Министерство образования и науки Российской Федерации

**Нижнекамский химико-технологический институт** (филиал)

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования

«Казанский национальный исследовательский технологический университет»

**И.В. Багаева**

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ЧАСТЬ I**

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

**Нижнекамск**

**2016**

**УДК 314.9**

**Б 14**

Печатается по решению методического совета НХТИ ФГБОУ ВО «КНИТУ».

**Рецензенты:**

**Александрова И.В.**, кандидат социологических наук, доцент;

**Ларионова Г.Н.,** кандидат экономических наук, доцент.

**Багаева, И.В.**

**Б 14** История государственного управления : учебно-методическое пособие : в 2 частях. Часть 1 / И.В. Багаева. – Нижнекамск : НХТИ ФГБОУ ВО «КНИТУ», 2016. – 103 с.

Учебно-методическое пособие разработано в соответствии с требованиями ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Включает в себя тематический план, лекции, планы семинарских занятий. Предложена тематика рефератов, докладов, а также методические рекомендации к их выполнению и литература. Для закрепления изученного материала и самопроверки предлагаются контрольные вопросы и тестовые задания.

Учебно-методическое пособие предназначено для студентов всех форм обучения, обучающихся по направлениям по направлению подготовки бакалавров 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления, социологии и менеджмента НХТИ КНИТУ.

**УДК 314.9**

© Багаева И.В., 2016

© НХТИ ФГБОУ ВО «КНИТУ», 2016

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | ЦЕЛИ ИЗУЧЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ОСВОЕНИЯ КУРСА «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» | 4 |
| 2. | ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ИЗУЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» | 5 |
| 3. | ЛЕКЦИИ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» | 7 |

1. Цели изучения

и результаты освоения курса

«ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»

*Обучающие* - формирование у будущих специалистов теоретических знаний и практических навыков по анализу текущей ситуации в области государственного управления с учетом исторического прошлого.

Основная цель данного курса - ввести студентов в сложный мир науки и искусства государственной политики и государственного управления, познакомить будущих специалистов в этой сфере с основами теории и истории государственного управления, развить творческое отношение к освоению исторического опыта, умение использовать его в современных условиях.

Выпускник должен обладать следующими *общекультурными* *компетенциям*:

- ОК 2 - способностью анализировать основные этапы и закономерности исторического развития общества для формирования гражданской позиции.

*Воспитательные* цели – формирование бережного отношения к прошлому своей страны, установок гражданско-патриотических ценностей, высокой нравственной культуры..

*Развивающие цели –* развивать творческое мышление, умение навыков самостоятельной работы и публичного выступления.

**Результаты освоения дисциплины**

**Обучающийся должен:**

***Знать:***

* основные этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии.

***Уметь:***

* ставить цели и формулировать задачи, связанные с реализацией профессиональных функций;

***Владеть:***

методами реализации основных управленческих функций (принятие решений, организации, мотивирование и контроль).

Для изучения дисциплины студент должен освоить материал предшествующей дисциплины «История России», «Философия», «Социология», «Политология».

2.Тематический план

изучения дисциплины

«История государственного управления»

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Очное | |
| Тема | Лек | сем. |
| **Раздел 1: Государственные учреждения и особенности государственного управления дореволюционной России** |  |  |
| Государство и государственное управление в Киевской Руси | 1 | 1 |
| Государственное управление на Руси в период феодальной раздробленности | 2 | 1 |
| Складывание централизованного государства и система государственного управления в XV-XVII вв. | 1 | 2 |
| Государственное управление в России в первой половине XVIII века. | 1 | 2 |
| Государственное управление в России во второй половине XVIII века. | 1 | 1 |
| Государственное и региональное управление в первой половине XIX века | 1 | 1 |
| Государственное управление Россией в период развития капитализма (2-я пол. XIX в.) | 2 | 1 |
| Государственное управление в России в конце XIX - начале XX веков | 1 | 2 |
| **Раздел 2: Становление советской государственной системы** |  |  |
| Государственное управление в первые годы советской власти | 1 | 2 |
| Государственный строй в СССР в довоенный период | 1 | 1 |
| Реорганизация государственного управления в период Великой Отечественной войны и в послевоенные годы | 1 | 2 |
| **Раздел 3: Государственный аппарат СССР (к.40-х гг.-1985)** |  |  |
| Основные направления развития органов государственной власти и управления в конце 40х-начале 50-х годов ХХ века. | 1 | 2 |
| Административно-политические органы управления в СССР в 50-сер. 80-х гг. | 2 | 1 |
| **Раздел 4: Современный государственный аппарат** |  |  |
| Особенности формирования новой системы государственного управления (1991-1999) | 1 | 1 |
| Государственное управление в России на современном этапе | 1 | 1 |
| *Всего часов* | 18 | 18 |

3. Лекции по дисциплине «иСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»

**РАЗДЕЛ 1: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ**

**И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

**ТЕМА 1. Государство и государственное управление в Киевской Руси**

Вопрос об образовании и эволюции Древнерусского государства, возникшего, как принято считать, в IX в. и просуществовавшего до середины XII в., является одним из наиболее сложных вопросов в исторической науке.

В VIII-IX вв. в период складывания государственных отношений у восточных славян Киевское государство, со временем превратившееся в одно из крупнейших государств в средневековой Европе, представляло собой своеобразную федерацию местных полугосударственных образований.

Большинство историков характеризуют Киевскую Русь как раннефеодальную монархию. Основной особенностью общественно-политических отношений в этот период было то, что государство здесь еще не обладало полным суверенитетом, не выступало еще монопольным носителем принудительной, публичной власти.

Как и во многих других средневековых государствах, организация управления в Киевской Руси первоначально строилась на основе численной или десятичной системы, в рамках которой по мере развития государственных отношений бывшие военачальники периода "военной демократии" - тысяцкие, сотские, десятские стали также выполнять административные функции.

