую пирамиду с императором на вершине, самый многочисленный в мире административный аппарат (более 450 тыс. чиновников), жесткую и централизованную вертикаль исполнительных органов, подконтрольные и ограниченные элементы многосословного земского и городского общественного управлений.

Российское управление в «мундире самодержавия» не было в отличие от многих стран ни конституционным, ни всесословно-представительным, имело сословную дворянскую основу. Неспособность монархов к качественным, радикальным реформам управления и других сфер общества, ревнивое недоверие к общественности, нежелание поделиться властью с обществом, суровое преследование носителей идей демократии, конституционализма способствовали вызреванию в общественном сознании альтернативной идеи революционного способа преодоления нараставшего кризиса управления, власти, общества. Складывалась логически ситуация прогрессировавшего кризиса власти и накопления огромного потенциала массового социального недовольства. Реакционная утопия охранительного «оборончества», ограниченность, непоследовательность реформ, их корректировка в духе абсолютизма вели Россию к революции.

Период с 1900 до 1917 г. изучался в нашей истории в основном как этап революционной борьбы угнетенных масс. События этого времени не рассматривались как интегральный общенациональный кризис.

При рассмотрении управленческих проблем этого периода центральной является категория раскола. Она методологически опирается на бинарный подход. Раскол – многозначное понятие. Это и разрыв коммуникаций внутри общества, разрыв единения царя и народа, Временного правительства и Петросовета, а также раскол внутри народа, классов, между сознанием и самосознанием и др. Особенность раскола этого периода – в двойственности системы власти и управления, наличии явного или скрытого двоевластия, существовавшего в России на разных этапах кризиса, «двух центров принятия решений, в конечном итоге двух систем управления, дезорганизующих друг друга» (А.С. Ахиезер).

Каковы же предпосылки преобразования государственного управления в 1905 – 1907 гг.?

Во-первых, назрела необходимость допущения выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности, о которой говорил М.М. Сперанский еще за 100 лет до избрания 27 апреля 1906 г. I Государственной думы. Эту же линию продолжал С.Ю. Витте, обосновавший реформы П.А. Столыпина и написавший Манифест 17 октября 1905 г. Реформаторы видели объективную необходимость преобразований, отсталость России от стран Западной Европы, где почти все монархии были конституционными, действовали представительные органы.

Во-вторых, в начале XX в. обострились «вечные» проблемы нашего отечества – аграрная, национальная, геополитическая. Самодержавие силами

чиновников оказалось неспособным решить их, необходимо было привлечь к управлению не только талантливых государственных служащих старой России, но и новые силы общественных деятелей, преобразовать российскую государственность.

В-третьих, варианты решения актуальных проблем государственного управления предлагались различными политическими партиями. В период нарастания революционных событий 1904 – 1905 гг. возникли конституционные проекты, вышедшие из недр «Союза освобождения» – предтечи партии конституционных демократов (кадетов). «Проект Основного закона Российской империи» уже в первой статье декларировал принципы конституционной монархии в России: «Верховная власть Российской империи осуществляется императором при участии Государственной Думы». «Проект Основного закона» провозглашал: «Все русские граждане равны перед законом», «Свобода каждого обеспечена законом». Декларировались неприкосновенность жилища, право для всех «русских граждан», достигших совершеннолетия, свободно избирать и быть избранными, свободно выбирать и менять место жительства, приобретать недвижимое имущество, перемещаться внутри государства и выезжать за его пределы. Личность человека впервые в русской истории решительно встала в центр интересов законодательства.

Основным вопросом начавшейся революции стал вопрос о власти. До декабря 1905 г. революционными силами использовались исключительно мирные средства борьбы (митинг, демонстрация, манифестация, стачка). Революция показала, что без изменения государственного управления страной не был возможен выход из кризиса.

В начале XX в. в России имелись элементы буржуазной государственности, конституционализма: выборные органы местного самоуправления, общероссийские партии, развивался процесс самоорганизации населения. Под влиянием революции правительство начало обновлять монархию. Царский Манифест 17 октября 1905 г. даровал России общественные свободы – неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов; объявил о выборах в Государственную Думу и их демократизации; придал Государственной Думе характер законодательного учреждения, провозгласив принцип деления власти и перехода к конституционному строю.

Кроме того, была проведена реформа Государственного совета, существовавшего с 1810 г. В высочайшем манифесте от 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной Думы» расширялись права законодательной деятельности названных государственных учреждений. Государственный совет, как и Государственная Дума, наделялись уже не законовещательными, а законодательными полномочиями. Положения закона о том, что «законодательные предположения рассматриваются в Государственной думе и, по одобрении ею, поступают в Государственный совет» и др., а также практика работы названных учреждений позволяют сделать вывод, что Государственный совет превратился во вторую палату российского парламента, Дума стала первой палатой парламента.

Согласно Указу «О переустройстве учреждения Государственного Совета» от 20 февраля 1906 г. были радикально изменены принципы формирования Госсовета. Ранее его члены назначались царем. По новому же закону преобразованный Госсовет состоял из двух категорий членов: назначаемых монархом и выборных. Названный указ содержит перечень пяти категорий выборных членов Госсовета: избираемые Синодом от православного духовенства (6 членов), избираемые от Академии наук и университетов (6 членов), выборные от промышленности и торговли (12 членов), выборные от каждого губернского земского собрания (по одному члену), выборные от дворянских обществ (18 членов).

Был принят новый демократический избирательный Закон от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу». Он содержал нововведение: к существовавшим ранее трем избирательным куриям (земледельческой, городской и крестьянской) добавилась еще одна – рабочая курия. Закон, однако, закреплял неравные представительства от каждой из четырех курий. Предусматривались многостепенные выборы, причем для каждой курии устанавливалось разное количество ступеней: двухстепенные выборы для крупных землевладельцев и буржуа, четырехстепенные – для крестьян и трехстепенные – для рабочих. Крестьянству России, насчитывавшему 100 млн. человек, обеспечивалось значительное представительство в Государственной думе (45% мест). Авторы избирательного закона надеялись на консервативные и монархические установки крестьян, но ошиблись. В I и II Государственных думах крестьяне требовали ликвидации помещичьего землевладения.

23 апреля 1906 г. были опубликованы «Основные государственные законы Российской Империи» в новой редакции (из них было изъято определение «неограниченное» самодержавие). Теперь устанавливалось, что император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Думой. Прерогативами императора объявлялись: пересмотр основных законов, высшее государственное управление, руководство внешней политикой, верховное командование вооруженными силами, объявление войны и заключение мира, объявление местности на военном и исключительном положениях, право чеканки монеты, увольнение и назначение министров, помилование осужденных и общая амнистия.

Однако и после появления Манифеста и основных законов многие важные вопросы оставались неразрешенными. Какова будет отныне роль самодержавия, о котором в Манифесте не говорилось ни слова? Как сочетать самодержавие и Думу? Почему в Манифесте не упоминается о Конституции? Каковы будут полномочия новой Думы?

В советской историографии отмечалось, что акт 17 октября 1905 г. декларировал основные начала конституционного строя, однако это была юридическая, а не фактическая конституция. При этом авторы воспроизводили ленинскую точку зрения, согласно которой Манифест 17 октября был шагом по пути превращения абсолютизма в буржуазную монархию.

Авторитетный эмигрантский исследователь профессор В.В. Леонтович наиболее четко охарактеризовал либеральную точку зрения: Манифест 17

октября – это «переход к конституционному строю», а новые Основные законы – это дуалистическая непарламентская конституция.

Давая оценку Манифесту от 17 октября 1905 г. и новым Основным законам, защитники либеральной точки зрения акцентировали внимание на следующих моментах:

1. По Основным законам 23 апреля 1906 г. никакой выработанный правительством законопроект не мог стать законом без одобрения Думы и Государственного совета. Тем самым власть российского императора утратила свой неограниченный характер. Согласно ст. 112 Основных законов, ГосударственнаяДума имела право возвращаться к обсуждению законопроекта даже в случае отклонения его царем.

2. В гл. 8 новой редакции законов сформулированы принципы гражданской свободы: обязанности граждан (всеобщая воинская повинность – ст. 70 и всеобщая обязанность платить налоги), права подданных определены в соответствии со статьями Декларации прав (ст. 72 – 74 касаются гарантий, предоставленных человеку в случае ареста или судебного преследования; ст. 75 гарантирует неприкосновенность жилища, ст. 77 – неприкосновенность частной собственности, в ст. 76 признается право подданных не только самим выбирать свое место жительства в России, но и беспрепятственно ездить за границу, ст. 78 – 80 посвящены свободе слова и печати, праву организовывать собрания, создавать союзы и объединения, ст. 81 признает свободу вероисповедания). Утверждение этих принципов зависело от законов, регулирующих каждый отдельный случай из дарованных конституцией свобод, а также развития административной практики. Привести законодательство и административную практику в полное соответствие с конституционными принципами не удалось, хотя некоторые шаги в этом направлении все же были сделаны. Например, приняты Указ от 24 ноября 1905 г. «О печати», Указ от 4 марта 1906 г. «О союзах и объединениях» и Указ «О собраниях» (также от 4 марта 1906 г.). Окончательное урегулирование этих проблем оставалось за народным представительством, однако Дума так и не смогла провести изложенные в новых законодательных актах положения в жизнь.

3. Согласно новым законам избирательное право в городах стало очень близким ко всеобщему. Было обеспечено представительство не только крестьянства, но и рабочего класса.

В современной отечественной историографии стали приводиться либеральные оценки процесса модернизации России. Одним из первых за пересмотр марксистских оценок Манифеста 17 октября 1905 г. и Основных законов от апреля 1906 г. выступил В.И. Старцев: «Пора признать, что Россия с 24 апреля 1906 г. стала уже конституционной монархией. Именно дарованной Николаем II. Основные государственные законы и явились первой русской конституцией». В 1997 г. В. Старцев вновь заявил, что Манифест от 17 октября 1905 г. – это не «декларация о намерениях», не «обещания», а «закон прямого действия, который немедленно вводил режим прав и свобод». В современных исследованиях наблюдается переоценка степени зрелости конституционного порядка в России в период 1905 – 1907 гг. Однако появились и взвешенные

оценки. Так, А.Н. Медушевский считает акт 17 октября «типичным актом конституционализма», провозгласившего идею дуалистической монархии. Однако, по его мнению, Основные законы усилили самодержавие, личную власть императора. Новую систему правления автор определил как «монархический конституционализм».

Какова же природа государственного строя Российской империи в 1906 – 1917 гг.? «...Неподконтрольная императору Государственная дума ограничивала (и юридически, и фактически) его власть в законодательных и финансовых вопросах и оказывала некоторое влияние на осуществление исполнительной власти (особенно во время мировой войны)». Поэтому после 1906 г. Российская империя представляла собой конституционную дуалистическую монархию, в которой законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту, высшая исполнительная – императору и ответственным перед ним министрам, высшая судебная и контрольная — Правительствующему сенату. Это также представляется очевидным при сравнении Основных законов с конституциями других государств, особенно Японии, Австрии, а также с европейскими конституциями первой половины XIX в. Организация высших органов власти и их полномочия по всем этим законам были похожи.

Исследователи В. Чиркин, В. Демин, касаясь определения государственной формы России в 1906 – 1917 гг., отмечали, что Россия обладала сегментарной государственной формой, которая предполагает определенное разделение ролей между различными государственными институтами при осуществлении политической власти, но при отсутствии системы сдержек и противовесов и доминировании одного из органов власти (императора), жесткой централизацией и преобладанием авторитарных методов управления при наличии ограниченных демократических свобод и самостоятельного местного самоуправления.

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума. Дума была учреждена как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить новые налоги, новые расходные статьи в государственном бюджете. В ведении Думы были и другие вопросы, требующие законодательного закрепления: государственная роспись доходов и расходов, отчеты государственного контроля по использованию государственной росписи, дела об отчуждении имущества, дела о постройке железных дорог государством, дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других не менее важных дел. Дума имела право направлять правительству запросы и не раз объявляла ему недоверие.

Организационное устройство Государственных Дум всех четырех созывов определялось Законом «Учреждение Государственной думы», по которому устанавливали срок деятельности Думы (5 лет). Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы.

I Государственная дума действовала всего 72 дня – с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Думы была кадетская (179 человек из 478 депутатов Думы). Черносотенцы и октябристы составляли меньшинство – 44 депутата (9%). Председателем Думы был избран С.А. Муромцев (профессор,

бывший проректор Московского университета, член ЦК партии кадетов, юрист по образованию). Руководящие посты заняли видные деятели партии кадетов: П.Д. Долгоруков и Н.А. Гредескул (товарищи председателя), Д.И. Шаховский (секретарь Думы). I Государственная дума поставила вопрос об отчуждении помещичьих земель, превратилась в революционную трибуну и поэтому 9 июля была распущена. В знак протеста 230 членов Думы подписали Выборгское воззвание к населению, призывая к гражданскому неповиновению (отказу от уплаты налогов и от службы в армии). Это было первое в истории России обращение парламентариев к нации. 167 членов Думы предстали перед судом, который вынес приговор – тюремное заключение на 3 месяца. Было объявлено о созыве II Думы. Председателем Совета министров стал П. А. Столыпин (1862 – 1911 гг.), а занимавший ранее этот пост И.Л. Горемыкин (1839 – 1917 гг.) был уволен в отставку.

II Государственная дума работала 103 дня – с 20 февраля по 2 июня 1907 г. Из 518 членов Думы фракцию правых составили лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98). Численно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места, социал-демократы – 66. Кадеты благодаря поддержке автономистов (76 членов) и других партий сохранили руководство и во II Думе. Председателем ее был избран член ЦК партии кадетов Ф.А. Головин (он же председатель бюро земских и городских съездов, участник крупных железнодорожных концессий).

Основным вопросом оставался аграрный. Каждая фракция предложила свой проект его решения. Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 г., исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда. П. А. Столыпин резко осудил левые фракции Думы за «поддержку бомбометателей», революционного террора, сформулировав их позицию словами «руки вверх» и решительной фразой «не запугаете». Депутаты же при этом заметили, что Дума превращается в «департамент Министерства внутренних дел». Они указали на существующий государственный террор и потребовали отмены военно-полевых судов. Дума отказала в требовании П.А. Столыпина лишить неприкосновенности и выдать социал-демократическую фракцию как готовящую ниспровержение государственного строя. В ответ на это 3 июня 1907 г. был обнародован Манифест и Указ о роспуске II Государственной думы и назначении выборов в III Думу. Одновременно был издан текст нового избирательного закона, утверждением этого закона фактически производился государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (ст. 86) этот закон должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон был реакционным. Он фактически возвращал страну к неограниченному самодержавию, сводил избирательные права широких масс населения к минимуму. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, а от крестьян уменьшилось на 56%. Значительно сократилось представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу – в 25 раз, по Сибири – в 1,5 раза);

население Средней Азии вообще лишалось права выбирать депутатов в Государственную думу.

Завоевания революции 1905 – 1907 гг. были значительны, хотя ее революционные силы и потерпели поражение. В России медленно развивалось гражданское общество – опора Государственной думы как центра управления страной. Всероссийскую поддержку парламенту оказывали земские и городские съезды. Такая поддержка стала еще более эффективной с образованием в 1915 г. Всероссийского земского союза и Всероссийского городского союза и созданием их объединенного комитета Земгора под председательством Г.Е. Львова – будущего премьера Временного правительства.

Поддержку Государственной думе оказывали самоуправления, военно-промышленные комитеты, различные творческие, научные, профессиональные, экономические и другие организации. Общее представление о масштабах таких организаций дают данные об их названиях, времени возникновения и численности: благотворительные общества (1905 г.) – 4500; научные общества (1908 г.) – 300; торгово-промышленные общества (1913 г.) – 143; общества служащих частных предприятий (1914 г.) – свыше 150; фельдшерские общества – около 40; общества учителей (1914 г.) – свыше 100; сельскохозяйственные кооперативы (1908 г.) – 734; рабочие профсоюзы и др. Дума была популярна в офицерском корпусе, среди послов держав Антанты, среди низших слоев населения (в сентябре 1915 г. часть бастующих в Москве и Петрограде протестовала против прекращения сессии Думы).

Таким образом, появление в России такого выборного центра власти и управления, как Государственная дума, которая действовала в условиях невиданной на Руси свободы союзов и объединений, печати, собраний, народная поддержка ее свидетельствовали о невозможности дальнейшего управления страной без представительных учреждений. То обстоятельство, что Государственная дума, органы самоуправления в России избирались, а самодержавная высшая власть назначалась царем, превращало Думу как представительное учреждение России в оппозиционный центр власти и управления. Думские запросы (и вопросы) депутатов о проблемах жизни народа, вскрывающие произвол, царящий в отдельных звеньях государственного аппарата России, обличительные выступления думцев свидетельствовали об использовании думской трибуны для разоблачения политики царизма.

Царь, однако, не желал уступать Думе и стремился сохранить за собой полноту власти и управления. Работа Думы могла быть в любое время прервана царем. Она не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя. Царское правительство опубликовало новое Положение о Государственном совете от 20 февраля 1906 г., по которому последний преобразовался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Это было нарушением Манифеста 17 октября 1905 г.

Что представлял собой аппарат государственного управления? Для управления огромной страной самовластному монарху требовалось большое количество чиновников. За XIX в. аппарат управления увеличился в 7 раз (с учетом роста населения), составив 385 тыс. человек. Чиновничество было

связано сложной системой регламентов и правил: оно делилось на 14 классов – от действительного тайного советника до коллежского регистратора. Каждый класс имел свой мундир, титул, ордена. К низшему чиновнику обращались со словами «Ваше благородие», к высшим – «Ваше высокопревосходительство».

Объединенного правительства в России не было: политический курс определял сам царь в ходе беседы с отдельными министрами. Министерства были главными органами управления. Министры назначались царем, были ответственны не перед Думой, а только перед монархом. К началу XX в. существовало 11 министерств: военное, морское, финансов, торговли и промышленности, юстиции, иностранных дел, народного просвещения. Министры послушно скрепляли своими подписями указы царя и не хотели сотрудничать с Думой, возглавляемой кадетами, считали ее «пристанищем еврейского мракобесия», полагая, что она не имеет поддержки в обществе.

Сильнее всех было Министерство внутренних дел, ведавшее общей и секретной полицией, цензурой, православными исповеданиями и местной администрацией. Только за годы революции его бюджет возрос почти на 40%. Министру подчинялись губернаторы и уездные чиновники: к концу XIX в. в России было 97 губерний по 10 – 15 уездов в каждой. В годы революции правительство усилило роль карательных органов, особенно полиции и жандармерии. В соответствии с утвержденным в феврале 1907 г. положением в стране была создана широкая сеть специальных охранных отделений, которые подчинялись департаменту полиции. Охранное отделение включало канцелярию, отдел наружного наблюдения и агентурный отдел.

Опорой самодержавия был Совет объединенного дворянства – постоянный орган съездов уполномоченных объединенных гражданских обществ в России 1906 – 1917 гг. Последний отстаивал незыблемость самодержавия и помещичьего землевладения.

Император считался и верховным главой Православной церкви, властвуя над ней через собрание епископов – Святейший синод.

Почему не состоялся компромисс «исторической власти» с Государственной думой?

Вскоре после принятия Манифеста 17 октября начались переговоры С.Ю. Витте с деятелями российской либеральной демократии о формировании нового правительства. Сами кадеты наметили из своей среды кандидатов: С. А. Муромцева – в министры юстиции, И. И. Петрункевича и князя Г.Е. Львова – в министры внутренних дел и земледелия. Участники переговоров – известные деятели кадетов Ф.А. Головин, Ф.Ф. Кокошкин, Г.Е. Львов сформулировали условия вступления либералов в правительство Николая II: созыв Учредительного собрания, избранного на основе всеобщего избирательного права и уполномоченного выработать Основной закон государства. Однако С.Ю. Витте «с порога» отверг кадетское предложение условий компромисса.

Такие требования кадетов были неприемлемы для самодержавия. Компромисс буржуазии и царизма не состоялся. Переговоры Витте с либеральным профессором Петражицким и редактором журнала «Право» И.В. Гессеном, специалистом по аграрному вопросу Н.Н. Кутлером, лидером партии

кадетов П.Н. Милюковым и другими в октябре – ноябре 1905 г. ни к чему не привели. Поговорив с Е.Н. Трубецким, Витте заметил: «Мне нужен министр, а мне прислали какого-то Гамлета». В ходе переговоров проявились недоверие сторон друг к другу и нежелание заключить «честный компромисс».

Принятие в апреле 1906 г. Основных законов и ликвидация неограниченности самодержавия дали импульс политической борьбе между либеральным лагерем (Думой) и царизмом вокруг дальнейших его изменений. Руководящие I Государственной думой кадеты в главном вопросе – вопросе о власти выдвинули в парламенте требование о создании нового правительства, ответственного перед Думой (а не перед царем, как было). Однако уступки царя не последовало. Думская законосовещательная власть по-прежнему оставалась при старом, консервативном, назначенном по указке царя правительстве (исполнительная власть). I Государственная Дума выразила недоверие правительству, требовала его отставки. В случае согласия императора включить в правительство «общественных деятелей» (т.е. либералов, выдвигавшихся не на государственной службе) в России появился бы объединенный кабинет.

П.А. Столыпин, получивший пост премьер-министра, должен был продолжить курс на укрепление самодержавной власти в совершенно непривычных для царизма исторических условиях – обеспечить сожительство дотоле ничем не стесненного самодержавия с «народным представительством». Он начал реформы: расширение социальной опоры царизма на селе посредством поощрения хуторского хозяйства, уничтожение общины крестьян путем их массового переселения (крестьянам разрешалось получать паспорта без согласия общины).

Царизм начал переговоры с представителями Думы в свете их требования о создании нового ответственного перед парламентом правительства. Наступил важный период в истории страны – мог быть решен важный вопрос – вопрос о политической реформе власти. Уступи царизм в этом главном вопросе – и это успокоило бы страну, влило бы в государственное строительство новые квалифицированные силы от оппозиционных партий и движений, события могли бы развиваться по пути реформ. Столыпин же, выполняя волю царя, держал курс на роспуск «революционной» Думы и в то же время пытался выяснить возможности и шансы приемлемого соглашения с либералами. Соглашение зависело от позиций сторон, их действительного стремления к компромиссу во имя будущего России.

Либералы, однако, переоценивали свои возможности. «Милюков уже чувствовал себя премьером». Его партия хотела создания чисто кадетского кабинета. Проходили переговоры, и 26 – 27 июня 1906 г. Столыпин шел лишь на незначительные уступки, допуская исключения для нескольких одиозных министров и введение в царское бюрократическое правительство одного или двух кадетов. Цель таких перестановок – прикрытие роспуска Думы «обновленным» правительством.

В переговорах кадетов с царем 27 июня 1906 г. (теперь уже по инициативе кадетов) обсуждался вопрос о включении в правительство председателя Думы С.А. Муромцева (в качестве премьера) и лидера партии П.Н. Милюкова (в

качестве министра внутренних дел или иностранных дел). Царь дипломатично уклонился от подведения итогов переговоров. Однако против названной комбинации кадетов в предполагаемом правительстве выступили сами кадеты. Левые кадеты считали такое правительство подозрительным компромиссом, а председатель Думы С. А. Муромцев возражал против совместного с П.Н. Милюковым участия в кабинете: «двум медведям в одной берлоге ужиться трудно».

Кадеты, таким образом, не сумели объективно оценить свое положение перед таким важным политическим действием, как образование «объединенного кабинета» из государственно мыслящих деятелей, вообразив себя неуязвимыми. Отказ Милюкова стал грубым просчетом кадетского лидера, давшим царю новый козырь в его игре. Ожидаемого Муромцевым приглашения в Петергоф на прием его величества не последовало. Столыпин же ждал повода для роспуска Думы, имея такой фактор прикрытия, как переговоры с общественностью.

Почему же относительно легко был сокрушен монархический строй в России?

Среди главных причин нужно назвать десакрализацию верховной власти, потерю ею своего авторитета. Власть царя продолжала оставаться единоличной. Он играл главную роль в определении курса правительства. К 1917 г. углубился разрыв единения между царем и народом. В период кризиса власти негативную роль сыграло отсутствие у монарха качеств государственного лидера. При всей его образованности, личной честности, скромности и приветливости все знавшие его отмечали также слабоволие, упрямство, застенчивость и равнодушие к людям. В результате верховная власть и управление продолжали оставаться аморфными, кризис постоянно углублялся. В 1915 г. царь стал главнокомандующим (сделал шаг, который в войсках не приветствовался), уехал в Ставку и потерял управление страной.

Для дискредитации Романовых и левые, и правые использовали придворного целителя Распутина. Последний имел безграничное влияние на супружескую чету, ибо лечил гемофилию (несвертываемость крови) царевича Алексея. Распутин лично не играл самостоятельной политической роли, но использовался силами, боровшимися за влияние на власть, для компрометации последних Романовых, особенно императрицы Александры Федоровны. Тут слухи (а ничего большего просто не могло быть) достигли чудовищных масштабов: двор представлялся вместилищем ужасного разврата. Отмечалось, что вмешательство «старца» в дела государственного управления стало настолько серьезным, что по его воле назначались и смещались министры. Г.З. Иоффе приходит к выводу, что «ужас русской жизни состоял в том», что вор, пьяница и дебошир Распутин «сумел добраться до трона, а силы, стоявшие по левую и правую стороны от него, превратили его в запальник костра, в котором погибли почти все». Убийство Распутина монархистами в ночь на 17 декабря 1916 г. было еще одним доказательством глубины кризиса самодержавия, побудившего его сторонников возрождать для устранения противников методы XVIII в.

Способствовать стабилизации могло в какой-то мере окружение царя, но кто же окружал самодержца в то кризисное время? С.Ю. Витте был отстранен, а П.А.

Столыпин убит террористами. Реакция отсталой страны на реформы определила судьбу реформаторов. Продвижение к власти осуществлялось по критерию личной преданности царю. К престолу пробивались люди, лишенные твердых политических и моральных принципов, но занесенные в разряд «своих». Член Чрезвычайной следственной комиссии известный поэт А.А. Блок, который после отречения царя занимался расследованием деятельности министров и других высших чинов, был поражен ничтожеством и безыдейностью многих из них. В январе 1917 г. председатель Думы помещик М.В. Родзянко с горечью признавался царю: «Вокруг Вас, Государь, не осталось ни одного надежного и честного человека: все лучшие удалены или ушли. Остались только те, которые пользуются дурной славой». Теоретические знания интеллектуалов либеральной оппозиции и практический опыт представителей местного самоуправления оказались невостребованными.

Назреванию кризиса самодержавной власти способствовала мировая война, кровавый воз которой Россия тянула с августа 1914 г. К 1917 г. были убиты, искалечены и находились в плену 6 млн. человек, началось дезертирство (в 1916 г. дезертировало 1,5 млн. человек). В ходе войны истреблено огромное количество представителей командного состава армии. До 1 марта 1917 г. царь не думал уступать революции, он согласился на отречение лишь в тот день, когда его покинули генералы. Начальник штаба верховного главнокомандующего генерал Алексеев направил телеграмму председателю Государственной думы М.В. Родзянко с требованием отречения царя. Такое требование он направил и всем командующим фронтами и флотами. Все они поддержали отречение. Это дало повод монархистам называть генералов Алексеева, Рузского, Колчака и других генералами-предателями. Война, таким образом, вызвала озлобление в армии, разложила этот важнейший атрибут государственной власти.

Поражения на фронте расшатали весь старый правительственный механизм. В работе механизма власти и системы управления страной начались перебои. Ведомственная разобщенность и трения, отсутствие однородного кабинета были старыми недугами царизма. С 1914 г. они усилились нарушением прежних сфер компетенции ведомств и созданием межведомственных органов с нечетко определенными функциями. Проявилась несогласованность действий военного и гражданского управлений, обострились политические разногласия в правящих кругах. В течение 1916 г. одни некомпетентные министры заменялись на других. За год сменилось 5 министров внутренних дел, 4 министра сельского хозяйства, 3 военных министра. Министерская чехарда дополнилась губернской – только за 1916 г. были заменены 43 высших представителя власти в губерниях. В январе 1917 г. были удалены 16 членов Государственного совета, их заменили крайне правые, что явилось вызовом общественному мнению. Самодержавие потеряло способность управлять страной и вести войну.

Раздражение у народа вызывала и царская охранка, система политического сыска, доведенная до таких масштабов, что превращалась в свою противоположность. Не будет сильным преувеличением сказать, что под подозрение были взяты все государственно мыслящие люди. 11 января 1917 г. земским собраниям и городским думам было запрещено обсуждение

политических вопросов. Даже царская семья роптала против охранки, сделавшей ее главным объектом наблюдений. Охранное отделение, ставшее наиболее одиозной составляющей царской власти и дискредитировавшее себя в глазах населения, было первым из атрибутов государственной власти, разбитым революционным народом.

В стране назревал голод. Продовольственный крах последовал из-за сокращения урожая и саботажа помещиков, выступивших против твердых цен, введенных в сентябре 1916 г. Министр земледелия Риттих ввел продразверстку на хлеб, но самодержавие оказалось неспособным ее осуществить. В январе – феврале 1917 г. продовольственное положение промышленных центров стало катастрофическим. Петроград и Москва получили 25% положенных поставок продуктов, что создало предпосылки для массовых выступлений рабочих.

Определенный вклад в расшатывание государственной власти внесли и российская буржуазия, ее прогрессивный блок в Государственной думе (лидер П.Н. Милюков), а также фракция трудовиков (лидер А.Ф. Керенский), социал-демократов меньшевиков (лидер Н.С. Чхеидзе). За отказ поддержать войну были осуждены 5 социал-демократов большевиков – депутатов Государственной Думы.

Дисбалансировка действий властей объективно вела к политической дестабилизации в стране. Депутаты Государственной думы требовали замены царского правительства правительством народного доверия страны. Но 25 февраля 1917 г. (10 марта) указом царя заседания Государственной думы были прерваны. Неожиданный революционный обвал большой силы в феврале – марте 1917 г. подвел черту под историей конфронтации парламента и царской власти, начавшейся еще в 1906 г. Это противоборство двух центров управления завершилось гибелью обеих конфликтующих сторон.

Таким образом, в условиях мировой войны усложнились отношения и обострились противоречия между главными составляющими государственной самодержавной власти. Началось разложение верховной власти, официального правительства, поместного дворянства, армии, полиции и чиновничьего аппарата, ставшее характерной особенностью российского общенационального кризиса 1915 – 1917 гг.

Министры царского правительства и другие высшие царские сановники, всего около трех десятков человек, были арестованы и с марта 1917 г. находились в Трубецком бастионе Петропавловской крепости.

27 февраля 1917 г. на заседании Думы был создан Временный комитет Государственной думы «для восстановления порядка и для сношений с лицами и учреждениями». 1 марта было образовано Временное правительство, которое должно было до созыва Учредительного собрания осуществлять исполнительно-распорядительные функции. Так как полномочия Временного правительства не были определены, оно фактически стало и законодательным органом страны.

27 февраля состоялись выборы в Петроградский совет, который вскоре объединился с Советом солдатских депутатов. Под давлением широких масс Советы действовали как революционная власть. Таким образом, в Петрограде установилось двоевластие в лице Временного правительства, у которого вначале

не было власти, и Совета рабочих и солдатских депутатов, обладавшего реальной властью, но не имевшего четкой программы действий.

2 марта 1917 г. Николай II подписал Манифест об отречении от престола в пользу своего брата Михаила, который не осмелился принять российскую императорскую корону. С самодержавием в России было покончено.

IV Государственная Дма фактически прекратила свое существование, более 200 ее членов, известных своими связями с монархией, порвали с Думой, притихли и выжидали. 60 – 70 членов Думы собирались на ее частных совещаниях. Однако это не давало Думе никакого права претендовать на роль представительного органа России. Прекратили свою деятельность и монархически настроенные партии: «Союз русского народа», «Союз 17 октября» и др. Была парализована активность помещиков – основы административно-управленческой элиты.

В конце XIX – начале XX вв. Россия стала на путь модернизации и одновременно преодолевала традиционализм. Однако она не превратилась в страну либерального типа, а «застряла» между основными суперцивилизациями: традиционной и либеральной. Именно в этом промежуточном состоянии общества, достигшего цивилизационной значимости, и состоит специфика ситуации, сложившейся в России, сердцевину которой составил раскол.

Самодержавная власть стремилась создать антикризисное управление: она сформировала в 1915 г. особые совещания по обороне и др.; в Думе был образован «Прогрессивный блок», разработавший программу смягчения политического кризиса. Однако это были малоэффективные меры, антикризисного управления создать не удалось. Недовольство народа неправильным распределением земли, революционность рабочего класса, мировая война, а также несостоятельность попыток царизма приспособиться к развивающимся капиталистическим отношениям – все это важные причины кризиса государственного управления и гибели административно-управленческой дворянской элиты.

Приспособление к буржуазному развитию в начале XX в. требовало от «исторической власти» достижения по крайней мере двух целей:

создания прочного союза поместного дворянства и буржуазии в рамках представительных учреждений общенационального масштаба;

решения «очередной национальной задачи» – аграрного вопроса.

Однако в связи с обострившейся внутри- и внешнеполитической ситуацией самодержавие уже не располагало свободой маневра.

Сосуществуя с Государственной Думой, царизм с самого начала стремился предельно ограничить компетенцию этого общенационального представительства, придать ему только законосовещательный характер, сохранить в неприкосновенности как систему и методы управления в центре и на местах, так и «юридическое основание» всевластия бюрократии – Положение об усиленной охране 1881 г. Неспособность самодержавия мирно конституироваться в парламентскую монархию стала одной из причин крушения царского режима.

Повторяемость кризисных ситуаций отечественной государственности от Смутного времени 1598 – 1613 гг. до кризиса конца XX – начала XXI вв. свидетельствует о том, что России присущ свой кризисный ритм. Это ставит перед нашими современниками и их потомками важный вопрос о выявлении закономерностей таких кризисов. Основные их черты, как представляется, заключаются в следующем:

раскол в обществе (язычники и христиане, люди старой и новой веры, славянофилы и западники, царь и народ, Государственная дума и самодержавие, Временное правительство и Петросовет и, наконец, противостояние начала XXI в. – традиционалисты и сторонники модернизации). «Верхи» и «низы» общества, город и деревня, центр и окраины трудно находят общий язык;

падение престижа власти. Взаимное непонимание и отчуждение между властью и обществом;

угроза гражданской войны или ее возникновение;

наличие нескольких вариантов разрешения социально-экономических и политических проблем;

высокая степень эксплуатации масс, несправедливость существующего в стране общественно-политического порядка, пренебрежительное отношение к правам человека.

После отречения императора Николая II Россия стала самой свободной страной мира (ситуация, во многом сходная с обстановкой в стране на исходе XX в.). Март 1917 г. – «медовый месяц» революции, когда реально воплощались политические свободы, формировались Советы, фабзавкомы, комитеты общественных организаций и другие не виданные в демократических государствах проявления революционного творчества масс. Возникла бесцензурная независимая печать, развивался демократически избирательный процесс и др. Началось строительство новой системы государственного управления и поиски путей выхода из кризиса, сложилось народовластие, интенсивно развивалось самоуправление, начался переход от унитарного государства к федеративному.

Февральская революция была направлена против войны и старых порядков. Она сплотила антимонархические силы в единый народный фронт, однако не ликвидировала раскол в обществе. В марте 1917 г. он был еще малозаметен, но постепенно проявлялся, с одной стороны, по линии традиционализма (Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, сформировавшиеся на основе общинных традиций) и, с другой стороны, по линии сторонников либеральной модернизации России (Временное правительство, его комиссары на местах, общественные исполнительные комитеты, буржуазные партии, правые течения партий демократического социализма, опиравшиеся соответственно на помещиков, капиталистов, средние слои города и деревни).

О двоевластии говорили и писали и правые (см., например, выступления на VII съезде партии кадетов в марте 1917 г.), и левые (большевики). Появились противоречия во взаимодействии двух центров управления – Временного правительства и Петросовета. Между ними развернулась борьба за власть.

Особенностью обстановки марта 1917 г. было то, что противоречия между ними отступили на второй план и на первом месте оказалась общая актуальная задача – борьба за ликвидацию монархии. В ходе ее реализации возникла антимонархическая слитность масс населения – единый антицаристский фронт, объединявший большинство россиян. Политические партии России начали выступать от имени народа, а правящая конституционно-демократическая партия называла себя партией народной свободы. На своем 7-м съезде 25 – 28 марта 1917 г. кадеты заявили, что Россия должна стать парламентской республикой. Предлагалось избрание временного (на срок не более года) президента страны, который до выборов будет осуществлять исполнительную власть «под надзором» Учредительного собрания и «при содействии Совета министров, пользующихся доверием собрания».

Коренные вопросы революции продолжали оставаться нерешенными, быстро развивался процесс левения масс, углублялась дифференциация населения. Возникли три самостоятельных социально разнородных потока – буржуазно-помещичий, центристский и леворадикальный.

Названным трем социальным силам соответствовали три типа политических партий. Партия народной свободы (кадеты) насчитывала 80 тыс. человек, в мае 1917 г. издавала 20 газет, а к осени 1917 г. – 150, центральный орган – газета «Речь». Число организаций в мае – 183, а в сентябре – 370. Партия участвовала в демократизации России, но была сторонницей твердой власти (желала дуумвирата в лице генерала Л.Г. Корнилова и адвоката А.Д. Керенского). Лидером партии был руководитель прогрессивного блока IV Государственной думы профессор П.Н. Милюков.

Умеренные социалистические партии меньшевиков и эсеров стремились защищать позиции золотой середины, средних слоев города и деревни. Официальное название партии меньшевиков – РСДРП (объединенная). Численность партии: в мае 1917 г. – 45 тыс., в августе – 200 тыс., осенью – 150 тыс. человек (издавала 20 газет). Лидеры партии: Г.В. Плеханов, Д. Потресов, А. Либер (правые), Ф. Дан, Н. Чхеидзе, И. Церетели (центр, издавали «Рабочую газету»), Л. Мартов, А. Мартынов (интернационалисты). На майской 1917 г. Всероссийской конференции меньшевиков они выступили за коалицию, гражданский мир в обществе, заняли оборонческую позицию по вопросу об отношении к войне.

Партия социалистов-революционеров насчитывала 700 тыс. человек (по другим данным, в мае 1917 г. – 1 млн.). Издавала 58 газет, имела 436 организаций. Лидеры В. М. Чернов (центр) – организатор и ветеран партии, автор ее программы, А.Ф. Керенский (правый), М. А. Спиридонова (левый фланг). На майском III съезде эсеры поддержали меньшевиков по вопросу о власти (выступили за коалицию, выражаясь современным языком, – за консенсус классов и партий) и по отношению к войне.

Большевистская партия РСДРП (б) в начале марта насчитывала 24 тыс. человек, в апреле – 100 тыс., в июле – 260 тыс., в октябре – 400 тыс. В июле издавала 50 печатных органов, а к октябрю – 75. Общепризнанным лидером являлся В. И. Ленин. Стратегию и тактику большевики разработали на VII

(апрельской) Всероссийской конференции и VI съезде РСДРП(б), проходившем с 26 июля по 3 августа 1917 г. (на съезде в партию была принята группа социал-демократов «межрайонцев» во главе с Л.Д. Троцким, А.В. Луначарским, М.С. Урицким и др. (всего около 4 тыс. человек).

Опыт революций свидетельствует, что все они завершаются установлением авторитарного режима. Общественное мнение в России уже весной 1917 г. также склонялось к идее диктатуры, которая должна прийти из буржуазно-помещичьего стана, который обладал большими богатствами. Однако диктатура могла прийти и из леворадикального лагеря. Ухудшение жизни народа создавало такую предпосылку, особенно после того, как идейными вождями рабочих и солдат стали большевики. Однако диктатуру мог породить и собственно демократический лагерь, хотя эта часть общества менее других была заинтересована в таком исходе.

Как же случилось, что именно в данной среде появился режим единоличной власти? До приезда Ленина из эмиграции в начале апреля 1917 г. не знал конкуренции авторитет А.Ф. Керенского – столичного адвоката, лидера фракции трудовиков в IV Государственной думе, министра юстиции Временного правительства, особенно после того, как он в начале марта освободил политических заключенных.

При обсуждении кандидатур на пост первого лица государства называлась и фамилия генерала Л. Г. Корнилова. Все коренные вопросы момента неизменно были связаны с одним – с проблемой выхода из мировой войны. Ее продолжение тяжелым бременем ложилось на трудящихся, было испытанием для нового общественно-политического строя (один день ведения войны стоил 50 млн. рублей, на фронтах погибло и было ранено более 6 млн. человек).

Несмотря на то, что Февральская революция была направлена против войны, в марте 1917 г. широкие слои населения охватил на некоторое время связанный с ней патриотический подъем. Существовала еще одна управленческая проблема. При Временном правительстве продолжала действовать петровская Табель о рангах. Однако отстранение дворянской элиты от управления, новые задачи организации власти породили острую проблему государственного строительства – нехватку кадров новой генерации, имевших управленческую подготовку, для осуществления государственной службы в новых условиях.

Весной 1917 г. сформировался управленческий блок, который лежал в основе действия государственного механизма вплоть до октября 1917 г. В органах власти на местах, общественных организациях, а затем и во Временном правительстве образовался оборонческий блок меньшевиков и эсеров, находившихся в коалиции с кадетами. Этот блок управлял Россией в период с февраля по октябрь 1917 г.

Главная задача правительства, его аппарата, государственно мыслящих деятелей состояла в разработке антикризисного управления страной – особой системы управления, характерной для многоукладной рыночной экономики страны со сложной социально-классовой структурой. Такая система должна была учитывать приоритеты, специфику и менталитет России, нужна была особая управленческая парадигма, основанная на новой стратегии менеджмента,

включающей все функции управления (планирование, анализ, регулирование, контроль), решение проблемы кадров управленцев и стимулирование их активности как государственных деятелей. Антикризисное управление должно было базироваться на передовой теории, вобравшей все лучшее, что было в отечественной и зарубежной практике.

Как же формировался механизм государственной власти?

К февралю 1917 г. буржуазия России была почти у власти. Буржуазной либеральной оппозицией в IV Государственной Думе являлся «Прогрессивный блок». Претендентами на руководство оппозицией были М.В. Родзянко (председатель Думы, работал в контакте с императором, мог доводить до него свою программу действий), князь Г.Е. Львов (возглавлял Союз земств и городов, который обеспечивал Думе всероссийскую поддержку). А.И. Гучков не смог стать лидером ввиду неприязненного отношения к нему императорской четы, вызванного его непрошеным вмешательством в самые интимные стороны семейной жизни монарха.

27 февраля на революционной волне в столице возник Петроградский Совет как власть рабочих и солдат. В этот же день к формированию буржуазной власти приступила Государственная Дума. Однако последнюю интересовал прежде всего вопрос о военной диктатуре. Он обсуждался 27 февраля на частном совещании членов Думы. Остановились на кандидатуре командира 25-го армейского корпуса генерал-лейтенанта Л.Г. Корнилова, который был срочно назначен командующим Петроградским военным округом. По просьбе М.В. Родзянко кандидатура Л.Г. Корнилова была утверждена Николаем II. Одновременно царь назначил Г.Е. Львова министром-председателем Временного правительства, а Н.Н. Романова – верховным главнокомандующим. Таким образом, Дума могла говорить о переходе власти к Временному правительству «по закону».