Совершенно особая роль в системе власти и управления в Древнерусском государстве принадлежала стоявшему во главе государства киевскому князю, власть которого являлась индивидуально наследственной. Великий князь соединял в своих руках высшую административную, законодательную, судебную, военную и, как полагают исследователи, ссылаясь на наличие особых прозвищ у киевских князей (Олег Вещий, Владимир-Солнце и др.), сакральную власть.

Особое значение имела законодательная функция киевских князей, опиравшихся в своей деятельности на обычное право славян или "закон русский". Ряд статей появившегося в начале XI в. в правление князя Ярослава Мудрого первого свода русского права под названием "Русская Правда" прямо указывали на то, что они были установлены самими князьями, являлись "судом" княжеским.

Можно утверждать, что при всех возможных оговорках княжеская власть в Древней Руси - это тот непременный атрибут и ключевой элемент государственной системы, без которого не мыслились государственные отношения у древних русичей. Князь олицетворял единство древнерусского общества, представлял его в сношениях с соседними пародами, защищал от внешних врагов.

Кроме того, на князьях лежала забота об обороне государства от внешних врагов. Киевское государство складывалось в борьбе с окружающими его кочевыми племенами, многие из которых пытались закрепиться па плодородных землях Восточно-Европейской равнины и противостояние которым со стороны заселявших эти земли оседлых славян-земледельцев, собственно говоря, и являлось одной из предпосылок объединения восточнославянских племен в древнерусскую народность.

Все это вело к росту престижа великокняжеской власти, ее общественному признанию и, главное, укрепляло великокняжескую власть в ее отношениях с местными племенными князьями, которые по договору находились в подчинении ("под рукою") великого киевского князя.

С X в. в Киевской Руси начинает утверждаться практикуемая и раньше киевскими князьями система "кормлений", которую следует рассматривать как исторически первую систему местного управления в складывавшемся едином государстве. Ее становление происходило в острой борьбе киевских князей с сепаратизмом местных племенных князей и в конечном счете подготовило окончательную замену родоплеменной организации общества территориальным принципом построения государства. Новым в этой системе было то, что отныне во все крупные города и волости в качестве посадников назначались преимущественно представители династии (Рюриковичи), которые наделялись правом собирать дань (или часть ее) в свою пользу ("кормиться" с должности) без владения самой волостью. Если первым русским князьям еще приходилось в упорной борьбе преодолевать рецидивы племенного княжения, то уже Владимир I смог без сопротивления посадить своих сыновей во все крупные города Руси. Важным этапом на пути укрепления власти Киева над местными племенами стала проведенная княгиней Ольгой после убийства древлянами в 945 г. князя Игоря административно-налоговая реформа, заменившая полюдье систематической уплатой дани (урока) в устроенных специально для этой цели постоянных центрах (погостах).

Эта реформа имела далеко идущие последствия, так как положила начало формированию княжеской администрации на местах, которая сосредоточивалась в постоянных погостах (своего рода административных округах) и контролировала местное управление. В XI-XII вв. вместе с развитием княжеского домена это привело к постепенной замене десятичной (численной) системы управления государством дворцово-вотчинной системой, возглавляемой представителем княжеской администрацией - огнищанином, который назначался, как правило, из дворовых слуг князя и заведовал княжеским двором и финансами. В его подчинении находился штат тиунов (слуг), которые ведали различными отраслями вотчинного управления - конюшие, ключники и др. В волостях и на селах княжеским хозяйством заведовали тиуны сельские. Представители княжеской (вотчинной) администрации выполняли не только функции приказчиков, по согласованию с вече князья могли поручать им выполнение государственных исполнительных и судебных функций. Источники называют и ряд других должностных лиц вотчинной администрации. К ним относились: мытники, ведавшие сбором торговых пошлин ("мыть"); вирники, собиравшие "виры" (так назывались судебные штрафы за убийство человека) и "продажи" (штрафы за другие виды преступлений); пятенщики, взимавшие пошлину за продажу лошадей ("пятно").

Дошедшие до нас источники заставляют нас убедиться, что киевское общество не было однородным по социальному положению составляющих его групп и индивидов. Содержание "Русской Правды" позволяет сделать вывод, что процесс социального расслоения был характерен как для городского, так и для сельского населения. Основную массу населения Киевской Руси составляли свободные общинники, объединенные в древнерусской общине - верви. "Русская Правда" называет их "людьми" (в единственном числе - "людин"). Говоря современным языком, это был своего рода "средний класс" древнерусского общества. В отличие от "людей" смерды, представлявшие, как видно из источников, также достаточно широкую общественную группу в Древней Руси, по мнению большинства исследователей, скорее всего были несвободными или полусвободными княжескими данниками, сидевшими на земле и несшими повинности в пользу князя. За убийство "людина" "Русская Правда" устанавливала штраф в 40 гривен, а за убийство смерда - 5.

По "Русской Правде" можно судить также о наличии в Киевской Руси широкого слоя зависимого населения, включающего рабов. Городское население, горожане именуются в источниках "градскими людьми". Они также делились па зажиточных -"лучших", или "вятших" людей и неимущих ("молодших", или "черных"). Особое место в структуре городского населения занимали упоминаемые нами ранее "старцы градские", представлявшие выборную военную власть Киева и ряда других городов. Они составляли земскую аристократию, к которой некоторые исследователи причисляют и огнищан. По дошедшим до нас сведениям, "старцы градские" оказывали серьезное влияние на политику княжеской власти: они участвовали в княжеской думе, и без их согласия не принималось ни одно важное решение.

В повседневном управлении древнерусским обществом киевский князь опирался на дружину, из состава которой по большей части и формировалась княжеская администрация. Дружина была неотделима от князя, вместе с князем участвовала в его походах, находилась на полном содержании князя и проживала вместе с князем на княжеском дворе. Важным средством сплочения дружины и выделения ее в привилегированный слой русского общества на первом этапе служили престижные княжеские пиры, которые носили регулярный характер и на которых в первое время решались многие государственные проблемы. В дальнейшем дружинники все больше привлекаются к выполнению административных функций.

Прежде всего, княжеская дружина представляла собой, но замечанию ученого, высший класс древнерусского общества, с которым князь "делил труды управления" и защиты русской земли. Она делилась на высшую и низшую (старшую и младшую) дружину. В старшую дружину входили кияжъи мужи или бояре. Младшая дружина состояла из детских или отроков и первоначально имела собирательное название "гридь" или "гридьба" (от скандинав, grid - дворовая прислуга), которое впоследствии было заменено словами "двор" или "слуги". Со временем положение старшей дружины становится все более привилегированным, что вело к постепенному разложению корпоративных связей великокняжеской дружины.

В XI-XII вв. члены старшей дружины, бояре составляли думу князя, его государственный совет, без согласия которого князь часто не мог предпринимать никаких действий. В этой дружинной или боярской думе участвовали также "старцы градские", представлявшие выборную военную власть Киева (возможно и других городов), а с момента принятия христианства и высшие церковные иерархи. Сам вопрос о принятии христианства был решен Владимиром I по совету с боярами и "старцами градскими"1. Преимущественно из бояр назначались волостели для управления отдельными территориями, посадники, воеводы, тысяцкие.

***Контрольные вопросы к теме:***

1. *Приведите примеры, подтверждающие формирование государственности у восточных славян в IX-первой половине XI вв.*

*2. Как осуществлялось становление государственности в Древней Руси?*

*3. Какова ваша оценка норманнской теории.*

*4. Каков вклад великих князей в становление государственности Древней Руси?*

**Тема 2.** **Государственное управление на Руси**

**в период феодальной раздробленности**

*1. Государственное устройство Руси в домонгольский период*

Со второй трети XII в. На Руси начался период феодальной раздробленности, через который прошли все феодальные страны Европы и Азии.

Феодальная раздробленность, как новая форма государственно-политической организации, сменившая раннефеодальную Киевскую монархию соответствовала новому феодальному обществу, как комплексу сравнительно небольших феодальных мирков

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

Вместе с тем утрата государственного единства Руси, сопровождавшегося началом затяжных княжеских усобиц, ослабляла и разъединяла ее силы перед лицом возраставшей угрозы и на земной агрессии.

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

- для Северо-Восточной и Западной (и в немалой степени для Северо-Западной и Южной) Руси - Владимиро-Суздальское княжество;

- для Южной и Юго-Западной Руси - Галицко-Волынское княжество;

- для Северо-Западной Руси - Новгородская феодальная республика.

В условиях феодальной раздробленности резко возросла роль общерусских и земельных съездов (снемов) князей и их вассалов, на которых рассматривались вопросы междукняжеских отношений и заключались соответствующие договоры, обсуждались вопросы организации борьбы с половцами и другие совместные действия.

*Владимиро-Суздальское княжество*. До середины XIв. Ростово-Суздальской землей управляли посадники, назначаемые Киевским князем. В XII-XIII вв. она переживала экономический и политический подъем, выдвинувший ее в ряд сильнейших на Руси княжеств. В ускорении хозяйственного развития и политическом возвышении этого лесного края имел быстрый прирост его населения за счет жителей южно-русских земель, бежавших сюда из-за половецких набегов. В XI-XII вв. здесь сложилось и окрепло крупное княжеское и боярское (а затем и церковное) землевладение, поглощавшее общинные земли и вовлекавшие крестьян в личную феодальную зависимость. В XII-XIII вв. возникли почти все основные города В-С земли (Владимир, Переяславль-Залесский, Дмитров, Кострома, Тверь, Нижний Новгород, Городец и др.), строившиеся суздальскими князьями на границах внутри княжества в качестве опорных и административных пунктов. К 1147г. относится первое упоминание в летописи Москвы - небольшого пограничного городка, выстроенного Юрием Долгоруким (90-е гг XIв - 1157г). на месте конфискованной усадьбы боярина Кучки.

В начале 30-х годов XII в Ростово-Суздальская земля обрела независимость. Княжение сына Юрия Долгорукого - Андрея Боголюбского (1111-1174, 1157-1174) отмечено началом борьбы суздальских князей за политическую гегемонию его княжества над остальными русскими землями. Чтобы быть менее зависимым от бояр, князь перенес столицу княжества из Ростова - древней боярской цитадели - сравнительно новый город - Владимир-на Клязьме, в котором имелся значительный торгово-ремесленный посад.

В XIII начался интенсивный процесс феодального дробления. Важно заметить, что однако, при всем этом вплоть до нашествия монголов Владимиро-Суздальская земля оставалась сильнейшим и влиятельнейшим княжеством на Руси, сохранившим политическое единство под главенством владимирского великого князя.

*Галицко-Волынская земля.* Галицко-Волынское княжество занимало северо-восточные склоны Карпат, а к югу от них территорию между реками Днестр и Прут. На западе оно граничило с Венгрией и Польшей, а на востоке с Киевской землей и половецкой степью. Это был один из древнейших очагов пашенной земледельческой культуры восточных славян. Высокого уровня здесь достигло ремесленное производство, отделение которого от земледелия способствовало росту городов, которых было больше, чем в других русских землях. Крупнейшими них были Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Львов, и др.

Аналогично тому, как и во Владимиро-Суздальской Руси здесь наблюдало значительный экономический подъем, что в известной мере служил основанием для борьбы, которую вели местные бояре и князья за независимость от киевского великого князя.