На частном совещании депутатов Думы 27 февраля из 19 выступивших только 6 высказались за взятие власти Думой и тем самым за возобновление ее деятельности. Благодаря кадетскому давлению Дума так и не решила возобновить свои заседания, а вместо этого был создан Временный комитет Государственной думы (ВКГД), хотя М.В. Родзянко продолжал вынашивать планы превращения ВКГД в Верховный комитет, который бы стоял над Временным правительством и Советом.

2 – 3 марта ВКГД на короткое время приобрел характер верховной власти, которую передал Временному правительству. Состав правительства, одобренный вечером 2 марта, был следующим: Г.Е. Львов (председатель совета министров и министр внутренних дел), П.Н. Милюков (министр иностранных дел), А.Ф. Керенский (министр юстиции), Н.В. Некрасов (министр путей сообщения), А.И. Коновалов (министр торговли), А.А. Мануйлов (министр народного образования), А.И. Гучков (военный министр), А.И. Шингарев (министр земледелия), М.И. Терещенко (министр финансов), И.В. Годнее (государственный контролер), В.Н. Львов (обер-прокурор Святейшего синода).

При рассмотрении вопроса о формировании новой управленческой элиты буржуазно-демократического государства целесообразно отметить такое

явление, как относительно быстрая адаптация высшей царской бюрократии к новому строю.

Парадокс русской жизни состоял в том, что буквально с первых часов существования Временного правительства прежняя элита, еще совсем недавно олицетворявшая самодержавную монархию, стала одной из наиболее надежных опор буржуазно-демократического режима. Такое безусловное признание Временного правительства царской элитой, ее инверсия объясняются следующими причинами:

1. Резкое неприятие монаршей элитой внутриполитического курса, проводимого императором Николаем II накануне Февральской революции. Основой такого неприятия служил «миф о Распутине».

2. Легкость, с которой царская элита признала февраль, связана также с тем, что переворот его вожди облекли в относительно легитимные формы, в результате чего не возникло резкого противопоставления нового режима монаршему строю. Борьба против новой власти означала бы в данной ситуации непослушание царской воле. Именно этим и объясняется, что свержение монархии не вызвало массового политического движения в ее защиту.

За март 1917 г. личный состав высшей ведомственной партократии обновился почти на треть. В этом смысле преуспели министры-социалисты, заменявшие высокопоставленных министерских чиновников своими коллегами по партии, не имевшими, по свидетельству самого Керенского, «ни малейшего представления о работе правительственных учреждений».

Таким образом, преемственность между высшей царской бюрократией и правящей элитой «нового порядка» была лишь частичной и притом убывающей.

Движущие силы революции 1917 г. носили очевидный антипарламентский и антипарламентаристский характер. Их противники не опирались и не могли опереться на идею Государственной Думы в любом его проявлении именно потому, что еще до революции она не заняла места в системе власти как реальное народное представительство. В будущем Государственной думы уже предугадывалась печальная судьба Всероссийского Учредительного собрания. Как во время, так и после февраля 1917 г. парламентаризм в России был обречен именно потому, что до революции он так и не стал органической составляющей государственного управления и воспринимался лишь нужным или ненужным придатком власти.

Таким образом, отречение императора как ключевой фигуры монархической системы привело к распаду корпоративных связей бюрократической элиты, к развалу монархических партий. Временное правительство имело мало реальной власти. Оно фактически оказалась на поводу у параллельно созданного социалистическими партиями Петросовета рабочих и солдатских депутатов, который приказом № 1 подчинил себе воинские части по всей стране. Либеральная политическая элита оказалась неспособной к созидательной административной деятельности, проявила значительные колебания и «редкое политическое безволие» в строительстве и действии вертикали власти: премьер – правительство (министерства) – правительственные комиссары на местах (и их опора – общественные исполнительные комитеты, земства и городские думы).

Временным правительством осуществлялся ряд действий, которые именуются функциями управления:

Программа правительства от 3 марта утвердила создание нового правительства, была согласована с Исполкомом Петросовета (собственно он ее и выдвинул) и состояла из 8 пунктов:

- «… полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным; в том числе: террористическим покушениям, военным восстаниям, аграрным преступлениям и т.д.;
- свобода слов, печати, союзов, собраний, стачек, с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допустимых военно-техническими условиями;
- отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений.;
- немедленная подготовка к созыву, на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования, Учредительного собрания, которое установит форму правления и Конституцию страны;
- замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления;
- выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования;
- неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении;
- при сохранении строгой военной дисциплины в строю и при несении военной службы – устранение для солдат всех ограничений в пользовании всеми правами, предоставленными всем остальным гражданам».

В исследовательской литературе имеются разные оценки названной восьмистатейной программы. Проанализируем три наиболее важные точки зрения.

1. При всей значимости декларации в ней ничего не говорилось о вопросах, больше всего волновавших граждан: о мире, о земле, о сокращении продолжительности рабочего дня, о сроках созыва Учредительного собрания. Документ составлялся в спешке, составители стремились угодить всем политическим партиям.

2. «Этот документ, плод ночного творчества вконец утомленных политиков, повлек самые печальные последствия. Самыми пагубными были пункты 5 и 6, которые единым махом сметали губернскую администрацию и полицию, традиционно оберегавших устои Российского государства. Органы местного самоуправления – т.е. земства – и городские советы, которые должны были заменить их, никогда не несли административной ответственности, да и не были к тому приспособлены. В результате страну мгновенно охватила анархия, вину за которую правительство стремилось свалить на старый режим, но в которой в действительности во многом было повинно само. Никогда ни одна революция, ни до, ни после 1917 г., не производила такого опустошительного разгрома административного аппарата.

Едва ли менее вредоносными были пункты 1 и 7. Конечно, демократическое правительство и не могло содержать в заточении или ссылке политических деятелей, осужденных за их убеждения. Но всеобщая, без разбору амнистия, распространявшаяся и на террористов, привела к тому, что Петроград кишел самыми крайними радикалами, возвратившимися из Сибири и из-за границы. Они путешествовали на правительственный счет, горя желанием свергнуть это самое правительство... Получалось, что Правительство само дало волю врагам демократии... уступило большую долю власти над 160 тысячами солдат Петроградского гарнизона, но и пригрело в столице озлобленную и вооруженную крестьянскую массу, которую его враги не преминули повернуть против него же».

3. «Отречение Николая II вообще не предусматривало смены государственного порядка и создания какого-либо нового органа верховной власти». «Акт 3 марта», единственный санкционирующий создание Временного правительства документ, по своему характеру был уже не «Высочайшим изволением», а «революционной хартией». Он отменял Основные законы, обеспечивал принципиально новые правовые условия и, как признало само правительство, был «единственной Конституцией русской революции». Тем самым остальные органы власти (например, Думы) теряли всякую законность существования.

Приведенные выше точки зрения представляют интерес, однако при их рассмотрении целесообразно учесть следующее:

1. Планирование преобразований предполагает рассмотрение денежных и других ресурсов, обеспечивающих достижение поставленных целей. Такой расчет тогда не производился. Отсутствие денежных средств явилось одной из причин провала восьмистатейной программы (долг России составлял тогда 55 млрд. руб., а день войны обходился в 50 млн. рублей).

2. В декларации проявилась и прискорбная черта менталитета россиян – все доводить до крайностей, до пределов возможного (радикализм прогностической функции управления). Так, революцией было рождено такое явление, как глумление над историческим прошлым, наложившее в будущем отпечаток на всю советскую эпоху управления. В Декларации от 3 марта нет и намека на компромисс с исторической властью.

У составителей Программы (решающую роль в ее формировании сыграли «социалисты» – руководители Петросовета) тогда еще не сформировались представления о системе организаций, которые обеспечили бы достижение целей:

1) Реорганизация Временного правительства посредством включения в его состав новых ведомств: Министерства труда (главной целью которого было примирение труда и капитала, развитие системы социального страхования), Министерства продовольствия, унаследовавшего задачи министерства земледелия, Министерства государственного призрения, принявшего на себя функции благотворительных органов. В августе 1917 г. вместо Синода создано Министерство по делам вероисповеданий.

2) Регулирование экономики посредством создания специальных организаций (органов): Главного земельного комитета (готовил материалы для земельной реформы), Общегосударственного продовольственного комитета (руководимого министром земледелия и вырабатывавшего общегосударственный продовольственный план), Экономического совета, Главного экономического комитета (их цель – стабилизация хозяйственной ситуации в стране, ведущей войну и охваченной революцией). Для управления Кавказом создан Особый закавказский комиссариат, Временный комитет Донецкого бассейна, Временный комитет Уральского горнозаводского района и др.

3) Для эффективного законотворчества, координации деятельности министерств Временное правительство сформировало Юридическое совещание. При нем действовала Особая комиссия по составлению проекта основных государственных законов, проекта Конституции (под председательством Н.И. Лазаревского и В.М. Гессена). В России, как уже упоминалось, предполагалось учредить президентскую республику с двухпалатным парламентом.

Все важнейшие организации, созданные Временным правительством, имели реформистский характер.

Высшим исполнительным, а также законодательным и распорядительным органом являлось Временное правительство. Главными фигурами государственного управления в те исторические 8 месяцев деятельности правительства были его премьеры. Помещик, князь Г.Е. Львов, который до 1917 г. возглавлял Союз земств и городов, руководил правительством со 2 марта по 7 июля 1917 г. С 8 июля по 25 октября министром-председателем являлся, как известно, А.Ф. Керенский. Именно на них история возложила ответственность за судьбу страны в то кризисное время.

Контроль правительства осуществлялся: 1) широкой практикой посылки Временным правительством своих министров, особо уполномоченных эмиссаров для контроля на местах; 2) переработкой правительством информации из регионов; 3) телефонно-телеграфной связью с местами и др.

Так, Донскую область как никакую другую за неполные 8 месяцев революции – с марта по октябрь 1917 г. посетили министры Временного правительства А.И. Шингарев (май), А.А. Мануйлов (август), С.Н. Прокопович (сентябрь), М.М. Скобелев (сентябрь), видные государственные деятели: М.С. Аджемов, Ф.И. Родичев, а также более десятка эмиссаров из центра. Обсуждались вопросы о блоке правящей партии кадетов с казачеством на выборах в Учредительное собрание, продовольственный вопрос – о выполнении плана поставок хлеба на фронт и в северные губернии страны, о необходимости наведения в стране государственного порядка.

Функции центрального органа государственной власти и управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства и промежуточный орган Директория. В первый состав правительства (со 2 марта по 5 мая) входили 12 министров, во второй (с 6 мая по 2 июля) – 15, в третий (с 24 июля по 30 августа) – тоже 15, с 30 августа по 25 сентября страной управляла Директория из 5 человек, и, наконец, 25 сентября к исполнению обязанностей приступил последний состав Временного

правительства из 17 министров. Во всех составах участвовали 38 человек, принадлежавших к 10 различным партиям (31 из них имел высшее образование, 12 – ученые степени и звания). Потенциально все министры были готовы к выполнению своих обязанностей.

С мая 1917 г. все составы правительства были коалиционными, т.е. включали представителей как буржуазных, так и социалистических партий, а также беспартийных. В правительстве доминировали кадеты, но их удельный вес от февраля к октябрю 1917 г. менялся: занимаемые ими первостепенные посты премьер-министра, министров иностранных дел, финансов, земледелия сменились к концу такими, как ведомства просвещения, государственного контроля, исповеданий, призрения. Зато представители «революционной демократии» получили более ответственные портфели: председателя Совета министров, министров внутренних дел, земледелия.

Пребывание в правительстве почти всех министров было кратковременным. 60% из них (23 человека) исполняли свои обязанности от одного до двух месяцев. За такой срок пребывания в правительстве большинство министров успевало лишь опубликовать основную декларацию о намерениях, провести некоторые служебные перемещения и попытаться решить неотложные текущие дела. Никакой серьезной перспективной работы выполнять они не могли.

В первые недели революции в стране под руководством партии конституционных демократов было все же начато проведение административно-управленческой реформы. Временное правительство обрело на местах социальную поддержку в лице губернских и уездных комиссаров и общественных исполнительных комитетов, ставших всенародной опорой правительства Г.Е. Львова. На местах правительство имело кадры управленцев, прошедших школу парламентской борьбы и сосредоточенных в земстве, городских думах, разного рода общественных организациях, которые являлись центрами буржуазно-помещичьей оппозиции, особенно сплотившейся во время войны.

Ничто не было столь необходимым для стабилизации обстановки, как созыв Учредительного собрания. Лишь орган власти, избранный на демократической основе, обрел бы неоспоримую законность и в этом качестве был бы способен отразить атаки как крайне правых, так и крайне левых. Сложности проведения выборов в тот момент были, безусловно, устрашающими. И все же дело было столь безотлагательным, что опытные политики сочли бы за лучшее созвать несовершенное Учредительное собрание незамедлительно, нежели совершенное в какое-либо отдаленное время. Когда в 1848 г. во Франции пала июльская монархия, Учредительное собрание для избрания нового правительства созвали в два месяца. В Германии в конце 1918 г. после поражения в войне и отречения кайзера в разгар народных волнений новые власти сумели созвать Национальную ассамблею менее чем за четыре месяца. Российское Временное правительство не смогло сделать этого за весь восьмимесячный срок своего существования.

Справедливости ради нужно сказать, что Временное правительство 25 марта 1917 г. создало комиссию из 70 юристов для выработки закона о выборах в Учредительное собрание. Однако созыв его откладывался вполне умышленно,

ибо правящая партия кадетов понимала, что свободные выборы в России не подтвердят того объема власти, который уже имелся у партии П.Н. Милюкова.

Правительство затягивало также и с решением аграрного вопроса, не желая нарушать права земельного собственника, ибо это могло повлечь за собой общее потрясение принципа частной собственности. При этом отмечалось, что в условиях войны было крайне опасно задевать интересы тех, кто являлся верхушечной частью воюющей на фронте армии. Кадеты не намеревались ущемлять интересы помещиков ни в условиях войны, ни в условиях мира. Основная причина состояла в том, что большая часть кадетского руководства сама принадлежала к числу крупных землевладельцев. Вместе с тем определенные меры для решения аграрного вопроса все-таки принимались. 19 марта 1917 г. правительство создало при Министерстве земледелия Главный земельный комитет (к июлю местные земельные комитеты были созданы в 1/3 губерний европейской России). По положению о земельных комитетах от 21 апреля (4 мая) 1917 г. они создавались «для подготовки земельной реформы и для разработки неотложных временных мер, впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием». Однако проведение самой земельной реформы откладывалось до Учредительного собрания, причем формула оттяжек настойчиво повторялась правящими партиями буквально в каждом городе и крупном населенном пункте. Левая оппозиция широко использовала такую тактику для разоблачения Правительства. Линия на реформу саботировалась и справа. Так, Донской казачий круг в августе 1917 г. принял постановление «Земельных комитетов в Донской области не учреждать...». Противодействие в проведении правительственных реформ со стороны как правых, так и левых сил стало одной из главных причин того, что они захлебнулись даже в части осуществления полумер, фактически так и не начавшись.

Представляет интерес управленческая программа партии кадетов. Она стремилась овладеть положением, и доказательством этого являются четыре съезда (из десяти состоявшихся за всю ее историю), проведенные в период с февраля по октябрь 1917 г. (март 1917 г. – VII, май – VIII, июль – IX, октябрь – X съезды). Съезды этой партии проходили через каждый месяц, чего не могли себе позволить другие политические партии. Разработанная кадетами программа деятельности правительства 6 мая 1917 г. была утверждена их ЦК и выдвинуто 5 пунктов: 1. Продолжение политики соблюдения обязательств и ограждения права, достоинства и жизненных интересов России в тесном единении с союзниками. 2. Запрещение каким бы то ни было организациям вторгаться в сферу законодательства и управления Временного правительства. 3. Право государственной власти применять меры принуждения к нарушителям права и порядка. 4. Поддерживать дисциплину и боевую мощь армии. 5. Запрещение Временному правительству предвосхищать решения Учредительного собрания по основным государственным вопросам – конституционного, социального и национального строя России. По свидетельству разработчика этой программы П.Н. Милюкова, в ней «были указаны все меры предупреждения нарушения социалистами нормальных прав государственной власти и очерчены пределы

полномочий, представляемых Временному правительству первой коалиции в целом».

В национальных регионах, как и в центре страны, в первые недели марта 1917 г. были созданы и Советы и органы власти Временного правительства. Однако 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 гарантировали осуществление ее конституционных прав. 20 марта был издан Декрет «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений». Он отменял ограничения в выборе места жительства, передвижений, приобретении собственности, занятиях торговлей и ремеслами, поступлении в учебные заведения, на государственную службу, в употреблении местных языков. Правительство было сторонником сохранения исторически сложившегося полиэтнического Российского государства. Русские либералы (прежде всего кадеты) выступали за территориальную автономию Польши и Финляндии, а всем прочим предлагали культурно-национальную автономию.

В ст. 20 – 25 программы правящей партии кадетов проблема рассматривалась во взаимосвязи с вопросом местного самоуправления (см. раздел «Местное самоуправление и автономия». В регионах же, где национальные меньшинства составляли компактное большинство, местное самоуправление почти неизбежно (при наличии всеобщего избирательного права) перерастало бы в национально-территориальную автономию. Либеральный вариант был рассчитан на компромисс и взаимопонимание между различными национальностями, предоставляя реальный шанс избежать насильственного решения, а следовательно, и распада Российской Империи.

В первые недели марта правительство провело множество законов, направленных на искоренение старого режима, на осуществление своей декларации от 3 марта. Солдаты получили полные гражданские права, и те, что служили в тылу, более не подлежали суду военного трибунала. Все ограничения гражданских прав, связанные с религиозной или этнической принадлежностью, были сняты. Была отменена смертная казнь. Гарантировались права собраний и обществ. Правительство стремилось преодолеть финансовый кризис – 27 марта было принято постановление «О выпуске займа свободы 1917 г.». Пятый заем был рассчитан на 54 года с погашением с 1922 г., срок подписки правительство продлевало дважды.

Актуализировалась проблема реформирования местного самоуправления. В дореволюционной России, как известно, значительная часть населения была лишена права участия в самоуправлении. Из 51 губернии европейской России земства имелись в 43, весной – летом 1917 г. Временное правительство ввело земства в Архангельской, Енисейской, Иркутской, Тобольской, Томской губерниях; Акмалинской, Амурской, Забайкальской, Приморской, Сахалинской, Семиреченской, Тургайской, Якутской, Закаспийской, Самаркандской,

Сырдарьинской, Ферганской, Камчатской, а 11 августа 1917 г. – в Астраханской областях. Избирательная система была демократизирована, были учреждены и волостные земства. Таким образом, одно из главных достижений административной реформы в том, что земские самоуправления были созданы на территории всей России, тогда как до революции они отсутствовали в национальных окраинах. Необходимо было осуществить реформу самоуправления и в городах: таких городов в стране было более 900. До 1917 г. 183 города вообще жили без общественного управления и всецело подчинены администрации; 308 городов управлялись на основании упрощенного городского самоуправления, где вместо Думы действовало собрание уполномоченных (15 – 20 человек). Городские Думы существовали до революции в 462 городах. Управление осуществлялось в них на основе Городского положения 1892 г., где задача самоуправления определялась как «попечение о местных пользах и нуждах» (общее благоустройство, народное образование и здравоохранение, финансово-экономические мероприятия). Это были думы людей состоятельных, избирать в них и быть избранными имели право лица и учреждения, обладавшие значительным недвижимым имуществом, владельцы торговых и промышленных заведений высших разрядов. Таким образом, требовались свободные перевыборы цензовых дум, расширение их компетенции. Все это привело бы к управлению новые слои населения.

Правительство приняло ряд нормативно-правовых актов, которые были положены в основу реформирования самоуправления (об учреждении милиции, положение о комиссарах, закон об устройстве городских финансов и др.). 15 апреля 1917 г. был принят самый главный документ – постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» (с приложением временных правил). Документ содержит указания о численности гласных, поименный перечень муниципалитетов 453 городов России, которые необходимо избрать на основе всеобщего избирательного права. В июле – сентябре такие выборы состоялись. Демократически избранные муниципалитеты теперь уже опекались не полицией, как ранее, а органами юстиции. Решалась проблема расширения их компетенции не только в области местного хозяйства, но также и в деле местного управления. Создавались мелкие районные единицы самоуправления. Кроме того, было сформировано правительственное совещание по реформе местного управления, в составе которого действовало 7 комиссий в соответствии с задачами реформы: по избирательному закону и пересмотру земского и городового положения, о волостном земстве и поселковом управлении, по реформе местного строя в неземских губерниях, по устройству органов административной юстиции; по выработке положения о комиссарах; по местным финансам.

Компетенция земских и городских учреждений значительно расширялась. К ним перешли заведование милицией по охране личной и общественной безопасности, обязанности по охране труда, право издавать обязательные постановления (прежде целиком принадлежащие администрации).

В проведении реформы самоуправления правительство не проявило необходимой настойчивости, не были завершены разработки проектов и

введения земства в казачьих Донской, Кубанской и Терской областях, обострились взаимоотношения между центром и местной властью.

Вместе с тем в трудных условиях затянувшейся войны, нарастания разрухи и голода страна начинала жить гражданской жизнью.

Временное правительство имело экономическую программу, которая предусматривала государственное регулирование важнейших отраслей народного хозяйства, повышение роли государства в регулировании экономики. Власть унаследовала систему государственных регулирующих органов: в центре – четыре особых совещания (по обороне, продовольствию, перевозкам, топливу), на местах – заводские совещания и районные уполномоченные.

21 июня 1917 г. правительство утвердило Положение об Экономическом совете и Главном экономическом комитете при Временном правительстве. Новые органы создавались для согласования мероприятий отдельных министерств, особых совещаний и комитетов, для обеспечения общенациональных интересов посредством широкомасштабного вмешательства власти в хозяйственную жизнь страны.

5 мая 1917 г., как уже упоминалось, было учреждено Министерство труда, которое ставило задачу проведения широких социальных реформ и прогрессивного трудового законодательства. 5 августа было издано Положение о примирительных учреждениях.

Нерешенность коренных вопросов революции усиливала проявление эксцессов, сказались и утомление населения от бесконечных выборов в различные комитеты – волостные, продовольственные, земельные, в Советы и др., некоторое разочарование в демократии. Власть на местах, находясь в переходном состоянии, не смогла обеспечить необходимый порядок. Слабость местной власти способствовала сползанию общества к демократической диктатуре А.Ф. Керенского, Общественное мнение все больше ставило вопрос о пределе свободы и демократии. Левая оппозиция начала яростную критику Временного правительства, указывая на его «неспособность к управлению страной».

В марте 1917 г. практически во всех городах страны были созданы Советы – организации рабочих и солдат, а в ходе революции – и крестьян, а также трудящегося казачества. Они создавались по инициативе снизу, были проявлением самоорганизации угнетенных масс, стремившихся защитить свои права и найти представительство в органах общегражданской власти, стали одним из центров управления, исторической предтечей советской системы государственного управления.

Пример показала столица. Как уже упоминалось, 27 февраля 1917 г. был создан Петроградский совет, который возглавили депутаты IV Государственной думы Н.С. Чхеидзе (председатель), А.Ф. Керенский и М.И. Скобелев (заместители председателя). Петросовет стал руководителем Советов страны (революционным правительством), принимал декларации, рассылал на места инструкции, приказы, распоряжения. Петросовет сыграл большую роль в распространении советской формы организации на новые слои и территории страны, осуществлял революционную власть и управление. Советы провинции

строились по его образцу, признавали его руководящую роль, поддерживали с ним устойчивую и разноприемную связь.

Управленческие функции, в частности организационная и прогностическая, были реализованы в работе трех всероссийских съездов депутатов. Их решения способствовали советизации во всероссийском масштабе, сыграли поистине историческую роль.

По инициативе Петросовета 27 марта – 3 апреля состоялось Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов. Оно приняло важные организационные решения: 1) О необходимости созыва первого Всероссийского съезда Советов; 2) О введении некоторого единообразия в организацию и соподчинение местных Советов (съезд Советов, исполком, пленум исполкома, бюро и т.п.); 3) Об образовании областных объединений Советов.

В мае 1917 г. в Петрограде состоялся Первый Всероссийский съезд крестьянских депутатов. Он принял Положение о Советах крестьянских депутатов, имевшее решающее значение для утверждения и развития советской формы организации крестьян. Все крестьянские съезды в регионах после появления упомянутого документа принимали решения о роспуске такой организации, как Крестьянский союз, и о создании Советов. Съезд определил организационные начала и подчиненность друг другу губернских (областных), уездных (окружных), волостных и сельских (станичных, поселковых) Советов и их исполнительных комитетов, пропорциональность представительства в них и другие организационные вопросы.

На съезде был избран Исполнительный комитет Всероссийского съезда крестьянских депутатов под председательством Н.Д. Авксентьева (являлся одновременно членом исполкома Петросовета, был членом ЦК партии эсеров).

Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов проходил 3 – 24 июня 1917 г. Съезд принял ряд решений по организационным вопросам и избрал Всероссийский центральный исполнительный комитет, которому было поручено общее руководство Советами страны. Было решено созывать Всероссийский съезд Советов не реже одного раза в три месяца. Съезд объединил Советы в масштабе всей страны, его влияние на советизацию страны было значительным.

Организаторами Советов выступили деятели социалистических партий меньшевиков, эсеров, большевиков и др. Однако отношение к Советам у них было разным. Умеренные социалистические партии считали Советы общественной организацией, которая контролирует деятельность правительства. Леворадикальные партии большевиков, левых эсеров считали Советы властью.

Корниловский мятеж, вспыхнувший 25 августа, имел целью установление твердой власти буржуазно-помещичьих кругов. Он повлек за собой важные последствия для страны – оживил деятельность Советов. При них создавались особые, чрезвычайные органы – революционные комитеты, ставшие на защиту прав радикально настроенных слоев общества. Корниловщина усилила большевизацию Советов. 30 августа большевистским стал Петросовет (председатель – Л. Д. Троцкий), а 5 сентября – Московский Совет (председатель – В.П. Ногин). К октябрю более 250 Советов требовали передачи им власти.

Страна стала покрываться густой сетью Советов. По неполным данным, осенью 1917 г. действовало приблизительно 1,5 тыс. Советов города и деревни. В 140 населенных пунктах страны была сформирована вооруженная опора Советов – Красная гвардия (более 100 тыс. бойцов).

В первой половине октября 1917 г. по стране прошли съезды местных Советов, которые требовали созыва Всероссийского съезда и избирали его делегатов. Против созыва съезда накануне Учредительного собрания выступили: бюро ЦИК Советов крестьянских депутатов, Союз казачьих войск, Крестьянский союз, Земский союз, Союз офицеров, георгиевских кавалеров и «батальон смерти». Власть намеревалась вывести из Петрограда революционные полки. Для противодействия этой попытке 12 октября 1917 г. при Петросовете был создан Военно-революционный комитет по обороне Петрограда. К 20 октября этот орган оформился окончательно, однако под влиянием большевиков и левых эсеров он стал органом подготовки свержения правительства А.Ф. Керенского.

Советское движение в марте – октябре 1917 г. не было вызвано к жизни какой-то одной партией или классом. Это было движение трудового народа, бравшего управление разоренной страной в свои руки.

Кандидат в общенациональные лидеры Александр Федорович Керенский возглавлял Временное правительство с 7 июля по 25 октября 1917 г. 22 апреля 1917 г. ему исполнилось 36 лет. «Керенщина» – такое название получил у современников этот период русской государственной и общественной жизни. Деятельность этой «интересной и до сих пор до конца не познанной личности» привлекает внимание ученых России и зарубежья, что создает предпосылки для появления исторически достоверной характеристики его государственной деятельности на переломном рубеже истории нашего Отечества. Несомненно, нельзя принять на исходе XX в. шаржированные его оценки как противниками справа, которые нарекли его за веру в магическую силу слова «главным болтуном России», так и представителями левого лагеря, признававшего, что «Керенский – революционер, но пустомеля, лгунишка, обманщик рабочих». Много лет спустя Керенский отвечал и правым и левым своим противникам: «Я всю жизнь боролся с представителями контрреволюции справа и слева, и всю жизнь они меня били то врозь, то вместе».

4 июля 1917 г. военный министр Керенский, находившийся в действующей армии, в телеграмме премьеру князю Львову потребовал немедленно опубликовать постановление правительства о полном прекращении беспорядков в тылу и о том, что «все виновные понесут суровое возмездие». За день до этого из правительства вышли 6 министров – все члены партии «народной свободы». В стране начался правительственный кризис. Премьер Г.Е. Львов, потрясенный ультимативными требованиями Керенского, подписал Постановление о тюремном заключении подстрекателей к грабежам и убийствам и ушел в отставку. 7 июля 1917 г. А. Ф. Керенский возглавил правительство. 9 июля совместное заседание ЦИК Советов города и деревни приняло резолюцию, в которой правительство А.Ф. Керенского объявлялось правительством спасения революции и за ним признавались «неограниченные полномочия».

Правительство начало действовать преимущественно насильственными методами. В стране установился диктаторский режим. При наличии летом 1917 г. угрозы диктатуры как буржуазно-помещичьих, так и леворадикальных сил, она возникла все-таки в лагере средних слоев. Сущность режима, установившегося в ходе июльского (1917 г.) кризиса, – правоцентристская демократическая диктатура. Она возникла в центристском лагере, на его правом фланге, включала в свой состав демократов вроде Керенского, Церетели, Скобелева, Пешехонова и их единомышленников. В момент организационного оформления диктатуры демократов в правительстве не было даже кадетов.

С марта 1917 г. Керенский слыл горячим сторонником и практиком коалиции партий «революционной демократии» с буржуазными партиями и буржуазией как классом (говоря современным языком, он был сторонником общенационального консенсуса). Это обернулось для Александра Федоровича удачей – буржуазия выдвинула его кандидатом в общенациональные лидеры. Именно в случае с А.Ф. Керенским можно говорить о впервые возникшем в нашей стране феномене культа личности политического деятеля, заменившего в глазах широких народных масс образ отрекшегося императора. Происходило возвеличивание, обожествление личности конкретного политического деятеля. Молниеносно вырастал «замечательный» и «гениальный», «первый народный военный министр». В июле – сентябре 1917 г. Керенский продемонстрировал главное направление своей управленческой политики – центризм и бонапартистское лавирование между двумя главными классами-антагонистами – пролетариатом и буржуазией. Это могло дать национальное согласие, удержать страну от гражданской войны.

В самом начале своей деятельности премьер предпринял ряд шагов против опасности гражданской войны «слева», проведя репрессии против большевиков и арестовав ряд их деятелей. Тем самым была дана новая жизнь институту политзаключенных. Затем издали приказ о сдаче оружия боевиками большевистской партии и анархистами (приказ не был исполнен). Запрещались всякие уличные собрания, шествия. На фронте и в тылу вводилась смертная казнь, было закрыто множество газет, восстановлена цензура. 2 августа был издан закон, предоставляющий органам судебной власти право арестовывать и высылать за пределы России участников заговоров. Премьер пригласил в Петроград главнокомандующего Л.Г. Корнилова, который изложил план укрепления военной мощи армии и дал понять, что готов пойти на военную диктатуру.

Керенский довел до конца переговоры с кадетами о формировании нового Временного правительства коалиции всех «живых сил страны». Его состав был объявлен 24 июля. Из 17 членов правительства в нем были всего 4 кадета. Подавляющее большинство – сторонники «средней линии» в революции, представители умеренных социалистических партий.

Правительство Керенского сосредоточило внимание на дальнейшем формировании антикризисного управления. 1 сентября 1917 г. Россия провозглашается демократической республикой. Для стабилизации положения было организовано проведение двух общероссийских форумов:

Государственного московского совещания и Всероссийского демократического совещания.

Государственное совещание проходило 12 – 15 августа 1917 г. в Москве под председательством А. Ф. Керенского. В его работе приняли участие 2500 делегатов, в том числе 488 депутатов Государственной думы всех созывов, 313 – от кооперации, 150 – от торгово-промышленных кругов и банков, 176 – от профсоюзов, 147 – от городских дум, 118 – от земств, 117 – от армии и флота, 129 – от Советов крестьянских депутатов, 100 – от Советов рабочих и солдатских депутатов и многие другие. Совещание, как было объявлено правительством, было созвано «ввиду исключительности переживаемых событий и в целях единения государственной власти со всеми организованными силами страны». Керенский и его единомышленники стремились создать видимость общенациональной поддержки своей борьбы за твердую власть. Однако их решительные действия против левых в июле вызвали оживление в лагере правых, что проявилось на Государственном совещании в антибольшевистских выступлениях Л.Г. Корнилова, А.М. Каледина, П.Н. Милюкова, В.В. Шульгина. Большевики повели яростную кампанию дискредитации А.Ф. Керенского, обвиняя его в пособничестве правым силам. Они назвали Государственное совещание «коронацией контрреволюции».

Министр-председатель в дни работы Государственного совещания получил сведения о планируемом Корниловым государственном перевороте. 27 августа 1917 г. на ночном заседании правительства Корнилов, двинувший войска на Петроград, был отрешен от должности. Мятеж был сорван объединенными усилиями официальных властей, Советов, всех политических партий, включая большевиков.

Всероссийское демократическое совещание проходило 14 – 22 сентября 1917 г. в Петрограде при участии 1582 делегатов (от Советов, профсоюзов, организаций армии и флота, кооперации, национальных учреждений и т. д.). Оно завершило работу за три дня до объявления нового (последнего) состава коалиционного правительства. Демократическое совещание призвано было подкрепить своим авторитетом новую коалицию, являлось акцией антикризисного управления. Однако при голосовании резолюции о власти идея коалиции социалистов с кадетами была отвергнута подавляющим большинством голосов, что свидетельствовало о невозможности гражданского мира, о распаде управленческого блока, углублении кризиса власти, симптомах приближающегося нового социального взрыва колоссальной силы.

Демократическое совещание сформировало Временный совет Российской республики (предпарламент численностью 555 человек). Это был совещательный орган при буржуазном Временном правительстве. Однако предпарламент не мог принять ни одного решения по коренным вопросам момента, что свидетельствовало о глубоком кризисе верхов.

Многое в те дни зависело от премьера Керенского. Меньшевистско-эсеровские лидеры ЦК толкали его на путь немедленных переговоров о мире и издание декрета о земле. Это дало бы возможность дожить до Учредительного собрания, назначенного на 28 ноября 1917 г. Но премьер не шел на предлагаемые

меры. 24 октября 1917 г. он выступил в предпарламенте с заявлением о «состоянии восстания» в Петрограде. Вновь проявились такие негативные черты Керенского, как самоуверенность и беспечность. Он настолько уверовал в магические свойства своих речей, что требовал от ЦК партии эсеров одобрения своего появления на заседании Учредительного собрания, полагая, что народ услышит его слова и вручит ему верховную власть. Последние дни пребывания Керенского у власти свидетельствовали о потере им доверия. Политическим поражением Керенского были перечеркнуты имевшиеся у него личные и общественные достижения.

Кризис государственного управления разразился прежде всего из-за неспособности Временного правительства за восемь месяцев своего правления решить аграрный вопрос, заключить мир, созвать Учредительное собрание и тем стабилизировать обстановку. В марте – октябре 1917 г. произошли четыре правительственных кризиса:

I. 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.

II. Первое коалиционное правительство просуществовало около двух месяцев (5 мая – 2 июля). В июне оно пережило второй политический кризис, который был связан с забастовкой рабочих 29 заводов Петрограда. Большевики стремились использовать недовольство рабочих для проведения 10 июня антиправительственной демонстрации. I Всероссийский съезд Советов (2 – 24 июня) запретил ее проведение, одновременно решив провести 18 июня свою демонстрацию на Марсовом поле для возложения венков на могилы жертв Февральской революции. В состоявшейся демонстрации участвовало 500 тыс. человек под антиправительственными лозунгами: «Вся власть Советам!», «Долой 10 министров-капиталистов!», «Хлеба, мира, свободы!». Демонстрации прошли во многих городах России. В отличие от апрельского кризиса июньский не был ограничен рамками столицы, а носил всероссийский характер. 18 июня 1917 г. началось наступление на фронте, правительство смогло с помощью национал-патриотов сбить антиправительственную волну, но третий – июльский кризис оно не пережило.

III. Третий июльский кризис Временного правительства разразился 2 июля с выходом из правительства кадетов в знак протеста против уступок украинским «сепаратистам». Кризис обострился 3 – 4 июля в связи с расстрелом 500-тысячной мирной демонстрации в Петрограде (убиты 56, ранены 650 человек), а также поражением русских войск на фронте и их отступлением. Это привело к отставке премьер-министра Г.Е. Львова. Главой правительства стал А.Ф. Керенский. Двоевластие закончилось поражением Советов. Казалось, укрепилось единовластие второго коалиционного правительства (8 капиталистов и 7 социалистов), однако и вторая коалиция просуществовала недолго (немногим более месяца – с 24 июля до 26 августа). Ситуация в стране развивалась в сторону военной диктатуры.

IV. Четвертый кризис Временного правительства связан с мятежом Верховного главнокомандующего генерала Л.Г. Корнилова, который 25 августа двинул войска на Петроград и потребовал отставки Временного правительства. Целью правого государственного переворота было: установление открытой военной диктатуры, разгром вооруженных рабочих отрядов и Советов. 27 августа министры-кадеты подали в отставку, выражая тем солидарность с Корниловым. Так разразился четвертый правительственный кризис, который продлился месяц (до 25 сентября, когда было сформировано третье коалиционное правительство). Вместе с августовским правительственным кризисом возник кризис политический, переросший в общенациональный и завершившийся переворотом слева.

Свою единоличную власть Керенский прикрывал Директорией (совет 5 министров, существовал с 1 сентября да 25 сентября).

25 сентября было сформировано третье коалиционное правительство – десять мест у социалистов, шесть – у «капиталистов» (министр-председатель и главковерх Керенский). В декларации от 26 сентября Временное правительство заявило о намерении стать «твердой властью» и силой остановить «волны анархии» 2 октября Временное правительство утвердило Положение о предпарламенте, получившем наименование Временного Совета Российской республики. Этот политический институт мог придать государственному развитию страны форму парламентской республики, но был превращен в совещательный орган при правительстве. 7 октября по указанию Ленина большевики покинули предпарламент. Реальная власть в столице все больше концентрировалась в руках большевистского Петросовета.

25 октября 1917 г. Керенский заявил, что Петроград находится в состоянии восстания. Предпарламент выступил с требованием подавить его, но перевес сил в Петрограде был на стороне восставших. Вскоре министры Временного правительства были препровождены в камеры Петропавловской крепости, куда весной 1917 г. были отправлены министры царского правительства.

Произошедший осенью раскол правящих партий эсеров и меньшевиков (они занимали большинство министерских постов) был проявлением кризиса государственного управления. Этот раскол отражал процесс левения масс, их отход от партий демократического социализма к большевикам.

Самая многочисленная российская партия – социалистов-революционеров (лидер В.М. Чернов) летом 1917 г. насчитывала в своих рядах более 500 тыс. человек, имела организации в 63 губерниях, на фронтах и флотах. Но она раскололась осенью 1917 г. Из нее вышли левые эсеры, которые на I съезде 19 – 27 ноября 1917 г. образовали партию левых социалистов-революционеров интернационалистов (лидеры Б.Д. Камков, М.А. Натансон, М.А. Спиридонова).

Партия меньшевиков насчитывала в августе 1917 г. 193 тыс. человек. Свидетельством кризиса партии меньшевиков (официальное название РСДРП (объединенная)) было оформление в самостоятельную партию левого крыла меньшевизма – внефракционных социал-демократов, группирующихся вокруг газеты «Новая жизнь». В октябре 1917 г. они провели Всероссийскую конференцию, на которой было представлено свыше 4 тыс. членов их

организаций, а в январе 1918 г. – I съезд, провозгласивший создание РСДРП (интернационалистов). Лидеры Л. Мартов, Ю. Ларин, А. Мартынов и др.

Раскол правящих партий прокатился по всем их организациям страны, проявился среди партийцев и в органах государственной власти и управления, свидетельствуя об их кризисе.

В 1917 г. Россия представляла собой огромное государство с разветвленной и сложной системой управления. В 1917 г. в ней числилось 78 губерний, 21 область и 2 округа. Губернии делились на 679 уездов, а области – на округа и отделы. Уезды в свою очередь состояли из волостей. В первые недели марта 1917 г. общественные исполнительные комитеты быстро распространились по всей стране и действовали на губернском (областном и окружном), уездном, волостном и даже сельском уровнях. Это был орган власти и управления на местах, который вобрал в себя представителей всех организаций и учреждений, признающих революцию, и максимально полно отражал волю всех слоев населения. На общественные исполнительные комитеты опирались комиссары Временного правительства (имевшие права упраздненных губернаторов). Весной – летом 1917 г. наблюдался подъем деятельности комитетов, однако к осени 1917 г. их роль начала ослабевать отчасти из-за отсутствия необходимого финансирования.

Профессор Г.А. Герасименко считает общественные исполнительные комитеты выразителями интересов средних слоев города и деревни. Он пришел к выводу: «Социальная дифференциация общества и обострение политической борьбы вели к поляризации сил между левыми и правыми флангами за счет демократического стана. Из общественных исполнительных комитетов стали уходить и леворадикальные, и буржуазно-помещичьи элементы. Организации и учреждения, базировавшиеся на широких слоях населения, теряли под собой почву и ослабевали... Основная масса общественных исполнительных комитетов к моменту решающей схватки за власть была ликвидирована».

К осени был дискредитирован институт правительственных комиссаров, назначенных Временным правительством по рекомендации партии кадетов. К маю 1917 г. было 57 губернских и 353 уездных комиссара, в основном кадеты и октябристы. В расшатывании власти комиссаров главную роль сыграли социалистические партии, прежде всего меньшевики и эсеры. Они решили заменить назначенных комиссаров на «правильно» избранных (т.е. на основании всеобщего избирательного права). С весны до осени 1917 г. они вели кампанию против «назначенных» и невольно таким образом способствовали ослаблению власти центра на местах. Во многих местах к осени 1917 г. меньшевики и эсеры сменили прежде назначенных комиссаров. Однако этот институт власти был ослаблен и дезорганизован. В дискредитации власти комиссаров роковую роль сыграл и продовольственный кризис (комиссары, как правило, возглавляли местные продовольственные органы). Массы населения возлагали на них ответственность за начавшийся в стране голод, дороговизну, растущую анархию.

К октябрю 1917 г. Россия покрылась густой сетью Советов (по неполным данным, их насчитывалось 1429). Усиление властвования Советов определялось ослаблением органов власти Временного правительства. Для развития Советов в

городах пригодились навыки самоуправления, приобретенные рабочими в условиях капиталистической фабрики – больничные и страховые кассы, кооперативы, профсоюзы, советы старост, воскресные школы. Сила Советов была не только в них самих, но и в системе тех общественных организаций, которые они представляли (солдатские комитеты, профсоюзы, рудкомы, советы старост, фабзавкомы и др.).

Советы крестьянских депутатов формировались на традициях русской крестьянской общины. Она являлась, как известно, поземельной соседской организацией мелких непосредственных производителей, экономическим объединением и низшей административной единицей. Регулирование внутриобщинных отношений производилось на основе заложенных в общине принципов общественной организации, нашедших выражение в неписаном обычном праве. Эти принципы были базисными как для всего крестьянского мира, так и для отдельных членов общества: коллективизм, сход, авторитет старосты, взаимная поддержка и выручка, артельная форма труда, социальная справедливость. Основными органами сельского общественного управления были сельский сход (в 1917 – съезд депутатов Советов), сельский староста и его заместители: полевые, лесные, сенокосные (в 1917 г. – президиум Совета, исполком). Общинные традиции проявились особенно значительно в работе низовых Советов.