В первые годы после отделения от Киева Галицкое в Волынское княжества существовали как самостоятельные. Объединение произошло при волынском князе Романе Мстиславиче (1170-1205 в 1199 г. В 1203 г. Роман Мстиславич захватил Киев и принял титул великого князя. Образовалось одно из крупнейших государств Европы. (Римский папа предлагал даже Роману Мстиславичу королевский титул).

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

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

Новгородские «пригороды» (Псков, Ладога, Старая Русса, Великие луки, Бежичи, Торжок) служили важными факториями на торговых путях и военно-опорными пунктами на границах земли. Крупным городом, занимавшим особое положение в Новгородской республике ("младшим братом Новгорода") был Псков, который отличался развитым ремеслом и собственной торговлей с Прибалтикой, немецкими городами. Во второй половине XIII в. Псков фактически стал самостоятельной феодальной республикой.

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

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

Ремесленники и купцы имели территориальные (уличанские) и профессиональные объединения (сотни, братчины, игравшие заметную роль в политической жизни Новгорода. В наибольшей степени влиятельным, объединявшим верхушку новгородского купечества, было объединение купцов-вощников (Иванское сто), ведших в основном зарубежную торговлю.

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

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

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

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

Низшей ступенью организации в Новгороде было объединение соседей - "уличан" - с выборными старостами во главе. Пять городских районов - "концов" - образовывали самоуправлявшиеся территориально-административные и политические единицы, имевшие также в коллективной феодальной собственности особые земли. В концах собирались вече, избиравшие старост.

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

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

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

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

За всю историю Новгородской республики должности посадника, тысяцкого, кончанских старост занимали только представители 30-40 боярских фамилий - элиты новгородской знати ("300 золотых поясов"). Чтобы еще больше укрепить независимость Новгорода от Киева и превратить Новгородскую епископию из союзника княжеской власти в одно из орудий его политического господства, новгородской знати удалось добиться выборности (с 1156г.) новгородского епископа (позднее архиепископа), который как глава могущественной церковной феодальной иерархии превратился вскоре в одного из первых сановников республики. Стоит заметить, что он принимал участие во всех важных гражданских делах, имел свой суд, собственный штат и даже собственный воинский полк.

Вечевой строй в Новгороде и Пскове был своеобразной феодальной демократией, одной из форм феодального государства, в котором демократические принципы представительства и выборности должностных лиц на вече создавали иллюзию народовластия, участия всего Новгорода в управлении, но в действительности вся полнота власти была сосредоточена в руках бояр и привилегированной верхушки купечества. Считаясь с политической активностью городского плебса, бояре умело использовали демократические традиции в качестве символа Новгородской вольности, прикрывавшего их политическое господство и обеспечивавшего им поддержку городского плебса в борьбе с княжеской властью.

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

*2. Государственность в период Золотой Орды*

Нашествие татаро-монголов и его последствия для русских земель. В XIII в. Народам Руси пришлось вести борьбу с иноземными захватчиками. С востока на Русь обрушились полчища татаро-монгольских завоевателей. С запада русские земли подверглись агрессии немецких, шведских и датских рыцарей - крестоносцев. Исход борьбы с захватчиками надолго определил исторические судьбы народов нашей страны, оказал огромное влияние на их дальнейшее экономическое и государственно-политическое развитие, привел к значительным изменениям в этнической и политической карте Восточной Европы и Средней Азии.

Следует отметить, что особенно разрушительным для Руси было нашествие татаро-монгольских завоевателей. Ордынское иго надолго затормозило экономическое развитие Руси, разрушило ее сельское хозяйство, подорвало русскую культуру, привело к падению городов в политической и экономической жизни Руси, к резкому сокращению населения страны, особенно городского.

Ордынскими ханами была создана целая система ограблений завоеванной страны путем регулярной дани. 14 различных видов дани и тягостей истощали экономику Руси, мешали ей оправиться после разорения. А. И. Герцен повествовал: "Именно в это злосчастное время Россия и дала обогнать себя Европе"'.

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

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

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

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

Ханы Золотой Орды всячески способствовали феодальному дроблению русских земель и разжиганию усобиц между князьями, стремясь не допустить усиления отдельных князей. Ханы сталкивали послушных им князей с опасными и неугодными Орде князьями.

Превратив выдачу ярлыков на княжение в объект соперничества и торга между князьями, в орудие политического давления на них, ханы намеренно нарушали сложившийся порядок наследования "столов" и вмешивались в княжеские усобицы.

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

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

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

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

*3. Государственность на Руси в XIV-XVвв.*

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

Верховная власть над всеми землями в Северо-восточной Руси формально принадлежала великому князю Владимирскому, что закреплялось выдаваемыми золотоордынскими ханами ярлыками на "великое княжение". В ходе усиления других княжеств значение Владимира как стольного города всей Северо-восточной Руси падает. После смерти Александра Невского (1220-1263), которому еще удавалось удерживать в повиновении удельных князей и Новгород, великокняжеский титул превращается в объект ожесточенного соперничества между князьями, чему способствовали, как уже отмечалось, своей политикой на Руси правители Золотой Орды. С конца XIII в князья, получавшие ярлыки на великое княжение, оставались жить столицах своих княжеств.

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

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

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

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

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

Низший слой феодальной иерархии составляли слуги, мелкие служилые феодалы, владевшие землями на вотчинном и условном феодальном держании. Слуги составляли основной контингент княжеской и боярской администрации, несли военную службу. В Х1-ХУ вв. для обозначения таких слуг входят в обиход новые термины: дворяне и дети боярские.

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

Политический строй и управление. Сложившийся в ХI-ХIII вв. политический строй русских княжеств не претерпел в ХIV-ХV вв. каких-либо существенных изменений. Удельным князьям как верховным собственникам всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть над населением княжества. В делах управления князья опирались на поддержку своих вассалов, виднейшие представители которых входили в состав особого совещательного органа при князьях - боярскую думу. "Думцами" князя были также представители местной высшей церковной иерархии и Должностные лица из системы дворцового управления. Влиятельнейшим среди "думцев" был тысяцкий, возглавлявший городское ополчение.