Временное правительство противопоставляло Советам местные органы самоуправления (губернские и уездные земские собрания, городские думы и их управы, которые были созданы на территории всей России, а ранее отсутствовали в национальных окраинах). Роль самоуправления все больше брали на себя Советы, а введенные летом 1917 г. в волостях и национальных окраинах земства не успели развиться. «В деревне ситуацию могло спасти укорененное всесословное земство, – отмечали П.В. Волобуев и В.П. Булдаков, – но такое редко где существовало; отсутствовала также сбалансированность самоуправления различного уровня (от губернского до волостного). В этих условиях реальной низовой властью становились сельские сходы... ».

Углублению кризиса органов местного самоуправления способствовал ряд обстоятельств:

1) осенью 1917 г. они сильно политизировались, начали отходить от своих непосредственных функций заботы о нуждах населения, теряли связь с избирателями, с народом;

2) в дни корниловского мятежа на городские думы пала тень причастности к его организации и сочувствия корниловцам. По крайней мере вопрос о роли кадетов-гласных в организации мятежа обсуждался в муниципалитетах, Советах и повсеместно. Выступление кадетов на стороне корниловских мятежников – одна из причин того, что не городские думы, а Советы стали центрами борьбы с корниловщиной (при них возникли «Ревкомы – Комитеты спасения Родины и революции»).

В феврале – октябре 1917 г. Временное правительство начало перестройку государственного управления страной.

В четырех составах правительства участвовали 38 человек, принадлежащих к десяти различным партиям и течениям. Уже по этой причине в условиях острого кризиса правительство не смогло стать союзом борцов-единомышленников, а было ареной борьбы различных политических партий и течений. Осенью 1917 г. распался правящий Россией блок двух блоков: блок буржуазии и помещиков и блок этого блока с блоком меньшевиков и эсеров. Борьба в правительстве между «капиталистами» и «социалистами» мешала слаженной работе, ослабляла правительство. Каждые два месяца почти полностью менялся его состав (во все четыре состава правительства входили лишь два министра из 38 – А.Ф. Керенский и М.И. Терещенко). Естественно, что никакую серьезную перспективную работу правительство выполнять не могло. Главная линия его работы – быть посредником в противоборстве различных политических и социально-экономических сил – требовала огромного количества кадров управленцев. Министры Временного правительства были готовы к выполнению своих обязанностей, имели необходимую подготовку, однако проявить себя государственными деятелями не смогли в силу ряда причин (общая разруха, усиление вызванных войной антиправительственных настроений населения и др.). Правительство не имело необходимой опоры на местах. Осенью 1917 г. распались комитеты общественных организаций, давшие массовую поддержку правительству весной. Был дискредитирован институт правительственных комиссаров. Управлявшая на местах номенклатура партии эсеров раскололась, как и сама партия эсеров, на две партии – правых эсеров (В.М. Чернов) и левых эсеров (М.А. Спиридонова). Администрация А.Ф. Керенского изжила себя, не сумев выработать антикризисное управление.

Пиковая точка глубокого и затяжного имперского кризиса, начавшегося в России на пороге XX в., еще не прошла. Отчетливо проявлялся главный признак этого кризиса – десакрализации власти, т.е. потеря ее священности и авторитета. Свою ненависть к царской власти население перенесло на власть Временного правительства.

Тема 4. Становление советской государственной системы.
Лекция 4. Становление советской государственной системы.

После победы Петроградского вооруженного восстания Советская власть упрочилась относительно мирно на значительной территории бывшей империи. Однако антибольшевистские силы, опиравшиеся на поддержку армий 14 иностранных государств, продолжали удерживать значительные территории. Летом – осенью 1918 г. в разоренной войной и голодом России в борьбе за власть противостояли три класса (буржуазия, пролетариат, средние слои). На территории огромной страны сформировались три системы власти и управления. Республика Советов, где правящая партия Ленина осуществляла диктатуру пролетариата, превратила страну в единый военный лагерь, поставив под ружье, подчинив комиссарам и командирам рабочих и крестьян.

Буржуазно-помещичий белогвардейский лагерь («деникия», «колчакия»), опиравшийся на поддержку иностранных союзников, практиковавший диктатуру

военных в самой суровой и жестокой форме с целью утверждения в России монархии на квазиконституционной основе.

На просторах Сибири, Севера и Поволжья свою диктатуру стремились установить и средние слои (трудовое крестьянство, ремесленники, торговцы). Во главе с эсеровскими правительствами они поставили задачу создать в России парламентскую республику, которую должно было утвердить Учредительное собрание. Они боролись против реакции «справа» и «слева», отмечая при этом отход кадетов от буржуазного парламентаризма, и критиковали большевиков за их «социалистический эксперимент», за жесткую и жестокую диктатуру. Умеренные социа листы начали строительство контрактной наемной армии, восстанавливали неклассовыс учреждения буржуазного парламентаризма (рабочие конференции, крестьянские съезды и др.).

Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика и др.). В ходе работы съезда его состав изменился: собрание покинули представители бундовцев, правых эсеров и часть меньшевиков, а большевики получили дополнительно более 80 голосов за счет прибытия опоздавших. В написанном В.И. Лениным обращении «Рабочим, солдатам и крестьянам!» были зафиксированы взятие власти съездом и переход власти к Советам на местах.

Съезд сформировал новые органы власти. Они были определены в следующем виде. Верховным органом власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Из 101 его члена 62 были большевиками, 29 – левыми эсерами, 6 – меньшевиками-интернационалистами. 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.

Съезд сформировал правительство – Совет народных комиссаров. Отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Левые эсеры и меньшевики-интернационалисты отказались войти в правительство, стремясь к созданию широкой социалистической правительственной коалиции. Однако блок большевиков с левыми течениями осенью 1917 г. сложился как блок «низов» этих партий, самочинно решающий коренные вопросы революции, хотя «в верхах» партий он еще заключен не был. Большевики продолжали переговоры с левыми эсерами о формировании коалиционного правительства, но поскольку последние колебались, то Совнарком был сформирован из одних большевиков при многопартийном ВЦИКе в следующем составе:

председатель Совета – В.И. Ленин (Ульянов) (47 лет, далее в скобках указан возраст наркомов);

народные комиссары:

по внутренним делам – А.И. Рыков (36);

земледелия – В.П. Милютин (33);

труда – А. Г. Шляпников (32);
по делам военным и морским – комитет в составе:
В. А. Овсеенко (Антонов) (34), Н.В. Крыленко (32), П.Е. Дыбенко (28);
по делам торговли и промышленности – В.П. Ногин (39);
народного просвещения – А.В. Луначарский (42);
финансов – И.И. Скворцов (Степанов) (47);
по делам иностранным – Л.Д. Бронштейн (Троцкий) (38);
юстиции – Г.И. Оппоков (Ломов) (29);
по делам продовольствия – И.А. Теодорович (42);
почты, телеграфов – Н.П. Авилов (Глебов) (30);
председатель по делам национальностей – И.В. Джугашвили (Сталин).

Старшим членам Советского правительства было 47 лет (В.И. Ленин, И.И. Скворцов-Степанов), а младшим – 28 (П. Е. Дыбенко) и 29 (Г.И. Оппоков). Все они уже имели значительный опыт нелегальной и легальной революционной деятельности, многие знали по нескольку иностранных языков, имели свои труды и свои подходы к управленческим проблемам. II Всероссийский съезд Советов принял Декрет о мире и Декрет о земле. В Декрете о мире Советское правительство обращалось ко всем правительствам воюющих стран и их народам с предложением начать немедленные переговоры о заключении справедливого, демократического мира без аннексий и контрибуций.

Советская власть не смогла бы упрочиться без решения коренного вопроса революции – вопроса о земле. При работе над Декретом о земле Ленин использовал эсеровский наказ о «социализации земли», составленный на основании 242 местных крестьянских наказов, и целиком включил его раздел «О земле» в текст декрета. Таким образом, сами крестьяне решили аграрный вопрос. В наказе содержалось требование отмены частной собственности на землю. Согласно Декрету о земле помещичьи земли конфисковывались без выкупа и передавались в пользование крестьянам, делились по принципу уравнительного землепользования (т.е. поровну, по трудовой норме – по количеству работников в семье, которые могли обрабатывать надел, или по потребительской норме – по числу едоков в семье).

Это был удар по феодальной собственности помещиков, решительный шаг в развитии фермерского хозяйства. Победил общинный принцип распределения земли, который означал изъятие ее из торгового оборота и уравнительный раздел земствами (Советами) между крестьянами.

Деревня того времени была в основном бедняцкой и середняцкой, и Декрет о земле привлек все крестьянство на сторону революции. Он был актом буржуазной революции, выгодным всему крестьянству, в том числе и кулачеству. Вместе с тем декрет был предложением компромисса большевиков партии левых эсеров, поскольку включал положение их программы о социализации земли. Это был весомый аргумент к приглашению левых эсеров в большевистское правительство, одной из задач которого было претворение Декрета о земле в жизнь.

Переговоры большевиков с левыми эсерами завершились к 10 декабря 1917 г. В состав СНК вошли семь представителей партии левых эсеров: В.А. Алгасов –

нарком внутренних дел, Н.Ф. Измайлов – нарком по дворцам республики, В.А. Карелин – нарком имуществ республики, А. Л. Колегаев – земледелия, Михайлов – по военным и морским делам, П. П. Прошьян – почт и телеграфов, В.Е. Трутовский – по городским и земским самоуправлениям; Н.Э. Штейнберг – юстиции. В остальных наркоматах представители партии левых эсеров заняли посты заместителей наркомов и членов коллегий. Посланцы партии левых эсеров были введены также в состав других центральных учреждений Советского государства.

Заключение блока позволило более эффективно воздействовать на управленческие процессы, расширить социальную базу государственной власти России, рационализировать управление страной. В период существования левого блока, с декабря 1917 г. до начала июля 1918 г. (до 16 марта 1918 г. он был правительственным, пока левые эсеры, не приняв ратификацию Брестского мира, не вышли из СНК), воздействие органов государственной власти на общественные процессы было таково, что удалось сравнительно легко избежать крупных вооруженных столкновений, гражданской войны. Последняя началась с распада левого блока весной – летом 1918 г.

Социальной основой левого блока был союз крестьян и рабочих, за которым стояло подавляющее большинство населения России. Наряду с большевиками в органы управления борьбой с мятежниками входили и левые эсеры. Они являлись членами не только СНК РСФСР, но и правительств региональных республик, руководили многими Советами и ревкомами. Заместителями наркомов СНК были левые эсеры Н.Н. Алексеев (Наркозом), Г.Д. Закс (Наркомпрос), А.А. Шрейдер (Наркомюст), членами коллегий были назначены П.Е. Лазимир (Наркоманудел), а также В.Ф. Зита, М.А. Левин, С.Д. Мстиславский и др. В борьбе с антисоветскими силами юга в октябре 1917 – феврале 1918 гг. левые эсеры принимали участие как командующие различными группами войск: А.И. Автономов, М.К. Левандовский, Г.К. Петров, Ю.В. Саблин, И.А. Сирадзе, М.А. Муравьев (начальник штаба Южного фронта), П.П. Прошьян (комиссар по делам Украины). Левый блок представлял собой широкий фронт демократических сил, противостоящий сторонникам гражданской войны.

Компромиссом левых эсеров в РКП(б) был такой важный конституционный акт, как Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

3 января 1918 г. на заседании ВЦИК левые эсеры голосовали за утверждение Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 5 января открылось Учредительное собрание, которое должно было утвердить Декларацию, но правоэсеровское его большинство отказалось от ее обсуждения. Тогда большевики, а через день и левые эсеры покинули это собрание. Спустя сутки левые эсеры вместе с большевиками единодушно голосовали во ВЦ ИК за роспуск Учредительного собрания. Его делегаты – левые эсеры – были включены в состав ВЦИК. Роспуск Учредительного собрания как волеизъявление не одних большевиков, а действие левого блока являлся веским аргументом в формировании общественного мнения. Если лозунг защиты Учредительного собрания в годы гражданской войны был главным в лагере вооруженных антибольшевистских сил, то в период действия левого блока значительных

вооруженных выступлений в защиту Учредительного собрания не наблюдалось. Его роспуск поддерживался так или иначе большинством населения страны.

Зенитом существования левого блока был III Всероссийский съезд Советов, который проходил в Петрограде 10 – 13 января 1918 г. Он был созван, как говорилось в Постановлении ВЦИК, чтобы «силой Советов поддержать левую половину Учредительного собрания против его правой «соглашательской половины». С помощью левых эсеров большевики решили на съезде важнейшую управленческую задачу – создание единых органов рабоче-крестьянской власти. 13 января 1918 г. объединились в III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Был избран единый ВЦИК, в который вошли 160 большевиков и 125 левых эсеров. Съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

Компромиссом народнического и марксистского подходов к решению аграрного вопроса явился Закон о социализации земли, утвержденный съездом. Центральные и местные органы власти начали проводить этот закон в жизнь.

К началу 1918 г. были распущены старые органы власти и управления, в основном были сформированы наркоматы. 2 декабря 1917 г. при СНК образовали 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. ВСНХ координировал деятельность хозяйственных наркоматов.

28 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) принял постановление о создании Рабоче-крестьянской милиции. При СНК была образована Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (председатель – Ф. Э. Дзержинский). 15 января 1918 г. В. И. Ленин подписал Декрет «О рабоче-крестьянской Красной Армии». Первоначально РККА строилась на добровольческих началах. 29 января 1918 г. был опубликован Декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота и создан Комиссариат по морским делам.

Упрочение Советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привело к необходимости принятия Основного Закона страны – Конституции РСФСР. Он должен был юридически закрепить сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти, которые определялись понятием «диктатура пролетариата» (Советы, партия, профсоюзы).

Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде Советов (4 – 10 июля 1918 г.). Первые четыре главы повторяли Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятую на III съезде Советов. В пятой главе излагались следующие положения: федеративный характер республики, отделение церкви от государства и школы от церкви, свобода слова, мнений, собраний для рабочих, обязанность всех граждан работать в соответствии с принципом «Не трудящийся да не ест», обязанность всех военнослужащих защищать республику; право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России, право убежища для иностранцев, преследуемых по

политическим или религиозным мотивам, уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам.

Главы с шестой по восьмую касались организации центральной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский Центральный Исполнительный комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных комиссаров (Совнарком), в чьи функции входили «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций».

В главе девятой определили функции Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, а главы с десятой по двенадцатую были посвящены организации областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов и образованию городских и сельских Советов.

В тринадцатой главе определялись избирательные права. Право избирать и быть избранным получали «все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», солдаты и нетрудоспособные. Однако избирательных прав лишались лица, использующие наемный труд, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, монахи и священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции.

Такова была первая в истории России Конституция. Она закрепила систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации.

Центром формирования антибольшевистской власти в первый год пролетарской диктатуры были Новочеркасск и Екатеринодар (Краснодар), а с приездом из-за границы в октябре 1918 г. адмирала Колчака таким центром стал и Омск.

В ноябре – декабре 1917 г. на казачьем Дону стали собираться гонимые революцией сторонники спасения государственности и дальнейшего накопления либеральных ценностей. К этому времени в Новочеркасске находилось примерно 20 тысяч офицеров и более 20 видных государственных деятелей – сторонников Временного правительства. Здесь было создано антисоветское белогвардейское правительство – «Донской гражданский совет», которое претендовало на роль всероссийского. Им руководил «триумвират», состоявший из генералов М.В. Алексеева (финансы, вопросы «общегосударственной» внутренней и внешней политики), Л.Г. Корнилова (организация и командование Добровольческой армией), А . М . Каледина (управление Донской областью и командование донским казачеством). В правительство также входили: от Добровольческой армии – генералы А.С. Лукомский, И.П. Романовский, А.И. Деникин; от партии кадетов – П.Н. Милюков, М.М. Федоров, князь Г.Н. Трубецкой, А.С. Белецкий, миллионер Н.Е. Парамонов, В.А. Степанов, П.Б. Струве; от Донского войскового

правительства – его председатель М.П. Богаевский. Генерал А . М . Каледин был сторонником включения в правительство «социалистов».

Л.Г. Корнилов и М.В. Алексеев начали переговоры с эсером Б.В. Савинковым при посредничестве лидеров партии кадетов П.Н. Милюкова и М.М. Федорова. Б.В. Савинков доказывал, что «отмежевание от демократии составляет политическую ошибку», что в состав гражданского совета необходимо включить представителей партий меньшевиков и эсеров, причем он заверял, что демократия «хлынет в ряды Добровольческой армии». А. М. Каледин заявил, что «без этой уступки демократии ему не удастся обеспечить пребывание на Дону Добровольческой армии». В правительство были включены «социалисты»: Б.В. Савинков, бывший комиссар 8-й армии Вендзягольский и донские деятели П.М. Агеев и В.П. Мазуренко. Генералы поручили Савинкову пригласить в правительство члена ЦК партии народных социалистов, участника движения народников Н.В. Чайковского (1850 – 1926 гг.) и Г.В. Плеханова (1856 – 1918 гг.). Речь шла, таким образом, о реорганизации Донского гражданского совета с включением в него известных в России представителей демократии. Однако Г. В. Плеханов отказался принять предложение, а встреча Савинкова с Н.В. Чайковским не состоялась. Последний только в марте 1920 г. стал членом Южнорусского правительства.

Руководители донского казачества отводили обвинения большевиков в монархизме и взаимодействовали с демократией. М.П. Богаевский 26 октября телеграфировал А.Ф. Керенскому приглашение в Новочеркасск «для восстановления и укрепления государственной власти». Орган меньшевиков поселка Юзовки газета «Донецкая мысль» 20 октября заявила: «Керенский с войсками направляется в Петроград. Войсковое казачье правительство не признало нового правительства, объявило себя верховной властью на Дону и приглашает Керенского приехать и возглавить новое правительство». Донское войсковое правительство ожидало А.Ф. Керенского. Оно проводило курс на соглашение с правыми течениями социалистических партий – «керенщину» – линию на коалицию «всех живых сил страны», лавировало между основными противоборствующими сторонами. Это совпадало с позицией партии кадетов, настаивающей на развитии контактов с «социалистическими группами, принципиально стоящими на государственной почве».

Таким образом, общерусское правительство – Донской гражданский совет – было сформировано на принципе коалиции, как и Временное правительство состава 5 мая, 24 июля, 25 сентября 1917 г. Это свидетельствовало, что и после Октября в белом движении имелись сторонники линии А.Ф. Керенского, направленной на консенсус всех антибольшевистских сил. Это была вынужденная рядом обстоятельств мера. Правительство не имело необходимой поддержки населения, в его окружении по отношению к социалистам отсутствовало единство. Сознавая слабость социалистов, видя их колебания, руководители белого движения все больше использовали их в качестве прикрытия приготовлений для нанесения удара по большевикам. Сами руководители белого движения считали это тактическим приемом.

В основу деятельности «Донского гражданского совета» была положена «Политическая программа Корнилова» (так называемая конституция Корнилова). П.Н. Милюков не являлся рядовым участником разработки «конституции». В совершенно новой для партии кадетов обстановке он стал руководителем процесса воссоздания буржуазной государственности. «Конституция Л. Г. Корнилова» отражала элементы программы партии кадетов. В ней провозглашались общедемократические свободы и уничтожение классовых привилегий, восстановление «свободы промышленности и торговли», «право собственности», денационализация банков, формирование «русской армии» на добровольческих началах, введение всеобщего начального образования, созыв Учредительного собрания для выработки основных законов русской конституции и окончательного конструирования государственного строя, решение аграрного вопроса, сохранение за рабочими «политико-экономических завоеваний» периода Февральской революции «в области нормировки труда, свободы рабочих союзов, собраний и стачек», упразднение рабочего контроля и запрещение социализации предприятий, признание за отдельными народностями России прав «на широкую местную автономию», поддержку стремлений к государственному возрождению Польши, Украины, Финляндии, дальнейшее участие вместе с союзниками в первой мировой войне. Названные кадетские идеи государственно-охранительного течения в белом движении в силу ряда причин (прежде всего обострившейся гражданской войны) не были претворены в жизнь.

П.Н. Милюков и другие члены ЦК и лидеры кадетов приняли участие в Южно-Русской конференции партии, которая открылась в Ростове 13 января 1918 г. с представительством парторганизаций не только Дона, но и Москвы, Батуми, Симферополя, Харькова. Конференция заслушала доклады «О Добровольческой армии», «О юридической природе Юго-Восточного союза». Были приняты соответствующие резолюции, где Добрармия рассматривалась как орудие восстановления государственности в соответствии с идеологией кадетов «О единстве и неделимости русского государства».

В чем причины краха антибольшевистского правительства? В 1918 г. ушли из жизни руководители Донского гражданского совета: 29 января покончил жизнь самоубийством А. М. Каледин, 13 апреля при штурме Екатеринодара был убит Л.Г. Корнилов, 7 октября умер М.В. Алексеев. Первое общерусское антисоветское правительство распалось. Поиски согласия не привели к успеху. Разгром калединщины большевиками, отрицательное отношение к коалиции «капиталистов» и «социалистов» в белогвардейском движении и в широких массах населения были причиной краха керенщины в первые месяцы после Октября. Гражданский мир оказался тогда невозможным в связи с голодом и разрухой, иностранной интервенцией, озлоблением населения в связи с затянувшейся мировой войной, глубоким, затяжным и тяжелым имперским кризисом. Страна распалась на враждующие лагеря, которые повели борьбу на уничтожение; в гражданской войне погибли 13 млн. человек. Борьба за гражданский мир в 1917 г. проходила в иной обстановке, нежели борьба за общероссийский консенсус на исходе XX – начале XXI вв.

Борьба за формирование нового Всероссийского правительства на юге продолжалась летом – осенью 1918 г. По масштабам ресурсов юга (70% казачества страны), стратегическому расположению подконтрольной территории на первое место выдвинулся главнокомандующий вооруженными силами юга России генерал-лейтенант А.И. Деникин.

Выдвинув лозунг «непредрешения» принципов будущего государственного строя России, опираясь на казачество и руководящее ядро генеральско-монархических сил, он объединил в антибольшевистском лагере громадную территорию (Дон, Северный Кавказ, Украину), подчинив себе правительства казачьих и горских областей, Крыма, Украины. Партия кадетов перенесла центр своей деятельности на юг и руководила процессом формирования общероссийской власти. Она провела на юге три юго-восточных съезда партии (в литературе они именуются конференциями): в Ростове – 13 – 15 января 1917 г., в Екатеринодаре – 28 – 31 октября 1918 г.; в Харькове – 3 ноября 1919 г. На юг переместил свою деятельность национальный центр – межпартийная антибольшевистская организация, возглавляемая кадетами. Председателем его являлся М.М. Федоров – бывший министр торговли и промышленности царского правительства, заместителями его стали руководители партии кадетов П.М. Милюков и П.Д. Долгоруков. Отделения центра имелись почти во всех крупных городах юга, а также на Урале, в Сибири. Направлениями деятельности организации были:

- составление «законодательных проектов по всем отраслям управления»;
- агитационно-пропагандистская работа (Осваг – осведомительное агентство – крупнейший идеологический центр при верховном руководстве Добровольческой армии, руководители – кадеты С.С. Чахотин, затем Н.Е. Парамонов и с марта 1919 г. профессор К.Н. Соколов);
- постоянная тесная связь с армиями Деникина, Юденича, Колчака и др.;
- регулярная связь с руководящими кругами стран Антанты (через В.А. Маклакова, находившегося в Париже).

Важную роль в формировании общероссийской власти и ликвидации раскола в партии кадетов между представителями прогерманской и антантовской ориентаций в борьбе с большевиками сыграл Юго-Восточный краевой съезд кадетов, который проходил в Екатеринодаре 28 – 31 октября 1918 г. (100 делегатов). Здесь были представлены кадетские организации всей белой России, за исключением Сибири. Присутствующие почтили память погибших от разбушевавшейся анархической стихии членов ЦК Ф.Ф. Кокошкина, А.И. Шингарева (Петроград), профессора А. Р. Колли (Ростов-на-Дону), бывшего правительственного комиссара Кубанской области К. Л. Бардижа (Екатеринодар). Съездом руководили члены ЦК партии: П.Н Милюков, В.И. Вернадский, М.М. Винавер, В.Д. Набоков, Н.И. Астров, В.А. Степанов, К.Н. Соколов, И.П. Демидов, графиня С.В. Панина, М.Л. Мендельштам, В. А. Харламов, а также М.В. Родзянко (бывший председатель IV Государственной думы), В.Н. Малянтович (бывший министр юстиции Временного правительства), В.В. Шульгин (депутат IV Государственной думы), Д.Н. Григорович-Барский

(председатель главного комитета партии кадетов на Украине – Киев), Ф.И. Иваницкий и А.В. Десятов (Харьковский комитет), С.Н. Сирин (председатель Тифлисского комитета).

Значительное влияние на решения съезда оказала позиция П.Н. Милюкова как председателя партии. Газета «Приазовский край» (Ростов н/Д) 11 октября 1918 г., накануне прибытия П.Н. Милюкова в Екатеринодар, опубликовала интервью Павла Николаевича корреспонденту «Трансокеан» в Киеве, в котором он заявил, что «исходным пунктом и местом сбора для похода против большевиков следует наметить Добровольческую армию, сражающуюся под командованием Деникина», что он «поддерживает план об использовании немцев после занятия Украины в борьбе против большевиков». Хотя Положение о конституционной монархии в марте 1917 г. на 7-м съезде кадетской партии было исключено из ее программы и заменено требованием республики, вождь партии возвратился все-таки к дофевральскому 1917 г. требованию кадетов по вопросу о власти.

В резолюции конференции по внешнеполитическим вопросам содержалось резкое высказывание против самоопределения и отделения народов бывшей царской империи. В частности, о Польше было сказано однозначно, что решения Временного правительства об отказе в суверенитете Польши «должны оставаться непоколебимыми». В этом же духе построил свое выступление присутствовавший на конференции французский посол Гонье, подчеркнувший, что «союзники помогут воссоздать былую мощь России». П.Н. Милюков, подытоживая работу съезда, отметил: «На III съезд вынес постановление входить в контакт только с теми государственными образованиями, которые откажутся от своей независимости и признают формулу: единая и неделимая великая Россия. Пока Украина этого не сделала. Гораздо легче договориться с Доном, ибо в первой же декларации правительства Краснова было заявлено, что Донское правительство – власть временная, до образования всероссийской власти, которая объединит разрозненные земли России».

Позиции кадетов по вопросу о формировании всероссийской власти на съезде в Екатеринодаре были изложены членом ЦК В. А. Степановым в тезисах:

«Создание Временной всероссийской государственной власти, единой для всей России», было признано «основной и неотложной задачей текущего политического момента».

«Объединение всех правительств отдаленных частей России для общей деятельности, направленной к образованию единой всероссийской государственной власти», было определено съездом в качестве «очередной задачи партии народной свободы».

Добровольческая армия, на формировании которой, как известно, была печать классового отбора, рассматривалась как «общенациональная и общегосударственная сила», центр военного и территориального объединения. При этой армии, по мнению съезда, должно сформироваться Всероссийское правительство из военных с участием представителей партии кадетов.

Разработанное кадетами «Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией» последовательно проводило принцип

диктатуры. В соответствии с ним вся полнота власти в районах, подконтрольных Добровольческой армии, принадлежала одному лицу – ее верховному руководителю. Особое совещание находилось при диктаторе и являлось совещательным органом. Законы и указы мог издавать только главнокомандующий. Параграф 2 первого раздела «Положения» гласил, что на захваченной территории сохраняют силу законы, изданные до 25 октября 1917 г., т.е. формально признавалась юридическая деятельность Временного правительства, созданного в результате свержения самодержавия. Однако в специальном дополнении разъяснялось, что законы, принятые до 25 октября 1917 г., сохраняют свою силу «с изменениями, а равно из имеющих быть изданными на основании этих законов». По букве и смыслу этого дополнения верховный руководитель, или главнокомандующий Добровольческой армией, мог вносить изменения и в послефевральское законодательство, если считал это нужным и своевременным.

В особом совещании большинство принадлежало генералам-монархистам, которые обсуждали вопрос о предложении великому князю Николаю Николаевичу Романову принять корону после освобождения России от большевиков. Так, на юге возникла «деникия», государство «царя Антона» (как полушутливо называли Деникина в Особом совещании).

Осенью 1918 г. наступил новый этап в гражданской войне. 18 ноября 1918 г. адмирал Колчак произвел в Омске военный переворот. Он арестовал социалистов – членов директории и установил военную диктатуру в Сибири, на Урале, Дальнем Востоке, принял титул «верховного правителя российского государства» и звание главковерха. Умеренные социалисты были отброшены на второй план, во главе антибольшевистских сил выступили буржуазия и помещики при поддержке иностранных войск 14 государств.

В марте 1919 г. адмирал Колчак начал широким фронтом наступать от Урала к Волге. Он не стал продвигаться к Царицыну на соединение с Деникиным, не стал координировать свои действия с южными армиями. Он решил наступать на восток и первым войти в Москву, но был разбит войсками большевиков и отступал, преследуемый партизанами. 27 декабря 1919 г. он был пленен белочехами. 4 января 1920 г. Колчак издал указ о передаче «верховной всероссийской власти» А.И. Деникину. Противоборство диктатуры «буржуазии» с диктатурой пролетариата обострилось.

В огне гражданской войны возник и чисто человеческий протест против кровавой бойни. Средние слои города и деревни, выразителями интересов которых были умеренные социалистические партии меньшевиков и эсеров, выступили против двух диктатур («белых» и «красных»), как выражались, против «авантюристов обоих лагерей». В гражданской войне такие социалисты видели столкновение не двух социальных потоков – буржуазии и помещиков, с одной стороны, рабочих и беднейших крестьян – с другой, а трех: буржуазии и помещиков, во-первых, пролетариата, руководимого большевиками, во-вторых, и «демократии», к которой они относили трудовых крестьян, ремесленников, мелких торговцев и интеллигенцию, – в-третьих. Из такого понимания расстановки сил вытекала и задача, поставленная меньшевиками и эсерами, –

вести одновременно борьбу на два фронта: и против большевиков, и против «золотопогонной буржуазно-помещичьей орды». Во имя осуществления «третьего пути» обещали вести политику эсеровские правительства, сформировавшиеся в 1918 г. в Сибири, на Дальнем Востоке и Севере, в Поволжье. Изучение организации власти и системы центрального и местного управления эсеровских правительств представляет профессиональный, научный и общественный интерес.

Депутаты эсеровского большинства Учредительного собрания считали его «хозяином земли русской». После его роспуска ЦК эсеров начал переброску депутатов в Сибирь, Поволжье и другие регионы для организации власти. 8 июня 1918 г. такие депутаты собрались в Самаре, где сформировали правительство – Комитет членов Учредительного собрания (сокращено Комуч). Это правительство соединяло в себе все функции власти – законодательную, исполнительную, судебную и военную. Оно ставило цель: действовать от имени Учредительного собрания и подготовить его созыв. Правительство составилось в следующем виде: 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, П.Г. Белозеров – ведомство почт и телеграфов, Краснов – государственный контроль, В.А. Абрамов – государственные имущества, полковник Н.А. Галкин – военное ведомство, П.Д. Климушкин – ведомство иностранных дел, А.С. Былинский – юстиция, Е.Е. Лазарев – просвещение. Все министры были эсерами (за исключением беспартийных Галкина и Краснова, а также меньшевика Майского).

Самарский комуч посылал своих «наместников-комиссаров» на места, где формировались региональные органы эсеровской всероссийской власти. Таким посланцем на Кубани, например, являлся бывший городской голова Петрограда эсер Г. И. Шрейдер, возглавивший в Екатеринодаре Юго-Восточный комуч и издававший газету «Родная земля». В это эсеровское правительство входили как представители бывшего Временного правительства – (И. В. Пешехонов, В. Н. Малянтович), так и местные умеренные социалисты – эсеры А.М. Белоусов, М.Г. Бабин-Корень, М.Г. Бочарников (секретарь комитета), Н.Ф. Березов и другие, всего примерно 20 человек, в том числе представители «Союза возрождения», Кубанской краевой рады, посланцы от партий и различных общественных организаций. Формирование комитетов Учредительного собрания проходило и в других регионах с целью развертывания подготовки Всероссийского Учредительного собрания.

Самарский комуч декларировал «восстановление демократических свобод», формально установил 8-часовой рабочий день, разрешил 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 и другие демократические учреждения, признавал необходимость уравнительного распределения земли.

Предметом особой заботы комуча было формирование армии Учредительного собрания для защиты «попранных прав народа». «Народная армия» формировалась на принципе добровольного привлечения людей в войска, а затем на принципе мобилизации (срок службы 3 месяца, полное довольствие, жалованье – 15 рублей в месяц). За служащими, поступавшими в армию, сохранялись должности до окончания срока службы.

К лету 1918 г. Комитету членов Учредительного собрания подчинялась территория от Волги до Урала. Помимо Самарской губернии в нее входили Симбирская, Казанская, Уфимская, Оренбургская (на началах автономии в делах внутреннего управления), а также отдельные уезды Саратовской и Пензенской губерний. Территориальное расширение поставило перед комучем задачу организации системы местного управления.

Местное государственное управление при комуче выполняли губернские и уездные уполномоченные. Согласно приказу комуча «Временные правила о губернских уполномоченных» (№ 85 от 6 июля 1918 г.) ближайшей задачей губернского уполномоченного было принятие экстренных мер к восстановлению деятельности губернских учреждений и должностных лиц в тех формах, в каких они функционировали при Временном правительстве.

Комуч возобновил деятельность местного самоуправления: в городах – городских дум, а в пределах губерний и уездов – земских собраний.

Низшей ступенью местного управления при комуче были: в деревнях – сход с функциями, предусмотренными прежним законом, с сельским старостой во главе, а в городах – квартальные советы. Они разделялись на собственно квартальные (по участкам – кварталам), районные и центральный совет кварталов. Каждый квартальный совет избирался на общем собрании жителей данного квартала обоего пола, достигших 20-летнего возраста, большинством голосов, сроком на 1 год, районный и центральный советы кварталов избирались соответственно квартальными и районными советами (по два от каждого). Квартальные советы занимались жилищно-санитарными и продовольственными делами, ведали самоохраной и культурно-просветительными мероприятиями. Для осуществления этих функций они избирали из своей среды председателя, секретаря, казначея, имели канцелярию и разделялись на соответствующие секции. Центральному совету кварталов разрешалось ходатайствовать перед властью об издании обязательных постановлений и «о наложении взысканий на граждан за нарушение постановлений по самоохране».

На территории комуча развивался процесс организации и самоорганизации населения с целью попечительства о местных пользах и нуждах, организации представительства в органах государственного управления и местного самоуправления. К таким организациям относились: «Общество инженеров и техников», «Техническое общество», «Фабричная инспекция», «Хлебный союз», «Самарский биржевой комитет», «Союз домовладельцев», «Общество фабрикантов и заводчиков», «Торгово-промышленное общество».

Однако на государственное строительство налагала отпечаток обострившаяся гражданская война. Сам комуч вынужден был расширять карательные функции своих ведомств, принять участие в вооруженной борьбе. В сентябре 1918 г. «народная армия» потерпела ряд поражений от Красной Армии. 7 октября 1918 г. Самара была занята советскими войсками. Комуч бежал в Уфу, где еще 23 сентября уступил власть Уфимской директории. Совет управляющих ведомствами перешел на положение Областного Уфимского правительства. Комитет был переименован в Съезд членов Учредительного собрания. В декабре 1918 г. часть его членов была расстреляна в Омске белогвардейцами. Тогда же «съезд» и «совет» были окончательно упразднены.

В 1918 г. в ряде регионов также были предприняты попытки формирования демократических правительств под флагом умеренных социалистических партий.

2 августа 1918 г. в Архангельске было сформировано «социалистическое» правительство – «Верховное управление Северной области» под председательством народного социалиста Н.В. Чайковского. Правительство отменило декреты Советской власти, ликвидировало советские учреждения, приступило к денационализации промышленности, торговли, флота, домовладений и банков, восстановило частную торговлю, пригласило союзников и начало формирование «славянско-британского легиона». Было арестовано 6 сентября белогвардейцами, но освобождено американцами. 28 сентября Н.В. Чайковский в контакте с американским дипломатом Д. Фрэнсисом сформировал «Временное правительство Северной области». Однако социалистические элементы были оттеснены от руководства правительством. С января 1919 г. главную роль в нем играл генерал Е.К. Миллер. 20 апреля 1918 г. правительство признало верховную власть Колчака.

Временное Сибирское правительство возникло 27 января 1918 г. в Томске в основном из эсеров. Его председателем стал эсер П.Я. Дербер, который одновременно являлся министром земледелия. В декларации правительство объявило о борьбе с Советской властью, но сохраняло Советы как «классовые организации», на которые должно опираться Учредительное собрание, «об автономии Сибири» и непризнании Декрета о земле и др. В марте 1918 г. оно находилось в Харбине, вело переговоры с Колчаком, а 29 июня переехало во Владивосток, который был занят белочехами, в мае 1918 г. самораспустилось. Уполномоченные Сибирского правительства в Томске 23 июня 1918 г. создали новое образование – Западно-Сибирский комиссариат (председатель и министр иностранных дел эсер П. В. Вологодский). Правительство пыталось вести преобразования в духе «демократической контрреволюции», но на деле подготовило приход колчаковской диктатуры. Оно было свергнуто Колчаком 18 ноября 1918 г. Власть перешла к белогвардейскому Омскому правительству.

Таким образом, «третий путь» в государственном строительстве повсеместно был прерван установлением власти или «белых», или «красных». Эти силы имели армии, значительные материальные ресурсы, их противоборство и определяло обстановку. Правительства в Поволжье, на Севере и в Сибири не устраивали буржуазию, она везде требовала установления твердой власти и добивалась этого. Стать всероссийской властью «третьей силе» не удалось.

С июля 1918 г. в Советской республике установилась однопартийная система. Когда оппозиционная большевикам партия левых социалистов-революционеров 6 – 7 июля 1918 г. предприняла попытку государственного переворота, решением V Всероссийского съезда Советов она была исключена из состава Советов. Так прекратила свое существование антибольшевистская оппозиция в Советах. А между тем существование такой оппозиции способствовало усилению политической и экономической активности самой правящей партии, помогало выработке наиболее эффективных управленческих решений, позволяло отобрать среди них лучшие, оптимальные.

Однопартийность таила в себе огромную опасность. Партия большевиков получила неограниченное влияние в государственных и общественных структурах, она перестала быть контролируемой со стороны оппозиции. Отсутствие оппозиции у большевиков сама РКП(б) стремилась компенсировать развертыванием внутрипартийной демократии. Ежегодно проходили партийные съезды и конференции. За всю гражданскую войну состоялось 400 заседаний ЦК (из них 59 – пленумов, 95 – политбюро, 222 – оргбюро, 19 – объединенных заседаний двух последующих органов). Выборы ЦК осуществлялись на альтернативной основе: на 19 мест выдвигалось 60 – 65 кандидатур. Проходило свободное обсуждение баллотирующихся. Без обсуждения правящей партией не решалась ни одна управленческая проблема.

В 1918 – 1920 гг. состоялось 6 общероссийских съездов Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов, где с отчетами выступали руководители государства. Всероссийские съезды Советов (а также областные, губернские, уездные и волостные) как органы государственной власти сыграли большую роль в управлении страной. Они обосновывали стратегию государственного управления, его приемы и методы, формировали управленческое сознание и волю населения, осуществляли передачу необходимой информации на места. Народная власть обретала авторитет.

Правящая партия закрепила в своих решениях основные принципы организации и деятельности государственного аппарата, разработанные В.И. Лениным:

- Единство Советов и их полновластие.
- Партийное руководство.
- Участие трудящихся масс в государственном управлении.
- Демократический централизм.
- Равноправие национальностей.
- Единоначалие и коллегиальность.
- Контроль и проверка исполнения.
- Социалистическое планирование.
- Социалистическая законность.
- Постоянное совершенствование государственного аппарата.
- Возрастание роли науки в управлении общественными процессами.

Вождь большевиков В.И. Ленин призвал превратить Советскую республику в единый военный лагерь, свести коллегиальность «к самому краткому

обсуждению только самых важных вопросов в наименее широкой коллегии, а практическое распоряжение учреждением, предприятием, делом, задачей должно быть поручено одному товарищу, известному своей твердостью, решительностью, умением вести практическое дело, пользующемуся наибольшим доверием».

Председатель СНК РСФСР призвал не создавать новые государственные учреждения, а вести работу помощи войне «через существующие уже военные учреждения, путем их исправления, укрепления, расширения, поддержки». Он подчеркивал, что «безответственность, прикрываемая ссылками на коллегиальность, есть самое опасное зло, которое грозит всем, не имеющим большого опыта в деловой коллегиальной работе, и которое в военном деле сплошь и рядом ведет неизбежно к катастрофе, хаосу, панике, многовластию, поражению».

Важным звеном в государственной системе являлась армия. В июле 1918 г. на V Всероссийском съезде был законодательно оформлен переход ко всеобщей воинской повинности. Численность армии возросла с 360 тыс. человек в июле 1918 г., до 800 тыс. в ноябре того же года, а затем до 1,5 млн. в мае 1919 г. и до 5,5 млн. в конце 1920 г.

На основании Постановления ВЦИК от 2 сентября 1918 г. был создан Революционный военный совет Республики (РВСР) – орган, осуществлявший в годы гражданской войны непосредственное руководство армией и флотом, а также всеми учреждениями военного и морского ведомств. Положение о РВСР, утвержденное ВЦИК 30 сентября 1918 г., обязывало советские учреждения, организации и граждан рассматривать и удовлетворять требования РВСР в первую очередь. Председателем являлся народный комиссар по военным и морским делам (утверждался ВЦИК), члены назначались СНК. За годы деятельности РВСР с 6 сентября 1918 г. по 28 августа 1923 г. в нем участвовали на разных этапах гражданской войны 23 человека. Бессменным председателем являлся Л.Д. Троцкий. 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 В.И. Ленина, что завершило меры по организации руководства Красной Армией. Новый орган власти и управления был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств.

Гражданская война отрезала от Советской республики ряд экономических районов страны: Украину, Сибирь, Урал, Кавказ. Эти районы давали 90% добываемого в стране каменного угля, почти всю нефть, 85% железной руды, 70% стали, 70% сахара. В руках Советской власти оставался только центральный район. Поэтому главной задачей в этих условиях было мобилизовать все оставшиеся ресурсы на нужды обороны. В кратчайшие сроки большевики создали систему особых, чрезвычайных мер антикризисного управления экономикой, назвав их военным коммунизмом.

Сущность военного коммунизма в том, что государство концентрировало в своих руках материальные, трудовые и людские ресурсы для наиболее

целесообразного использования их в интересах обороны. На основании декрета от 26 июня 1918 г. было национализировано 2500 предприятий (с 1 октября 1919 г.). Они управлялись на основании строгой централизации. Высшим органом управления промышленностью оставался ВСНХ, его структура имела в этот период ярко выраженный военный характер (имелись отделы снабжения и нормирования, финансово-экономический, производственные отделы – горный, металла, текстильный и др.). Оперативное повседневное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в так называемых главных комитетах – главках (Главнефть, Главсоль и др.). До конца 1919 г. были созданы 42 главка. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно звено – трест, управлявший несколькими предприятиями. Такая система централизованного управления получила название «главкизма».