Городами и волостями управляли на принципах "кормления" наместники и волостели, наделенные судебными и административными правами в отношении "черного" тяглого населения городов и деревень, волостей.

Население феодальных вотчин было по судно землевладельцам, обладавшим иммунитетными правами, полнота которых зависела от положения землевладельцев в системе феодальной иерархии.

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

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

В наибольшей степени развитым было управление домениальными (дворцовыми) княжескими землями и хозяйством. Во главе дворцовой администрации стоял дворецкий (дворский), в ведении которого были дворцовые слуги (слуги поддворским), выполнявшие различные функции в системе дворцового управления, управлявшие путями - отдельными отраслями княжеского хозяйства (конюшие, стольники, чашничие, ловчие, сокольничие). Княжеской казной и архивом ведали казначеи и печатник.

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

Особенности государственного строя в Новгороде и Пскове. Дальнейшее развитие получил государственно-политический строй в Новгороде и Пскове. С конца XIIIв. Вся полнота власти в них перешла к республиканским органам. В XIV-XVвв. В Новгороде и Пскове оформляется развитый административный и судебный бюрократический аппарат, создаются свои правовые кодексы - Новгородская и Псковская Судные грамоты.

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

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

Вместе с боярством новгородское духовенство выступало решительным противником объединительной политики московских князей и было готово во имя своих местных интересов пойти на сговор с литовскими феодалами, осуществлявшими в XIV-XV вв. агрессию против русских земель.

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

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

Объединение русских земель и роль Москвы. Процесс объединения русских земель возглавила Москва, которая до нашествия монголо-татар была небольшим пограничным пунктом Владимиро-Суздальского княжества. В XIV в. она превратилась в крупный феодальный центр.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В период монголо-татарского ига государственность Руси была сохранена, хотя ярлыки на княжение князья получали непосредственно от ханов Золотой орды.

В ХIV-ХV вв. на Руси начинается процесс объединения русских земель в единое централизованное государство и борьба за освобождение от монголо-татар. Возглавило эту историческую миссию Московское княжество, ставшее экономическим, политическим и культурным центром, где сформировалась великорусская народность.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Что послужило причиной феодальной раздробленности на Руси?*

*2. Каким было государственное управление в русских землях в домонголъский период?*

*3. В чем особенность политического строя и управления в Новгородской земле?*

*4. Как повлияло монголо-татарское нашествие на государственность Руси?*

*5. Какие факторы способствовали возвышению Москвы?*

**Тема 3.** **Складывание централизованного государства и система государственного управления**

**в XV-XVII вв.**

Усиление общественного разделения труда привело в XV в. в Западной Европе к дальнейшему росту ремесленного производства, центрами которого становятся города. Их неземледельческое население нуждалось в сельскохозяйственных продуктах, а сельское население - в продуктах ремесла. Общественное разделение труда усиливало экономические связи между городом и деревней, между отдельными городами, областями, феодальными княжествами. Феодальные раздоры приносили вред развитию торговли и ремесла

В основе объединения русских земель в единое национальное государство лежали те же социально-экономические и политические причины, но были здесь и свои особенности. Создание русского централизованного государства опередило процесс складывания единого всероссийского рынка и образования нации. Объединение русских земель вокруг Москвы и формирование централизованного государства было ускорено борьбой русского народа с внешней опасностью.

Образование Русского централизованного государства завершилось к концу XV в. В XVI веке происходит дальнейшее укрепление, в январе 1547 г. титул великого князя меняется на титул царь и устанавливается самодержавная форма правления.

В осуществлении своей власти великие князья, а затем цари опирались на феодалов - бояр, владельцев крупнейших вотчин, способных выставлять в случае войны собственные вооруженные силы. Великий князь московский и цари "всея Руси" разделяли свою власть с боярской аристократией в высшем органе централизованного государства - Боярской думе.

В состав Боярской думы кроме бояр московского князя входили бывшие удельные князья и их бояре. С первой половины XVI в. в думе появились и менее знатные феодалы - окольничие, а также представители поместного служилого дворянства - думные дворяне ("дети боярские, которые в думе живут") и верхов служилой бюрократии - думные дьяки; последние вели делопроизводство Боярской думы (первоначально в думе их было четверо).

Царь и Боярская дума были неразделимы. Боярская дума разрешала важнейшие государственные дела. Она была законодательным органом. Ею были утверждены судебники 1497 и 1550 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской думы необходимым элементом законодательства. Будучи высшим органом управления, Боярская дума осуществлял общее руководство приказами, надзирала за местным управлением, принимала решения по вопросам организации армии, земельным делам. Переговоры с иностранными послами вела специальная ответная комиссия из членов Думы. Итог этих переговоров выносился на рассмотрение великого князя (царя) и Думы.

С середины XVI в. из Боярской Думы выделилась так называемая "комната", "ближняя дума" - более узкий состав верных царю людей, с которыми он решал важнейшие дела. В 1547 - 1560 гг., в правление Ивана IV, действовал неофициальный совет в составе поместного дворянина царского "ложничего" А. Адашева священника Благовещенского собора А. Сильвестра, князя Д. Курлятева князя А. Курбского и других лиц. С помощью этой "Избранной рады", как впоследствии назвал ее Курбский, Иван IV провел ряд важнейших реформ (судебную, военную, земскую), определил основное направление внешней политики и на некоторое время оттеснил Боярскую думу от разрешения важнейших вопросов законодательства и управления. После смерти Ивана IV значение Боярской думы опять возросло

С появлением новых слоев в среде господствующего класса, и прежде всего поместного дворянства (дворян и детей боярских), тесно связано возникновение земских соборов - эпизодически созываемых царями всероссийских совещаний для обсуждения, а часто и разрешения важнейших вопросов внутренней и внешней политики. Кроме Боярской думы и верхушки духовенства ("освященный собор") земские соборы включали представителей поместного дворянства и посадских верхов.