Введение системы главкизма означало, что все предприятия каждой отрасли подчинялись своему главку – отделу ВСНХ. Однако главное не в этом подчинении, а в том, что все экономические, т.е. денежные, отношения прекращались, в управлении использовались исключительно административные методы. Рентабельность и себестоимость продукции теперь не имели значения. Предприятия бесплатно получали от государства все необходимое для производства, бесплатно отдавали готовую продукцию. Такая система управления не могла остановить разруху, но смогла изолировать военную промышленность от влияния разрухи.

В политической жизни страны возросла роль общественных организаций. Быстро увеличивалось число членов Российского Коммунистического Союза Молодежи (РКСМ). Если делегаты его первого съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то второго (октябрь 1919 г.) – уже 96 тыс., а третьего (октябрь 1920 г.) – 400 тыс.

В жизни страны возрастала роль профсоюзов, в рядах которых в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн. человек. Профсоюзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка.

В 1918 г. была образована продовольственная инспекция, имевшая большое значение в осуществлении контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Нередки были случаи, когда местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации в октябре 1920 г. Наркомата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции.

В налаживании действенности государственных органов важен был контроль за исполнением принятых законодательных актов. При этом неизбежно усиливалась роль партийного контроля. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения с контрольными советскими.

В ноябре 1920 г. советские войска освободили Крым от войск Врангеля. Этими событиями завершилась гражданская война, начался новый период в истории страны – восстановление народного хозяйства.

Руководители антибольшевистских сил потерпели поражение. И руководство, и «среднее звено» «белого» движения в 1918 – 1920 гг. определенно проигрывали «красным» в моральном отношении. В борьбе «белых» присутствовал психологический надлом, который углублялся невиданными физическими перегрузками. Не случайно Л.Г. Корнилов еще в 1917 г. не смог стать харизматическим лидером, также как не стал им и А.И. Деникин в 1918 и 1919 гг. В 1920 г. Деникин передал командование П.Н. Врангелю. Причина его управленческой несостоятельности в том, что возвышению Деникина на юге способствовали в большей мере материальные ресурсы края и в меньшей мере его личные качества, кроме того, руководители «белого» движения всегда лишь состояли на службе у государства, в то время как лидеры большевиков, руководствуясь идеалами мировой революции, создавали новую государственность по всем правилам реального, а не декларативного великодержавия. Деятели «белого» движения проиграли не случайно. Они не сумели предложить России программу, которая могла бы увлечь народ и превзошла бы большевистское понимание будущего России.

Лидеры умеренных социалистических партий также не выдвинули руководителя общенационального масштаба. А. Ф. Керенский, который по своему положению мог бы претендовать на место руководителя, быстро понял бесперспективность дальнейшей борьбы и уже в 1918 г. эмигрировал. Один из крупнейших представителей рабочего движения дореволюционного и революционного времени – Г. В. Плеханов отрицательно воспринял Октябрь, но активно не выступил против Советской власти. После попыток принять деятельное участие в сплочении антибольшевистских сил в Поволжье и Сибири в конце 1918 г. уехали виднейшие эсеры Н.Д. Авксентьев, бывший в октябре 1917 г. председателем предпарламента, и В.М. Чернов, являвшийся председателем Учредительного собрания. Б. В. Савинков руководил в начале гражданской войны белогвардейским подпольем. Но как эсер он не мог претендовать на роль лидера в белогвардейском лагере, где тон задавало монархистски настроенное офицерство.

Гражданская война – общенациональная трагедия. Ее возникновению способствовали мировая война, глубокий, затяжной имперский кризис. Вина за нее лежит на всей политической элите России независимо от ее оттенков. Она оказалась слишком слабой, не смогла выдвинуть лидеров общенационального масштаба, способных сплотить общество, не дать ему сорваться с исторических якорей. Вместо поиска путей к гражданскому согласию, стабильности она была занята внутренней борьбой, вовлекая массы в скрытое противостояние. Именно элита несет ответственность за трагедию страны, большинство населения которой было неграмотно.

Большевики реализовали идеи Ленина о создании государства диктатуры пролетариата. Они обеспечили ликвидацию разделения властей и полновластия большевистской элиты через механизмы Советов (изначально возникших как объективный ответ широких слоев трудящихся на отстранение их от принятия жизненно важных решений).

За первые три года Советской власти численность управленческого аппарата увеличилась почти в пять раз. Причина роста бюрократизма – ликвидация рыночных механизмов саморегулирования и замена их огромными по количеству и непрофессиональными отрядами «новых управленцев», обеспечивающих реализацию идеи всеобщего учета и контроля за производством и распределением. В годы гражданской войны развивался процесс сращивания партийных и государственных структур. РКП(б) распространила свое влияние на все сферы – экономику, культуру, семью, общество. В этих условиях любая попытка воспрепятствовать ее контролю за общественным и политическим развитием расценивалась как саботаж.

Советское государственное управление было перестроено после иностранной военной интервенции и гражданской войны на основе восстановления и развития принципов Конституции РСФСР, с учетом глубокого системного кризиса власти, общества. Решающим стало осознание сущности как поворота, который произошел в 1917 – 1920 гг., так и возможных перспектив. Советский тип власти и управления получил в те годы широкую поддержку, так как народ убедился на собственном опыте в его способности выражать практически коренные интересы абсолютного большинства населения. Опыт 1917 – 1920 гг. обнаружил присущий этому типу управления мощный социальный арсенал рычагов мобилизации ресурсов и оперативного решения как насущных, конкретно-ситуационных задач, так и перспективных, долговременных проблем. Этот социальный механизм оказался гораздо сильнее подобного механизма интервентов и антисоветских российских сил. Он перевел Россию на новые рельсы.

Народ не хотел возвращаться к старому, хотя такая альтернатива не исключалась. Отечественный и мировой опыт доказывал необходимость не останавливаться, не топтаться на месте в ожидании «мировой революции», идти только вперед, реализовать выбор 1917 г., сделавший Россию впервые в истории новатором цивилизационного творчества, основываться на новых ценностных идеалах, осуществлять радикальные преобразования.

Утвердилась в общественном сознании идея безальтернативной замены старого образа государственного управления новым, основанным на принципах народной собственности, власти, без угнетения и эксплуатации человека человеком. Осмысливалась политически диалектика двух диаметрально противоположных процессов: а) утверждения прямой демократии трудящихся в лице Советов, созданных ими самими в процессе революционной борьбы и ставших феноменальным проявлением их самодеятельной инициативы; б) сохранения, развития, обновления вековечных государственных традиций. Требовалось нащупать оптимальный вариант их рационального совмещения.

Надо отметить, что была отвергнута утопическая идея скачка, быстрых темпов, коротких сроков социальных преобразований, возникновение которой связано с психологической ориентацией на самочинные революционные изменения, с так называемой красногвардейской атакой на капитал, с отрицательными последствиями военно-коммунистического штурма капитализма в 1918 – 1920 гг. Утверждалось представление о длительности

функционирования государственного управления в условиях сложного и неведомого перехода к новому обществу. Государственному управлению предстояло перейти к направляемому эволюционному реформированию.

Экстремальная ситуация 1917 – 1920 гг. максимально обострила идейно-политическую атмосферу, классовый раскол, гражданское противостояние. Люди, не разделявшие идейную платформу, курс антикапиталистических преобразований, не могли служить в государственно-политических органах. Опытом 1917 – 1920 гг. была доказана настоятельная необходимость ускорить формирование новых фундаментальных основ государственного управления в экономической, социальной, политической, духовной сферах на базе живого творчества народа. Органам же управления надлежало развить, организовать это творчество как решающий фактор действительности для достижения близких и понятных народу ценностей. Предстояло преобразовать организационную структуру, кадровый состав аппарата государственного управления, придать всем звеньям системы управления гибкость форм организации, способность перестраиваться адекватно складывавшимся ситуациям, сохранять и укреплять связь с социальной опорой – многомиллионными слоями трудящихся.

Допущенные ошибки, просчеты управления следовало исправлять по ходу дела, одновременно снизу и сверху, в соответствии с ритмом жизни общества. Послевоенный кризис обострил восприятие новых идей государственного управления, заставив пересмотреть соотношение его конституционных и чрезвычайных методов, структур, функций.

Начавшееся весной 1921 г. нэповское реформаторство, направленное приоритетно на экономическую сферу жизни общества, коснулось государственного управления, воплотило сочетание новаторства и преемственности прошлого опыта.

Государственное управление имело долговременные цели: восстановить, развить и преобразовать экономику на основе государственного уклада, сделать ее основой укрепления экономической и политической свободы, обороноспособности России, непрерывного повышения жизненного уровня трудящихся, ликвидировать классовый антагонизм, эксплуатацию человека частным капиталом, формировать новые экономические, социально-политические, духовные связи, возвысить роль системы государственного управления в соответствии с российской традицией реформирования сверху, идеей решающей роли государства, вовлечь трудящихся в управление государством на конституционной основе.

Среди текущих задач государственного управления преобладали в начале 20-х гг. XX в. следующие: упразднить чрезвычайные органы, отказаться от чрезвычайных методов, привести старый государственный аппарат в соответствие с новым типом государства, власти, преодолевать бюрократизм управления и т.д.

Послевоенная обстановка требовала безболезненного перехода к другим способам государственных действий: вместо «красногвардейских атак», чрезвычайщины, милитаризации, тотального военно-коммунистического

огосударствления к новым отношениям, методам, образу государственного управления. Исходным фундаментальным принципом его должны стать интересы трудящегося большинства, благо всей массы общества в рамках классового содержания. Самым первоочередным среди основных направлений послевоенной перестройки государственного управления стали ликвидация, преобразование чрезвычайных органов, отказ от чрезвычайных функций и методов работы конституционных органов, от военно-коммунистического образа управления.

Острая борьба сторонников военно-коммунистической и нэповской моделей управления расколола руководящую элиту правящей партии, отразилась в различных платформах, появлении фракций, длительной общепартийной дискуссии, сокрушила «чрезвычайщиков», помогла осознать размеры и опасность их социальной базы.

Система управления была сплочена под знаменем новых подходов к его объектам. Отвергнуты идеи как тотального, так и безгосударственного или ослабленного государственного и лишь общественного самоуправления.

Восстановлены и максимально возможно реализованы конституционные нормы власти и управления. Ежегодно избирались, созывались, работали Всероссийские, местные съезды Советов, проводились сессии ВЦИК, местных исполкомов, заседания президиумов, был увеличен количественный состав представительных, исполнительных органов. Никакие другие органы не могли принимать законы. Возросла роль съездов Советов всех уровней, ВЦИК, где усилена роль президиума и созданы постоянные федеральные бюджетная и другие комиссии. На заседания Советов привлекались рабочие, крестьяне, заседания местных Советов проводились нередко в рабочих кварталах, на промышленных предприятиях. Работники органов власти и управления регулярно отчитывались перед населением, информировали трудящихся о всех мероприятиях советской власти. С целью усиления надзора за государственным аппаратом, устранения бюрократизма, волокиты возвышалась роль рабоче-крестьянской инспекции, в работе которой участвовали широкие массы рабочих и крестьян. Изменились в сторону демократизации, были упорядочены на конституционной основе взаимоотношения центральных и местных органов управления, расширены права, самостоятельность последних. Они стали функционировать на основе законно изданных в развитие Конституции специальных Положений (1922 г.) о губернских, уездных, городских, волостных Советах, их исполкомах. Активизации их служил лозунг оживления Советов после войны. Вопросы перестройки органов власти, управления решались коллективно на уровне Всероссийских съездов, сессий ВЦИК.

Повышен статус, возросла роль высшего государственного управления, высшего исполнительного и распорядительного органа – СНК, который под председательством В.И. Ленина перестроил в короткие сроки, упорядочил всю систему управления, обеспечил нэповское восхождение России. Упразднялись совнаркомы губернских, городских Советов, существовавшие в годы интервенции и гражданской войны.

Повышению эффективности управленческого механизма способствовало развертывание его функционирования на плановых началах в соответствии с перспективным планом ГОЭЛРО, разработанным коллективом ученых, одобренным сначала VIII и затем утвержденным IX Всероссийскими съездами советов в декабре 1920 и 1921 гг. Первый в мировой цивилизации опыт государственного планирования рождался в Советской России на основе преобладания государственной и общественной собственности, утверждения власти народных советов, позволял концентрировать оптимально скудные материальные, финансовые, людские ресурсы на решении приоритетных проблем электрификации, народнохозяйственного возрождения, достижения современной энерговооруженности труда и проявился по мере экономической, политической стабилизации в текущем, контрольно-годовом планировании. Постепенно возникла система планового управления во главе с государственной плановой комиссией, «плановое развитие стало характерной чертой государственного руководства экономикой».

Произошло более четкое разделение функций государственных управленческих структур, усилена роль ВСНХ, местных СНХ в руководстве экономикой, изменена внутренняя структура ВСНХ, из ведения его главных комитетов изымались и передавались непосредственно предприятиям вопросы приобретения сырья, реализации продукции, распределения средств, что определило тенденции упразднения разбухшей в военное время системы главкизма и развития хозяйственной самостоятельности предприятий.

Радикальное поствоенно-коммунистическое реформирование воплотилось в трестировании, акционировании, синдицировании промышленности, поддержке концессионной, смешанной, кооперативной форм государственного капитализма, разветвленной банковской системы, развитии товарно-денежных, рыночных отношений, проведении финансовой и денежной реформ, частичной денационализации и приватизации мелких и средних предприятий, использовании частного и иностранного капиталов и др. Характерно было использование рыночных механизмов, дифференцированных налогов, комплекса экономических методов управления при расширении его демократических принципов.

В системе государственного управления возникли структуры, ведавшие сферами внутренней торговли (Комиссия СТО, Наркомат), концессий (Главный концессионный комитет), кооперации, кредита и др., что изменяло априорные догматические и военно-коммунистические представления о характере советского управления.

Все большую роль в управлении играли профсоюзные, кооперативные, молодежные и другие общественные организации, их выборные органы. Одновременно суживалась его плюралистическая основа. Усилилась тенденция ликвидации многопартийности Советов, уменьшались количественно фракции меньшевиков и эсеров в составе всероссийских и местных съездов Советов. В трудах лидеров, документах РКП(б) обосновывались тезисы «диктатуры партии», целесообразности монопартийной политической системы, преследования и репрессий небольшевистских партий. Коммунистической

партии отводилась роль единственного идеологического, политического руководящего ядра в системе власти и управления.

Утверждался в сознании и практике постулат о том, что партия и руководит, и управляет в государстве рабочих и крестьян.

Нэповское государственное управление опиралось на конституционные основы, развитые и конкретизированные в Гражданском, Уголовном, Земельном, Гражданско-процессуальном, Уголовно-процессуальном кодексах, Кодексе законов о труде и других, вступивших в действие в 1922 г., ставших результатом интенсивной кодификационной работы, в которой участвовали крупные ученые, государственные и общественные деятели. Кодексы заменили чрезвычайное законодательство военного происхождения, укрепили законодательную базу, создали единое правовое пространство российского управления, которое опиралось на расширявшиеся рамки правового регулирования общественных отношений.

Российское государственное управление приобретало новые аспекты в связи с углублением интеграции советских государств. В 1918 – 1920 гг. Россия, Украина, Латвия, Литва, Белоруссия объединили армии, военное командование, управление транспортом, связью, финансами, снабжением, создали денежную систему на основе российского рубля. РСФСР взяла на себя все расходы этих государств по содержанию армий, государственного аппарата, налаживанию экономической жизни. Опираясь на итоги и уроки военно-политического союза, самостоятельные государства Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Украина заключили с РСФСР договоры о сотрудничестве не только по военным, но и по экономическим, а затем и дипломатическим вопросам, осуществляли единую таможенную политику без таможенных границ. Возникли объединенные наркоматы путей сообщения, почт, телеграфа и др. ВСНХ приобретал черты общефедеративного органа, отраслевое управление переходило к органам РСФСР.

Нэп диктовал интеграцию управления. Были активизированы поиски путей координации государств в сфере власти и управления. Представители государств стали участвовать в работе Всероссийских съездов Советов, ВЦИК, а в декабре 1921 г. вошли в его состав. ВЦИК выступал теперь в роли не только российского, но и общефедеративного органа управления. Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Украина распространяли действие отдельных законов РСФСР, утверждали их («регистрация законов РСФСР»). Уполномоченные наркоматов РСФСР управляли объединенными наркоматами этих государств, координировалась работа необъединенных наркоматов. В органах власти и управления РСФСР представители этих государств имели широкие полномочия. Органы их управления строились по образцу РСФСР. Азербайджан, Армения, Белоруссия, Бухара, Грузия, Дальневосточная республика, Украина, Хорезм уполномочили РСФСР представлять и защищать их интересы на международной конференции в Генуе, подписывать все акты и от их имени. Тогда же, в 1922 г., развернулись активные поиски нового уровня федеративных отношений.

Однако аппарат управления оставался по сути старым, был чуть-чуть «подмазан советским миром», а отдельные его звенья работали против власти.

Сказывались и прежние военно-коммунистические склонности, подпитываемые интервенционистскими силами на окраинах государства, ультимативными угрозами с Запада и Востока, нэповской стихией, нэпманским разгулом, сохранением безработицы, преступности, детской беспризорности, низкого уровня жизни и др.

С учетом первого года нэповского реформирования были внесены существенные коррективы в первоначальную концепцию нэпа, в организацию управления. На основе опыта двух послевоенных лет и в целом первого советского пятилетия сделаны выводы принципиального характера и внесены перспективные предложения.

Это пятилетие стало переломным в российской истории, решающим в становлении советской формы государственности, народной власти и управления. Россия стала советской, вышла из первой мировой войны, защитила свою государственность от попыток реставрировать старый строй. Преобразования выводили Россию на новый уровень развития, явились составной частью мирового и российского модернизационного процесса.

В.И. Ленин признал иллюзорной ставку на скорую всемирную революцию, короткий переходный период к новому обществу, бестоварность будущего общества, отметил отсталость России от цивилизованных государств мира, обосновал возможность существования России до следующего мирового военного конфликта в условиях постоянной угрозы западноевропейских государств.

России надлежало весь аппарат управления построить рационально, на принципах его научной организации, освободить от бюрократических и других излишеств, максимально сократить, удешевить, сделать гибким, оперативным, эффективным. Решение этих задач следовало возложить на реорганизованный Рабкрин (Рабоче-крестьянскую инспекцию), привлечь туда лучшие силы специалистов, рабочих, крестьян, сделать приоритетной его нормативную функцию, особым образом организовать его совместную работу с органами авторитетного партийного контроля, сохранив статус НК РКИ в составе правительства. Исходя из фактической роли правящей партии в системе государственной власти и управления, В.И. Ленин обосновал необходимость увеличения количественного состава ЦК и ЦКК (Центральной контрольной комиссии) за счет наиболее активных политически рабочих и крестьян, совершенствования организации их взаимоотношений, замены И.В. Сталина на посту генсека ЦК, делегирования членов ЦКК в наркомат РКИ, использования его обследовательских материалов для разработки партийных решений, государственных законов и других актов.

Таким путем предполагалось укрепить коллективность в работе структур и ЦК в целом, контроль над партийными должностными лицами, предотвратить генсековский вождизм, не допустить сосредоточения непомерно большой власти в руках генсека, который призван обеспечить работу секретариата как исполнительного органа ЦК, его политбюро. В.И. Ленин предложил следовать неукоснительно решениям VIII – XI съездов РКП (б) и «пресечь наметившуюся

тенденцию подмены Советской власти правящей партией. Он читал, что партия не должна подменять Советскую власть, но лишь направлять ее деятельность».

Концептуальные предложения были направлены на радикальную корректировку государственного устройства и управления на основе усиления роли партии, развития исторического творчества трудящихся, которое играло роль решающего фактора общественного развития и становления государственного управления советского типа. Реализация этих предложений, вызвавших общепартийную дискуссию по вопросам реорганизации Рабкрина, происходила в условиях образования СССР.

30 декабря 1922 г. открылась новая страница в истории российского государственного управления. РСФСР вошла добровольно на равных основаниях с БССР, ЗСФСР, УССР в единый Союз Советских Социалистических Республик. Первый съезд Советов СССР утвердил в основном Декларацию и Договор об образовании СССР, передал ввиду их чрезвычайной важности в союзные республики на дополнительное рассмотрение, поручил ЦИК Союза ССР учесть мнения республик, ввести документы в действие и представить их очередному съезду Советов. Образование СССР на основе советского интеграционизма – яркий акт развития российской государственности.

Советские государства объединились добровольно в союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность во враждующем мире, расколотом на два лагеря, и внутреннее хозяйственное преуспеяние, и свободу национального развития народов. На то была воля народов, выраженная съездами Советов четырех государств.

Особенности государственного управления теперь были обусловлены тем, что новый (союзный) тип советского федерализма воплотил многолетний интеграционный процесс, стал поражением национального сепаратизма, обеспечил государственный суверенитет объединившихся субъектов, сохранивших право свободного выхода из Союза, свои конституции, органы власти и управления, бюджеты, право приостанавливать на своей территории распоряжения СНК СССР; опротестовывать, не приостанавливая действия, декреты и постановления союзного правительства или печатать не только республиканские, но и союзные документы на общеупотребительных в республиках языках.

Через 13 месяцев Второй съезд Советов утвердил одобренную республиканскими съездами новую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно ей новая Конституция РСФСР. Характерной чертой советского государственного управления явилось то, что процесс его становления с самого начала (1918 г.) развивался на конституционной основе.

Значительной была территориальная сфера союзной власти и управления. Четко определены предметы ведения Всесоюзного съезда, ЦИК, его Президиума, СНК, Верховного суда, объединенного государственного политического управления, функции, структура общесоюзных и объединенных (впоследствии союзно-республиканских) наркоматов, их количество, порядок функционирования, статус наркомов, коллегий.

В главу вторую вошли статьи о суверенитете союзных республик, которые сохранили за собой все атрибуты независимости в делах внутреннего самоуправления, имели свои Конституции, территории, органы власти и управления, правовую систему, гражданство в составе единого союзного гражданства. Пропорционально населению каждой республики съезд Советов избрал соответствующее количество членов в палату ЦИК (Союзной Совет). Совет Национальностей (вторая палата ЦИК) образовался из равного количества представителей союзных и автономных республик, автономных областей. За каждой союзной республикой было сохранено право свободного выхода из Союза, а соответствующая статья 4, где зафиксировано это право, могла быть изменена, ограничена или отменена при согласии всех республик, входивших в СССР.

Конституция СССР стала принципиальной основой организации государственного управления в Союзе и его субъектах, их равноправие, принципы демократического централизма.

Новая Конституция РСФСР, принятая Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г., исходила из концепции единого союзного конституционного пространства, была построена на принципах федерализма, учла первый российский конституционный опыт 1918 – 1925 гг., опиралась на равенство России с другими республиками, на государственную собственность; имела подробные разделы об экономическом строе, автономных республиках, областях, системе органов власти, управления, их задачах, функциях, организации, взаимоотношениях с органами Союза и других союзных республик. Подробно зафиксированы положения о компетенции органов власти и управления субъектов РСФСР.

В соответствии с новыми конституционными основами была проведена кодификационная работа, создано и уточнено республиканское законодательство, опираясь на которое, управленческие структуры развернули работу в рамках огромного союзного государства.

Относительно быстро построен новый союзный «этаж» системы государственной власти и управления, постоянно совершенствовались его взаимоотношения с республиканскими структурами, которые подстраивались под союзные, учреждаемые в основном по образцу республиканских и за счет их кадрового состава. Проведена «коренизация» местного управления, аппарат которого формировался из лиц коренных национальностей. На их языках осуществлялось и местное делопроизводство.

Создаваемая система государственного управления воплотила конституционность, народный характер, единство советской власти и управления, подотчетность трудящимся через подконтрольность органов исполнительной власти и при верховенстве органов законодательной власти.

Принципиальные вопросы становления системы государственной власти и управления, статуса ее отдельных структур рассматривались предварительно съездами партии, пленумами ЦК, его политическим и организационным бюро, секретариатом, Центральной контрольной комиссией, местными партийными инстанциями, обсуждались на съездах советов, сессиях его президиума и

правительства, которые и принимали решения. Стало традиционным принимать на основе докладов специальные развернутые постановления «по вопросам советского строительства».

III съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (13 – 20 мая 1925 г.) признал важнейшей задачей приведение методов руководства и административного управления в соответствие с новыми условиями с тем, чтобы советы стали «на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства», обеспечили хозяйственный рост страны, дальнейший подъем культурной и политической активности масс. Решающим условием названо вовлечение самих трудящихся в советское строительство, развитие самодеятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок. Только их участие в решении всех вопросов культурного и экономического развития являлось гарантией преодоления отрицательных сторон управления, громоздкой и технически нерациональной постановки его работы.

Становление нового управления тормозилось, по мнению съезда, такими остатками старой дореволюционной системы управления, как бюрократизм, волокита, административный произвол, бесхозяйственность, излишняя дороговизна, взяточничество, хищения, раздутая бумажная переписка.

Съезд определил программу налаживания качественного, эффективного управления, которая включала широкий спектр действий: неукоснительное проведение законов, оперативную информацию об управленческой деятельности, связь государственных органов с общественными структурами, отчеты должностных лиц перед избирателями, критику снизу любого органа управления, более точное разграничение имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения прав местного управления, подготовку квалифицированных управленцев из рабочих и крестьян, женщин и молодежи, развитие предварительной и деловой проработки вопросов, коллективности в органах управления без подмены их ответственными должностными лицами.

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов – Положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России).

Союзное центральное управление было представлено пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа; пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ, ВСНХ, центральное республиканское управление – а) пятью этими объединенными и б) республиканскими наркоматами: внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, ведавшими этими важными сферами совершенно самостоятельно.

Совершенствовался порядок взаимоотношений союзных и республиканских органов управления. Последние осуществляли как директивы соответствующих союзных структур, так и подчинялись своим ЦИК и СНК. Определилась в 20-е гг. XX в. тенденция «линейной» связи, ведомственной вертикальной подчиненности от союзных через республиканские к краевым, губернским, областным, окружным и другим местным органам управления, в составе которых

создавались соответствующие ведомственные структуры. Такой принцип функционирования усиливал единство, централизм управления по вертикали и был сопряжен с постепенным ограничением, сужением самостоятельности местного звена.

Специфическую роль играли союзный и республиканский наркоматы Рабкрина, их местные органы, опиравшиеся на свои первичные низовые звенья в виде ячеек содействия, имевшиеся во всех производственных коллективах, учреждениях и воплощавшие сочетание государственных и общественных начал, выборность и тесную связь с профсоюзными, кооперативными, молодежными и другими массовыми объединениями. Главная функция системы Рабкрина – совершенствование государственного аппарата, повышение эффективности управления. Рабкрин опирался на итоги исследовательской работы институтов, лабораторий, изучал и обобщал организацию труда и управления, формировал нормативы, технологию управленческого труда, функциональные параметры, структуру учреждений, методы и формы учета, отчетности, делопроизводства и др.

Рабкрин объединял научные и профессиональные кадры, специалистов по вопросам теории и практики государственного управления, политически активных рабочих и крестьян, проверял, контролировал все органы государственного и общественного управления на предмет правильного исполнения законов, выявления недостатков и, главным образом, предупреждения их путем совершенствования технологии управления.

Своеобразие соединения в Рабкрине партийного и государственного начал обеспечивалось тесной организационной связью двух различных органов: а) Председатель Центральной контрольной комиссии (ЦКК) ВКП (б), избираемый съездом партии, назначался наркомом РКИ, совмещал две должности; б) члены Президиума ЦКК входили в состав коллегии НК РКИ; в) члены ЦКК возглавляли отделы, управления и другие структуры Наркомата; г) проводились совместные заседания Президиума ЦКК и коллегии НК РКИ, где рассматривались вопросы советского управления и ни в коем случае партийного руководства, которые оставались компетенцией лишь ЦКК, а не РКИ.

Такое соединение государственного начала с партийным обеспечило высокий авторитет Рабкрину, обязательность его решений, чего так не хватало другим государственным структурам. Соединение обеспечивало совместную работу, но не поглощение одного органа другим, не было «единослитного» органа «ЦКК – РКИ». ЦКК сохранилась, функционировала как партийный орган, была ядром Рабкрина, отчитывалась на съезде партии о своей партийной, главным образом контрольной, работе и о совместной работе с Рабкрином по советской линии. Рабкрин сохранил статус государственного наркомата в составе правительства, его состав формировался в советском порядке, работал под руководством СНК, отчитывался перед ним. Соединение не смешивало функции двух органов, обеспечивало непосредственное партийное руководство, участие членов и структур ЦКК в работе государственного органа.

Рабкрин с помощью ЦКК способствовал рационализации государственного управления, повлиял на формирование объема и пределов функций, структуры

государственного аппарата сверху донизу на основе функционального и производственного принципов построения. Было проведено несколько кампаний по сокращению постоянно растущих штатов служащих, административных расходов, реализации режима экономии, налаживанию учета и отчетности в структурах управления. Формировался подлинно народный контроль за деятельностью аппарата управления. Рабкрин в 1923 – 1933 гг. стал яркой самобытной страницей в истории становления нового типа управления и социального контроля.

Характерной чертой нэповского реформирования управления в первой половине 20-х гг. XX в. являлась опора его на рост политического сознания, хозяйственной активности крестьянства. Бесправный в прошлом класс заинтересованно участвовал в советских органах власти, различных кооперативных объединениях, кредитных и иных товариществах, комитетах взаимной помощи. В стремлении реализовать свои демократические права крестьянство создавало местные крестьянские союзы, пыталось организоваться самостоятельно, полнее выражать свои политические и общественные интересы, создать Всероссийский крестьянский союз по опыту подобного союза 1905 – 1906 гг. Инициатива крестьян расширить рамки участия в управлении была отвергнута. ЦК РКП (б) признал «недопустимым и нецелесообразным легализацию крестьянских союзов», предложил меры по развитию активности крестьян в советах и кооперации. Повторившиеся вскоре в 1923 – 1924 гг. попытки создания Крестьянского союза или Союза хлеборобов ЦК партии рассматривал как антисоветские, кулацкие. В то же время экономическую инициативу крестьян стимулировала система мер, среди которых выделялись право аренды земли до 12 лет и найма рабочей силы в индивидуальных хозяйствах на определенных условиях, выхода из общины на хутора и отруба, замена натурального налога денежным, уменьшение его с дифференцированным учетом социального статуса и хозяйственной деятельности крестьянских дворов, учреждение единого сельскохозяйственного налога вместо множества различных повинностей; крестьянских кредитных товариществ и др.

Становление и деятельность системы государственной власти и управления на нэповской, союзной основе сопровождались кризисными проявлениями, обострением социальной напряженности в отдельные годы первого послевоенного десятилетия и стремительным восстановлением за 5 лет довоенного уровня народного хозяйства. Нэповский период укрепил предпосылки дальнейшей реконструкции экономики, власти, управления, разрешения и старых, и новых противоречий в жизни общества. В условиях форсированной индустриализации, острой нехватки средств, нараставшего сопротивления крестьянства тяжелеющему налоговому бремени, ускоренной коллективизации в элитных кругах власти, в системе государственного управления утверждается курс на свертывание нэпа, который вводился всерьез, надолго, но не навсегда, и замену его социалистическим наступлением. Новый курс, выработанный в острой идейно-политической внутрипартийной борьбе второй половины 20-х гг. XX в., обусловил тенденцию этатизма, возрастания преобразующей роли партии и государства, масштабным всеохватом сфер жизни

общества государственным управлением, которому придавались черты централизации, бюрократизации, командно-административной директивности, карательной репрессивности. Это находилось в рамках единой мировой тенденции этатизации (огосударствления), проявившейся ярко после экономического кризиса 1929 –1933 гг., когда в развитых странах усилились вмешательство государства в хозяйственные процессы, в экономику, общественную жизнь, его целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы. Государство встраивалось «в сам процесс общественного воспроизводства в качестве его важнейшего структурного звена».

Тема 5. Государственный аппарат и особенности государственного управления СССР в 1930 – 1980-е годы.

Лекция 5. Государственный аппарат и особенности государственного управления СССР в 1930 – 1980-е годы.

Государственное управление с конца 20-х гг. XX в. функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых заданий, которые нередко пересматривались произвольно в сторону увеличения под лозунгом за 10 – 15 лет достичь в промышленности того, на что развитым индустриальным странам потребовалось в свое время 100 – 150 лет.

Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствующих союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах. Ликвидированы были и областные промышленные бюро, объединявшие до 1929 г. СНХ нескольких губерний. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности, которые обеспечили быстрое развитие отраслей. Наркомтяжпром превратил свою отрасль в базовую для развития всего народного хозяйства. Наркомлегпром подтянул во второй пятилетке темпы этой отрасли к темпам тяжелой. Возникли и другие новые наркоматы путем реорганизации и разделения существовавших. Из Наркомата путей сообщения выделен НК водного транспорта, из Наркомзема – НК зерновых и животноводческих совхозов. НК труда упразднен, слит с ВЦСПС, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры. ВЦСПС приобрел необычный статус органа общественного управления, который руководил сферой организации труда.

Перестраивались структура, методы наркоматов в соответствии с изменившимися условиями и задачами. Каждый НК имел совет, не менее половины состава которого составляли представители местных органов управления и предприятий. Обеспечивалась ведомственность управления. На рубеже 20 – 30-х гг. XX в. во всех советских и хозяйственных органах внедрена функциональная система построения аппарата. Позднее ее заменили производственной и производственно-территориальной системами.

Характерно, что съезды Советов слушали и обсуждали отчеты не только СНК, но и отдельных НК, утверждали конкретные программы развития отраслей и деятельности всех органов отраслевого управления. Всесоюзный VII съезд Советов (1935 г.) наметил по отчетам наркоматов тяжелой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов широкую систему задач, требовавших от органов управления разносторонней и напряженной работы по развитию новых отраслей народного хозяйства. Президиум ЦИК, СНК контролировали работу наркоматов по выполнению решений съезда.

В системе управления утверждалась идеология развернутого наступления социализма, ограничения, вытеснения и ликвидации носителей старых укладов. Кулачество ликвидировано как класс, пострадало все зажиточное, в том числе середняцкое, крестьянство. Государственный пресс обрушен на единоличников, не желавших отказываться от своих хозяйств в пользу колхозов.

Местное управление развивалось и по мере изменения административно-территориального деления, районирования, упразднения губерний на рубеже 20 – 30-х гг. XX в., округов, образования областей на территориях краев, которые с 1924 г. являлись крупными административно-территориальными единицами. Заметным звеном местного управления стали и районные органы, возникшие вместо уездных тоже на рубеже 20 – 30-х и в последующие годы.

Личный состав органов управления в союзном и республиканских центрах, на местах формировался из грамотных специалистов, за счет рабочих и крестьян («выдвиженчество», «выдвиженцы»), ускоренного обучения их на различных курсах, рабфаках, в средних и высших учебных заведениях, что качественно изменило социальное происхождение и положение управленцев. Ускоренно и в ходе радикальной реконструкции общества создавались управленческая элита, советская бюрократия.

Союзное государственное управление пережило в 1923 – 1936 гг. процесс динамичного становления на конституционной основе и в условиях нэповского реформирования и контрреформирования, ускоренной индустриализации страны, коренного преобразования сельского хозяйства по инициативе сверху в виде ускоренной коллективизации с применением административно-насильственных методов, репрессирования «мироедского» и значительной части середняцкого слоев деревни.

Органы власти и управления испытывали острый дефицит образованных, компетентных специалистов-управленцев. Недостаток общей и политической культуры основной массы трудящихся, советских служащих сказывался на качестве и эффективности управления, которые партийно-властная элита во главе с И.В. Сталиным пыталась компенсировать приданием государственному управлению жесткого командно-административного, карательно-репрессивного характера, что бюрократизировало управленческий аппарат, все явственнее ограничивало непосредственное участие широких масс трудящихся в управлении, отрывало управление от народа.

Сохранилась острота проблемы разделения функций государственных, хозяйственных, партийных структур и органов других общественных организаций. Руководящая сила общества, правящая ВКП(б) брали на себя не

свойственные политической партии управленческие административные и хозяйственные функции, вмонтировалась в систему государственной власти и управлению. Система Советов депутатов трудящихся училась государственной власти и управления методом проб, на собственном опыте и путях антикапиталистической модернизации, что сопровождалось не только достижениями, но и неизбежными издержками.

Государственное управление строилось и функционировало со второй половины 30-х гг. XX в. на новой конституционной основе. VII съезд Советов СССР (28 января – 6 февраля 1935 г.) постановил изменить Конституцию, внести изменения в направлении дальнейшей демократизации избирательной системы и уточнения социально-экономической основы Конституции, приведения ее в соответствие с новым состоянием общества.

Принятие Чрезвычайным VIII съездом Советов (5 декабря 1936 г.) нового Основного закона мотивировалось окончанием антикапиталистического переходного периода, построением основ социализма, единоукладной плановой экономики, утверждением общественной собственности на средства производства, безраздельной власти трудящихся при руководящей роли рабочего класса во главе с ВКП(б), ликвидацией эксплуатации человека человеком, людей труда – частным капиталом, безработицы, безграмотности, беспризорности, нищеты и др.

Существенно изменились социальная структура общества, социальный характер и состав рабочего класса, крестьянства, интеллигенции, национально-государственное строительство, система государственного управления, идеология и состав аппарата управления, правящего слоя и его элитной верхушки.

Конституционные основы управления развивали прежние, опирались на зафиксированные в Конституции СССР 1936 г. фундаментальные качественно новые устои: собственность на орудия и средства производства, система хозяйства, государство рабочих и крестьян, народная власть в лице Советов депутатов трудящихся снизу доверху, распределение продукции по принципу «от каждого по его способности, каждому по его труду», гарантированная обеспеченность права на труд, который является обязанностью и делом чести. Базовыми основами управления в сфере государственного устройства являлись добровольность объединения в союз равноправных республик, четкость распределения предметов ведения и полномочий союзных и республиканских органов власти и управления, суверенность союзных республик.

Конституция определила четко статус, полномочия, функции, структуру союзных и республиканских, а также местных органов государственного управления, права и обязанности, порядок взаимоотношений союзного и республиканских правительств, наркоматов, местных исполкомов, призванных управлять конкретной отраслью, порядок формирования органов управления Советами депутатов трудящихся, избираемыми впервые в отечественной истории путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании в одномандатных округах. Предусмотрены были права общественных организаций, обществ трудящихся выставлять кандидатов, обязанность

депутатов отчитываться перед избирателями о своей работе в органах власти и управления, законный порядок отзыва депутатов.

Участие трудящихся в органах власти и управления обеспечивалось гарантированными и равными правами на труд, отдых, материальную обеспеченность в старости и в случае болезни, потери трудоспособности на бесплатное образование от дошкольного до вузовского и медицинскую помощь. Основной закон гарантировал свободу слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, объединения в различные общественные организации.

Законодательно закреплена была и такая конституционная основа власти и управления, как роль ВКП(б), которая согласно ст. 126-й представляла собой руководящее ядро всех общественных и государственных организаций трудящихся. Сложившаяся реально, фактически эта основа породила своеобразную систему партийно-государственной власти и управления с приоритетной, диктаторской на практике ролью партии.

Зафиксированные в Конституции широкие права, свободы трудящихся, демократизация избирательной системы имели четкую социальную направленность, должны были обеспечить подлинно демократический характер формирования и деятельности органов государственного управления на благо народа, повышение его жизненного, культурного уровня. Объявлялись врагами народа (ст. 131) лица, покушающиеся на конституционные социальные устои, на общественную собственность – священную и неприкосновенную основу строя, источник его богатства и могущества.

Объявленные суверенными в конституционных пределах, союзные республики разработали по образцу и в соответствии с союзной свои конституции, отразившие как общие, так и особенные черты республиканского управления. Автономные республики приняли свои конституции. На основе новых конституций перестраивалась система государственной власти и управления, что происходило в рамках официально объявленного курса демократизации.

Прежде всего были избраны Верховные советы СССР (12 декабря 1937 г.), союзных и автономных республик (июнь 1938 г.), краевые, областные, окружные, районные, городские, поселковые, сельские советы депутатов трудящихся – высшие и местные законодательные органы власти. Впервые не было ограничений избирательного права, разных норм представительства от городского и сельского населения, открытого голосования и списками. Реализовано конституционное право всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании, по два месяца продолжались избирательные кампании, выдвигались и обсуждались кандидаты в депутаты по территориальным избирательным округам. Все они представляли блок коммунистов и беспартийных.

Выборы прошли празднично, отличались высокой активностью избирателей. Среди 1143 депутатов Верховного Совета СССР было 870 членов и кандидатов в члены партии, 460 рабочих (42%), 337 крестьян (29,5%), 326 служащих и интеллигенции (28,5%), 180 женщин, представители более 50 народностей

страны. Среди 1 281 008 депутатов местных советов было 878 тыс. беспартийных, 402 тысяч членов и кандидатов в члены партии, 422 279 женщин. На первых сессиях были сформированы президиумы союзного, республиканских верховных советов, советы народных комиссаров, исполнительные комитеты, созданы структурные подразделения, обновлены все органы государственного управления, что означало демократическую реформу всей политической системы. Внимание органов власти и управления сосредоточено на выполнении заданий третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства (1938 – 1942 гг.).

В соответствии с новой Конституцией СССР изменилось правовое обеспечение государственного управления. 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., считавшийся многие годы своеобразной колхозной конституцией.

Непрерывно увеличивались масштабы, объемы государственного управления, конкретизировались функции его органов, создавались новые звенья в связи с усложнившими социально-экономической и культурной сферами жизни, совершенствовалось отраслевое управление, прежде всего в промышленности, строительстве, культуре, народном образовании, военном комплексе.

Из Наркомтяжпрома выделились наркоматы оборонной промышленности (декабрь 1936 г.), машиностроения (август 1937 г.), из Наркомата электростанций и электропромышленности – Наркомат электропромышленности (апрель 1939 г.), создан Наркомат по строительству (май 1939 г.), который возглавил управление огромным строительным производственным комплексом за счет внутригосударственных капитальных вложений без каких-либо иностранных инвестиций. Возникновению, развитию и специализации новых базовых отраслей способствовало образование наркоматов нефтяной и угольной промышленности на базе Наркомата топливной промышленности. Возникновение двух десятков промышленных наркоматов усилило государственное управление бурно развивающейся индустриализацией страны; механизацию, машинизацию процессов в различных секторах экономики. Обеспечено управление новыми машиностроительными отраслями (авто-, авиа-, тракторо-, комбайно-, станкостроение и др.), что способствовало созданию новой структуры промышленности, отвечающей потребностям индустриальной цивилизации.

В организации управления усиливались общесоюзные начала, централизация, бюрократизация, роль административно-штатного персонала, укрепилась дисциплина исполнения, повышалась ответственность за реализацию «директив партии и правительства». Огосударствление управления охватило сферы науки и искусства.

Резко возросли объем, параметры государственного управления, роль его союзных органов и исполнительного, раздробленного по ведомствам контрольного аппарата, численно рос управленческий аппарат, который

становился все более громоздким, многоступенчатым («многозвенным»), увлекавшимся отчетами, запретами, указаниями, циркулярами и другими формами чиновного бюрократического творчества. Исполнительный аппарат становился главным звеном управления, послушным инструментом правящей верхушки, действовал директивно, жестко, преследовал зачастую свои аппаратные интересы в ущерб управляемым объектам.

В сфере военного управления штаб РККА был преобразован в Генеральный штаб (1935 г.), создан Наркомат Военно-Морского Флота (1937 г.), учреждены главные Военные советы РККА и ВМФ (1938 г.), увеличено число военных округов и окружных военных советов, восстановлен институт военных комиссаров, введены персональные военные звания для командиров, принята личным составом 23 февраля 1939 г. присяга по новому тексту, начал действовать Закон о всеобщей воинской обязанности (1 сентября 1939 г.). Усилилось партийное руководство, созданы отделы по военной работе в республиканских, краевых, областных, окружных, городских и районных комитетах ВКП (б).

Комплексно укреплялась во всех отраслях управления трудовая дисциплина, установлены административные взыскания за опоздания на работу и прогулы (28 декабря 1938 г.), введены единые трудовые книжки (январь 1939 г.), проведена всесоюзная перепись населения (январь 1939 г.), что способствовало учету трудовых ресурсов.

Перестроены судебная система, прокуратура. Органом судебного управления стал новый Наркомат юстиции, который проводил и кодификацию законодательства. Правоохранительная система призвана была обеспечить соблюдение новой Конституции, законов всеми организациями, учреждениями, должностными лицами, гражданами, карать преступников, исправлять и перевоспитывать их, предотвращать преступления во всех сферах общества, в том числе и в управлении.

На основе ст. 126 Конституции СССР утвердилась официально практика совместных решений государственных и партийных органов на всех этажах управления. И ранее существовала такая практика, но теперь партия консолидировала властные и управленческие структуры. Все больше и больше государственных решений принималось совместно с партийными органами, а «партийные решения приобретали фактически характер нормативных актов», воспринимались государственными органами как обязательные для них.

Своеобразно применялся общемировой принцип назначения на ответственные должности доверенных лиц. В истории российского государственного управления он трансформировался в номенклатурный принцип партийного руководства всеми структурами государственного управления. Обусловлено было это многими факторами, в том числе преобладанием долгое время в государственном аппарате специалистов, чиновников досоветского прошлого, нехваткой новых управленцев, стремлением правящей партии организовать четкую работу государственного аппарата управления, усилить его ответственность и эффективность. Партийные инстанции в соответствии с принципом «Кадры решают все» активно и целенаправленно формировали

персональный состав органов власти и управления. С их согласия назначались партийные и беспартийные кадры на государственные и общественные посты. Составлялись списки номенклатурных должностей. Номенклатурный принцип обеспечил партийное управление страной. К концу 30-х гг. XX в. он охватил выборные органы власти, всю систему государственного и общественного управления, хозяйственные должности. При этом он порождал должностную чехарду, партийную деспотию, безответственность кадров перед государственными органами, трудящимися. Вследствие этого Советы были властью для трудящихся через партийно-государственную администрацию, в руках которой все больше и больше концентрировались власть и управление, что противоречило демократической природе Советов и системы управления, отраженных в Конституции СССР. Участие широких масс трудящихся в управлении становилось формальностью, прикрывавшей диктат партийно-государственной бюрократии. От аппарата управления в первую очередь стала зависеть во многом судьба рядового человека – труженика. Аппаратная бюрократия охватывала все более тотально основные сферы жизни, повсеместно утверждался аппаратно-бюрократический централизм. В стране, где Советы возникли, утвердились как высшая форма демократии, сформировалась диктатура властной корпорации, одного лица, ставших над народом, государством, партией.

Демократические основы государственного управления, заложенные в Основном законе страны, были реализованы не полностью и с извращениями, что произошло в конкретной международной и внутренней исторической ситуации, было обусловлено многими факторами объективного и субъективного характера.

Функционировавшая между двумя мировыми войнами в 20 – 30-е гг. XX в. советская система государственного управления переживала процесс становления, перманентной реконструкции, обусловленной послевоенным и послеинтервенционистским кризисом, нэповским реформированием, образованием СССР, принятием двух конституций СССР и двух новых конституций РСФСР. Она отразила экстремальность, напряженность исторически короткой межвоенной паузы, форсированность антикапиталистической реконструкции общества при фронтальном противодействии развитых индустриальных стран, отсутствии сколько-нибудь заметных внешних инвестиций, необходимости срочно ликвидировать экономическую и культурную отсталость России. Система государственной власти и управления новой России оказалась под прессом жесткого политического и социально-экономического давления западных стран.

Об эффективности строившейся системы государственного управления свидетельствуют исторический скачок, совершенный страной за два десятилетия, вступление в индустриальную цивилизацию, превращение по объему и структуре производства в первую в Европе и вторую в мире промышленную державу, переход к качественно новому обществу, которое на уровне самооценки объявлено социалистическим. Соответственно социалистической моделью развития объявили систему власти и управления.

Курс на социализм, на демократизацию общества, власти, управления воплощен в масштабных достижениях цивилизационного характера, которые вошли в мировую историю XX в., определяли во многом характер развития мировой цивилизации. Государственное управление было приспособлено к потребностям гигантской модернизации, которая создала за 20 лет могучий потенциал, бастион цивилизации, достаточный для разгрома фашистской Германии, вознамерившейся уничтожить Россию (СССР) как препятствие на пути к мировому господству.

В советском государственном управлении 20 – 30-х гг. XX в. проявились характерные для него основные черты, в том числе республиканская сущность, федерализм в сочетании с унитаризмом, конституционность основ управления, представительство снизу доверху трудящихся – главный источник власти и управления, единство власти и управления, законодательной и исполнительной вертикалей, подотчетность и подконтрольность последней первой, сочетание государственных и общественных начал, связь органов государственного управления с профсоюзными, молодежными, кооперативными и другими общественными организациями и массовыми добровольными обществами; определяющая роль правящей коммунистической партии, статус которой закреплен конституционно в качестве руководящего ядра общественных и государственных организаций, что обусловило партийно-государственную природу управления, новаторство и динамизм, постоянное развитие на основе творческих поисков, учете отечественного и мирового опыта, научной организации труда и управления; плановость с учетом текущей ситуации, ресурсов, ближайших задач и долговременных перспектив; сочетание планово-административных и планово-экономических методов управления, его централизация и бюрократизация.

В 30-е гг. XX в. деформировались принципы советского управления. Сказались низкий уровень общей, политической, управленческой культуры, идеологический и партийный монополизм, культ личности, авторитарность партийно-государственной элиты, оторванность ее от народа, отчуждение его от власти и управления. Утвердились в управлении воля высшего должностного лица, власть административно-исполнительного, чиновно-бюрократического аппарата, предельная концентрация полномочий в руках узкого круга должностных лиц, всевластной партийно-государственной верхушки, тотальное подчинение интересов личности своеобразно толкуемым интересам государства. Все это повлияло отрицательно на качество государственного управления. Ограничивалась советская демократия, нарушалась законность, принижалась роль суда, прокуратуры, имели место правовой, судебный и внесудебный произволы, массовые репрессии, отчего пострадали многие невинные люди, в том числе и члены ВКП (б), работники государственного, общественного управления, специалисты народного хозяйства, культуры, науки, искусства и др., что стало трагической страницей истории управления.

Государственное управление функционировало по-особому в 1939 – 1941 гг. применительно к начавшейся второй мировой войне, в 1941 – 1945 гг. – Великой Отечественной войне и в послевоенные годы. В каждый из трех периодов

проявились как имманентно присущие советскому государственному управлению основные черты, так и особенности, обусловленные необычной и быстро менявшейся конкретно-исторической ситуацией. Переживавшей процесс становления на основе Конституции СССР 1936 г. системе управления предстояло выдержать проверку на жизнестойкость, способность перестраиваться и функционировать в соответствии с международной и внутренней обстановкой.

Вторая мировая война качественно изменила условия деятельности органов государственного управления Советского Союза. Реальная угроза быть втянутым в эту войну вынудила изменить приоритеты, задачи, методы и структуру системы управления по реализации внутренней и внешней политики. Внимание органов управления было переключено с задач социального преобразования и развития общества на вопросы укрепления обороноспособности страны. Законом о всеобщей воинской обязанности (1 сентября 1939 г.) закреплен кадровый принцип построения РККА. Расходы на ее содержание увеличены в 3,5 раза за три года. Численный состав армии вырос в 5 раз за 5 лет и составил свыше 5 млн. человек к 22 июня 1941 г.

В контексте разгоравшейся Второй мировой войны милитаризуется управление страной. 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 сверху донизу. ВКП (б) берет на себя все больше административных и хозяйственных функций, превращается в монопольный субъект государственной власти и управления. Происходят деформирование ее идейной роли, обюрокрачивание. Партийное руководство сливается с государственным управлением, формируется партийно-советское управление. На управленческие партийные и государственные кадры отрицательно действовали культ личности, репрессии.

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, существовавшую до 1956 г. Присоединение территорий Литвы, Латвии, Эстонии, Западной Белоруссии, Западной Украины, Бессарабии, Северной Буковины сопровождалось формированием новых органов государственного управления, реконструированием системы центральных органов власти. Парламенты преобразованы в верховные советы, кабинеты министров – в совнаркомы, вместо должностей президентов образованы коллективные президиумы верховных советов.

Хотя правоотношения в новых республиках ставились на основу советского законодательства, в их конституциях имелись отличия от Конституции СССР. В Прибалтике допускались мелкие частные и промышленные торговые предприятия. В Молдавской ССР было разрешено существование частного сектора в виде единоличных крестьян, ремесленников, кустарей, мелких

промышленных и торговых предприятий, что обусловило и особенности государственного управления.

Усиливалось общесоюзное централизованное начало во всей системе государственного управления. В связи с продолжавшимся разукрупнением и специализацией наркоматов приняты меры по улучшению руководства хозяйственными ведомствами. 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, по машиностроению, по оборонной промышленности, по топливу и электрохозяйству, по товарам широкого потребления, по сельскому хозяйству и заготовкам. Эти советы имели право давать обязательные распоряжения наркоматам соответствующего профиля и фактически руководили ими. В состав каждого совета входили 3 – 5 человек во главе с заместителем Председателя Совнаркома.

Расширение бюрократического аппарата вызывало необходимость совершенствовать политический контроль над ним. Осуществляющий эту функцию Наркомат внутренних дел был ранее отягощен не свойственными ему функциями. В его ведение переданы управление шоссейными и грунтовыми дорогами, управление государственной съемки и картографии, переселенческое дело. В связи с усилением репрессивных функций и расширением объема работы НКВД в феврале 1941 г. разделен на два наркомата: Народный комиссариат внутренних дел и Народный комиссариат государственной безопасности, который руководил в связи с обострением международной обстановки и внешней разведкой.

В целях установления строжайшего контроля над расходованием денежных средств, материальных ценностей и проверки исполнения постановлений правительства 6 сентября 1940 г. создан Наркомат госконтроля СССР. Ему переданы функции Комиссии советского контроля и Главного военного контроля, предоставлено право давать обязательные указания учреждениям и предприятиям, налагать дисциплинарные взыскания на их руководителей за неисполнение решений правительства, производить денежные начеты и привлекать к судебной ответственности лиц, виновных в бесхозяйственности. Во всех наркоматах создавались контрольно-инспекторские группы. Положение о Наркомате госконтроля не предусматривало привлечения трудящихся к контрольной деятельности. Ее осуществляли профессиональные контролеры-ревизоры, четко обозначилась дальнейшая бюрократизация контрольных органов, всей системы социального контроля.

Заботы государственного управления сосредоточивались на укреплении трудовой, производственной дисциплины. Президиум Верховного Совета СССР принял ряд указов по упорядочению работы наркоматов, всех государственных учреждений, промышленных предприятий, усилению ответственности служащих, рабочих, руководителей учреждений и предприятий за качество работы, соблюдение дисциплины.

Изменено военное управление постоянно растущей и перестраивающейся армией, созданы новые и реорганизованы прежние структуры, упорядочены их

функции, укреплены единоначалие и дисциплина в армии. Дисциплинарный устав 1940 г. восстановил штрафные части. Извлекая уроки из Финской кампании (30 ноября 1939 г. – 12 марта 1940 г.), советское руководство обратилось к опыту дореволюционной русской армии. Президиум Верховного Совета СССР Указом от 12 августа 1940 г. «Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-Морском Флоте» отменил институт военных комиссаров. 7 мая 1940 г. было объявлено о восстановлении генеральских и адмиральских званий. За один месяц свыше тысячи военачальников стали генералами и адмиралами. Несколько ослабла апологетика опыта гражданской войны, и на руководящие должности в Вооруженных Силах выдвинуто немало относительно молодых людей: начальник Генерального штаба РККА с августа 1940 г. по февраль 1941 г. генерал армии К.А. Мерецков (43 года), нарком Военно-Морского Флота Н.Г. Кузнецов (34 года), командующий Военно-Воздушными Силами генерал П.В. Рычагов (29 лет) и др. Средний возраст командиров полков составил 29 – 33 года, командиров дивизий – 35 –37 лет, командиров корпусов и командующих армиями – 40 – 43 года, что отразило курс на омоложение комсостава, выдвижение профессионально подготовленных военачальников и должно было как-то компенсировать ослабление комсостава вследствие репрессий.

Перестроена организация высшего военного управления. В мае 1940 г. наркомом обороны СССР назначен 45-летний маршал С. К. Тимошенко. Проверка военного ведомства выявила вопиющие недостатки, «промахи» получившего отставку «героя гражданской войны» К.Е. Ворошилова, возглавлявшего НКО СССР 15 лет. В акте о приеме НКО новым наркомом С.К. Тимошенко было отмечено 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. Ежегодные выпуски из военных училищ не обеспечивали создания необходимого кадрового офицерского потенциала для роста армии, образования резервов и другого кадрового потенциала.

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 Г.К. Жуков, занимавший до этого пост командующего Киевским военным округом, его заместителем – К. А. Мерецков. Утверждены командующие войсками военных округов, в том числе Западного особого ВО – Д. Г. Павлов, Прибалтийского ОВО – Ф.И. Кузнецов, Ленинградского ВО – М.М. Попов, Одесского – М.Т. Черевиченко, Киевского ОБО – М.П. Кирпонос. Главное управление ВВС РККА возглавил П.Ф. Жигарев.

9 апреля 1941 г. реорганизован созданный еще в 1937 г. Комитет Обороны, которому придан статус чрезвычайного органа управления с конкретно определенными функциями. Состав Комитета сокращен до 5 человек. В него вошли К.Е. Ворошилов (председатель), И.В. Сталин, А. А. Жданов (заместитель Председателя), С.К. Тимошенко, Н.Г. Кузнецов.

Усилилось внимание к проблемам организации Красной Армии, оснащению укрепленных районов, развертыванию производства вооружений, увеличению выпуска самолетов, танков, артиллерии, военного судостроения.

Наряду с частичной милитаризацией, дальнейшей централизацией, бюрократизацией усилены командно-административные методы, репрессивно-карательные функции управления, сужена гласность, увеличена секретность всех звеньев управленческой системы. Эти и другие парадоксальные особенности отразили степень изменения государственного управления применительно к нарастающей опасности войны для СССР. Сделано немало, но далеко не все, что и определило как плюсы, так и минусы подготовки страны к участию в войне. Они сказались решающим образом на катастрофических неудачах первого периода Великой Отечественной войны, когда обнаружились серьезные ошибки, преступные просчеты руководства как в вопросах о возможных сроках фашистского нападения, так и в степени готовности к нему страны, системы государственной власти, управления, адекватности советской военно-стратегической доктрины геополитическим интересам и конкретно-исторической международной и внутренней ситуации.

Нападение фашистской Германии 22 июня 1941 г. на Союз Советских Социалистических Республик положило начало четырехлетней трагедии советского народа, жестокому, не виданному в истории тяжелому испытанию общественного строя, государственной власти и управления. Война изменила все, создала катастрофические условия. Неизмеримо возросла ответственность всей системы власти и управления за судьбы многомиллионного советского народа, государства. Правительство – высший распорядительный и исполнительный орган управления – призвало всех в первый же день войны сплотиться, организоваться во имя защиты Отечества и победы над фашизмом.

В директиве 29 июня 1941 г. о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков правительством и ЦК ВКП (б) поставлена задача «быстро и решительно перестроить всю свою работу на военный лад».

Государство, его управление должны были стать сражающимися, овладеть соответствующим арсеналом, сыграть роль воюющего субъекта, «управлять войной». Оно должно было перестроиться на основе программы, которая предусматривала превращение страны в единый мобилизационный организм («Все для фронта, все для победы!»). В условиях ведения навязанной Гитлером войны, имевшей для СССР освободительный, отечественный характер, государственная программа отличалась социальным оптимизмом («Наше дело правое. Враг будет разбит, победа будет за нами!») и предусматривала наращивание усилий по решению ближайших, промежуточных и конечных задач.

Трудность заключалась в том, что до сих пор система государственного управления была ориентирована согласно Конституции СССР на мирный созидательный процесс и лишь в предвоенные годы частично трансформировалась применительно к условиям полыхавшей мировой войны. Теперь же пришлось одновременно воевать и перестраиваться форсированно, на

ходу, в военной обстановке, в условиях реально угрожавшей армии, государству, общественному устройству катастрофы.

Государственное управление приобрело такие специфические черты, как милитаризм, экстремальность, чрезвычайность, директивность и др. В зависимости от периодов Великой Отечественной войны менялись его основные задачи, направления, организационная структура, средства и формы функционирования, которые подчинены единой цели – разгромить фашизм, освободить страну от оккупантов-агрессоров, отстоять ее свободу и независимость, обеспечить ее послевоенную безопасность. Динамизм, адекватность государственного управления менявшимся условиям, потребностям проявились в его конкретности, четкости, оперативности, мобилизационной действенности, что во многом стало возможно благодаря его советской природе.

Удалось преодолеть временную заминку в функционировании различных уровней и звеньев управленческой системы, связанную с внезапностью, масштабностью фашистского нападения, стремительностью и широкой фронтальностью наступления, с необходимостью необычной перестройки власти и управления, всей жизни народа в тяжелых условиях начального периода 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.

Учет уроков Первой мировой войны, разгрома иностранной военной интервенции 1917 – 1920 гг., другого отечественного и мирового опытов позволил подчинить всю систему государственного управления решению военных задач, обеспечению единства тыла и фронта. Милитаризация управления проявилась не только в задачах, предметах воздействия, но и в функциях, организации, методах деятельности.

В основу управления, внутренней политики в целом также «положен принцип максимальной централизации политического, хозяйственного и военного руководства», что укрепило исполнительную вертикаль сверху донизу, придало директивность, оперативность, результативность ее функционированию. В рамках централизации усилены единство, своеобразное слияние совместной работы государственных и партийных органов под руководством последних. Монопольное положение в однопартийном государственном управлении способствовало концентрации полномочий, персонализации партией, ее аппаратом и лидерами управленческих функций.

Чрезвычайный характер придан всем звеньям управленческой системы как по вертикали, так и по горизонтали. Чрезвычайность управления проявилась по двум направлениям: 1) милитаризированные, максимально централизованные конституционные органы действовали в чрезвычайных условиях, выполняли чрезвычайные функции, применяли чрезвычайные методы, добивались чрезвычайных результатов; 2) создана система чрезвычайных, неконституционных, с особыми полномочиями органов, функционировавших на чрезвычайной, не предусмотренной Конституцией СССР, нормативно-правовой

основе. «В какой-то мере идею правомерности и необходимости создания чрезвычайных органов подпитывало то обстоятельство, что во время Великой Отечественной войны чрезвычайные органы работали действительно весьма результативно».

Основными чрезвычайными органами являлись Ставка Главного командования, замененная Ставкой Верховного командования (СВК), Государственный Комитет Обороны (ГКО), областные и городские комитеты обороны, Совет по эвакуации, Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности, Управление по делам эвакуации при СНК СССР и местные республиканские, краевые, областные управления, эвакопункты на железных дорогах, речных портах, комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии, Комитет по разгрузке транзитных грузов, Транспортный комитет и др. Они создавались в связи с чрезвычайной необходимостью, действовали, видоизменялись в меру осознанной потребности, без какого-либо предварительного довоенного плана, но по итогам коллективного обсуждения тогда же разработанных проектов, оформлялись соответствующим законодательным порядком без изменения Конституции СССР. Учреждались соответствующие должности, аппараты, вырабатывалась в творческих поисках технология чрезвычайного управления.

Особые функции приданы были образованной 2 ноября 1942 г. Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников, деятельность которой высоко оценена Международным военным трибуналом (г. Нюрнберг).

Экстремальность первых недель войны обусловила импровизационный характер создания чрезвычайных органов. 23 июня 1941 г. образована Ставка Главного командования (СГК). Это первый внеконституционный чрезвычайный орган управления, созданный в военное время. Председателем назначен нарком обороны маршал С.К. Тимошенко. Назначение его председателем соответствовало компетенции Ставки: в ее функции входило стратегическое руководство вооруженными силами. При Ставке существовал институт постоянных советников из 13 человек.

Особенности состава и структуры Ставки породили ряд проблем в ее деятельности. Громоздкость (20 человек) не позволила Ставке ни разу собраться в полном составе, тем более, что часть военачальников сразу отбыла на фронты. Требовалось привести состав и структуру Ставки в соответствие с реалиями властных отношений того времени.

10 июля 1941 г. СГК упразднена и создана Ставка Верховного командования под председательством И.В. Сталина, который 8 августа стал именоваться Верховным Главнокомандующим. К этому времени стали ясеными беспрецедентный масштаб бедствия, обрушившегося на страну, и целесообразность концентрации властных полномочий в руках ее фактического руководителя.

В военное время продолжала развиваться наметившаяся ранее тенденция наделять номинальные государственные структуры (в том числе вновь

создаваемые) реальными властными полномочиями, которыми располагало руководство правящей партии. Еще 6 мая 1941 г. Секретарь ЦК ВКП (б) И.В. Сталин занял пост Председателя Совета Народных Комиссаров СССР, соединив традиционно разделенные партийную и государственную власти. 19 июля он назначен и наркомом обороны.

Экстремальная обстановка диктовала необычные подходы к организации управления. Поиск спасительных действенных мер по избавлению страны от реально угрожавшей катастрофы привел к созданию 30 июня 1941 г. Государственного Комитета Обороны (ГКО) СССР.

Совместным постановлением Президиума Верховного Совета и СНК СССР, ЦК ВКП (б) создан ГКО СССР, определены его государственный статус, характер, функции, состав. Особенности его в том, что он наделен неограниченными полномочиями, объединил государственные, партийные, общественные начала управлений, стал чрезвычайным и авторитетным органом власти и управления, возглавил вертикали советского, партийного, всего гражданского управления сражавшегося государства. Возглавил ГКО Председатель СНК СССР, секретарь ЦК ВКП (б) И.В. Сталин, что означало высшую степень централизации управления, сосредоточения, совмещения его различных форм в руках одного должностного лица. Члены ГКО представляли высшее партийное и государственное руководство, составляли узкий состав ПБ ЦК ВКП (б), которое рассматривало предварительно, предлагало проекты решений по всем важнейшим вопросам государственной жизни, власти и управления. Образование ГКО придало фактически легитимность решениям Политбюро, куда входили приближенные к И.В. Сталину лица.

Члены ГКО в дополнение к своим прежним большим полномочиям получили неограниченные права с целью повышения эффективности конкретных отраслей управления.

Совместное Постановление Президиума Верховного Совета и Совнаркома СССР, ЦК ВКП(б) обязало всех граждан, все государственные, военные, хозяйственные, партийные, профсоюзные, комсомольские органы беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО СССР, которым придана сила законов военного времени.

Чрезвычайный орган работал по-чрезвычайному. ГКО не имел регламента работы, собирался нерегулярно и не всегда в полном составе. 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 теми членами ГКО, которые курировали соответствующие ведомства. Наркомы и военачальники в своих воспоминаниях отмечают, что процедура принятия решений была упрощена до предела, поощрялась инициатива ответственных лиц, обеспечивался деловой характер работы ГКО. Поскольку высшие руководители страны одновременно входили в состав ГКО, Политбюро, Ставки, Совнаркома, то их решения оформлялись зачастую как директивы и постановления того или иного органа управления в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Маршал Г.К. Жуков вспоминал, что не всегда можно было определить, на заседании какого органа он присутствовал. Работу же ГКО он характеризовал

так: «На заседаниях ГКО, которые проходили в любое время суток, как правило, в Кремле или на даче И.В. Сталина, обсуждались и принимались важнейшие вопросы».

Особенностью деятельности ГКО было и отсутствие собственного разветвленного аппарата. Руководство осуществлялось через аппарат органов государственного управления, партийных комитетов. В важнейших отраслях народного хозяйства действовал институт уполномоченных ГКО, которые сплошь и рядом являлись одновременно представителями ЦК ВКП (б), что обеспечивало им неограниченные права. Уполномоченные были также во всех союзных и автономных республиках.

На местах в наиболее стратегически важных регионах формировались и действовали областные и городские комитеты обороны.

Эти местные чрезвычайные органы обеспечивали единство управления в условиях чрезвычайного положения, создавались решением ГКО, руководствовались его постановлениями, решениями местных партийных и советских органов, военных советов фронтов и армий. ГКО учредил такие органы почти в 60 городах Подмосковья, Центра, Поволжья, Северного Кавказа и с 1942 г. в крупных городах Закавказья. Они объединяли гражданскую и военную власти в городах, которые находились в зоне боевых действий и вблизи линии фронта или входили в радиус действия вражеской авиации, а также там, где базировались корабли военно-морского и торгового флотов. В состав их входили первые должностные лица партийных, государственных органов управления, военные комиссары, коменданты гарнизонов, начальники управлений НКВД. Они были тесно связаны с военным командованием, а их представители одновременно являлись членами соответствующих военных советов. Не имея своего штатного аппарата, как и ГКО в центре, городские комитеты обороны опирались на местные партийные, советские, хозяйственные, общественные органы. При них существовал институт уполномоченных, создавались оперативные группы для срочного решения вопросов, широко привлекался общественный актив.

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. «Создать Совет. Обязать его приступить к работе», – гласило соответствующее постановление. Такая лаконичность в сочетании с отсутствием регламента работы открывала широкий простор инициативе. 16 июля 1941 г. в Совет введены М.Г. Первухин (заместитель председателя), А.И. Микоян, Л.М. Каганович, М.З. Сабуров, В.С. Абакумов. Совет действовал как орган при ГКО, имел в своем составе уполномоченных ГКО. Дополнительно в октябре 1941 г. образован Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности. В конце декабря 1941 г. вместо обоих названных органов создано Управление по делам эвакуации при СНК СССР, соответствующие управления в республиках, краях и областях, эвакопункты на железных дорогах.

Подобными чрезвычайными органами стали также Комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии, Комитет по

разгрузке транзитных грузов, Транспортный комитет. Последний образован при ГКО 14 февраля 1942 г. В его обязанности входили планирование и регулирование перевозок на всех видах транспорта, координация их работы, выработка мероприятий по улучшению материальной базы. Об эффективности руководства транспортной системой свидетельствовал начальник управления военных сообщений, а с декабря 1944 г. Нарком путей сообщения И.В. Ковалев: в годы войны не было ни одного крушения поездов по вине железнодорожников и ни один воинский эшелон не уничтожен вражеской авиацией в пути следования.

Своеобразными функциями обладало созданное 8 декабря 1942 г. при ГКО СССР оперативное бюро, которое контролировало все наркоматы оборонного комплекса, составляло квартальные и месячные планы производства, готовило для председателя ГКО проекты соответствующих решений.

ГКО и другие органы высшего управления уделяли максимум внимания военно-организационной системе, изменяли во время войны структуру, состав военного руководства, восполняли убыль командного состава, помогали Ставке Верховного главнокомандования, Генеральному штабу РККА, управлениям НКО, ВМФ, командованию стратегических направлений и фронтов. Налажено управление всеми структурами вооруженных сил, упорядочено командование фронтами, армиями, соединениями и оперативными объединениями в составе фронтов, корпусами, дивизиями, бригадами, полками и т.д.

С 15 июля 1941 г. по 9 октября 1942 г. во всех частях РККА и на кораблях ВМФ функционировали институт военных комиссаров и политруков в ротах. В отличие от комиссаров периода иностранной военной интервенции и гражданской войны военные комиссары 1941 – 1942 гг. не обладали правом контроля командного состава, но нередко многие из них вмешивались в действия военачальников, что подрывало единоначалие, создавало в военном организме состояние двоевластия. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1942 г. отмена института военных комиссаров мотивирована тем, что он выполнил возложенные на него задачи. Тогда же введен институт заместителей командиров по политической работе (замполитов), всю войну и после нее выполнявших при военачальниках функции идеологического и политического воспитания постоянно обновлявшегося личного состава.

В связи 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 народных мстителей оружием, боеприпасами, средствами связи, обеспечивал медицинскую помощь, наладил взаимную информацию, провел в Москве совещания партизанских командиров, помог подготовить и провести глубокие рейды партизанских соединений по тылам немецко-фашистской армии и др. ЦШПД работал совместно с руководителями подпольных советских, партийных, комсомольских органов на временно оккупированной территории. Управление массовым партизанским движением из единого центра оказалось особенно

эффективным при освобождении советской территории в 1943 – 1944 гг. Государственное управление военной сферой приобрело не только приоритетное значение, но и всеобъемлющий характер, новые функции, осуществлялось на основе законов военного времени, чрезвычайными методами, обеспечивало интенсивное военное строительство, качественно новый уровень военно-организаторской работы, победное в конечном итоге, хотя и с отдельными ошибками и сбоями, выполнение Вооруженными Силами основных задач по защите страны и разгрому врага.

Управление военной сферой составило единую систему с не менее важным государственным управлением тылом, которым стала вся огромная страна с ее сложным народнохозяйственным, социально-политическим и духовно-культурным комплексом.

Парадоксально, но факт – государственное управление и в экстремальной военной обстановке строилось, функционировало на основе планового принципа, испытанного и освоенного в 20 – 30-е гг. XX в. Изменились методы планирования с учетом военных задач и условий, средства и организация мобилизации и использования ресурсов, методика расчета показателей, сроков и др., что обусловило новое качество планового управления народнохозяйственными процессами.

Нападение фашистской Германии сорвало выполнение третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1938 – 1942 гг.), рассчитанного на мирное строительство. Госплан СССР экстренно разработал военно-хозяйственный план на четвертый квартал 1941 г., который был утвержден высшими государственными инстанциями.

Государственный народнохозяйственный план 1943 г. – года коренного перелома в ходе войны и восстановления годового планирования – отразил и определил новые аспекты управления. Стратегическое наступление Советских Вооруженных Сил после Сталинградской и Курско-Белгородской битв, начавшееся массированное изгнание немецко-фашистских захватчиков выявили перед органами управления новые функциональные задачи. Они приступили к плановой реализации программы восстановления хозяйства, нормальных условий жизни в освобожденных районах, организовывали всестороннюю помощь материальными, финансовыми ресурсами, продовольствием, кадрами специалистов и другим советским людям, перенесшим ужасы вражеской оккупации, сохранившим веру в свою власть, армию, дождавшимся освобождения.

С 1943 г. государственное управление стало функционировать на основе не только текущих, но и перспективных планов. Государственное управление, подчиненное законам военного времени, учитывало и послевоенную перспективу, что отразило веру советского народа и его управленческого корпуса в победу и свое будущее, которая сыграла роль фундаментального морально-патриотического фактора.

Эффективно проявила себя в годы Великой Отечественной войны наркоматская система – центральное звено государственного управления. Для обеспечения Вооруженных Сил новейшими видами военной техники в сентябре

1941 г. создан Наркомат танковой промышленности, а в ноябре 1941 г. – Наркомат минометного вооружения (на базе упраздненного Наркомата общего машиностроения), 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. Создание этих органов окончательно оформило сложившуюся еще до войны систему централизованного обеспечения промышленности кадрами во главе с Главным управлением государственными трудовыми резервами. В-третьих, по закону «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» (1 июля 1941 г.) наркомы, директора предприятий, начальники строек получили очень широкие права в использовании материальных и денежных ресурсов, перераспределении капитальных вложений и др., что способствовало инициативному, оперативному решению возложенных на них задач, воплотило тенденцию децентрализации отдельных звеньев государственного управления.

Особенностью государственного управления военного времени являлось своеобразное сочетание двух противоположных тенденций: централизации и децентрализации. Последняя присуща природе советского управления, обусловлена невозможностью детального управления только через высшие органы и из единого союзного центра. Обстановка требовала усиления самостоятельности отраслевых и местных органов управления, расширения прав их организационных структур, должностных лиц.

Особенность управления военного периода заключалась и в том, что его рабочий аппарат вынужден был функционировать в условиях эвакуации ряда властных структур. Из 41 наркомата и других органов центрального звена управления в первые же месяцы войны покинули Москву 18, частично – 23, что обусловило кратковременную заминку в перестройке отдельных органов управления, частичное перераспределение их функций.

Изменились условия, задачи, масштабы работы правоохранительных органов. Обновлялся постоянно их состав, совершенствовались структура, методы, функции. 20 июля 1941 г. воссоздан единый Наркомат внутренних дел, куда влились органы государственной безопасности и военной контрразведки. Руководство было сосредоточено в руках Л.П. Берии. Эта мощная структура просуществовала до весны 1943 г., когда 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 И.В. Сталина. Его деятельность была сосредоточена на выявлении и обезвреживании вражеских агентов, их пособников в наступавшей армии, прифронтовой зоне, на освобождаемой территории.

Изменена правовая основа функционирования карательных органов. Система органов военной юстиции перестроилась в начале войны в соответствии с июльским 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий». Образованы военные трибуналы – чрезвычайные органы и с чрезвычайными полномочиями при армиях, корпусах, дивизиях, гарнизонах, а

также при бригадах на железных дорогах и в речных, морских бассейнах. Функционировали они под управлением Наркомата юстиции СССР, под надзором военной, военно-железнодорожной, военной водно-транспортной коллегий Верховного суда СССР и специальных прокуратур, которые поддерживали обвинение. К трем постоянным членам трибуналов дополнены в 1943 г. заседатели. Трибуналы рассматривали все наиболее опасные деяния, вплоть до спекуляции и хулиганства. Дела слушались в закрытом процессе, рассматривались в предельно короткие сроки, приговоры не подлежали кассационному обжалованию, исполнялись немедленно после вынесения. Исполнение смертных приговоров могли приостановить командующие армиями и округами, военные советы. В местностях, объявленных на осадном положении, применялся без судебного разбирательства расстрел к «провокаторам, шпионам и прочим агентам врага». В этих местностях преобразована в военные часть территориальных судов и прокуратур.

Централизованная система государственного управления, ее конституционные и чрезвычайные органы опирались на профсоюзные, комсомольские, кооперативные и другие общественные организации.

Органы государственной власти и управления поддержали общественную инициативу славянского, еврейского, женского, молодежного антифашистских комитетов, которые наладили и укрепили связи с общественными кругами стран антигитлеровской коалиции.

Изменено отношение государственной власти и управления к Русской Православной Церкви (РПЦ) и другим религиям. Интересы защиты Отечества продиктовали их сближение, приглушение идеологических разногласий, отказ от взаимных обвинений. Властные структуры закрыли антирелигиозные печатные издания, распустили «Союз воинствующих безбожников», ввели новые ордена, связанные с русской историей, в том числе ордена, наиболее чтимые церковью, – канонических святых Александра Невского и Дмитрия Донского. Восстановлено патриаршество. От имени РПЦ митрополит Московский и Коломенский Сергий опубликовал 22 июня 1941 г. воззвание ко всем православным христианам России. Церковь благословила православных на защиту священных границ нашей Родины и подчеркнула, что Господь дарует нам победу. 26 июня 1941 г. воззвание прочитано в Московском кафедральном Богоявленском соборе на торжественном молебне о даровании победы русскому воинству. Митрополит Сергий призвал всех на защиту родной земли, ее исторических святынь, независимости от чужеземного порабощения и объявил позор всякому, кто останется равнодушным к ее призыву. Деятели РПЦ участвовали в работе чрезвычайных комиссий по расследованию фашистских преступлений. При СНК СССР был создан Совет по делам РПЦ. В феврале 1943 г. РПЦ передала 6 млн. рублей и большое количество золотых и серебряных вещей на строительство танковой колонны им. Дмитрия Донского, за что получила благодарственное признание Верховного Главнокомандующего. За несколько военных и первых послевоенных лет церкви возвращено более 1400 храмов, 85 монастырей, открыто по две духовные академии и семинарии. В 1945 г. действовало 22 000 православных церквей. Аналогичное сближение наблюдалось и с исламским

духовенством, что позволило нарушить планы немцев в Крыму и на Кавказе, сплотив верующих различных конфессий на защиту страны. Взаимодействие органов власти и духовенства проявилось в перспективной тенденции развития активности верующих в военные и послевоенные годы.

Органы управления способствовали проявлению новых тенденций в национально-государственном устройстве, в том числе тенденции децентрализации государственного управления. Расширены права и функции республиканского управления. Более того, Украина и Белоруссия, а затем и другие республики получили право непосредственного сношения с иностранными государствами и заключения межправительственных соглашений. 1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР принял закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел в союзно-республиканский народный комиссариат». В 1944 г. образованы наркоматы иностранных дел союзных республик. Украина и Белоруссия стали одними из первых членов ООН.

Тогда же, 1 февраля 1944 г., 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». Созданы республиканские наркоматы обороны. В национальные воинские части призывались, как правило, люди, слабо владевшие русским языком. Казахские, грузинские, армянские и другие дивизии сражались и на территории РСФСР, УССР, БССР.

Эти и другие законы укрепили суверенность республиканского управления в рамках союзного, способствовали развитию самостоятельности республиканских органов в решении как местных, так и общесоюзных проблем.

В экстремальных условиях войны были применены репрессивные меры чрезвычайного характера, депортированы в восточные районы в августе 1941 г. 1 024 722 немца Поволжья, с октября 1943 г. по июнь 1944 г. – 91 919 калмыков, 608 749 чеченцев, ингушей, карачаевцев, балкарцев, 228 390 крымских татар, болгар, армян, греков, 94 955 турок, курдов, хемшилов, упразднена их национальная автономная государственность. Этим акциям придавалось принципиальное значение. Они проведены по инициативе и силами НКВД, возглавлявшимися Л.П. Берией, по решению ГКО СССР (И.В. Сталин), оформлены Указами Президиума Верховного Совета СССР (М.И. Калинин).

Государственное управление 1941 – 1945 гг., перестроенное адекватно условиям и задачам войны, действовало по-военному, функционировало в состоянии повышенной мобильности, оперативно, целенаправленно, решало вопросы быстро сообразно непрерывно менявшейся ситуации. «В целом все изменения системы управления страной в годы войны были продиктованы чрезвычайными обстоятельствами и, как показал опыт, были вполне адекватными тем условиям и задачам, которые приходилось решать руководству». Победа советского народа 1945 г. не была предопределена заранее и справедливо считается победой государственной власти и управления, всех звеньев и должностных лиц этой системы. В управлении работали миллионы

профессиональных, инициативных, смелых организаторов, применялись меры материального, морального поощрения, должностного продвижения, а также мобилизационные, жесткие дисциплинарные меры воздействия.

«Созданная еще в 1930-е годы 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. В годы войны проявилось как никогда единство народа, его государственной власти и управления.

Система государственной власти и управления обеспечила в конечном итоге славную победу, несмотря на имевшие место просчеты, ошибки. Уроки ее исторического опыта деятельности на основе военно-мобилизационных принципов не теряют своей актуальности, способствуют осмыслению теории государственного управления, учат всестороннему учету всей совокупности объективных и субъективных факторов, конкретно-исторической ситуации при обеспечении эффективности управления с наименьшими издержками, в интересах всего народа.

Победный 1945 год открыл новую страницу истории государственного управления, которому предстояло учесть качественное изменение внешних, геополитических и внутренних условий, извлечь уроки из опыта управления времен войны, закрепить и использовать итоги Победы, обеспечить безопасное послевоенное устройство мира, нормальные условия жизни людей, продолжить цивилизационное восхождение, прерванное, замедленное и ослабленное самой разрушительной из войн, не решившей основных проблем постигшего цивилизацию кризиса. Война и Победа укрепили осознание большинством народа, управленческой элитой адекватности советской системы государственного управления потребностям цивилизации XX в., ибо оно позволило Советскому Союзу обрести статус ведущей, великой мировой державы, оказывавшей влияние на цивилизацию своим развитием по антикапиталистическому пути.

Военное государственное управление было перестроено в мирное на основе послевоенной концепции, планово, постепенно, что проявилось в демилитаризации, децентрализации и частичной демократизации, упразднении чрезвычайных органов и методов неконституционного характера, восстановлении и развитии конституционных принципов, извлечении уроков довоенного и военного опытов, творческом их применении, сохранении и усилении руководящей роли ВКП(б) и в других содержательных направлениях этого процесса.

Демилитаризация управления началась в конце Второй мировой войны, отразив созидательный и мобильный характер советской системы власти и управления, означала отказ от управления по-военному, переориентировку целей, текущих задач, государственных планов, бюджетов, функций органов управления на мирное строительство.

Государственное управление отказалось от военно-мобилизационных принципов. Постепенно возобновился нормальный режим труда в учреждениях,

во всем аппаратном механизме управления, на предприятиях. В основу управления положены измененные Верховным Советом СССР государственные бюджеты на 3 – 4-й кварталы 1945 г. и на 1946 г., по которым сокращены ассигнования на военные нужды, увеличены расходы на развитие гражданских отраслей экономики. Демилитаризация управления произведена планово, без суеты, в соответствии с новой концепцией послевоенного устройства общества.

Изменили профиль многие структуры центрального управления. Наркомат минометного вооружения преобразован в Наркомат машиностроения и приборостроения, Наркомат боеприпасов – в Наркомат сельскохозяйственного машиностроения, Наркомат танковой промышленности – в Наркомат транспортного машиностроения и т.д. Самое современное оборудование подведомственных предприятий, воплотившее достижения военно-технической науки и инженерные решения, было переключено на производство сложной гражданской техники для нужд народного хозяйства и населения.

По Закону о демобилизации от 23 июня 1945 г. более 8,5 млн. воинов трудоустроены органами управления, обрели мирное гражданское состояние. 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 сохранилась и возросла после войны в странах другой общественно-экономической системы.

Демилитаризованное государственное управление отказалось от законов, задач, методов военного времени, стало функционировать на основе законов мирного времени в соответствии с присущей ему и определенной Конституцией СССР созидательной природой. Обновлен личный состав управленческого аппарата за счет квалифицированных специалистов, в том числе демобилизованных из армии служащих.

Ликвидированы чрезвычайные органы управления: ГКО, СВГК и др. Сужены прерогативы многих органов. В экстремальных ситуациях послевоенного времени иногда имели место рецидивы чрезвычайных методов в управлении. Отказ от чрезвычайщины не стал ее забвением в первые послевоенные годы. Склонность к ней проявляли руководители, привыкшие командовать, управлять директивно. Искоренение элементов чрезвычайщины являлось сложной проблемой управления во второй половине 40-х гг. XX в.

Государственное управление перестраивалось в условиях всенародных конституционных выборов союзного (1946, 1950 гг.), республиканских Верховных Советов (1947, 1951 гг.), областных, краевых, окружных, городских, районных, поселковых, сельских Советов депутатов трудящихся (1947 – 1948, 1952 гг.). В результате их обновлена существенно вся система органов законодательной, представительной власти, незначительно увеличен возрастной ценз депутатов, сокращен состав президиумов союзного и республиканских верховных советов, расширена их компетенция, упорядочены работа постоянных комиссий местных Советов и законодательная база на основе принятых союзными республиками Положений о местных Советах, их исполнительных органах. В феврале 1947 г. в обеих палатах высшего законодательного органа

созданы постоянно действующие комиссии законодательных предположений в целях упорядочения союзного законотворчества с учетом республиканских, местных интересов и особенностей, разработки конституционных основ законодательства в различных сферах управления, жизни общества. По проектам постоянных комиссий приняты законы о перестройке, совершенствовании управления промышленностью, сельским хозяйством, отраслями гуманитарной сферы.