Появление земских соборов относится к середине XVI в., что означало установление в России сословно-представительной монархии. Собор, собравшийся в январе 1613 г. после изгнания польских интервентов из Москвы, был наиболее многолюдным (700-800 человек). Это был единственный Земский собор, на котором присутствовали представители стрельцов, казаков и даже черносошных крестьян. 7 февраля 1613 г. большинство Собора высказалось за Михаила Романова, ставшего основателем новой царской династии.

Центральные учреждения. Образование приказной системы управления. К середине ХVI в. в русском государстве появилась новая система центрального управления - приказная.

Осуществление отдельных функций государства в XV в. поручалось боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам - дьякам. Постепенно эти нерегулярные поручения ("приказы'') получали постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. Первоначально в XV в. эти должностные лица осуществляли свои обязанности без вспомогательного аппарата. Но с расширением круга их задач (с начала XVI в.) им давались "для письма" чиновники помельче - подьячие, объединенные в особом помещении - канцелярии- "избе", "дворе". С середины XVI в. "избы"- канцелярии превращаются в постоянно действующие центральные государственные учреждения - приказы. Таким образом, приказная система прошла в своем развитии ряд стадий: приказа (в буквальном смысле слова) как разового поручения, приказа как постоянного поручения (типа "пути"), приказа-"избы" (канцелярии) и, наконец, приказа как государственного органа с самостоятельными структурными подразделениями.

Важнейшим звеном аппарата централизованного государства была армия, состоявшая из феодальных ополчений князей и бояр - вассалов великого князя московского, а также служилых людей - дворян и детей боярских.

Ряд первых центральных государственных учреждений Русского государства имел военное назначение. К этой группе относились Разрядный и Поместный приказы, а также Оружейная палата. Во второй половине XVI в. появились другие приказы этой группы: Стрелецкий, Пушкарский, Каменных дел. Оружейный, Бронный, Аптекарский.

Местные учреждения. С образованием централизованного государства меняется и местное управление. Ограничение власти кормленщиков - наместников и волостелей - являлось составной частью мероприятий, проводимых великокняжеской властью в целях укрепления централизованного государства.

Военные нужды и укрепление обороноспособности государства во второй половине XV в. повысили значение "городового дела", т. е. забот о строительстве и укреплении городов. Появляются особые должностные лица местного управления - городовые приказчики. Назначаемые великим князем из поместного служилого дворянства городовые приказчики не зависели ни от наместника, ни от Боярской думы, а подчинялись непосредственно великому князю по ведомству казначея, в заведовании которого находились первоначально военно-административные дела, и прежде всего учет и хранение всех государственных запасов оружия и боеприпасов. Институт городовых приказчиков был первым дворянским органом местного управления Русского централизованного государства.

С 1555 года были введены выборные "губные" органы, на которые возлагались преследование, ловля и казнь ''лихих людей" в каждом уголовно-полицейском округе ("губе"). В каждом губном округе (в волости, а впоследствии в уезде) из дворян или детей боярских выбирался губной староста. При каждом губном старосте во второй половине XVIв. появилась губная изба, делопроизводство в которой вел губной дьяк.

В судопроизводстве XV-XVI вв. продолжал господствовать обвинительный или состязательный процесс, который применялся к гражданским и менее значительным уголовным делам и характеризовался активностью сторон. После суда оправданной стороне выдавалась правовая грамота - копия решения суда с печатью и подписью дьяка. Способом исполнения судебных решений по гражданским делам нередко считался "правеж" - ежедневное битье прутьями. Если "правеж" не приносил результата, то ответчик выдавался "головой" истцу.

Для выяснения более крупных уголовных дел (татьба, разбой, душегубство, ябедничество) появился новый вид судебного процесса - розыск. Главными доказательствами розыска являлись "повальный" обыск - допрос местных жителей, а также пытка с целью "признания" обвиняемым своей вины. Суд становился средством устрашения.

Таким образом, к началу XVII в. в России складывается значительная система государственных учреждений как в центре (приказы), так и на местах, осуществлявшая основные задачи государства в виде административных, военных, судебных, финансовых и других функций. Процесс складывания этой системы государственных учреждений идет параллельно с процессом возрастания власти великого князя Московского и царя всея Руси, с установлением самодержавия в России.

В государственном аппарате России появляются черты бюрократизации, заключавшиеся в появлении цепи подчиненных друг другу учреждений и органов (Боярская дума - приказ - наместник - тиун); в создании лестницы чиновников (судья приказа - дьяк - подьячие: старшие, средние, младшие): в появлении элементов бюрократического централизма, в сосредоточении многих распорядительных и исполнительных функций в приказах, бумажного делопроизводства, безнадзорных действий чиновников.

*Самодержавие XVII в.*

В XVII в. окончательно установилась самодержавная власть "государя всея Руси" Одновременно с ростом власти царя усилился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Это нашло выражение в существовании до 50-60 центральных учреждений - "приказов" различной величины и значения: от общегосударственных ведомств со сложной структурой и большим числом должностных лиц (Поместный, Большого дворца, Разрядный) до карликовых учреждений со скромными функциями и составом (Панихидный приказ). Усложнилось и местное управление.

Несмотря на внутреннюю консолидацию страны, в политическом строе Русского государства XVII в. сохранились еще пережитки феодальной раздробленности, например, «местничество». В 1682г. упразднить местничество как явление "враждотворное, братоненавистное."

Боярская дума по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделявшим вместе с царем прерогативы верховной власти, органом боярской аристократии. Состав Думы за век удвоился. Особенно заметно возросло число окольничих думных дворян и дьяков. Боярская дума оставалась верховным органом по вопросам законодательства, управления и суда. Для XVII в. характерна более тесная связь личного состава Боярской думы с приказной системой. Многие члены Думы выполняли обязанности начальников (судей) приказов, воевод, находились на дипломатической службе.