В русле послевоенной децентрализации государственной власти и управления перераспределены полномочия союзных и республиканских органов, расширены права республик, прерогативы их властных и управленческих структур, усилена ответственность за соответствие республиканских законов союзным, Конституции и их исполнение. Республиканские конституции, законодательные акты унифицировались на союзно-правовой основе, в том числе и в нормировании распорядительных и исполнительных функций органов управления.

Воссозданная и развитая система представительных органов обновила состав, изменила высшие союзные и республиканские органы управления. Советы народных комиссаров СССР и республик преобразованы по Закону от 15 марта 1946 г. в советы министров, которые формировались, утверждались верховными советами, отчитывались перед ними, подлежали их конституционному контролю. Этой реформой закреплено единство власти и управления, конституционное верховенство представительных органов в лице советов депутатов трудящихся. При такой формальной иерархии и вопреки ей значительно усилен статус органов исполнительной власти и управления, где все больше и полнее сосредоточивались властные и управленческие функции. Значительно возросла роль Совета Министров СССР под председательством И.В. Сталина и республиканских правительств, возглавлявшихся высокопоставленными лицами из партийной элиты. Изменился статус президиумов союзного и республиканских советов министров, которые управляли повседневно, оперативно подведомственными учреждениями и организациями.

Изменена структура центрального управления. Сокращено выросшее за годы войны количество многочисленных комитетов, управлений, главков, советов при союзном и республиканских правительствах, исполкомах местных советов депутатов трудящихся.

Весной 1946 г. преобразованы отраслевые органы центрального управления. Ключевым звеном этой системы стали министерства — штабы отраслей, возглавляемые членами правительства. Они осуществляли исполнительные и распорядительные функции, управляли отдельными отраслями народного хозяйства и культуры.

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 г. – 58, в 1948 г. – 59, в 1949 г. – 48, в 1950 г. – 51. Изменялось соотношение и количество общесоюзных и союзно-

республиканских министерств. Количество первых колебалось по годам от 28 до 36, а вторых – от 19 до 23, что отразило тенденции централизации и децентрализации, поиски оптимального варианта их взаимодействия. В республиках складывалась соответствующая им структура отраслевых министерств и соответственно структура отделов областных, краевых исполкомов. Отделы исполкомов создавались в зависимости от структуры хозяйства областей, краев, входили в ведомственную систему, возглавлявшуюся министерствами. Сохранен и усилен принцип подчинения наиболее важных предприятий непосредственно союзным министерствам.

Усилено административно-бюрократическое начало в работе органов управления, усложнена их структура, действовали параллельные звенья в аппарате, что лишало его гибкости; становились громоздкими штаты управленческого персонала.

Изменен статус и возросли роль плановых органов, их ответственность за сроки и качество реализации государственных планов.

Особыми функциями обладало ведомство государственного контроля, представленное наркоматом, преобразованным в министерство, и вертикально построенной системой республиканских и других местных структур. Сильное, организованное бюрократическое ведомство (нарком – министр Л.З. Мехлис, 1940 – 1953 гг.) жестко контролировало исполнение решений правительства во всех отраслях управления и народного хозяйства, соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, действовало независимо от других управленческих структур, выявляло недостатки, злоупотребления, привлекало виновных к судебной ответственности, «стало, по сути, главным фискальным учреждением в стране».

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, заседателей, что повысило роль судов в обеспечении законности органов государственного управления. Усилена дисциплинарная ответственность судей, взыскания на которых стали налагаться дисциплинарными коллегиями областных, краевых, республиканских судов. В центральных ведомствах, союзных министерствах в 1947 г. выбирались суды чести для борьбы с проступками, роняющими честь и достоинство советского работника, которые выносили порицания проштрафившимся сотрудникам.

Применялись различные меры материального стимулирования управленцев, работников производства; поощрялись и организовывались массовые движения новаторов, в том числе и сферы управления, основанные на энтузиазме, трудовом героизме, но приоритетными оставались командно-административные методы, которые временами ужесточались.

В послевоенную систему государственного управления влились новые кадры обученных специалистов. В учебных заведениях, краткосрочных школах и на курсах прошли подготовку, переподготовку, повышение квалификации многие работники государственных, общественных, в том числе партийных,

комсомольских, профсоюзных и других органов, хотя острой оставалась проблема управленцев-профессионалов.

Пагубно сказались на кадрах бериевско-сталинские репрессии на рубеже 40 – 50-х гг. XX в., в ходе которых расстреляны по сфабрикованным обвинениям сотни молодых ответственных работников центральных и местных органов, выдвинувшихся на высокие государственные посты в военные и послевоенные годы, проявивших способности управлять смело, творчески, самостоятельно принимать оптимальные решения, предлагавших изменить систему и методы управления. Среди них заместитель Председателя Совмина, Председатель Госплана СССР, известный ученый-экономист и организатор Н.А. Вознесенский, Председатель Совмина РСФСР М.Н. Родионов, бывший председатель Ленинградского облсовета Н.В. Соловьев, председатель исполкома того же совета И.С. Харитонов, председатель Ленинградского горисполкома П.Г. Лазутин. Репрессированы многие работники советских органов управления, тысячи граждан России, Грузии и др. Кровавый каток репрессий возродил в органах управления атмосферу подозрительности, доносительства, нездорового карьеризма, показной, общественной активности.

Максимально усилило партийное влияние, совмещение руководства ВКП(б) и государственного управления. Партийные структуры присваивали властные и управленческие функции, подчиняли себе все звенья разветвленной политической системы сверху донизу. Формировался режим диктата через всевластный бюрократический аппарат партии и Советов.

Государственное управление централизованно направлялось узкой группой «околосталинских» политбюровцев, действовавших бесконтрольно, ибо съезды партии не созывались с 1939 по 1952 г., состоялось всего два послевоенных пленума ЦК, в верхах отсутствовали демократия, выборность, партийные организации, их комитеты жестко исполняли директивы сверху по иерархической вертикали, что ослабляло силу и авторитет правящей партии, способствовало утверждению авторитарно-бюрократической системы управления во главе с главным секретарем ЦК ВКП (б).

В условиях обострения международной напряженности, усиления личной власти И.В. Сталина 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, децентрализации экономической жизни, разрешении мелких частных хозяйств крестьян и кустарей, основанных на личном труде, и исключении эксплуатации наемного труда.

Усилен контроль со стороны партийных органов как в целом над промышленностью и сельским хозяйством, так и над отдельными отраслями экономики. Функции упраздненного отдела кадров секретариата ЦК партии переданы созданным отраслевым отделам кадров, которые формировали управленческий слой в промышленности, финансах, плановых органах, сельском хозяйстве, на транспорте и в торговле. Мотивировалось это необходимостью рационального кадрового обеспечения каждой конкретной отрасли и вело к

жесткому номенклатурному управлению отраслями под постоянным контролем партии.

Трудно налаживалось управление аграрным сектором страны, военные разрушения и утраты которого в сочетании с засухой и голодом обусловили продовольственный кризис и грозили всеобщим. В управлении применялись чрезвычайные меры и другие средства, характерные для авторитарно-бюрократической системы управления, которые считались целесообразными для обеспечения политической стабильности и форсированного восстановления земледелия и животноводства.

Созданная в сентябре 1946 г. Комиссия по делам колхозов во главе с наркомом земледелия А.А. Андреевым занималась возвращением в общественный массив колхозов земель, незаконно захваченных колхозниками, организациями, учреждениями для приусадебных и подсобных хозяйств. Государственные органы управления ужесточили контроль за соблюдением Устава сельскохозяйственной артели, демократических основ управления колхозами, сохранностью колхозного имущества. С октября 1946 по 1953 г. при союзном правительстве действовал Совет по делам колхозов, имевший в республиках, краях и областях своих контролеров от центра, независимых от местных властей. Усилено влияние на колхозы государственных МТС на основе учрежденного Советом Министров СССР 27 января 1948 г. типового договора МТС с колхозами. Государство изменяло колхозное право вплоть до утверждения примерных норм выработки, единых расценок в трудоднях, регулирования землепользования, землеустройства, финансирования, межколхозных производственных связей. Государством же устанавливались детальные планы развития колхозного, совхозного производства, применялись жесткие меры по выполнению сельскохозяйственных заготовок в соответствии с первой заповедью – в первую очередь государству, остаток себе. Действовали строгая система государственных штрафов, большой натуроплаты за работы МТС, конфискации имущества колхозников за неуплату налогов (недоимки), бремя налогового, финансового пресса, подчинения личного общественному, выкачивания средств и сил из деревни.

Углублено и расширено огосударствление колхозов. Усилилась мелочная опека со стороны государственных органов. Курировавший в руководстве страны сельское хозяйство Н.С. Хрущев вынашивал грандиозные планы «агрогородов», перевода крестьянства на городские формы быта в порядке реализации идеи пролетарского единства всего населения.

Обобщающим итогом перестройки военного государственного управления в послевоенное время стали восстановление и развитие народного хозяйства, довоенного уровня численности населения (1953 г.), восполнение демографических военных потерь, решение крупных социально-экономических задач, увеличение численности рабочих, врачей, научных работников (и учреждений), студентов в полтора раза, снижение вдвое детской смертности, оздоровление финансовой ситуации, снижение ежегодно в 1949 – 1952 гг. розничных цен на продовольственные и промышленные товары первой необходимости, которые стали на 43% ниже уровня 1947 г. и стимулировали рост

спроса и увеличение производства товаров. Выросли общественные фонды потребления, особенно отчисления на социальное страхование, стипендии учащимся и студентам, пособия многодетным и одиноким матерям, вдовам погибших воинов и др. Государственное управление оказалось способным к послевоенной перестройке.

Государственное управление отразило в 1940-е гг. сильное, определяющее влияние военного фактора: сначала Второй мировой войны, затем Великой Отечественной и вслед за ней – «холодной войны». Перманентный военный фактор вынуждал постоянно перестраивать всю систему, все звенья механизма управления, изменять его функции, методы, формы и средства воздействия.

Совершенствуемая на основе Конституции СССР система управления стала приобретать на рубеже 30 – 40 гг. XX в. в условиях мировой войны черты военного управления.

Не завершенная управлением подготовка к войне, прошедшие репрессии кадров его различных сфер в нарушение советской законности, конституционных принципов, просчеты и ошибки высшего руководства, режим личной власти затруднили превращение государственного управления в сражающееся после нападения фашистской Германии на СССР.

Система управления обрела неконституционные черты: милитаризм, чрезвычайность, жесткий централизм и др., которые своеобразно сочетались с конституционными принципами, применила военно-мобилизационные принципы, сплотила все республики и другие административно-территориальные образования, их население в сражающееся государство и воюющий народ.

Победный май 1945 г. стал триумфом идейных, социальных принципов советского государственного управления, его жизнестойкости и способности перестраиваться и функционировать без серьезных сбоев адекватно экстремальным условиям невиданной войны, обеспечивать единство власти и общества.

Послевоенное управление перестроено вновь на конституционной основе: демилитаризация, децентрализация, демократизация, упразднение чрезвычайных органов и методов, развитие управленческого творчества, организация политической активности широких слоев народа, участие их в налаживании мирного управления.

Государственное управление перевело страну на мирные рельсы, решило комплекс задач четвертого пятилетнего плана, превратило СССР во вторую ядерную державу, способствовало сохранению и укреплению мира в борьбе с инициаторами обострения противостояния двух мировых систем.

Система государственного управления проявила свою силу в непростое послевоенное время. Благодаря ей СССР превратился в одну их двух супердержав, оказавших огромное влияние на судьбы мира.

Послевоенная советская система управления отягощена противоречиями. Процветала кампанейщина в решении сложных социально-экономических, политических, духовных проблем, утверждались директивный стиль, власть растущей номенклатурной бюрократии, чрезмерно разбухшего аппарата

государственных, общественных, особенно партийных органов, их узких номенклатурных групп и первых лиц.

Государственная власть и управление были сконцентрированы в руках высшего советско-партийного руководства; обюрокрачены структуры управления, сказывались недостаточная профессиональная подготовка всех звеньев вертикали управления, распространяемая идеология культа личности.

Явственно ощущалась и осознавалась назревшая необходимость радикальных реформ государственного управления и общества на демократической основе. Обозначилось противоречие между этой необходимостью и консервативно-догматической позицией сталинской элиты. Эти и другие противоречия опутывали все сферы общественной жизни, особенно управленческую, снижали качество и эффективность всей системы управления. На рубеже 40 – 50-х гг. XX в. обозначились кризисные явления в управлении, обнажились его изъяны. Накапливалось нетерпение инициативных управленцев, способных разрешить сложившиеся противоречия.

5 марта 1953 г. умер И.В. Сталин. Смерть этого человека потрясла не только страну, но и весь мир. Как выразился У. Черчилль, Сталин принял Россию с сохой и оставил с ядерным оружием. Но вместе с мощной победоносной армией и атомной промышленностью Сталин оставил жестокую карательно-репрессивную систему, которая полностью расходилась с социалистическими идеалами широкого народовластия и самоуправления. Это понимали практически все советские управленцы, по крайней мере те, кто изучал наследие классиков марксизма, и поэтому, естественно, сразу после смерти вождя начался давно назревший процесс постепенного ослабления тоталитарного сталинского режима. Было принято решение о разграничении полномочий высших партийных и государственных органов, о нецелесообразности совмещения функций Председателя Совета Министров и секретаря ЦК КПСС. При этом значение аппарата управления Совета Министров было выше, чем партийного. Реформирование сверхцентрализованной системы государственной власти и управления, подсистем страха и принуждения, идеологического стимулирования внеэкономического энтузиазма, перманентной классовой борьбы, преследования инакомыслящих растянулось еще на долгие годы и десятилетия, но так и не завершилось созданием подлинно социалистической системы народовластия.

Первоначально этот процесс шел в форме внутриэлитной политической борьбы. Практически весь 1953 г. шло междоусобное противоборство внутриэлитных групп Г. М. Маленкова, Н.С. Хрущева и Л.П. Берия, пытавшихся обрести всю полноту власти и обеспечить свою безопасность. Все они в той или иной степени разыгрывали антисталинскую карту, так как было очевидно, что сталинский режим себя изжил. Парадоксальным образом самый радикальный антисталинский вариант предложил бывший начальник охранных спецслужб маршал Л.П. Берия, пытавшийся тем самым отмыться от тех потоков крови, которые пролили он лично и возглавляемые им ведомства. Нельзя не отметить справедливости ради, что этот деятель имел определенные заслуги перед государством в деле организации производства и испытаний ядерной бомбы, руководства внешней разведкой и др. Он предложил в июне 1953 г.

ликвидировать сложившуюся гулаговскую систему массового принудительного труда ввиду экономической неэффективности и бесперспективности и даже пересмотреть систему колхозов. Более того, Берия проявил инициативу в проведении всеобщей амнистии заключенных, срок изоляции которых не превышал пяти лет. Он признал ошибочными последние политико-уголовные дела, в том числе преследование «врачей-вредителей», и ряд других сталинских репрессивных акций последнего времени. В области внешней политики Берия выступил за одностороннее прекращение «холодной войны», восстановление отношений с Югославией, объединение Германии с учетом интересов Западной Европы. В известных пределах программа Берия весьма напоминала политику, которая спустя 35 лет получила название «политики нового мышления».

Председатель Совета Министров Г.М. Маленков предложил более умеренный вариант десталинизации. В основе его платформы было заложено технократическое стремление ослабить жесткий бюрократический централизм и на этой базе повысить эффективность управления, разбудить инициативность управленческого аппарата. Радикальных мер по обновлению внешней и внутренней политики государства он не формулировал, но при этом на практике осуществлял скорректированный социально-экономический курс. Г. В. Маленков проводил политику поощрения легкой промышленности и снижения цен на товары широкого потребления.

В партийном руководстве была также группа известных соратников Сталина, в которую входили В.М. Молотов, Л.М. Каганович, К.Е. Ворошилов и многие другие консервативные деятели «сталинской закалки», не помышлявшие ни о каких серьезных реформах и стремившиеся к сохранению ставшей традиционной тоталитарной системы управления с ограничением произвола высшей власти в отношении своей же номенклатуры. Косность и инертность этих деятелей были очевидны даже И. В. Сталину, который незадолго до своей смерти планировал их смещение с высших постов и замену молодыми выдвиженцами (в числе которых был Л.И. Брежнев). По мнению ряда историков, Сталин планировал осуществить еще одну ротацию кадров и обновление политической элиты апробированными методами 1937 г. Хотя все соратники знали степень опасности, реально угрожавшей им в последние годы жизни Сталина, они по-прежнему оставались сталинистами и вплоть до 1957 г. отстаивали сталинизм как основу политики СССР.

Победу во внутриполитической борьбе одержал Н.С. Хрущев, принявший решение о ликвидации политического режима сталинизма и возрождении так называемых «ленинских норм партийной жизни». Хрущев не обладал ни полноценным образованием, ни солидной теоретической подготовкой, ни собственной программой действий, ни сколько-нибудь законченным представлением о политике десталинизации и ее пределах. Но как политический руководитель сталинской школы он обладал решительностью, энергичностью, целеустремленностью, склонностью к авторитаризму, определенным коварством. Он был, бесспорно, умен и сообразителен, хотя его интеллект не был отточен и отшлифован культурой и воспитанием. Политическая и управленческая

философия этого деятеля полностью укладывалась в известный афоризм сталинских времен: «Кадры решают все».

В июне 1953 г. в высшей партийно-государственной элите произошел своеобразный переворот, когда Н.С. Хрущеву удалось путем заговора отстранить Л. П. Берия от власти. Постановка органов безопасности под контроль монопольной, но все-таки гражданской партии, позволила объективно заложить основу для демократизации политического режима и десталинизации общества. Любопытно, что в акции по захвату Берия принял участие будущий преемник Хрущева – Леонид Брежнев.

Возглавив партийную, а позднее и государственную исполнительную власть, Н.С. Хрущев реализовывал на практике сталинский авторитарно-командный стиль управления, что впоследствии было справедливо названо волюнтаризмом. Первоначально Н.С. Хрущев заступался за аппаратных работников в противовес Г.М. Маленкову, требовавшему реорганизации госаппарата, но после отстранения последнего в феврале 1955 г. с поста Председателя Совета Министров подверг их еще более резкой критике и сокращению. Такая позиция была связана с тем, что часть коммунистической номенклатуры приветствовала разоблачение культа личности Сталина только в определенных пределах – в рамках высшего эшелона власти, так как нуждалась в личной безопасности. Ломать политическую систему в целом в масштабе всей страны номенклатура не желала. Однако Н.С. Хрущев, обладая всеми рычагами власти и не боясь за свое положение, принял решение демократизировать советскую систему.

В 1953 – 1964 гг. наблюдалась либерализация всей системы управления сверху донизу. Начав с ликвидации определения руководящей секретарской должности – «Генеральный», вновь избранный Первый секретарь ЦК КПСС постарался установить коллегиальную форму партийно-номенклатурной власти, ослабить ее военизированный характер, внедрить в политическую жизнь идею сменяемости кадров высшего руководства.

Место генерального «вождя» с окружением из специально подобранных кадров занял коллегиальный партийный орган – Президиум (Политбюро) ЦК КПСС (11 человек). В его состав стали входить лица, подобранные более или менее по принципу представительства важнейших подсистем и занимавшие ключевые посты в государстве: Первый секретарь (председатель), секретари ЦК КПСС, секретари ЦК союзных республик, Москвы и Ленинграда, председатели Верховного Совета СССР, Совета Министров, КГБ, министр обороны, руководитель госбезопасности и др.

Важнейшим руководящим органом оставался Секретариат ЦК (10 – 12 секретарей), опиравшийся на аппарат ЦК КПСС. Специализированные отделы (партийно-организационный, идеологический, оборонный, промышленный, сельскохозяйственный, мирового коммунистического движения и др.) курировали и направляли, контролировали государственные министерства и ведомства, подчас дублируя и подменяя их на практике.

Оба партийных органа возглавлял Первый секретарь ЦК, который через Политбюро и Секретариат давал политические указания законодательным, исполнительным и судебным учреждениям. Однако наличие двух инстанций

одновременно ограничивало каждую из них относительно другой, что создавало некоторые возможности избежать клановости и кампанейщины в руководстве.

Регулярно созываемые съезды КПСС и избранный ими ЦК КПСС, состоящий из 225 членов и кандидатов, являлись, с одной стороны, высшими органами в партии, с другой – выполняли на практике в основном функцию передаточного звена в исполнительной партийной и государственной вертикали. Таким образом, Президиум (Политбюро) и Секретариат ЦК КПСС были высшими политическими органами власти и управления в отличие от правительства, выполнявшего распорядительную функцию. Они опирались на широкую сеть краевых, областных, районных и городских комитетов партии, которые осуществляли контроль и распорядительные функции в отношении советских и хозяйственных учреждений. Секретари обкомов (крайкомов) КПСС на местах фактически отвечали за регион перед ЦК КПСС. Эта система в публицистике получила название «партократия», что означает абсолютную власть партии.

С 1953 г. началась радикальная реорганизация системы карательных органов. Сталинский ГУЛАГ (Главное управление лагерей) был ликвидирован. Вслед за этим уничтожили особые совещания, «тройки», и началась реабилитация заключенных. Силовые министерства, кратковременно объединенные в 1953 г. под началом Берия, были вновь разъединены на министерство внутренних дел, занимавшееся охраной общественного порядка, и органы госбезопасности, которые образовали в марте 1954 г. Комитет ГБ при Совете Министров СССР. Приниженная до уровня второстепенного ведомства – «комитета при», эта структура была юридически подконтрольна Генеральному прокурору СССР, а фактически – ЦК КПСС и его Политбюро. С этого времени КГБ стал подконтрольным орудием коммунистической элиты и не имел права осуществлять профессиональный мониторинг по отношению к ее представителям.

Процессы перестройки деятельности силовых структур сопровождались нарастающей реабилитацией жертв массовых репрессий и осуждением около двух тысяч сотрудников МГБ за развязывание незаконных репрессий. Даже один из руководящих деятелей партии и государства Г.В. Маленков был обвинен в сотрудничестве с Л.П. Берией в организации в 1949 г. «ленинградского дела». Но одновременно ему в вину были поставлены призывы – увеличению финансирования легкой промышленности и к сокращению расходов на военно-промышленные отрасли производства, а также его утверждения о недопустимости термоядерной войны, которая не может привести к победе СССР, а только уничтожит цивилизацию. Такой противоречивый комплекс обвинений с точки зрения начала XXI в. вызывает недоумение, однако он отражал сложную противоречивую действительность, в частности тот факт, что соратник Сталина Маленков, участвовавший в развертывании репрессий, был одновременно достаточно здравомыслящим управленцем.

Решающим событием, сделавшим необратимым процесс десталинизации общества, всей административно-командной системы управления, стал XX съезд КПСС, на котором Н.С. Хрущев сделал свой знаменитый доклад «О культе

личности Сталина». Как управленческая акция, имевшая всесоюзное значение, этот шаг был очень плохо подготовлен и осуществлен, не были просчитаны все последствия. Уже при подготовке доклада Хрущев нарушил традицию партии и не утвердил текст доклада на Политбюро. Причем сам текст дописывался буквально за несколько часов до произнесения. Стенографирование доклада на съезде было запрещено. В самом тексте было много конъюнктурных преувеличений, например сюжет о сталинском руководстве сражениями по глобусу, о том, что на момент смерти Сталина в гулаговских лагерях сидели 10 млн. вместо реальных 1,5 млн., об ответственности Сталина за харьковскую катастрофу 1942 г., в которой виноват был в не меньшей степени сам Хрущев вместе с Тимошенко и Баграмяном.

Специально отредактированный, считавшийся секретным доклад был официально доведен до всех низовых парторганизаций многомиллионной партии и, следовательно, стал известен всему советскому обществу. Позднее текст доклада был разослан всем руководителям зарубежных компартий, благодаря чему в КПСС и в мировом коммунистическом движении сформировалась новая общественная атмосфера. С одной стороны, в стране и партии наступило буквально шоковое состояние. Среди коммунистов возникли общее смятение, депрессивные настроения. Офицерский корпус армии и других силовых структур высказывал крайнее беспокойство и недоумение. Апогеем этого движения 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, чего Хрущев, конечно, не задумывал. ЦК КПСС был завален заявлениями и предложениями о реабилитации жертв сталинского произвола, включая таких одиозных деятелей, как Троцкий, Зиновьев, Каменев, Бухарин и др. Но на такой шаг лидеры компартии не могли пойти ни при каких условиях, так как это могло подорвать основы господствующей политической идеологии.

Опасаясь, что доклад Хрущева слишком радикален и может вызвать непредсказуемые последствия, ЦК КПСС принимает 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. Главная задача постановления – не допустить у населения никаких аллюзий с современностью, с политической системой и социальным строем. Наконец в 1956 г. ЦК распространил закрытое письмо «Об усилении политической работы партийных организаций в массах и пресечении вылазок антисоветских элементов», в котором говорилось, что «диктатура пролетариата по отношению к антисоветским элементам должна быть беспощадной».

Однако сам состоявшийся факт развенчания культа личности Сталина способствовал разрушению легитимности коммунистического государства и дискредитации коммунистического движения во всем мире, одним из лидеров которого был этот вождь. Под влиянием кампании разоблачения сталинизма в

странах Восточной Европы начались волнения, мятежи в Польше и Венгрии. Население этих стран требовало демократии и либеральных реформ, видя все зло в коммунизме. Исходя из реальной опасности разрушения военного блока Варшавского Договора и ущемления других геополитических интересов СССР, его руководство ввело войска в Венгрию и силой подавило восставших, часть из которых развязала в Будапеште настоящий белый террор.

В результате всех этих событий СССР лишился поддержки либеральной и левоцентристской интеллигенции во всем мире. Этот же процесс начался спустя небольшое время и в самом СССР. Главным следствием разоблачения сталинизма внутри страны стали определенная десакрализация советского государства, начавшаяся дискредитация смыслообразующих коммунистических и советских знаковых символов и идеалов. Идеократическая основа партии-государства сокращалась словно шагреневая кожа. Испугавшись таких последствий курса Хрущева, группа консерваторов в составе В. Молотова, Г. Маленкова, Л, Кагановича, Д. Шепилова выступила с требованием ликвидации поста Первого секретаря ЦК КПСС, что фактически означало снижение полномочий авторитарного лидера, каким уже становился Хрущев.

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». На пленуме ЦК была выявлена их руководящая роль в деле организации массовых репрессий. Однако разоблачение этой части организаторов массовых репрессий бумерангом ударило по всему советскому строю, несмотря на то, что правовая система подвергалась модернизации.

Высшим судебным органом оставался Верховный суд СССР. В 1957 г. он был лишен права неограниченного контроля в делах республиканских судов. Вся судебная система стала, за некоторым исключением, открытой и была приведена в соответствие с территориально-административным делением государства. Участковые суды были ликвидированы, личный состав районных, городских и прочих судов – народные заседатели и судьи – стал назначаться исполкомом соответствующего местного совета. В декабре 1958 г. были приняты «Основы уголовного законодательства», которые были усовершенствованы в соответствии с требованиями нового политического режима. Были ликвидированы многие принципы, понятия и нормы террористического режима Сталина (например, «враг народа» и т.п.), введены нормы обязательного присутствия обвиняемого в суде, полное ознакомление с уголовным делом с помощью адвоката, запрещено прибегать к угрозам и насилию в процессе дознания. Хотя судебная система оставалась подконтрольной власти, она стала значительно более приближенной к мировым образцам юриспруденции.

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). Для обоснования этой акции использовался опыт деятельности ВСНХ в первые годы Советской власти при Ленине. В центре было ликвидировано 141 общесоюзное и республиканское

министерство, и на их месте были сформированы небольшие государственные отраслевые комитеты, призванные координировать научно-техническую политику. Образованные 105 совнархозов должны были стать региональными коллегиальными административными органами, в состав которых вошли, помимо главных руководителей, также и руководители крупнейших предприятий. Для решения проблемных вопросов в совнархозах также создавались технико-экономические советы из научных, инженерных работников и администраторов. Созданные совнархозы подчинялись правительству своей республики и были в значительной степени автономны в руководстве трестами, предприятиями, стройками и учреждениями регионов.

Во второй половине 1950-х гг. происходило расширение конституционных прав союзных и автономных республик. Республики получили большие административно-хозяйственные полномочия, в частности, в ведение республик были переданы из союзного подчинения более 11 000 предприятий, судебное законодательство и органы внутренних дел. За верховными советскими органами СССР сохранялось только право установления основ в решении вопросов административно-территориального устройства союзных республик. На основе этих изменений были проведены значительные преобразования в территориальных и национально-территориальных образованиях. В 1954 г. из состава РСФСР по указанию Хрущева была выведена Крымская область и передана Украине. В ходе реабилитации репрессированных сталинизмом 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 Хрущев не решился восстановить автономную республику немцев Поволжья и разрешить вернуться на родные места крымским татарам.

Параллельно с децентрализацией управления экономикой Хрущев принял решение приблизить партийные комитеты и советы к конкретному управлению производством. С этой целью парткомы и советы были разделены на промышленные (городские) и сельские. Все комитеты должны были специализироваться на конкретном руководстве определенными отраслями экономики.

Предпринятые меры на первых порах способствовали развязыванию инициативы специалистов и местных органов, повышению уровня специализации регионов и их определенной кооперации, развитию местного производства, улучшению снабжения населения товарами широкого потребления. Объем производства в 1957 – 1960 гг. увеличился в 1,5 раза, однако властям не удалось найти правильное сочетание централизованного государственного руководства и местной самостоятельности. Возникли затруднения в управлении предприятиями отраслей крупной промышленности общегосударственного значения, развивались местный бюрократизм и корпоративизм, нарушение пропорций развития регионов и их внутренних связей друг с другом в рамках всего народнохозяйственного комплекса. Резко ослабло использование достижений научно-технического прогресса, так как местные совнархозы не испытывали потребности во внедрении новых

дорогостоящих технологий. 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. Развитие сельского хозяйства было приоритетным в системе первоочередных мер Хрущева, начиная с его утверждения на посту Первого секретаря ЦК КПСС. Еще на сентябрьском 1953 г. Пленуме ЦК КПСС Хрущев продемонстрировал иное понимание значения колхозно-кооперативной собственности, нежели завещанная Сталиным концепция, согласно которой колхозная собственность начинает тормозить развитие производительных сил страны и поэтому должна быть превращена в общенародную. В постановлении Пленума было указано, что артельная форма колхозов является ведущей формой коллективного хозяйства на весь период строительства социализма. В течение трех лет по настоянию Хрущева были приняты постановления ЦК КПСС и Совмина СССР об отмене излишней централизации планирования, о праве колхозов дополнять и даже изменять положения Устава сельхозартели с учетом местных условий. Все это способствовало развитию инициативы и самостоятельности коллективных производителей сельскохозяйственной продукции, однако, не могло сразу сказаться на снабжении населения продовольственными товарами.

В этот период остро встала зерновая проблема, которая была объявлена на XIX съезде КПСС в 1952 г. решенной окончательно и бесповоротно. Чтобы продемонстрировать стране и народу свою политическую компетентность и перспективность, Хрущев предпринимает в феврале 1954 г. одну из самых крупных своих акций – подъем целинных и залежных земель. На восток страны направляются по комсомольским путевкам свыше 300 тыс. добровольцев. В результате распахиваются гигантские пространства в Казахстане и на Юге Западной Сибири – свыше 13 млн. га, а всего по стране – 60 млн. га.

Вклад высшего руководства во главе с Хрущевым в решение зерновой проблемы несомненен. Активное участие в организации освоения целины принял Л. И. Брежнев, который становится первым секретарем ЦК Компартии Казахстана, заменив П.К. Пономаренко. Энергичный и в то же время уравновешенный, спокойный, не высказывающий особых претензий и амбиций, Брежнев перемещается после XX съезда КПСС на работу в секретариат ЦК, где становится ответственным за развитие ракетной техники и космонавтики. ЦК КПСС сделал для организации прорыва в космос все возможное и невозможное, так как ставка была чрезвычайно высока – престиж СССР как сверхдержавы. Считалось, что от ответа на вопрос: будет ли первый человек в космическом пространстве русским коммунистом или американским либералом, зависит само будущее коммунистической системы. И действительно, полет первого космонавта планеты Юрия Гагарина стал на какое-то время триумфом не только

науки, но и всей советской социально-политической системы, включая административно-командную систему управления, которая до определенного времени безусловно отвечала национальным интересам страны.

В своей основе партийно-советская управленческая система бесспорно несла черты сталинского тоталитарного режима, но с заметными демократическими подвижками, связанными прежде всего с резким сокращением карательно-репрессивной функции, усилением коллегиальных форм руководства. Сняв с наименования должности титул «генеральный», Хрущев теперь именовался как «Первый секретарь» ЦК КПСС в ряду других секретарей, что также не было чисто формальной акцией. Н.С. Хрущев в первый период своего правления попытался внедрить в практику идею сменяемости кадров высшего руководства и устранить милитаризованный характер власти. Политбюро ЦК КПСС стало более представительным органом и включало в себя, помимо ведущих секретарей ЦК КПСС, также руководителей компартий союзных республик, Москвы и Ленинграда, Председателя Президиума Верховного Совета СССР, Председателя Совета Министров, Председателя ВЦСПС, Председателя КГБ, министров обороны, иностранных дел и др. Однако наряду с Политбюро сохранился Секретариат ЦК КПСС, возглавлявший аппарат ЦК КПСС. Значение этого органа определялось тем, что секретари ЦК руководили специализированными отделами, которые во многом дублировали соответствующие министерства и ведомства и осуществляли политическое руководство ими. Через Секретариат ЦК лидер партии фактически контролировал деятельность всего государственного аппарата и определял руководящий состав всех законодательных и исполнительных органов.

В системе партийно-государственной власти по-прежнему сохранял свое значение Центральный Комитет КПСС, состоящий из 225 членов и кандидатов, избираемых на съездах КПСС. Это на всех этапах Советской власти, особенно в 20-х гг. XX в., был своего рода парламент не только партии, но всей страны. В период правления Н. С. Хрущева значение этого органа значительно возросло по сравнению со сталинским периодом, когда он выполнял в основном функцию передаточного звена исполнительной партийной вертикали. В эту систему входили нижестоящие краевые, областные, районные, городские комитеты партии, осуществлявшие плохо скрываемые фактически распорядительные функции в отношении советских и хозяйственных учреждений. В конце 50-х – начале 60-х гг. XX в. пленумы ЦК поднимались иной раз над всей партийной иерархией и в ходе дискуссий принимали принципиальные решения. Так, именно благодаря ЦК Хрущеву удалось в 1957 г. справиться с большинством членов Политбюро, требовавшим его отставки. Члены ЦК не только выступили против большинства членов Политбюро, нарушив сталинскую традицию дисциплинированного подчинения этому органу, но даже заклеймили его позором как антипартийную группу. Маленков, Молотов, Каганович были выведены из состава ЦК и правительства и отправлены подальше от Москвы на периферию. Прощенных маршалов Ворошилова и Булганина также скоро убрали из партийного руководства. Однако коллегиальность ЦК имела свои пределы, определенные неписаными правилами партийного аппарата. Никто не собирался

возрождать порядки 1920-х гг., когда объединенный пленум ЦК – ЦК ВКП (б) был фактически партийным парламентом со своими фракциями, ведшими дискуссию и настоящую внутрипартийную борьбу.

В этот период в определенной степени возродилась коммунистическая элита, которая влачила ущербное существование, будучи ограниченной сталинской диктатурой. Теперь номенклатурная элита заняла ведущие позиции. Поскольку общество базировалось на принципах эгалитаризма и предполагало принципиальное отрицание элитарности руководства, коммунистическая верхушка стремилась создавать впечатление сменяемости кадров и регулярного обновления своего состава, сохраняя в основном в своих руках все рычаги власти. Усилились технократизация управленческого аппарата, прагматизация хозяйственной политики и в целом слияние управленческих обязанностей политических и хозяйственных руководителей. Однако наряду с этим процессом в начале 60-х гг. XX в. стала прослеживаться противоположная тенденция разрушения основ функционирования элиты. Н.С. Хрущев стал нарушать сложившееся привычное взаимодействие основных уровней власти: высшего, среднего или центрального, регионального или местного. Первый секретарь стал зачастую выходить на местный уровень, минуя центральное руководство, с целью получения обратной связи и усиления личного авторитета как демократического лидера, действующего в «ленинском стиле» руководства.

Одновременно стали пропагандироваться совершенно утопические прожекты строительства коммунизма к 1980 г., закрепленные XXII съездом КПСС в III Программе КПСС. Вместе с тем, исходя из положения Программы о повышении уровня общественного, демократического коммунистического самоуправления, Хрущев нанес удар по номенклатурной партийно-государственной элите – в Устав КПСС было внесено положение о регулярном обновлении кадров аппарата. Был объявлен запрет избираться в одни и те же органы более трех сроков с исключением для кандидатов, которых поддерживало не менее 75% голосов. Одновременно учреждались различные общественные комиссии для повышения уровня гласности и качества принимаемых органами власти решений. Все эти радикальные реформы отвечали требованиям провозглашенного курса движения к коммунистическому народовластию.

К началу 1960-х гг. СССР вступил в новую качественную стадию своего развития, которая характеризовалась завершением формирования индустриального общества в советском варианте. Именно это обстоятельство побудило правившую компартию, с одной стороны, провозгласить завершение строительства социализма, с другой – начать преобразования в политической системе управления, которая сложилась в 1940-е гг. и носила во многом экстремальный характер. В условиях, когда СССР стал мощной сверхдержавой, уже не было острой необходимости ограничивать население страны как политически, так и экономически во имя мобилизации сил и средств на решение стратегических задач индустриальной модернизации. На XXI съезде КПСС в 1961 г. было заявлено, что социализм построен полностью и окончательно и что пора приступать к строительству коммунизма. Руководство партии и страны во главе с Н.С. Хрущевым приняло решение разработать новую конституцию

страны, о чем впервые было сказано на XXII съезде КПСС, на котором была принята утопическая программа строительства коммунизма. Все эти решения и программы принимались в период, когда, с одной стороны, определились высокие темпы прироста промышленного производства, с другой – возникли проблемы с продовольственным снабжением населения. Желая поднять свой престиж в обществе, Хрущев вновь возвратился к теме борьбы со сталинизмом. Описав на съезде ряд преступлений сталинизма, Хрущев организовал принятие постановлений о вынесении тела Сталина из мавзолея и переименовании Сталинграда в Волгоград.

В соответствии с постановлением Верховного Совета СССР была образована Конституционная комиссия, которая осуществила подготовку проекта новой Конституции в течение двух лет. Основные положения проекта новой Конституции сводились к следующему. Один из ключевых тезисов был посвящен обоснованию перерастания 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, так как главная задача заключалась в развертывании общенародной демократии и передаче ряда государственных функций общественным организациям. Подчеркивалось, что руководящим принципом госстроительства являлся принцип демократического централизма и коллективного руководства. Особо ставился вопрос о развитии новых демократических общественно-политических институтов, в частности вводились всенародные обсуждения законопроектов, отчетность избранных руководителей органов управления перед населением, отраслевые совещания трудящихся, органы народного контроля. 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. Вводились изменения в деятельность суда и прокуратуры. В частности, санкцию на арест давал только суд, а прокуратура должна была осуществлять надзор, а не административное право.

Большие инновации были включены и в текст статей о полномочиях республик, которые значительно расширялись. Союзные республики помимо права выхода из СССР получали право осуществлять дипломатические и экономические сношения с зарубежными странами, иметь свои республиканские армии и по вопросам, не оговоренным в конституции, осуществлять свой суверенитет. Выборы республиканских органов власти – правительственных советов предполагалось проводить тайным голосованием. В экономическом разделе текста предполагалось включение тезиса о возможности личной собственности и частном мелком хозяйстве, кроме государственной и кооперативной.

Итоговый проект Конституции был обсужден на заседании комиссии 16 июля 1964 г. К этому времени под влиянием критики ЦК КПСС он был значительно скорректирован. Под нажимом подкомиссии Брежнева в проект были включены идеологические штампы и декларации, которые значительно ухудшили проект. Были сняты положения о ротации депутатского корпуса, о новых полномочиях республик и др. По мнению исследователей, эти изменения были произведены под сверхбдительным контролем той части ЦК, которая в это время активно готовилась к смещению Хрущева и не желала изменений в политической системе. В целом даже в урезанном виде проект новой конституции, бесспорно, представлял значительный шаг вперед и отражал назревшие потребности демократизации общественной системы. Опасения консервативной части КПСС о размывании политической системы и эрозии коммунистической власти имели право на существование, но в условиях общего поступательного развития экономики это не имело бы катастрофических последствий. В то же время принятие демократической конституции дало бы серьезный стимул для развития общества, расширило бы социальную базу КПСС, привлекло бы симпатии к власти большой части интеллигенции. Но этот исторический шанс КПСС был бездарно упущен.

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. Эти изменения коснулись всех общественных организаций, профсоюзов и даже силовых структур. Количество совнархозов сокращалось до 47, из их ведения была выведена строительная отрасль. Промышленные обкомы партии были вынуждены подчиняться совнархозам, которые включали в свой состав по 2 – 3 области. 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 Хрущева увеличилось, особенно в среде секретарей обкомов – самой влиятельной и многочисленной части партийно-государственной номенклатуры.

Недовольство управленческой деятельностью Хрущева стало быстро распространяться среди личного состава органов МВД, КГБ, армии, где проводились массовые чистки и сокращения. После освобождения от должностей сталинско-бериевских руководящих кадров в органы госбезопасности пришли выходцы из партийно-комсомольской среды, т. е. это были политические деятели, которые имели идеологические ценности. Обладая теоретической подготовкой, самостоятельностью и инициативностью, они были обеспокоены не только снижением уровня материального довольствия сотрудников своей системы, но и в первую очередь ростом оппозиционных настроений в стране. (Только в первом полугодии 1962 г. в стране было изъято

более 7700 листовок и анонимных писем, выявлено 60 локальных антисоветских групп.) По их требованию были изолированы от общества бывшие немецкие каратели, а также много церковников и сектантов, которые придавали недовольству масс «контрреволюционный характер».

Хрущевскому руководству пришлось столкнуться с фактами взяточничества, коррупции и массовых приписок. Партийную номенклатуру потрясло дело рязанского секретаря А.И. Ларионова, который сначала получил Золотую Звезду Героя Социалистического Труда, а затем после обнаружения очковтирательства был вынужден застрелиться.

В январе 1962 г. было принято решение об обновлении системы государственного контроля. Вопреки мнению Микояна и Косыгина было подготовлено решение Президиума ЦК КПСС «Вопросы госконтроля и партконтроля». Но только в ноябре, после разделения парторганов по производственному принципу, 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, он создавал новую надстроечную управленческо-контрольную бюрократическую систему. Руководитель этой системы А.Н. Шелепин приобретал де-факто почти такие же полномочия, какими обладал сам Хрущев. С другой стороны, новая система становилась дополнительным стимулом для номенклатуры в ее противодействии неудержному реформаторству Хрущева.