Первая половина XVIIв. явилась периодом расцвета сословно-представительной монархии, когда важнейшие вопросы внутренней и внешней политики государства решались с помощью земских соборов.

Одним из важнейших земских соборов был собор, принявший так называемое «Соборное Уложение» 29 января 1649г., которое утвердило окончательную крепостную зависимость крестьянского населения.

После 1653 года земские соборы являлись, по существу, совещаниями царя с представителями определенных сословий. Земские соборы способствовали укреплению самодержавной власти царя и государственного аппарата.

Процесс бюрократизации государственного аппарата превращал Боярскую думу из органа боярской аристократии в орган приказной бюрократии (судей приказов, воевод, дьяков); все это не могло не ослаблять самостоятельность Боярской думы. Несмотря на внешнюю устойчивость положения Боярской думы в системе аппарата Русского государства во второй половине XVII в. идет процесс возрастания личной власти самодержавного монарха, особенно в области верховного управления.

Центральные учреждения. XVIIв. был временем расцвета приказной системы управления, но к последней четверти века она начинает переживать кризис.

XVII в. был веком расцвета и падения приказной системы управления. Более 90 центральных бюрократических учреждений - приказов разного значения, функций и величины существовало в это время.

Во главе каждого приказа стоял начальник - судья; иногда возглавлявшее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т. п.). Судьи приказов назначались из членов Боярской думы; бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков. С созданием приказов появилось обширное бумажное делопроизводство. Делопроизводство требовало известных канцелярских навыков и опыта, которых подчас не имел начальник приказа. Поэтому в помощники судьям в приказы назначались дьяки. Число дьяков зависело от размеров и значения того или иного приказа: во многих приказах было по дьяку, в Посольском - до трех, в Разрядном - до шести, а в Поместном - до пятнадцати. Крупные приказы подразделялись на столы, а столы - на повытья.

Приказная система с ее централизацией и бюрократизмом, бумажным делопроизводством и бесконтрольностью порождала волокиту, злоупотребления и взяточничество. К концу века приказная система пришла в упадок; ее заменила более прогрессивная система управления - коллегиальная.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Какие существовали альтернативные центры формирования централизованного русского государства?*

*2. Почему именно Москва добилась первенства среди русских земель?*

*3. Назовите характерные особенности централизованного русского государства и перечислите его высшие центральные и местные государственные учреждения.*

*4. Расскажите о приказной системе.*

*5. Какое влияние оказало Смутное время на государственное устройство России?*

*6. Как проходила бюрократизация государственного управления России, и какие изменения произошли в структуре «служилого сословия» в XVII веке?*

**Тема 4. Государственное управление в России**

**в первой половине XVIII века**

*1. Реформы управления в Петровскую эпоху (создание Сената, реформа местного управления, создание коллегий)*

XVIII в. в истории России по праву считается временем переворота, перелома. Те подводные течения, которые в XVII в. лишь подмывали устои Московского царства, теперь их опрокинули. И тем не менее этот переворот нельзя трактовать как революцию: и общественный строй, и форма правления остались прежними. Другим стал тип культуры, язык, мышление, уклад жизни. Эти перемены не могли не затронуть и системы государственного управления. *Реформы, начатые Петром Великим, изменили характер государственной власти и управления.*

В конце XVII в. высшим органом государственного управления оставалась Боярская дума. И хотя Боярская дума работала довольно напряженно, институт этот оказался безнадежно устаревшим и не вписывался в начатые Петром преобразования. К 1702г. в ее состав входило всего 86человек. На заседаниях же присутствовало обычно 30—40человек. Боярская дума фактически вымирала: на место скончавшихся царь не назначал новых членов. Это означало падение роли данного института в государственном управлении.

*Временные органы управления при Петре первом.*В 1699г. при Боярской думе была создана Ближняя канцелярия, с 1708г. ее заседания, ставшие постоянными, начали именовать Консилией министров. Консилия превратилась в совет глав важнейших ведомств при особе царя, который управлял приказами и канцеляриями, обеспечивал армию и флот всем необходимым, ведал финансами и строительством.

Усиление власти царя выразилось в создании (первое упоминание в октябре 1704 г.) Кабинета Петра I— учреждения, имеющего характер личной канцелярии главы государства по многим вопросам законодательства и управления. Аппарат Кабинета состоял из кабинет-секретаря и нескольких подьячих, именовавшихся канцеляристами, подканцеляристами и копиистами. Кабинет имел характер военно-походной канцелярии царя, куда поступали полковые табели и другие военные и финансовые документы. Чиновники Кабинета вели ежедневный «Журнал», т.е. запись местонахождения и времяпрепровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события. Петр I передавал на хранение в Кабинет все бумаги, чертежи и книги.

Со временем роль Кабинета возросла. Через него Петр I вел переписку с русскими посланниками за границей, губернаторами, вице-губернаторами, а также переписку по горным и мануфактурным делам (о выдаче привилегий, о казенных заводах, штатах и т.д.).*В Кабинет адресовались челобитные, жалобы и даже доносы от подданных.* Кроме того, именно через Кабинет Петр I поддерживал связь с Сенатом, Синодом, коллегиями и губернаторами. Прекратил существование этот орган в мае 1727 г., ненадолго пережив императора.