К середине 1960-х гг. выяснилось, что все демократические, прогрессивные преобразования Хрущева не вызвали энтузиазма в обществе, так как сопровождались ухудшением социально-экономической ситуации. Неурожай 1963 г. и целый ряд внешнеполитических авантюр, непродуманных рывков под лозунгом «Догнать и перегнать Америку по уровню потребления молока и мясопродуктов» привели к повышенной нагрузке на экономику страны. 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. Своеобразная либерализация цен в условиях социалистического государства, обязанного по определению обеспечить права трудящихся на принципах равенства, вызвала немедленный протест трудового населения. Все это привело к несанкционированным забастовкам и демонстрациям в ряде городов, в том числе к трагическим событиям в Новочеркасске, где была расстреляна демонстрация рабочих. И хотя в этих событиях оказались замешаны уголовные элементы и различные провокаторы, главная вина за неадекватную реакцию армии в этом городе несло руководство КПСС.

Сокращение размеров приусадебных участков у крестьян не могло радовать сельских тружеников. Сельскохозяйственная политика Хрущева нашла свое олицетворение не только во внедрении повсеместно кукурузы, но и в волюнтаристическом вмешательстве в агротехнику.

Грубые публичные нападки Н.С. Хрущева на творчество молодых представителей раскрепощенной интеллигенции, стремившихся к самовыражению, например, на художников-абстракционистов, «формалистов» и других писателей и поэтов, придерживавшихся нетрадиционных направлений в искусстве, вызвали протест этой части общества. Демонстративная поддержка антисталинских произведений А. Твардовского, Е. Евтушенко, А. Солженицына не меняла сущности авторитарной политики Хрущева в отношении творческой интеллигенции. Для власти имела значение только поддержка интеллигенцией партийного курса, а не свобода творчества в целом.

Непродуманные кадровые сокращения в Вооруженных Силах, особенно странная отставка министра обороны маршала Г. К. Жукова, спасшего самого Хрущева в 1957 г., предопределили рост недовольства в офицерской среде. Внешняя политика СССР, осуществлявшаяся в соответствии с требованиями авторитарного лидера, также носила налет авантюризма, в результате чего СССР оказался втянутым в венгерский, берлинский, карибский и другие кризисы.

В этих условиях произошло определенное отторжение политики Хрущева не только политической элитой, но и большинством населения – рабочими, крестьянами, армейскими кадрами. Это был безусловный крах Хрущева как политика, взявшего на себя весь груз ответственности назревших реформ, но не сумевшего обеспечить их проведение в рамках научной обоснованности и здравого смысла. Для партийной элиты малоуправляемый и бездумный реформатор Хрущев стал обременительным, неудобным, лишним и даже опасным. Его хамство и грубость, вульгарная речь в обращении даже с ближайшими соратниками вызывали отчуждение и у сторонников реформ. Политическая смерть Хрущева была во многом закономерной, хотя и не обязательной. Летом 1964 г. Хрущев, верный своему стилю управления, приступил к новым реформам, объявив о намерении закрыть академии наук (общую и сельскохозяйственную), отменить доплату за ученые степени ученым, ликвидировать парткомы сельхозуправлений, провести формирование управленческих структур других отраслей народного хозяйства. Наконец, он заявил о необходимости введения уже не семилетнего, а восьмилетнего народнохозяйственного планирования. Для партийной элиты стало ясно, что остановить поток бесконечных пертурбаций, которые обессмысливали сами реформы и не давали возможности систематически и планомерно управлять страной, можно только путем отстранения зарвавшегося псевдореформатора. Партийные механизмы позволяли это сделать при определенной предварительной подготовке.

Проведя большой цикл тайных совещаний и добившись определенного консенсуса, высшая номенклатурная элита добилась на октябрьском Пленуме 1964 г. ЦК КПСС смещения Хрущева с занимаемых постов. Следует подчеркнуть, что отстранение Хрущева было результатом вполне нормального политического акта, организованного в рамках существовавшей законности и системы партийно-государственного управления. Более того, сам Н.С. Хрущев видел в осуществившейся возможности бескровной легитимной смены 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.

На первых порах он не посмел свернуть реформы, задуманные Хрущевым и подготовленные А.Н. Косыгиным, что не позволяет однозначно зафиксировать октябрьский Пленум ЦК КПСС 1964 г. как рубеж этапа реформ в истории государственного управления. Тем более, что реформы в той или иной степени осуществлялись и постепенно свертывались в течение всей второй половины 1960-х гг. Этот процесс выхода страны из полосы преобразований, безусловно, связан с отказом консервативного руководства во главе с Брежневым от ориентации на совершенствование системы управления и формирование новых механизмов рыночного регулирования экономики. Конечно, повод для такого подхода был – перегибы и перехлесты реформаторства Хрущева отбили всякое стремление к инновационному развитию. С другой стороны, правящая элита была чрезмерно уверена в потенциале советского строя и не собиралась более его либерализировать, ограничившись частичной десталинизацией. В скором времени реформы 60-х гг. XX в. по повышению самостоятельности предприятий и усилению рыночных механизмов были дезавуированы, несмотря на то, что они дали хорошие результаты.

Немедленно после снятия Хрущева было ликвидировано разделение Советов на промышленные и сельские, улучшена регламентация деятельности единых советов, к их работе были привлечены различные самодеятельные организации граждан. В управленческих преобразованиях особое место занимали решения мартовского 1965 г. Пленума ЦК КПСС, положившего начало более или менее научной аграрной политике. Хотя решения готовились еще при Хрущеве, они при Брежневе парадоксально получили дополнительный импульс как якобы исключительно антихрущевские меры. Как бы то ни было, но крестьяне получили отрезанные ранее у них приусадебные участки, колхозники получили право на пенсию и гарантированную минимальную зарплату в колхозах, увеличились закупки сельхозпродуктов по более высоким ценам, снизилась норма обязательных поставок. Кукурузной эпопее был положен конец, а псевдоученый В. Д. Лысенко наконец был снят с руководящих научных постов сельхозакадемии. В целом можно считать, что была предпринята интересная и продуктивная попытка применить на практике идею ленинского продналога к колхозно-совхозному производству.

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 также готовилась при Хрущеве на основе идей экономистов В. Немчинова, В. Новожилова, Л. Канторовича, Е. Либермана. Вдохновленный положительными результатами эксперимента на заводе «Маяк» в Горьком и на фабрике «Большевичка» в Москве, А.Н. Косыгин предложил новые меры по совершенствованию управления, к числу которых относились резкое снижение количества плановых заданий, ограничение централизованного планирования.

VIII пятилетка (1966 – 1970 гг.), по общему мнению, оказалась последней выполненной и перевыполненной по большинству показателей. В этом,

безусловно, сказался импульс управленческих реформ. Однако уже к концу пятилетки – в конце 60-х гг. XX в. началось явное замедление в реализации намеченных преобразований, т.е. латентное свертывание реформ. Период относительно радикального реформирования и модернизации системы управления заканчивался, и наступил очередной этап функционирования советской обновленной централизованно-бюрократической системы управления.

Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый в литературе с именем Л. И. Брежнева, начался с конца 60-х гг. XX в., когда произошли такие внешнеполитические события, как подавление организацией Варшавского Договора чехословацкой либеральной революции («Пражской весны»), осуществлявшейся под лозунгом «демократического социализма», обострение отношений СССР с маоистским Китаем, усиление напряженности в отношениях СССР с США в связи с американской агрессией во Вьетнаме. Все это стимулировало, с одной стороны, усилия руководства КПСС и СССР по укреплению обороноспособности и централизованного управления, с другой стороны, борьбу с попытками нетрадиционного («оппортунистического», «фальсификаторского», «ревизионистского») толкования социалистической идеологии, в том числе в управленческой сфере. В социально-экономической сфере также произошли этапные изменения, ставшие рубежом развития общества. В стране начались контрреформы по всему спектру политико-административного управления: в политике (смена концепции строительства коммунизма концепцией развитого социализма), в управлении (упразднение совнархозов и восстановление министерств), в экономике (свертывание политики сентябрьского Пленума ЦК КПСС), в партии (отмена принципа ротации кадров, разделения парткомов по отраслевому принципу), в гражданском обществе (преследование инакомыслящих).

В начале своей деятельности в качестве первого лица в государстве Л.И. Брежнев не только не имел своей программы действий, но даже не стремился ее сформировать, что было достаточно редким случаем в мировой и отечественной истории. Его управленческая философия мало чем отличалась от хрущевской, если не считать особенностей его личности. Брежнев был самым типичным представителем третьего поколения советских кадров – выдвиженцев 1930-х гг., уцелевших в ходе бесчисленных чисток и репрессий и воспринявших стиль политического исполнительства и проведения в жизнь политической линии вождя. Став первым лицом в государстве, т. е. заняв место вождя, Брежнев мог реально заниматься преимущественно повседневным администрированием, бюрократической перетасовкой кадров при сохранении политического режима. Он как аппаратчик и прагматик-управленец укрепил власть коммунистической политической элиты, именовавшейся официально номенклатурой. Важнейшим элементом системы был сложившийся партийный аппарат ЦК – ревкомов-обкомов – горкомов-райкомов, который традиционно подменял соответствующие выборные партийные и особенно советские органы и руководил всеми остальными общественными организациями. Этот аппарат только при ЦК составил более 4000 человек, работавших более чем в 20 отделах, которые подразделялись на сотню секторов. Параллельно функционировало

около 100 министерств и ведомств. Всего управленческим трудом занимались 18 млн. человек, что, однако, значительно меньше количества чиновников в современной России, в которой отсутствует административно-командное управление. Советский депутатский корпус всех уровней формировался исключительно партийными органами, которые предлагали избирателям одобрить в ходе безальтернативных, хотя всеобщих и тайных выборов одного кандидата от «нерушимого блока партии и народа». Советская власть по-прежнему выполняла функцию ширмы для всевластия аппарата партии – государства. По многим показателям политическая брежневская система «развитого социализма» весьма напоминала сталинскую, но без ее ведущей карательно-репрессивной функции.

Сам Брежнев не был вождем или диктатором сталинского образца. Мнение о том, что он реанимировал сталинизм или проводил в жизнь неосталинизм, не совсем корректно. Действительно, все, что было апробировано при Сталине и дало необходимый позитивный результат, возвращалось немедленно в управленческую практику. Но при этом не все хрущевские реформы были полностью перечеркнуты. Для Брежнева гораздо более важно было устранить радикальный дух безудержного авантюрного реформаторства, ввести преобразования в русло продуманности, постепенности, стабильности, и в этом он более чем преуспел. Термин «стабильность», не «застой», является определяющим при характеристике всего этапа 1970-х – первой половины 1980-х гг., так как застойные тенденции стали явственно фиксироваться в основном в конце этого периода.

Проведенные еще в 1965 г. Пленумы ЦК КПСС приняли реформаторские решения, подготовленные А.Н. Косыгиным и его окружением. Председатель Совмина А.Н. Косыгин, по общему мнению, значительно превосходил Брежнева по компетентности в экономических вопросах и профессионализму в государственном управлении, и был еще в большей степени, чем Брежнев, прагматик и технократ. Все идеологические и политические кампании он оценивал с позиций полезности для развития производства (особенно легкой промышленности), совершенствования системы управления на основе ограниченной и контролируемой децентрализации, воспитания нового поколения хозяйственных руководителей. До середины 70-х гг. XX в. в руководстве существовало скрытое противоборство Косыгина и Брежнева, закончившееся победой последнего. После отхода Косыгина от управленческой деятельности Брежнев предпринимает политические акции, которые закрепляют отказ советского государства от рыночных реформ.

Экономическая необходимость реформ, в частности введение элементов рыночной политики, была совершенно очевидна, и можно было ожидать, что сама жизнь заставит новое консервативное руководство продолжать хотя бы в урезанном виде преобразования. Однако острота проблемы была неожиданно снята нахождением мощного источника дополнительной валюты в виде экспорта обнаруженных с помощью космических спутников запасов нефти, газа и других энергоносителей. За счет нефтедолларов государство стало закупать западное оборудование и технологии и на этой экстенсивной основе решать назревшие

проблемы. Вместо того чтобы добиваться повышения качества продукции, интенсификации производства, получения прибыли на базе внедрения достижений научно-технического прогресса в производство, бюрократия сделала ставку на импортные накачки. Поскольку распределительная функция госаппарата вновь стала главной, управление сосредоточилось в вертикалях власти, а самостоятельность субъектов в горизонтальных структурах была практически ликвидирована.

Сущность политики Брежнева заключалась в сохранении достигнутых темпов производства и экстенсивном расширении производственных мощностей. В результате СССР фактически «проспал» информационную революцию – компьютеризацию. Второй космический прорыв в науке и производстве не удался. В то время как США, Западная Европа и Япония развивались на постиндустриальных направлениях модернизации, советская экономика традиционно и инерционно развивалась в рамках индустриального этапа. Хотя были отрасли, например космическая, оборонная, которые выпускали конкурентоспособную продукцию, не они определяли погоду в стране. Именно в этом заключается самый, может быть, главный методологический просчет брежневского руководства, ибо все, что не развивается, – останавливается и умирает.

Буквального застоя в экономике в коне 1960-х – первой половине 1970-х гг. не было и близко, до системного социально-политического кризиса было еще далеко, но негативная тенденция замедления социально-экономического развития уже обозначилась. Это был симптом тяжелой болезни, но настоящих «врачей» рядом с Брежневым в переносном, политическом смысле слова, не было. Правление Брежнева явилось периодом утверждения консервативного традиционалистского, условно говоря, неосталинского политического режима, в деятельности партийно-государственного аппарата господствовал принцип бюрократического централизма. В политической элите доминировали отношения своеобразного вассалитета нижестоящих по отношению к вышестоящим деятелям, отношения личной преданности.

Новое партийное руководство последовательно осуществило цикл политических контрреформ. На XXIII съезде КПСС в 1966 г. были отменены ограничения на занятие руководящих должностей в партийной иерархии, восстановлено название «генеральный секретарь ЦК КПСС». Позднее Брежнев совместил эту должность с постом Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Обороны. Первоначально Брежнев проявлял себя как энергичный и достаточно компетентный руководитель, хотя и тяготевший к консерватизму, но осуществлявший грамотное руководство в интересах страны. Но в конце своего правления он потерял здоровье и возможности критического мышления и даже попытался при поддержке своего окружения организовать подобие нового коммунистического культа своей личности. Но несмотря на все усилия предпринятые государственной идеологической машиной, культ в пропаганде не привел к культу в массовом общественном сознании, ибо, во-первых, после столь «великой и страшной» личности, как Сталин, претендовать на культ заурядной фигуре Брежнева было практически невозможно. Если на

Хрущева падала тень Сталина как на его ниспровергателя, что создавало ему возможность войти в историю как великому реформатору, то Брежнев пришел к власти как заурядный деятель третьего порядка и объективно не мог ни на что претендовать. Для культа нужны особые социально-психологические условия, которые отсутствовали в относительно спокойной атмосфере 70-х гг. XXв., необходимы крупные управленческие заслуги перед нацией, нужна, наконец, особая харизматическая личность. Всего этого у Брежнева не было и близко, если не считать маниакальной страсти к геройским золотым звездам.

Начиная с середины 70-х гг. в силу резкого ослабления здоровья Брежнева реальное управление в партии сосредоточилось в Политбюро ЦК КПСС. В рамках этого органа образовалась узкая группа партийных олигархов в составе Ю. Андропова, А. Громыко, Ф. Устинова, М. Суслова, в какой-то мере К. Черненко, которая вместе с Брежневым фактически решала все принципиальнейшие вопросы. А. Косыгин был оттеснен в сторону и фактически лишен политических полномочий. По-прежнему сохранял свои позиции Секретариат ЦК КПСС, 20 отделов которого все более дублировали и подменяли министерства правительства. Через эти отделы осуществлялось так называемое политическое, а фактически прямое руководство отраслями народного хозяйства. Аналогичное положение сложилось и на местах, где местные ЦК, крайкомы и обкомы монополизировали принятие всех политических решений и контролировали деятельность советских и хозяйственных организаций.

В управлении экономикой был восстановлен отраслевой принцип и устранена введенная Хрущевым совнархозовская территориальная система. Министерство занималось перспективным и годовым планированием развития соответствующей отрасли, утверждало штаты центрального управления, положения о главках, контролировало их деятельность. Развитие управленческой системы шло замедленным эволюционным путем – через создание новых структур, перераспределение ответственности в рамках министерств и ведомств, изменение системы показателей, адаптации к новым задачам. Все эти годы декларировался, прорабатывался, но плохо осуществлялся курс на интенсификацию производства и повышение его эффективности.

Структура управляющей системы, т.е. постоянный состав подразделений, основанный на жестком штатном расписании, где все должности управленческих работников зафиксированы, а их обязанности регламентированы, была рациональна в условиях стабильной номенклатуры изделий и значительных объемов производства. Начиная со второй половины 70-х гг. XX в. она все сильнее стала расходиться с потребностями экономики, в частности не давала возможности гибко реагировать на изменяющиеся цели производства.

С 1973 г. стала формироваться обновленная система управления. Главные управления министерств ликвидировались, устанавливалась трехзвенная схема управления: министерство – производственное объединение – предприятие. Поиск решения шел опытным путем организации хозрасчетных объединений с прямым давлением партийных органов на министерства с требованием переходить на эту систему управления. Однако многие предприятия и даже объединения были по-прежнему бесправны в вопросах развития собственной

инфраструктуры, материального стимулирования работников, распределения жилья. Централизация управления, позволявшая ранее концентрировать ресурсы на важнейших объектах в период освоения построенных производств, теперь становилась отрицательным фактором, так как способствовала неоперативности, негибкости, бюрократизму в худшем смысле этого слова.

Необходимость согласования интересов территорий и ведомств, являющаяся серьезнейшей управленческой проблемой, привела к появлению довольно устойчивых механизмов: создавались советы директоров, штабы по координации и контролю за строительством, практиковалось создание постоянных и временных партийных групп. Все эти структуры создавались по инициативе партийных органов. Государственной структуры, которая могла бы эффективно выполнять функции согласования ведомственных интересов при строительстве и освоении производств, создать не удалось. Только через партийные органы шло согласование планов развития.

К концу 70-х гг. XX в. начала все более рельефно проявляться тенденция стагнации, обостряемая исчерпанием резерва рабочей силы. В экономике стали усиливаться деградация и консервация основных фондов, сверхмилитаризация хозяйства, кризис системы управления, проявлявшийся в затратности производства, монополистичности, немобильности форм собственности, дефицитности внутреннего рынка, нестимулированности труда, внедрения престижных, но нерентабельных программ.

Развитие производства подошло к качественно новому рубежу – появлению производственно-территориальных комплексов, что потребовало и новых форм управления. С 1979 г. стали формироваться производственные территориальные органы управления. Имевшаяся система оценки деятельности предприятий – по валу – недостаточно стимулировала внедрение новой техники и переход на выпуск новой продукции. Эта проблема осознавалась на всех уровнях управления, и предпринимались попытки ее решить.

Постановление ЦК КПСС от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении эффективности производства и качества работы» предлагало (обязывало) введение более 200 показателей, отражающих все направления хозяйственной деятельности предприятий и подлежащих утверждению вышестоящими органами. Вводился показатель нормативно чистой продукции, который заменял показатель «валовая продукция», не дававший верного представления о состоянии хозяйственной деятельности. Но новый показатель не получил широкого применения и не оправдал надежд. Продолжились централизация управления экономикой, развитие директивного планирования, всемерное ограничение рыночного ценообразования и методов материального стимулирования производства. В результате темпы прироста экономики упали до нормы западных стран – 3,5% в год, но это было значительно меньше 8,4% в VIII пятилетке. В принципе СССР вступил в развитую индустриальную фазу развития, для которой, как показал опыт Европы, характерно стабильное развитие без фантастических приростов валового продукта. Но коммунистические идеологи все еще надеялись, что преимущества социализма могут позволить форсированными методами развиваться вопреки всему. Вместо

того чтобы научиться правильно распорядиться гигантским экономическим потенциалом страны и подготовить условия для перехода в постиндустриальное общество на основе научно-технической революции, идеологи КПСС стремились создавать иллюзии продолжения коммунистического строительства, о формировании «развитого социализма», о сохранении прошлых темпов развития.

Советская экономика при Брежневе представляла собой очень непростой феномен, который недопустимо клеймить однозначно термином «застой». С 1970 по 1988 г. общее промышленное производство в СССР возросло в 2,38 раза против 1,32 раза в Англии, 1,33 – в ФРГ, 1,48 – во Франции, 1,68 – в США, 2,0 – в Японии. Среднегодовые темпы роста общественного производства постепенно снижались, но это было бесспорно связано с возрастанием его абсолютных объемов. Объем законченного общественного продукта в СССР за 1960 г. был превышен в 1970 г. в 2,1 раза, в 1980 г. – в 3,5 раза, а в 1988 г. – в 4,7 раза. При всех недостатках и пороках политической экономической системы она обеспечивала довольно высокий уровень благосостояния населения, реализацию конституционных прав на труд, отдых, бесплатное образование и здравоохранение, пенсионное обслуживание. Население рассчитывало на последующие успехи и достижения и до определенного времени выражало достаточное политическое согласие с правящей компартией, что проявлялось в итогах различных выборов в законодательные органы власти. Хотя выборы были безальтернативные, но тайные, и избиратели все-таки имели реальную возможность выразить свой протест путем вычеркивания предложенной кандидатуры или производства соответствующей надписи на бюллетене. Однако это делали в масштабе всей страны несколько десятков тысяч человек, что относительно 200-миллионного населения составляло десятые доли процента.

Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 14 июня 1983 г. вводились новые критерии по выполнению плановых заданий, по объему реализованной продукции исходя из договорных обязательств, по номенклатуре, качеству и срокам, а также по росту производительности труда, снижению затрат, повышению технологического уровня производства. Добиться действительной оценки деятельности предприятий по этим критериям не удалось. Много внимания уделялось проблеме улучшения планирования. Достижением следует считать появление во второй половине 70-х гг. XXв. территориально-отраслевых программ интенсификации экономики отдельных регионов. Постепенно, хотя очень медленно и непоследовательно, расширялись права производственных объединений. Взятый курс на развитие бригадных форм организации труда требовал расширения самостоятельности низовых структур – бригад, предприятий и передачи им части управленческих функций. Реализация этого курса столкнулась с рядом серьезнейших трудностей юридического, организационного, финансового характера, с проблемами работы НОТ, психологической неготовностью руководителей предприятий. Как явление хозрасчетные бригады состоялись и заняли серьезное место в трудовых коллективах промышленных предприятий, но их создание шло под давлением партийных структур при сопротивлении администрации. В целом вследствие установившегося бюрократического централизма и слабых горизонтальных

связей предприятий управленческие реформы не привели к радикальным сдвигам. Однако следует признать, что в стране происходила определенная перестройка административно-командной системы. Оперативное управление производственных объединений перестало быть функцией органов власти. Четко обозначилась тенденция к уменьшению жесткости иерархических структур, расширялась кооперация. Высшие инстанции осуществляли делегирование оперативных полномочий управления на низший уровень, оставляя за собой задачи интеграции производственных усилий в масштабах страны и регионов, разработку экономической стратегии.

В сельском хозяйстве также развивалась межотраслевая интеграция колхозов и совхозов с обрабатывающими предприятиями и научно-исследовательскими организациями. Появились районные, областные и республиканские агропромышленные объединения. Во главе их стоял совет объединения, и имелся распорядительный орган – президиум. Всю новую систему возглавила сначала комиссия при Совете Министров, преобразованная впоследствии в Госагропром СССР. Первоначальные функции координации министерств и ведомств соответствующего профиля естественным образом были заменены на функции бюрократического централизованного управления.

В целом в стране шло развитие в качественном и количественном отношениях министерств, ведомств, госкомитетов, общее число которых достигло 100 единиц в 1980 г. Особенно усилились ведомства военно-промышленного комплекса, успешно обеспечившие в условиях холодной войны стратегический паритет СССР и США. Однако решение этой глобальной задачи очень дорого обошлось стране и социально-политической системе. В условиях, когда валовой продукт США почти вдвое превосходил валовой продукт СССР, достигнутый паритет означал, что советское государство располагало значительно меньшим объемом оставшихся финансовых средств и было вынуждено игнорировать резко возросшие потребительские интересы населения. Советский народ устал от постоянного напряжения сил, бесконечных мобилизаций, требований повышения производительности труда на основе идеологизированного энтузиазма при минимуме материальных стимулов. Апатия, пассивность, аллергия к коммунистическим лозунгам стали все шире распространяться в общественном сознании нации. Этому в немалой степени способствовали такие качества власти, как ведомственность и бюрократизм.

Эти пороки подорвали одну из главных основ советского строя – общенародный характер собственности и хозяйства. Западные экономисты неоднократно отмечали особенность советской системы: с точки зрения частных критериев советская экономика выглядела отсталым и корявым, но в целом, исходя из общих критериев, была необычайно и поразительно эффективной, особенно в избранных ключевых направлениях развития. Ведомственность разрушала эту эффективность, так как являлась замкнутой административно-хозяйственной системой, проводившей собственную хозяйственную практику. По мере усиления изоляции ведомства происходила своеобразная латентная денационализация части общенародного хозяйства. По мере сращивания партийной номенклатуры с ведомственной ротация кадров замедлилась и

центральная власть все больше теряла контроль за кадровым корпусом ведомств. В условиях научно-технической революции требовалось усиление межведомственных усилий, в то время как в реальной действительности шел процесс их ослабления. Более того, ведомственность соединялась с местничеством – тенденцией регионализма, противостоящей интересам центра, государства в целом. Образование региональных элит, включавших в себя работников аппарата ведомств и работников областных структур власти, породило возникновение настоящих номенклатурных кланов. Сформированные в период совнархозовского этапа управленческой деятельности региональные кланы не только не были в последующем ликвидированы, но усилены за счет подключения представителей центра.

Особую роль в функционировании политического управления страной играл КГБ СССР во главе с Ю.В. Андроповым, который являлся членом Политбюро ЦК КПСС и членом правительства. В своей деятельности он опирался, как во всех министерствах, на коллегию и партком, но располагал колоссальным аппаратом в центре и на местах. В КГБ насчитывалось вместе с погранвойсками 400 тыс. человек, из которых около 90 тыс. служили штатными сотрудниками. Это делало КГБ совершенно уникальным политическим институтом, способным влиять на развитие всей государственной жизни. В составе аппарата КГБ имелось 5 главных управлений: разведки, контрразведки, погранохраны, спецсвязи, охраны Конституции (фактически подавление инакомыслия) и 11 технических управлений. Среди этих управлений особое значение приобрело пятое управление по охране Конституции, которое занималось фактически контролем идеологической деятельности противников существующего конституционного строя.

В 1977 г. принята новая Конституция, ставшая преемницей предшествующих основных законов 1924 и 1936 гг., а также проекта, разработанного в 1963 г. По сравнению с последним проектом она была в значительной мере консервативнее и догматичнее. Большинство демократических нововведений, предлагавшихся в 1960-х гг., из нее были убраны. Главной отличительной особенностью этой Конституции являлось законодательное закрепление в 6-й статье руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, объявленной ведущей силой общества.

Конституция законодательно зафиксировала построение в СССР общества «развитого социализма» и утверждала принципы общенародного государства. Однако в действительности социалистические народовластные идеалы не были не только в полной мере реализованы на практике, но, более того, не было настоящих гарантий против реставрации капитализма. Наличие всего лишь основ развивающегося социализма при сохранении ряда негативных тенденций объясняет сложившуюся реальность, в которой Конституция расходилась с реальной политической практикой функционирования авторитарно-номенклатурного политического режима.

В Конституции законодательные функции закреплялись за Верховным Советом СССР, состоявшим из палаты Совета Союза и палаты Совета Национальностей. Он возглавлял всю стройную систему Советов сверху до

низовых сельских и районных советов депутатов. Советы являлись органами общего руководства, а непосредственное управление осуществляли выборные исполнительные комитеты, которые непосредственно руководили хозяйственной, культурной жизнью, здравоохранением, образованием, органами МВД и т.д. 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 являлись 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. Все эти политические субъекты должны были образовать советский социум, развивающийся в русле коммунистического самоуправления.

На основе Конституции был принят ряд законодательных актов, регулирующих власть на местах. Функции и полномочия местных Советов были существенно расширены. К их ведению были отнесены вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на данной территории. Были выделены пять основных направлений деятельности местных Советов, позволявших им быть хозяевами на соответствующей территории: 1. Руководство государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством. 2. Утверждение планов развития местного бюджета и отчетов об их исполнении. 3. Осуществление руководства подчиненными им органами, предприятиями, учреждениями и организациями. 4. Обеспечение соблюдения законов, охрана государственного и общественного порядка. 5. 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. Характерно, что Советам были даны права, отнесенные к исключительно их компетенции без вмешательства исполкомов. Все эти меры по совершенствованию советской системы имели прогрессивное значение, но их было явно недостаточно для обеспечения их реального полновластия. Сессии местных Советов созывались редко, большая часть вопросов решалась исполкомами по указке парткомов. Далеко не все депутаты добросовестно выполняли свои обязанности. Избирательная система была построена таким образом, что, несмотря на тайное и всеобщее голосование, она осталась безальтернативной и гарантировала прохождение тех кандидатов, которые были безопасны для действующей власти и не могли выступить в защиту интересов региона и групп трудящихся даже в случае необходимости.

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 и законопубликующим органом, которые готовили по поручению ЦК КПСС и фиксировали уже принятые партийные решения. Депутаты Советов всех уровней избирались на безальтернативной основе под контролем парткомов из числа заранее подобранных ими кандидатов. Хотя избирательная система была всеобщей, тайной, прямой и равной, она не обеспечивала реальной демократии. Судебная система также была подконтрольной власти. Отсутствовал реальный механизм, обеспечивающий независимость судей от администрации, отсутствовала по-настоящему независимая адвокатура, и широкое распространение получило так называемое телефонное право, т. е. согласовывание судебных решений с вышестоящими инстанциями и партийной номенклатурой. Система органов народного контроля также была подотчетной партии, более того, она была существенно ограничена в правах даже по сравнению с первоначальными указами и законами.

В конституционном порядке закреплялась роль общественных организаций и трудовых коллективов. Общественные органы получили право законодательной инициативы, а трудовые коллективы были определены как самостоятельные элементы политической системы. В развитие этой нормы впоследствии был принят Закон о трудовом коллективе, но, к сожалению, половинчатого характера.

В новую Конституцию были включены новые конституционные права: на жилище, на охрану здоровья, на пользование достижениями культуры, свободу творчества, участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов. Эти конституционные права играли большую роль в определении праввоого статуса граждан, в правомерности их притязаний на ту или иную долю материальных и духовных благ. Публицисты часто подчеркивают, что между юридическими правами и возможностями их реализации на практике в условиях «развитого» социализма существовал большой разрыв. Действительно, порядок правоприменительной деятельности органов государственного управления был сориентирован на широкое административное усмотрение, которое осложнилось в ряде случаев коррупцией среди должностных лиц. Определенная часть чиновничества взимала с населения поборы за услуги, за счет личного бюджета трудящихся компенсировалась часть стоимости разворованного государственного сырья. Нарушался порядок получения материальных и иных благ из общественных фондов потребления. Помимо этого госаппарат активно участвовал в наступлении на свободу слова. Нереальными были права граждан на митинги, демонстрации, обжалование действий должностных лиц в суде и др. Но в то же время следует признать и другое: во-первых, масштаб злоупотреблений периода развитого социализма не может сравниться с тем разгулом коррупции и преступности, который наступил после поражения социалистической системы, во-вторых, советское государство реально гарантировало всем трудящимся определенный минимум жизненных

благ, в-третьих, государство сохраняло политический и экономический потенциал, который при правильном использовании и управлении мог позволить продуктивно решать эти проблемы. Для этого в первую очередь было необходимо радикально усовершенствовать административно-управленческую систему и решить вопрос о регулярной ротации кадров управленцев высшего эшелона власти.

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 СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР». В новых паспортах устранялась графа «социальное положение», но сохранялась – «национальность». Это до известной степени противоречило объявленному достижению – формированию в СССР новой наднациональной социальной общности людей – «советский народ».

В общем и целом в развитии системы управления правящая партия руководствовалась так называемыми ленинскими принципами управления, к числу которых относились демократический централизм, сочетание единоначалия и коллегиальности, интернационализм, социалистическая законность, научное предвидение. Эти принципы были реализованы в таких понятиях, как партийное политическое руководство деятельностью государственных органов, широкое участие трудящихся в управлении в рамках становления общенародного государства. На всех съездах правящей КПСС подчеркивалась необходимость повышения уровня планирования эффективности государственного и хозяйственного руководства. XXIV съезд КПСС ставил задачу внедрения современных средств и методов управленческой деятельности, более рациональной организации госаппарата, удешевления его и сокращения лишних звеньев. XXV съезд КПСС подчеркивал важность комплексного подхода, создания системы управления группами однородных отраслей, завершения работы по созданию производственных объединений. Все последующие съезды также в принципе правильно ставили задачи, которые практически реализовывались далеко не в полной мере, а в ряде случаев просто саботировались бюрократической машиной.

Л.И. Брежнев и номенклатурная элита действовали в рамках системы достаточно эффективно приблизительно до середины 70-х гг. XX в., когда стали проявляться симптомы приближающегося застоя в развитии экономики, особенно в сельском хозяйстве. Ситуация требовала радикального обновления всех сторон жизни общества, но деградирующая номенклатурная элита во главе с заболевшим лидером оказалась не в состоянии обеспечить качественное руководство страной.

В политической системе стала все больше распространяться тенденция бюрократизации государственного аппарата в негативном смысле, усиления «власти канцелярии» и ее отрыва от запросов трудящихся масс. Партийные аппараты все более отодвигали Советы от решения реальных проблем. Сессии Советов проводились по заранее приготовленным сценариям. Партийный

аппарат взял на себя практически все функции распоряжения и распределения материальных ресурсов, активно подменяя исполнительные и хозяйственные органы. В его работе стали процветать формализм, приписки и очковтирательство, что вызывало рост ведомственности и местничества. Аппарат становился малоуправляемым и превращался в вещь в себе. Бюрократизация проникла в общественные организации, в которых создавались свои аппаратные структуры. Формализм стал основным содержанием их работы. Произошло явление, о котором предупреждал Ф. Энгельс: слуги народа превратились в своеобразных господ над обществом. Коммунистические идеологи, стремясь обеспечить единство исполнительной и законодательной властей под контролем правящей единственной партии, забыли, что даже классики марксизма указывали, что разделение властей необходимо, ибо оно есть не что иное как прозаическое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 5. С. 203). Крайняя централизация и административно-командные методы управления дали свои результаты в годы войны и восстановления народного хозяйства, в новых же условиях функционирования индустриального общества с достаточно развитыми принципами социализма стали анахронизмом. При наличии колоссально выросшего объема общественных и экономических связей стало невозможным из центра контролировать и направлять их развитие в полном объеме. Именно сохранение административно-командных методов управления стало одной из главных причин нарастания застойных тенденций в экономике и мешало демократизации общественной жизни.

Протекционизм и кумовство проникли в самые высокие инстанции. Брежнев назначал на высокие посты своих друзей, лично преданных клевретов и родственников. Эта порочная практика дублировалась на местах, многократно разрастаясь и усиливаясь. Представители здоровых сил в партии (П. Машеров в Белоруссии, А. Снечкюс в Литве, братья Стародубцевы в Тульской области и многие другие) не смогли противостоять напору бюрократического консерватизма, но в обществе нарастало понимание необходимости обновления политической элиты.

В 70-х гг. XX в. массовое пополнение номенклатурной элиты снизу, как это было во время ленинского призыва и после сталинских репрессий, фактически прекратилось. В партийно-элитном строительстве утвердилась практика индивидуального многоступенчатого отбора кадров. Будучи всем обязанными местной административно-политической группе руководителей, в круг которых они были допущены, новобранцы стремились делать карьеру, воспроизводя дух и букву существующих партийно-элитных отношений. Именно так поднимались по иерархической лестнице М.С. Горбачев и Э.А. Шеварднадзе, А.Н. Яковлев и другие партчиновники, прославившиеся своим славословием вождям и бюрократическими прожектами и инициативами (например, будущий антикоммунист А.Н. Яковлев подготовил проект постановления ЦК КПСС о повышении политической бдительности, запрещавший историкам работать в спецфондах архивов и использовать «фальсификаторскую» зарубежную политологическую литературу).

Усиливающееся отчуждение псевдокоммунистической элиты от народа объективно создавало предпосылки для формирования демократической оппозиционной контрэлиты. Эти функции выполнило так называемое диссидентское движение, к которому примкнули, с одной стороны, часть сторонников демократического социализма, требовавшая решительной дестабилизации общества, с другой – сторонники либерально-демократической ориентации буржуазного типа.

После смерти Брежнева 10 ноября 1982 г. в кулуарах Политбюро развернулась борьба за выдвижение кандидатур на высший пост. Победу одержал Ю. В. Андропов и на пленуме 12 ноября по предложению К.У. Черненко, его конкурента, был избран Генеральным секретарем ЦК КПСС, что в партийном государстве объективно приравнивалось к должности правителя – президента или государя страны.

Избрание Андропова вызвало удовлетворение не только здоровой части партийной элиты, но и у большинства населения страны, которое ожидало перемен и наведения порядка в управлении страной. К этому времени кризис малоэффективной системы государственного управления был очевиден уже для самых широких кругов общественности. Резко возросло сочувствие к движению диссидентов (инакомыслящих), существование которого ранее массами зачастую игнорировалось. Основные течения оппозиционной интеллигенции – демократически-социалистическое, либерально-демократическое и национально-почвенническое закладывали основы для будущей политической оппозиции и соответствующих партий. Развитие теневой спекулятивной экономики, рост коррупции в руководящей элите, несоответствие провозглашаемых лозунгов «развитого социализма» действительности – все это создавало подлинный политический застой. Вмешательство КПСС в польский внутриполитический кризис, участие СССР в гражданской войне в Афганистане, превратившееся в латентную межгосударственную войну, резко обостряли политическую ситуацию и подводило широкие массы к мысли о необходимости обновления.

Андропов сразу после своего вступления в должность правителя огромного партийного государства начал сокращение личного аппарата генсека. Он стимулировал расследование ряда громких уголовных дел, которые был вынужден ранее свернуть по указанию окружения Брежнева. Но одновременно в стране было продолжено преследование противников из числа диссидентов, которые также не вписывались в андроповскую модель управления советского государства. В конце 1983 г. в стране были приняты более жесткие указы Президиума Верховного Совета СССР об усилении ответственности за антисоветскую, антигосударственную деятельность.

Борьба за улучшение экономического положения, в котором явственно прослеживались элементы стагнации, началась с широкомасштабной кампании по наведению элементарного порядка и производственной дисциплины, которая была фактически «нулевым циклом» реформ. На практике борьба за дисциплину оборачивались курьезами, когда ретивые начальники на местах организовывали облавы на праздношатающихся по Москве. Но в дверь стучалась проблема многоукладной экономики. Различные хозяйственные уклады уже давали о себе

знать в латентных формах в теневой экономике в СССР и в открытой экономике восточноевропейских социалистических стран – в сфере обслуживания и легкой промышленности. Андропов осознавал, что в таких отраслях частный сектор полезен и эффективен, и размышлял о его возможностях в СССР. Он особенно интересовался шведской социал-демократической моделью экономики. В первую очередь его привлекала эффективная система перераспределения национального дохода в пользу бедных и средних слоев населения, развитая система социальной защиты и роль в ней профсоюзов. Концепция «социального партнерства» с ее признанием частной собственности была для Андропова как коммуниста неприемлемой. Смысл андроповской модели реформы управления заключался в том, чтобы, сохраняя политические устои государства, постепенно вести дело к преобразованиям на основе экономических реформ, развития многоукладной экономики, введения рыночных отношений под бдительным контролем государства, пресекающим казнокрадство и коррупцию.

Приняли ряд управленческих решений в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совмина СССР о мерах по регулированию развития отраслей промышленности на основе чисто экономических методов, о повышении роли трудовых коллективов. Андропов ставил задачу частично децентрализовать экономику, придать плановой системе менее директивно-административный и менее всеобъемлющий характер. Для этого в ЦК КПСС был создан специальный Экономический отдел, который непосредственно возглавил Н.И. Рыжков, вокруг Андропова стала складываться группа прогрессивных ученых и управленцев, готовивших разработки новых путей развития экономики, в том числе рыночные модели. В целом умеренные преобразования Андропова, несмотря на свои противоречивость и половинчатость, дали положительный результат – темпы прироста валового продукта составили почти 3,5%. Этот факт не признают современные экономисты, считающие, что либеральным рыночным реформам не было альтернативы.

От Андропова интеллигенция ожидала ослабления политического режима, однако цензура запретила ряд новых постановок в театрах. Это было связано во многом с тем, что идеологией занимались консерваторы К.У. Черненко, М.В. Зимянин, П.Н. Демичев, которые не допускали инновационных подходов. Андропов не стал форсировать политические реформы. На предложения ученых-консультантов ускорить политическую демократизацию он не без оснований ответил: «Надо сначала накормить и одеть людей». Для достижения этого состояния прежде всего нужно было усовершенствовать конкретный механизм управления экономикой и всем обществом. При этом Андропов особые надежды возлагал на демократизацию внутренней жизни правящей партии, которая оказалась полностью заформализованной и потеряла атмосферу поиска и инициативы. Он провел умеренную и осторожную чистку и обновление кадров партийного и государственного аппаратов, включая органы безопасности. За пятнадцать месяцев его правления было сменено 18 министров СССР, переизбрано 37 первых секретарей обкомов, являвшихся политическими губернаторами на местах. Это перепугало старую политическую элиту,

боявшуюся перемен и потери руководящих постов. Однако она знала о тяжелом состоянии здоровья Андропова и готовилась к реваншу.

В марте 1984 г. умер Андропов, не оставив политического завещания. Консервативное большинство Политбюро ЦК настояло на избрании новым генеральным секретарем ЦК КПСС профессионального партийного управленца, длительное время заведовавшего Общим отделом ЦК, бывшего самого близкого сподвижника Брежнева – К.У. Черненко. При нем возобновились практически все процессы, которые были характерны для последнего периода правления Л. И. Брежнева.

В конце 1984 г. по сложившейся в партии традиции от имени Черненко была опубликована накануне нового, XXVII съезда КПСС статья – платформа под характерным названием «На уровень требований развитого социализма. Некоторые актуальные проблемы теории, стратегии и тактики КПСС». В этом документе подчеркивалось, что прежде чем решать задачи коммунистического строительства, надо пройти длительный исторический этап развитого социализма. Это было запоздалое, завуалированное признание очевидного для всех факта, что в принципе до развитого социализма в СССР еще тоже далеко. Признавалось столь же очевидное отставание СССР от западных стран по производительности труда и ставилась задача по решению этой проблемы в обозримом будущем. В документе заявлялось, что всего этого можно достичь при активизации политических и идеологических методов руководства партией.

В начале 1985 г. тяжело больной Черненко попытался достойно покинуть свой пост. В беседе с Громыко он советовался о добровольном уходе с политической арены, не дожидаясь своей смерти, но не получил его согласия. Более того, больного генсека безжалостно эксплуатировали в политических целях. На всю страну по телевидению показали, как еле передвигающийся Черненко при буквально физической поддержке секретаря Мосгоркома Гришина голосует на избирательном участке.

М.С. Горбачев так обобщил и проанализировал эту ситуацию: «Общество не располагало необходимой информацией, чтобы сделать выбор. Вот если бы оно знало о действительном состоянии Брежнева и Черненко, знало, что почти десятилетие у руля страны стояли люди, физически не способные к работе». Государственная партия с ее бюрократическим аппаратом, построенным на принципах авторитаризма и бюрократизма, иерархии и дисциплины, не нуждалась в личностном факторе. Система «государства – партии» требовала, чтобы остальные кадры снизу доверху были винтиками и шурупчиками в механизме власти и управления. Самостоятельность допускалась в рамках реализации принятых вышестоящими инстанциями решений. Антирыночные механизмы, тотальная плановость государственной экономики исключали возможности ее радикального реформирования. Огромный народнохозяйственный комплекс нуждался в создании дополнительных механизмов самоуправления на основе внедрения элементов кооперативной, акционерной, личной и даже элементов частной собственности. 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.

11 марта 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС становится молодой и энергичный деятель М.С. Горбачев, который начал радикальные перемены в советском обществе. Он сразу создал новую команду управленцев, в которую вошли Е. Лигачев, Н. Рыжков, Б. Ельцин, Э. Шеварднадзе, Л. Зайков, Н. Талызин, А. Яковлев, В. Чебриков. Новое руководство сразу подписывает соглашение с президентом США Р. Рейганом о ликвидации ракет средней дальности. Позднее Горбачев принимает решение о выводе Советской Армии из Афганистана, Монголии, Германии, Центральной Европы, провозглашает политику создания общеевропейского дома и одобряет свержение коммунистических правительств в странах Восточной Европы. Горбачев ликвидирует советский блок Варшавского Договора, наивно рассчитывая, что НАТО ответит тем же.

В 1986 г. начались подлинные сдвиги в самом советском обществе. Упрощается выезд из СССР, освобождаются из ссылки академик Сахаров и еще более 100 диссидентов, начинается процесс реабилитации жертв сталинских репрессий. В год 70-летия Октября реабилитируются объявленные Сталиным злейшими врагами народа Бухарин, Рыков, Томский, Зиновьев, Каменев, Радек, Пятаков и др. Понятия гласности и демократизации становятся краеугольными камнями управленческой политики.

Начало перемен в области управления, осуществленных М.С. Горбачевым в 1986 – 1987 гг., воодушевило всю страну. Все помнили кратковременное правление Ю.В. Андропова, фактически осуществлявшего эволюционную перестройку, приведшую к улучшению экономической ситуации, и надеялись на повторение эффекта при новом молодом, столь красноречивом и подающем большие надежды руководителе.

На Пленуме ЦК КПСС 23 апреля 1985 г. Горбачев выступает с программной речью, в которой провозглашает курс на ускорение развития экономики и ликвидации так называемого механизма торможения развития экономики. Это было, бесспорно, развитие новаторской идеи Ю. Андропова, но выдержанное в значительно более решительных и категоричных суждениях. Горбачев сосредоточил все усилия партии и правительства на реализации задач ускорения научно-технического прогресса, активизации человеческого фактора. Однако лозунг ускорения не был подкреплен реальной экономической реформой и стал повисать в воздухе.

XXVII съезд КПСС охарактеризовал предшествующий период как застойный и принял основные направления плана экономического и социального развития страны на 1986 – 1990 гг. и на период до 2000 г., которые были выдержаны в традиционном русле.

Пытаясь решить задачу повышения качества промышленной продукции, правительство учредило институт госприемки, что реально привело в основном к увеличению бюрократического аппарата и отзыву от производства большого числа специалистов. Принятый ранее закон о государственных предприятиях, предоставлявший известную свободу хозяйственной деятельности, на практике

пробуксовывал. В стране отсутствовали полноценные рыночные механизмы и посредническая инфраструктура для товарно-сырьевых операций, сбыта продукции. В первое время М. С. Горбачев и его окружение пытались использовать механизм давления I государственного аппарата для решения экономических проблем. Административным путем был введен так называемый «сухой закон», который нанес удар по бюджету страны и стимулировал инфляцию. Репрессии в сфере внешней и внутренней торговли, а также в отношении коррумпированных партийных кадров обострили внутриполитическую ситуацию, но не решили проблему коррупции. Политическая элита СССР пришла к пониманию необходимости формирования такого экономического механизма, который бы исключил возможность обогащения управленческой бюрократии за счет производителей. Закон об индивидуальной трудовой деятельности разрешил заниматься гражданам 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 и предполагала растущую дифференциацию в оплате. Постановления правительства о принципах создания смешанных предприятий совместно с капиталистическими и развивающимися странами открывали дорогу инвестициям из-за рубежа. Целый ряд постановлений о создании кооперативов в сфере производства товаров народного потребления и услуг, о долгосрочной аренде, о банковской деятельности в сочетании с Законом о государственном предприятии, предполагающем выборы директора, создание системы хозрасчета и самофинансирования, – все 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. Председатель Совета Министров представил Верховному Совету план экономических реформ, предусматривавший поэтапный переход к регулируемой рыночной экономике. Правительство при этом предупреждает нацию, что это требует непопулярных мер, сопровождающихся появлением безработицы. Это, бесспорно, было началом мощной управленческой реформы, которая означала демонтаж традиционной для СССР административно-командной системы управления.

Но неожиданно выяснилось, что вновь созданные кооперативы и совместные предприятия, пользуясь несовершенством социально-рыночной системы, резко активизировали не всегда законную деятельность по получению прибыли не за счет новых производств или повышения производительности труда, а в ходе использования недостатков в управлении и других внеэкономических способов обогащения. Возникли четыре сетки цен: государственная, кооперативная, договорная и теневая. Именно в это время резко усилился возникший в советское время теневой сектор экономики, превратившийся в широкомасштабный криминальный бизнес, жаждавший своей будущей легализации, контроля над властью. Ситуация еще более осложнилась в результате катастрофической аварии на Чернобыльской АЭС на Украине и гигантского землетрясения в Армении, унесшего 50 тыс. жизней, потребовавших колоссальных средств и

ресурсов на ликвидацию последствий. Эти республики являлись тогда частью СССР, и их беды были заботой и российского правительства, и народа. Сказалась также неудачная и несвоевременная антиалкогольная кампания, увеличившая бюджетный дефицит.

Единственно, в чем режим Горбачева – Рыжкова достиг заметных результатов, – это кадровая политика. В принципе в каждом государстве независимо от характера социально-политического строя с приходом главы новой высшей администрации – президента, премьер-министра или в случае СССР – генсека происходит радикальное обновление политической элиты. Однако Горбачев осуществил тотальную смену кадров, которая привела в ряде случаев к резкому снижению компетенции политического руководства наряду с устранением престарелых партократов в центре и на местах. Всего к началу 1987 г. было заменено 70% членов Политбюро, 60% секретарей обкомов КПСС, 40% всего личного состава ЦК КПСС.

Однако все кадровые и иные перестановки и преобразования не могли обеспечить экономический эффект, ибо для этого нужно было проводить широкомасштабную экономическую реформу под контролем сильной центральной власти. Горбачев не имел сколько-нибудь серьезного научного представления о содержании необходимых реформ и даже этим гордился. Он писал, что нельзя «навязывать обществу готовые схемы и загонять жизнь, реальную действительность в прокрустово ложе схем. Этим отличался сталинизм, с которым нам не по пути. А действовать по Ленину – значит исследовать, как будущее вырастает из нынешней действительности. И в соответствии с этим строить свои планы». Исходя из данного методологического положения Горбачев считал главным сам факт «процесс пошел», забывая о том, что все-таки надо иметь какие-то более конкретные ориентиры и ясные суждения о том, куда этот процесс идет, четкие представления о темпах этого движения, его пределах и опасностях.

Заявляя об идейно-политической преданности идеалам Ленина и социализма, Горбачев повел дело к их девальвации. Он допустил серьезнейший стратегический просчет и начал политическую реформу, развертывание идеологического плюрализма, прежде чем добился сколько-нибудь заметных успехов в экономических преобразованиях, которые успокоили бы общество. Кроме того, мировая практика показывает, что экономическая реформа идет успешно и относительно безболезненно только при наличии крепкого правительства или признанного вождя.

Хотя симптомы кризиса были налицо (тотальный дефицит, снижение темпов производства), тем не менее самого кризиса пока еще не было, как не было самих признаков политических потрясений. Поэтому лозунг «обновления социализма», его перестройки на основе демократизации был с радостью воспринят населением, предполагавшим, что речь действительно идет о конвергенции социальных достижений социализма и общечеловеческих ценностей. Термин «перестройка» не был принципиально новаторским, так как он применялся сталинским руководством в 1920 – 1930 гг. для обозначения политики совершенствования управления и самоуправления, критики и самокритики,

обновления политического кадрового корпуса и его очищения от «классово чуждых» элементов.

После смерти Сталина это понятие использовалось хрущевским руководством для активизации десталинизации общественной жизни. Поэтому широкие партийные массы, которых было около 18 млн. человек, с пониманием и одобрением восприняли очередное возрождение сугубо партийного лозунга перестройки. Однако на этот раз все было принципиально иначе. Как позднее признавались М.С. Горбачев и особенно А.Н. Яковлев, они тайно вкладывали в эту концепцию идею уничтожения коммунистической партии и советского идеократического государства. Но в отличие от них о таком понимании перестройки прямо говорили представители бывших диссидентских кругов и творческой московской интеллигенции. Естественно, что убежденные коммунисты не могли воспринимать столь дискуссионную трактовку концепции перестройки как истину в первой инстанции и предприняли ряд попыток ее критики и разоблачения. Одной из таких попыток была публикация при одобрении Е. Лигачева статьи-письма профессора Н. Андреевой «Не могу поступиться принципами». Эта статья содержала наряду с консервативными сталинскими тезисами и критику реальных просчетов режима. Однако Горбачев как генсек правящей партии искусно использовал все партаппаратные рычаги, в том числе «ленинскую дисциплину» и сталинскую номенклатурную этику, и успешно настоял на дальнейшем проведении управленческой перестройки на государственном уровне.

В 1987 г. были введены альтернативные с тайным голосованием выборы ответственных партийных работников. В ходе объявленной демократизации в стране развернулась мощная идеологическая кампания по разоблачению тоталитаризма, который в общественном мнении все более отождествлялся с социализмом.

Вводят политику гласности, предполагавшую отмену коммунистической цензуры, принятие нового закона о СМИ, обеспечение свободы творческих союзов и объединений и всеобщую критику существующей политической системы. СМИ стали выполнять функции катализатора оппозиционной деятельности, выступая против коммунистических ценностей и идеалов, составляя основу национально-государственной идеологии. В геометрической прогрессии возросли тиражи литературно-художественных журналов. Начались рок-фестивали ранее полузапрещенной музыки, публикуются произведения А. Солженицына, А. Платонова, М. Булгакова, А. Битова, В. Шаламова, А. Домбровского, А. Рыбакова, В. Гроссмана, многочисленных публицистов, жестко критикующих советскую систему власти. В стране происходит глубокая и не всегда оправданная переоценка истории государственного строительства в СССР. Публикуются различные в концептуальном отношении учебники по всем дисциплинам с правом выбора учителя. Библиотеки получают право закупать только ту литературу, которая отвечает запросам библиотекарей. Учитывая, что значительная часть интеллигенции была настроена абсолютно оппозиционно по отношению к советской власти и КПСС, следует признать, что курс на идеологизацию образования стал на практике переидеологизацией.

Пользуясь широкой поддержкой интеллигенции и прессы, Горбачев провел целый ряд преобразований в управлении государством, которые еще больше ослабили существующую политическую систему и сделали перестройку формально не управляемой. Но она управлялась по другим, антисистемным законам, при прямой поддержке средств массовой информации зарубежных стран типа «Голоса Америки» и радиостанции «Свобода» и даже соответствующих государственных структур геополитических противников СССР. В этом нет ничего удивительного, так как если СССР всеми доступными средствами поддерживал коммунистические партии во всем мире, движение борьбы за мир и т. п., то страны НАТО в свою очередь одобряли деятельность антисоциалистической и националистической оппозиций. Об этой поддержке прямо и непосредственно сообщал в конгрессе США спустя несколько лет президент США Дж. Буш (старший).

На XIX партконференции, состоявшейся в конце июня 1988 г., были приняты решения о преобразовании всей государственной системы, о развертывании гласности, борьбы с бюрократизмом, о перестройке. Впервые сформулированы понятия «правовое государство» и «гражданское общество» применительно к СССР. При этом подчеркивалось, что обновленное государство должно реализовать приоритет закона в деле формирования баланса человеческих, социальных, политических и иных сил в самоуправляющемся обществе. Получив санкцию конференции на политические преобразования, Горбачев и его команда сразу провели очищение ЦК от старой «партийной гвардии» – всего более чем от 100 человек, включая ряд членов Политбюро. Горбачев избирается вместо А. Громыко Председателем Президиума Верховного Совета СССР. Обновленное руководство приступило к формированию новой представительной двухуровневой советской системы. Высшим органом власти становился Съезд Советов из 2250 народных депутатов, избираемых на 5 лет на основе альтернативных выборов. Большая часть депутатов – 1500 выбиралась от населения по округам, а 750 – от общественных организаций: КПСС, профсоюзы и т.д. 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 СССР, Генерального прокурора СССР.

I съезд народных депутатов избрал М.С. Горбачева на высший государственный пост, однако одновременно обнаружилось наличие оппозиции из числа интеллигенции. Среди делегатов съезда была создана Межрегиональная группа депутатов (388 человек), которая стала мозговым центром и штабом движения «Демократическая Россия». Лидерами оппозиции стали сначала выдающийся ученый-диссидент академик А.Н. Сахаров, а затем разошедшийся с Горбачевым бывший кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС Б.Н. Ельцин. Одновременно в рамках пока еще правящей КПСС возникла так называемая Демократическая платформа КПСС. Сущность платформы партийной и внепартийной оппозиций в области государственного управления заключалась в том, чтобы сделать Советы единственным полновластным государственным

институтом. КПСС должна была отказаться от монополии на власть, стать парламентской партией и участвовать в борьбе за власть наравне с другими партиями на демократической основе. СССР как «советская империя» должен распасться на возможно большее число территорий. Наряду с этими требованиями, носившими сверхпринципиальный характер, в программе оппозиции было много популистских предложений типа замораживания цен, реформ без ухудшения положения народа и т.п. Ближайший советник президента А.Н. Яковлев предлагал искусственно разделить КПСС на две партии и предложить им бороться за власть. Спустя 7 лет Яковлев публично в интервью газете «Известия» объявил, что он тайно делал все от него зависящее, чтобы изнутри ослабить и сокрушить КПСС как основу тоталитарной власти. Кроме платформ в КПСС, в стране появились эмбрионы многопартийности, в частности структуры «Демократический союз», «Память», конституционно-демократической, либерально-демократической, демократической, республиканской и других партий, стоящих на антикоммунистических позициях.

Коммунистическая элита раскололась на ряд субэлит по критерию оценки степени допуска в политическую и экономическую жизнь несоциалистических элементов. Консервативное крыло (И.К. Полозков, Н.А. Андреева) выступало за ограничение масштабов перестройки и сохранение политических основ социалистической государственности по типу китайских реформ. Демократическая субэлита в КПСС (А.Н. Яковлев, Ю.Н. Афанасьев, Г.Х. Попов), вдохновляемая созданными на базе возродившегося диссидентского движения либерально-демократическими антисоветскими движениями и организациями, требовала доведения перестройки до полного крушения социализма и роспуска «советской империи». М.С. Горбачев и его окружение пытались проводить центристскую политику, допуская бесконечные колебания и зигзаги, и в конечном счете не смогли сформировать принципиальный курс и потеряли политическую инициативу. Горбачев выдвигал идеи, которые явно тяготели к концепциям западной социал-демократии, но не устраивали ни радикальных коммунистов, ни радикальных либералов. На демонстрации 7 ноября 1987 г. впервые в истории государства были организованы контрманифестации оппозиции. Однако Горбачев все еще рассчитывает справиться с управлением в стране, для чего берет у Запада почти 50 млрд. долларов тайных займов. И действительно, эти заемные деньги позволили снять остроту дефицита и временно укрепить позиции генсека. Однако главный результат был в другом – займы объективно позволили выиграть время, необходимое демократическим силам для овладения общественным мнением и создания революционной ситуации в соответствующий момент. В качестве награды и поощрения за ликвидацию советского оборонительного блока в Европе Горбачев получает в 1990 г. Нобелевскую Премию мира. Популярность Горбачева на Западе не знала границ, но в СССР она стала стремительно падать.

В 1990 г. в стране начался новый этап глобального социально-политического кризиса, непосредственно приведший к гибели советской государственности. По СССР прокатилась целая волна межнациональных кровавых конфликтов – в Карабахе, Сумгаите, Фергане, Сухуми, Баку, Тбилиси, Цхинвали. В ряде случаев

столкновения были спровоцированы представителями национал-социалистических военизированных организаций с целью форсирования отделения своих республик от СССР. Прибалтийские республики заявили о своем суверенитете, и их примеру готовились следовать российские радикальные демократы. Собираясь противостоять напору деструктивных сил, Горбачев принимает решение упрочить свое положение в качестве Президента СССР. Для того чтобы обеспечить поддержку большинства делегатов, Горбачев согласился на отмену 6-й статьи Конституции о руководящей роли КПСС. Это решение имело принципиальное значение, так как оно фактически легитимизировало оппозиционную деятельность некоммунистических политических партий. 3-я сессия съезда народных депутатов избирает Горбачева на пост Президента СССР с самыми широкими полномочиями. В этом качестве Горбачев получает права приостановки действия законов. Избрание президента на съезде, а не всенародно, несколько понизило уровень легитимности власти Горбачева, что позволило его противникам в дальнейшем после разгона союзных органов власти без особого труда устранить его с политической арены.

Важным реформаторским шагом было создание института профессионального парламентаризма. В рамках советских структур из числа депутатского корпуса создавались более узкие верховные советы при съездах, малые советы при областных советах. Создание таких органов, бесспорно, повышало уровень самостоятельности выборных органов и делало советскую власть действительно советской в полном смысле этого слова. Но время ее было на исходе, запоздалые управленческие эволюционные реформы в условиях обострения системного кризиса не могли остановить процесс, принимавший формы настоящей революции (или контрреволюции – в зависимости от мировоззренческой позиции политического субъекта).

В России начались массовые забастовки. Под руководством демократической интеллигенции в феврале 1990 г. прошли антиправительственные митинги в Москве и ряде других городов. 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 сначала И.К. Полозкова, а затем с преимуществом в 4 голоса – А.В. Власова. Произошедшая на съезде стычка между Горбачевым и Ельциным привела к открытой конфронтации по вопросам судьбы союза республик и социализма. Ельцин и его сторонники стремились к ликвидации контроля центра над РСФСР вплоть до выхода РСФСР из Союза по образцу прибалтийских республик для того, чтобы развязать руки при проведении радикальных капиталистических реформ. Их поддержали разочарованные нерешительностью и некомпетентностью Горбачева депутаты, жаждавшие ускорения именно социалистической перестройки. В результате парадоксального единства в обстановке эмоционального подъема и накала страстей на грани экзальтации депутаты приняли 12 июня Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», в которой провозглашалось верховенство законов РСФСР над союзными. Депутаты не смогли осмыслить тот факт, что существующий СССР –

это та же великая Россия в границах бывшей Российской империи и ее «суверенитет» относительно присоединенных при царях окраинных отсталых земель в течение многовековой истории государства Российского есть по сути дела добровольный отказ от этих территорий вместе с их 25-миллионным русским населением. Тем самым российские депутаты, включая часть коммунистов, внесли значительный вклад в форсирование процесса уничтожения СССР сверху.

С этого времени возникло своеобразное двоевластие – союзного и республиканского – российского центра со своими органами управления и, самое главное, с разными идейно-политическими ориентирами. В рамках суверенной России оформилась самостоятельная компартия, лидеры которой – Полозков и Сергеев – заняли позицию полного неприятия идей горбачевской перестройки и политики союзного центра во главе с Президентом СССР, объективно подрывая и без того робкие усилия Горбачева по сохранению Союза.

Состоявшийся в июле последний XXIII съезд КПСС выявил полный раскол партийных рядов. Еще накануне съезда прошел учредительный съезд компартии РСФСР, на котором первым секретарем был избран И. Полозков. Это было существенное ограничение властных позиций Горбачева. Хотя ему удалось добиться на съезде КПСС принятия нужных ему решений, он не смог достичь настоящего консенсуса. На съезде Б.Н. Ельцин демонстративно вышел из КПСС, что положило начало массовому выходу из партии разочаровавшихся и сомневающихся. Вскоре за ним последовали кумиры интеллигенции – мэр Ленинграда А. Собчак и мэр Москвы Г. Попов. 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. Решения съезда не были восприняты ни демократами, жаждавшим под лозунгом деполитизации полной декоммунизации госаппарата, КГБ, армии, МВД, национализации партийной собственности, запрета парткомам работать на предприятиях, ни тем более партконсерваторами, требовавшими отказа от курса на политический плюрализм, трудовую частную собственность, товарно-рыночные отношения, пусть даже в регулируемой форме. М.С. Горбачев не смог пожертвовать своими личными амбициями и найти компромисс хотя бы с одним ведущим течением и вновь возглавить перестроечный процесс. Фактически он все более терял личный авторитет и реальные политические полномочия всесоюзного лидера. Но пока ему удается проводить свои решения в жизнь, например он добился избрания на пост своего заместителя в ЦК КПСС Е. Лигачева, а послушного В. Ивашко, понимая, что нужно укреплять государственную власть и восстанавливать реальное управление.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. сложилось уникальное сочетание кризисных объективных социально-экономических условий и неблагоприятных субъективных личностных и партийных факторов, которые в совокупности обусловили неожиданно трагический финал для СССР.

Новое правительство России И. С. Силаева выступило против концепции Н.И. Рыжкова формирования в течение пяти лет регулируемой рыночной

экономики, Б.Н. Ельцин настаивал на немедленных радикальных преобразованиях на основе программы «500 дней» Шаталина – Явлинского. Эта программа получила негласную поддержку и Горбачева. В сентябре Верховный Совет РСФСР спешно принял эту программу, а также серию постановлений и 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. В своих принципиальных основах она была близка к предложениям Шаталина и Явлинского, но при этом предусматривала более реальные сроки – 6 – 8 лет. Однако Ельцин охарактеризовал эту программу как бесперспективную, главным образом потому, что она предполагала сохранение СССР и не допускала ликвидации старой системы управления, прежде чем возникнет новая структура экономических связей на основе рынка. Ельцин требовал решительного уничтожения административно-командной системы управления и создания принципиального нового госаппарата, не вмешивающегося в экономику, а создающего условия для ее либерализации, приватизации, фермеризации сельского хозяйства и т.п.

В это время в стране наблюдается управленческий коллапс, приведший к ряду бунтов, с последующими катастрофическими последствиями. В 1990 г. был получен фантастический урожай – 300 млн. тонн зерновых, причем собрать и обмолотить удалось тоже рекордный объем – 220 млн. тонн, и в этих благоприятных условиях вдруг начался хлебный кризис. В стране был избыток табачных продуктов, но начался табачный кризис. Причина была в одномоментной остановке хлебопекарен и табачных фабрик. То же самое было с дефицитом мясопродуктов. В Москве в ходе выборочной проверки обнаружили на складах припрятанные тысячи тонн продуктов и товаров. По официальным данным, пропало более 1 млн. тонн мяса, 40 млн. шкур скота, продукции более чем на 50 млрд. рублей. Организовала ли это преступление мафия или это была сознательная диверсия антигосударственных сил – неизвестно, но одно ясно, без сомнения, – искусственно обостренный дефицит продовольствия и товаров широкого потребления сыграл роль катализатора антисоветских выступлений.

Летом 1990 г. была обнародована антигосударственная «Программа действий-1990», предусматривавшая создание комитета гражданского действия, изоляцию государственных структур посредством забастовок, пикетов, митингов, демонстраций, кампаний гражданского неповиновения; явочную приватизацию с помощью особых групп – «отрядов скваттеров» по образцу любимой демократами американской истории. Состоявшийся 20 – 21 октября 1990 г. 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 в конечном счете – на захват власти, т.е. на государственный переворот. На демонстрации 7 ноября 1990 г. на Красной площади была совершена попытка покушения на Горбачева. Все это давало законный повод властям организовывать сопротивление готовящемуся государственному перевороту, подвигать к городу войска, вводить

патрулирование улиц и т.д. Такая деятельность властей расценивалась демократической общественностью как диктаторская и тоталитарная.

К концу 1990 г. управление экономикой было фактически парализовано, и ее состояние стало просто катастрофическим. Несмотря на грандиозный урожай 1990 г., начинаются странные перебои с продовольствием, причем даже с теми его видами, которых в стране было предостаточно. В крупных городах вводятся карточки на распределение продуктов. Правительство пытается принять экстренные меры по спасению страны. Разрешаются прямые иностранные 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. Ситуация в России в период годичного нахождения у власти демократов также постоянно ухудшалась. Национальный доход уменьшился на 21 млрд. рублей, инфляция выросла на 17,5%. Причины неудач в экономике ельцинисты объясняли исключительно интригами союзного центра, саботажем партократов и функционированием административно-командной экономики. По их мнению, достаточно добиться полного отказа от регулирования государством формирования цен и от планирования производства сверху, и сразу возникнет рыночный механизм саморегулирования экономики, который все поставит на свои места и стихийно наладит взаимодействие отраслей, предприятий.

Горбачев предпринимает новые политические меры для предотвращения распада Союза и, в частности, организует подготовку нового союзного договора, проект которого подвергается резкой деструктивной критике со стороны Ельцина. Президент СССР пытается укрепить свои президентские полномочия, но в ответ звучат обвинения в подготовке личной диктатуры. IV съезд народных депутатов СССР еще в конце 1990 г. 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. Силовые министерства возглавили убежденные коммунисты, соратники Андропова: Крючков, Пуго, маршал Язов. Сейчас стало очевидно, что в 1991 г. наступил решительный момент противостояния власти и оппозиции, когда должно было определиться не только направление развития, но и его субъект – либо медленно развивающийся СССР – централизованное федеративное государство с социалистическим строем, либо капиталистическая Россия без своих сырьевых национальных окраин и рынков сбыта, хаотически движущаяся без рационального управления, терпя поражения в межнациональных войнах с перспективой через 10 лет стабилизации развалившейся экономики.

Глубину раскола в обществе усугубили трагические события в Литве и Латвии в январе 1991 г., приведшие фактически к выходу республик из СССР. Вопрос судьбы СССР стал самой главной проблемой, которую следовало немедленно решить. Писатель А.И. Солженицын выступает с идей создавать новый союз вокруг союза славянских республик. Горбачев пытается всеми

силами сохранить имеющийся союз. 17 марта 1990 г. Верховный Совет СССР организовал первый в истории страны референдум по вопросу о сохранении СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик. По итогам референдума, несмотря на активную контрпропаганду всех демократов, выступавших против СССР, за сохранение Союза высказалось 76,4% населения и 80% явившихся на выборы избирателей. Это была, бесспорно, полная победа коммунистических и всех здравомыслящих сил. Но параллельно был одобрен проект введения в России поста президента. В результате, с одной стороны, позиция Горбачева вроде бы получила поддержку народа, а он новый карт-бланш, а с другой стороны, Ельцин обрел новые решающие рычаги для управления в России и разрушения СССР.

Начавший работу III съезд народных депутатов РСФСР проходил в сложных условиях, когда в стране начались массовые антиправительственные демонстрации и в город были введены спецвойска. В стране началась «бегущая волна» политизированных забастовок, требовавших отставки правительства Павлова. Ельцин потребовал дополнительных полномочий от съезда и их получил, воспользовавшись поддержкой не только демократов, но и части депутатов от оппозиции во главе с рвавшимся в политику А. В. Руцким.

М.С. Горбачев, имея поддержку всенародного референдума, должен был попытаться предпринять решительные законные меры по сохранению СССР. Депутатская группа «Союз» призывала к введению чрезвычайного положения и радикальным конституционным действиям в защиту государственности, восстановлению эффективной системы управления. Однако Горбачев занял двойственную позицию: с одной стороны, он отмежевывался от «чрезвычайщины», с другой стороны – разрабатывал проекты авторитарного управления. Ему удалось 23 апреля организовать подписание совместного заявления союзных республик «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и возникшем кризисе», получившего известность как документ «9+1». В нем заключалась фактически конфедеративная концепция Союза суверенных республик, полного демонтажа командно-административной системы на союзном уровне и выбора новых союзных органов власти. Участники заявления выступили против чрезвычайного положения, но обратились к трудящимся с призывом прекратить забастовки. Заявление вызвало мощную критику правых и левых, требовавших соответственно либо сохранения старого Союза, либо окончательного его развала. Заявление способствовало временному примирению Горбачева и Ельцина, которые стали сотрудничать в подготовке нового союзного договора.

12 июня 1991 г. прошли срочно организованные выборы президента РСФСР, в ходе которых колоссальное преимущество изначально получил Председатель Верховного Совета РСФСР Ельцин. Коммунисты пытались добиться переноса срока выборов для лучшей организации своей предвыборной кампании, но им не удалось этого добиться. Б.Н. Ельцин смог на волне широких демократических симпатий народа одержать убедительную победу над коммунистом-технократом Н.И. Рыжковым и над другими кандидатами. Б.Н. Ельцин вместе с А. В. Руцким, претендовавшим на должность вице-президента, получил 57,3% голосов. 10

июля 1991 г. Б.Н. Ельцин, вступая в должность, дал клятву «соблюдать Конституцию РСФСР» и «добросовестно выполнять президентские обязанности». Президент заявил: «Великая Россия поднимется с колен!».

Б.Н. Ельцин обрел полную политическую независимость от центра, и теперь оставалось реализовать свое политическое превосходство над М.С. Горбачевым, который потерял возможности реального управления всеми республиками, но прежде всего Россией – основой СССР. Понимая сложившуюся ситуацию, Горбачев пытается ускорить процесс реализации заявления «9+1» и оставить за собой хоть элементы какой-то власти и положение формального правителя, который пусть не управляет, но «царствует». Для достижения этой цели он форсирует создание проекта нового союзного договора. В подмосковной усадьбе Ново-Огарево подготовительный комитет сформулировал к середине июня концепцию создания ССГ – Союза Суверенных Государств. Проект предусматривал чисто формальное единое государство, которое фактически не являлось даже конфедерацией, так как все права и полномочия оставались за республиками, а центр получал в лучшем случае эфемерные консультативные функции. Консервативные лидеры увидели в проекте основу для легитимного развала СССР, а радикальные демократы тем не менее считали его недопустимой уступкой коммунистической идее Союза республик.

На 20 августа 1991г. было назначено подписание нового союзного договора, который должен был заложить основу новой системы государственного управления. Председатель Верховного Совета А. И. Лукьянов призвал ввести в документ логичные положения о создании единого экономического пространства, единой банковской системы, о самостоятельных налоговых поступлениях в союзный бюджет. Но эти предложения вызвали негативное отношение демократов, потребовавших полного суверенитета республик. Горбачев был поставлен в положение выбора: или решительно бороться за союзный договор с реальным наполнением полномочий центра, или окончательно сдаться экстремистам из демократического лагеря.

Он предпринимает весьма хитроумную комбинацию, которая могла позволить ему при всех возможных исходах событий остаться в Кремле пусть даже без функций прямого управления. Одобрив в самых общих чертах решительные действия ряда руководителей партии и правительства о введении чрезвычайных мер по сохранению Союза, тем самым общественно-политического конституционного строя, он отбыл на отдых в Крым и стал ожидать развития событий, рассчитывая в любом случае возвратиться в Москву и примкнуть к победившей стороне на правах Президента.

Получив общее, хотя и аморфное согласие Горбачева, высшее руководство СССР предприняло попытку спасти конституционный строй и союзное государство не вполне законными средствами.

19 августа 1991 г. было объявлено о создании в виду «болезни» Горбачева и невозможности исполнения им обязанностей Президента Государственного Комитета по Чрезвычайному Положению (ГКЧП), в который вошли вице-президент Г. Янаев, премьер-министр Павлов и восемь министров правительства СССР. От имени ГКЧП был издан ряд указов, в которых было заявлено о

необходимости защиты Конституции и союзного государства от экстремистских сил. В поддержку своей позиции ГКЧП ввел в Москву войска. В ответ Президент РСФСР Ельцин объявил создание ГКЧП незаконным, а его указы – преступными деяниями.

Сложившаяся драматическая ситуация закончилась в ночь на 21 августа 1991 г., когда погибло трое юных граждан, пытавшихся руками задержать в подземном тоннеле колонну бронетехники. Часть членов ГКЧП срочно прибыла в Крым для встречи с Горбачевым, санкционировавшим ранее их действия, но он от них, естественно, отмежевался. Все члены ГКЧП были арестованы и просидели в тюрьме полгода вплоть до амнистии. Вернувшийся из крымского «заточения» Горбачев был подвергнут на сессии Верховного Совета РСФСР унизительному допросу с пристрастием и, не выдержав давления, подписал Указ о приостановлении деятельности Коммунистической партии, Генеральным секретарем которой он являлся. Были закрыты все коммунистические газеты, произведен захват партийной собственности, кое-где началась «охота на ведьм». Но и партия оказалась деморализованной и не смогла выступить в свою защиту. Крах ГКЧП был концом всей номенклатурной коммунистической элиты, еще раз показавшей свою неспособность решить актуальную задачу сохранения Советского Союза как естественноисторической федерации и сверхдержавы. Разгром ГКЧП оказался исключительно полезен демократической оппозиции, так как позволил ей перейти к радикальному захвату власти и решительному уничтожению противника – КПСС и СССР. Это позволило ряду историков даже высказать предположение, что «путч» был спровоцирован определенными силами именно для ускорения общественной реформации: «буржуазной контрреволюции» или «демократической революции».

В результате фактического уничтожения союзного центра в начале сентября 1991 г. был распущен ставший ненужным Верховный Совет СССР. Начался период переформирования всех государственных структур управления. 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. Госсовет одним из первых решений признал независимость прибалтийских республик, нарушив недавно принятый закон о порядке выхода республик из Союза. 18 октября 1991 г. восемь республиканских лидеров подписали соглашение «Договор об экономическом сообществе».

Президент России категорично потребовал от очередного V съезда народных депутатов РСФСР новых дополнительных полномочий и получил их. На этом же съезде новым Председателем Верховного Совета РСФСР избран Р.И. Хасбулатов, ставший вскоре самостоятельной политической фигурой. Российское руководство в условиях обретения полноты своей власти проводили более сдержанную политику в отношении сепаратизма, сделали заявления о государственной целостности России, о правах русских в других республиках, о проблеме Крыма и других территориальных вопросах, о важности

предотвращения окончательного распада союзного пространства. Была даже предпринята попытка возобновления новоогаревского процесса и подписания договора о конфедерации в виде ССГ. Однако поезд сепаратизма ушел далеко вперед, и национальные элиты бывших союзных республик не собирались отдавать свою власть или вновь делиться ею с Кремлем.

Российское руководство без сопротивления согласилось с требованиями руководителей республик и с настойчивыми предложениями демократической общественности о юридическом закреплении распада «советской империи». 1 декабря 1991 г. на Украине состоялся референдум, в ходе которого граждане республики, видя всю сложившуюся ситуацию, поддержали идею образования собственного независимого государства. Президент России Б.Н. Ельцин заявил о признании независимости суверенной Украины. В новых условиях российское руководство взяло на вооружение концепцию Г. Бурбулиса о провозглашении квазиконфедеративного Содружества Независимых Государств для окончательного разделения полномочий полностью суверенных республик при сохранении формального единства. 8 декабря в белорусской резиденции «Беловежская пуща» тайно от Президента СССР Горбачева и вопреки решениям мартовского Всесоюзного референдума 1991 г. тремя президентами славянских республик – России, Украины и Белоруссии были подписаны документы о прекращении функционирования СССР вместе с его Президентом и создании нового образования – СНГ. Это был подлинный антиконституционный путч, но в отличие от «августовского ГКЧП» был проведен без ввода войск и увенчался полным успехом. Не случаен и более чем симптоматичен тот факт, что первому о состоявшемся событии сообщили не смещенному заочно Президенту СССР Горбачеву, а президенту США Дж. Бушу. Впоследствии Государственная дума РФ аннулировала ратификацию беловежских соглашений как юридически абсолютно несостоятельных и вредных в политическом отношении. Естественно, что эти решения не оставляли места для создания полноценных союзных органов управления и планировали только перспективную координацию действий в ряде стратегических направлений внешней и внутренней политики. Оскорбленный как политик и человек, М.С. Горбачев совершенно однозначно расценил эти решения как антиконституционный переворот, однако, как истинный социал-демократ, он не стал сопротивляться его осуществлению и объявил о снятии с себя полномочий Президента СССР. Последним аккордом в драматических событиях 1991 г. стало решение сессии Верховного Совета РСФСР о переименовании страны, отныне ставшей Российской Федерацией – Россией. Наступил принципиально новый стратегический этап в развитии российской государственности и управления.

Тема 6. Государственное управление Российской Федерацией на современном этапе.

Лекция 6. Государственное управление Российской Федерацией на современном этапе.

После распада старой государственности руководство России встало на путь радикальных реформ. Главным звеном явилась реформа ценообразования, разработанная Е.Т. Гайдаром. Правительство планировало с 1 января 1992 г. отпустить цены на большинство товаров и услуг, позволив им складываться в результате игры спроса и предложения.

Другим направлением реформ стали приватизация и разгосударствление собственности. Российская Федерация признала себя правопреемницей СССР и установила контроль над всей союзной собственностью на всей территории. Упразднялись централизованная система распределения ресурсов, Госплан и Госснаб.

По рекомендации Международного валютного Фонда главным методом экономической политики России в начале 90-х гг. XX в. был избран монетаризм – жесткая кредитно-финансовая политика, ограничение дефицита бюджета, прекращение финансирования убыточных предприятий. В результате проведения реформ цены на потребительские товары выросли в 100-150 раз, в то время как заработная плата – только в 10 – 15 раз. Начался стремительный отток кадров из бюджетных отраслей. Особенно повлиял на это президентский указ о свободе торговли. В условиях паралича платежей ужасающие размеры приобрел спад производства – только за 1992 г. он составил 35 %. Резко возросла инфляция – до 2600 % за 1992 г. Не удалось справиться и с дефицитом бюджета. Не оправдались расчеты правительства на финансовую поддержку Запада. В декабре 1992 г. Верховный Совет РФ признал работу правительства неудовлетворительной. Оно было отправлено в отставку.

Новым главой правительства стал В.П. Черномырдин, но его реформы также нельзя считать удавшимися. Неудачно прошла чековая приватизация: в результате собственность из рук государства перешла в руки мощных финансово-промышленных групп. Монополизм приобрел характер олигархии. Значительная часть капиталов стала вращаться исключительно в спекулятивном обороте, не инвестируясь в производство и другие отрасли материальной сферы. Появилось значительное количество фирм-пирамид (типа «МММ»), аккумулирующих средства населения и использующих их в спекулятивных операциях.

Произошли изменения и в политической системе Российской Федерации. После запрещения КПСС в РФ начался процесс формирования различных партий. Самой крупной из них стала реформированная партия российских коммунистов (во главе – Г.А. Зюганов). В это же время оформляется ЛДПР во главе с В.В. Жириновским, а также либеральные и центристские партии.

Серьезной проблемой для российского руководства стали межнациональные отношения. 31 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор, определяющий отношения между субъектами РФ. Особо оговаривались отношения с Татарстаном и Чечней, тогдашний лидер которой Д. Дудаев взял курс на полную независимость Чечни от России.

Процесс разработки новой конституции РФ также принял болезненный характер. Президентский и парламентский проекты Конституции серьезно расходились друг с другом по целому ряду вопросов, главным из которых были

полномочия исполнительной власти. В сентябре – октябре 1993 г. противостояние законодательной и исполнительной властей достигло апогея. 21 сентября 1993 г. Президент РФ Ельцин подписал указ о поэтапной конституционной реформе, в котором объявил о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета, а также о проведении в декабре 1993 г. референдума по проекту Конституции и выборов в новые законодательные органы. Против этого выступил Верховный Совет РФ во главе с его председателем Р. Хазбулатовым и вице-президентом А. Руцким. Противостояние приняло ожесточенный характер. 4 октября 1993 г. «Белый дом» являвшийся то время резиденцией Верховного Совета России, был обстрелян из танков, здание занято войсками, руководители сопротивления арестованы. Повсеместно были запрещены Советы народных депутатов.

12 декабря 1993 г. прошли выборы в Федеральное Собрание, и по итогам референдума была принята новая Конституция Российской Федерации. После чего, РФ фактически становится президентской республикой.

Отдельно отметим, что Государственная Дума по Конституции РФ 1993 г. может быть распущена Президентом в случае троекратного отклонения представленных президентом кандидатур Председателем Правительства РФ (ст. 111), а также в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ, либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие правительству РФ, Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу.

Местное самоуправление (в нашем случае – краевая, городская Думы) осуществляет в городских, сельских поселениях, причем структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Согласно ст. 132 органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и используют местный бюджет, осуществляют местные налоги и сборы. Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, а также на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., положила начало новому этапу в развитии российской государственности.

В декабре 1995 г. прошли новые выборы в Федеральное собрание. Победу по партийным спискам одержала КПРФ. В стране развернулась подготовка к выборам Президента РФ, которые происходили в два этапа – 16 июня и 3 июля 1996 г. Президентом из числа кандидатов, а в их числе были Зюганов, Лебедь, Явлинский, Ельцин, стал Б.Н. Ельцин.

Период 1996 – 1999 гг. ознаменовался неоднократной сменой членов правительственного кабинета, крупнейшим в стране экономическим кризисом августа 1998 г., который привел к отставке правительственного кабинета Кириенко, крахом многих коммерческих банков, растущим внутренним и внешним долгом государства. Главой правительства становится Е.М. Примаков,

который находился на этой должности с августа 1998г. по май 1999г. Отставка правительства Примакова, приход к власти премьер-министра Степашина углубили государственный кризис в стране, и только утверждение в должности нового, всенародно избранного Президента России В.В. Путина в 2000 г. привело к укреплению государственных институтов власти всех уровней.

Новая команда Президента поставила перед собой цель: выстроить четко работающую исполнительную вертикаль власти, добиться правовой дисциплины и действенной судебной системы. С этой целью в 2000 г. на территории России было создано 7 федеральных округов, что заметно приблизило федеральную власть к регионам. Полпреды активно работают в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Более 3,5 тыс. нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, 4/5 из них в последние годы были приведены в соответствие.

Особое внимание в настоящее время уделяется наведению порядка в отношениях между федеральным и региональным уровнями власти, поскольку отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит страну к большим экономическим и социальным потерям.

В настоящее время приоритетными задачами в области государственного управления России являются:

1. Определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции.

2. Наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, которые на данном этапе финансово и организационно слабы.

3. Наведение порядка в межбюджетных отношениях, четкое распределение ресурсов и налоговых поступлений.

Одним из наиболее важных правительственных решений 2001 г. явилось создании судебной реформы. Отечественная судебная система отстает от жизни и мало помогает на практике. Необходимо усовершенствование деятельности Прокуратуры. Настала необходимость вводить административную реформу в России, для чего принят федеральный пакет – пакет федеральных законов. Проведена реформа Совета Федерации.

Первые результаты дала работа полпредов в Федеральных округах. У России наконец появились утвержденные Законом государственные символы. Административная реформа коснется Правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. До сегодняшнего дня неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств пока не сделали Правительство и его органы более компетентными и эффективными. Более того, число работников государственной власти и управления выросло с 882 тыс. в 1993 г. до более чем миллиона в 2001 г. В то же время Правительство в 2001 г. подготовило пакет законопроектов по дебюрократизации и минимизации административного вмешательства государства в дела предприятий.

В XXI веке власть в России должна работать так, чтобы сделать в принципе невозможным отказ от установленных демократических свобод, а взятый нынешний экономический курс – бесповоротным.