Следующим этапом в реформе центральных органов власти стало создание Правительствующего сената. Его учреждение произошло весной 1711 г. перед отъездом царя в Прутский поход. Созданию Сената предшествовала ликвидация Консилии министров. Вместо нее указом от 2 марта Петр I учредил постоянно действующий высший правительственный коллегиальный орган — Сенат — «для всегдашних наших в сих войнах отлучек», а потому слушаться Сенат предписывалось как его самого. По возвращении Петра I из военного похода, Сенат не был упразднен, напротив, он стал постоянно действующим органом. Этот высший орган государственного управления ведал *вопросами правосудия, расходами казны и налогами, торговлей, контролем за административными лицами всех уровней. Сначала функции Сената были законосовещательными и исполнительными*. Он должен был заботиться о соблюдении правосудия («суть иметь нелицемерный»), о государственных доходах («денег как можно больше сбирать, понеже деньги суть артерия войны») и расходах, о явке дворян на военную службу и т.п.

Организовывать и контролировать деятельность Сената было поручено генерал-прокурору(т.е. главному прокурору). Он также созывал сенаторов, следил за исправностью посещения ими заседаний, сам присутствовал на них. В его подчинении находились обер-фискал и канцелярия Сената.

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли *«блюстители чиновничьей нравственности» — фискалы.* В их обязанности входило тайно подслушивать, «проведывать» и доносить обо всех преступлениях, наносивших вред государству: нарушении законов, казнокрадстве, взяточничестве и т.д. За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные -получал вознаграждение равное половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Руководил их деятельностью входящий в состав Сената обер-фискал.

Реформируя систему государственного управления, Петр I, не имея четкого плана, все же представлял желаемый образ государственного аппарата. Он виделся ему строго централизованным, бюрократизированным, четко и быстро исполняющим указы государя и в пределах своей компетенции проявляющим разумную инициативу. Прежде всего, он сосредоточил усилия на реформировании центральных звеньев управления. Иначе обстояло дело с управлением на местах.

*Реформа местного управления*

Реформирование этой сферы было неизбежным. Так, 18 декабря 1708 г. появился царский указ об образовании губерний. Это стало началом реформы местного управления, много раз корректировавшейся и принявшей законченный вид только к 1719г. «Для всенародной пользы» территория страны в административном отношении была разделена на 8 губерний: Московскую, Ингерманландскую (с 1710г. - Санкт-Петербургскую), Смоленскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую и Сибирскую. В 1713г. была добавлена Рижская губерния (Смоленская упразднена), а в1714г. -Нижегородская и Астраханская. *Это были обширнейшие административно-территориальные образования, неравные по территории и населению.* В Московской губернии насчитывалось 39 городов, в Азовской — 77,в Смоленской — 17и т.д. Огромная Сибирская губерния (с центром в Тобольске) включала Пермь и Вятку.

Губернии возглавлялись губернаторами, назначавшимися царскими указами. Все они были представителями царской администрации и свои решения принимали от имени царя. Губернатор был наделен колоссальными полномочиями. Помимо сбора налогов, контроля за доходами и расходами губернии, административных и хозяйственных функций, он был наделен судебной властью и одновременно был главнокомандующим расположенных на вверенной ему территории войск. Губернаторам также перешла часть функций приказов (особенно территориальных).

В 1719 г. губернии были разделены на 50 провинций, которые, в свою очередь, делились на дистрикты (уезды).Провинции, как правило, возглавлялись воеводами, в уезде финансовое и полицейское управление возлагалось на земских комиссаров, частично избираемых уездными дворянами, частично назначаемых сверху. В реформировании управления низшего звена отчетливо проявилась попытка Петра I привлечь к делам управления местное дворянство. Реформа местного управления уничтожила старый принцип назначения на должность как «государство пожалование» и превратила всех должностных лиц местного управления в чиновников, руководствовавшихся общегосударственными законами и распоряжениями.

*Реформа центрального управления. Создание коллегий*

Передача в 1708-1712гг. функций местного управления губернаторам, наделенным широкими полномочиями, позволила изъять часть функций у приказов и даже упразднить некоторые из них. Однако условия и общий план реформирования приказов как звеньев центрального управления появились лишь в середине второго десятилетия XVIII в. До этого Петр I пытался «влить новое вино в старые меха», создавая одни и упраздняя другие приказы.

За образец создания системы центрального управления была выбрана шведская система, считавшаяся тогда лучшей в Европе. Главной ее особенностью была коллегиальность. Предполагалось, что коллегиальное решение дел позволит соединить познания для поиска наилучших решений («что один не постигнет, постигнет другой»), а принятие решений ускорится, они будут авторитетнее и независимее. Была надежда и на то, что *казнокрадство и взяточничество* - пороки приказной системы -будут изжиты.

В 1717 г были созданы коллегии. Всего было учреждено 12 коллегий: Иностранных дел. Военная, Адмиралтейская, Камер - и Штатс-конторы, Ревизион-коллегия, Берг-, Мануфактур-, Коммерц -, Юстиц-, Вотчинная и Духовная. Подчинялись они царю и Сенату. Функции и полномочия их были четко определены, унифицировано организационное устройство, делопроизводство. Основной формой деятельности коллегии было заседание ее общего присутствия, которое образовывали президент, вице-президент, четыре-пять советников и четыре асессора (помощника). По мнению Петра I, коллежская система выгодно отличалась от приказной, поскольку президенты коллегий «не такую мочь имели, как старые судьи: делали что хотели; в коллегиях же президент не может без соизволения товарищев своих ничего учинить» .*Для надзора за деятельностью президентов коллегий в них были назначены прокуроры, подчиненные генерал-прокурору Сената.* Таким образом царь-реформатор пытался не выпускать из поля своего зрения деятельность высших исполнительных должностных лиц.

Во главе коллежской канцелярии стоял секретарь, в ведении которого находился ее штат: нотариус или протоколист, отвечавший за протоколы заседаний; регистратор, обязанностью которого было вести учет входящих и исходящих документов; актуариус -хранитель документов: переводчик и множество писцов и копиистов.

В коллегиях был установлен следующий порядок рассмотрения дел: вся корреспонденция в нераспечатанном виде через дежурного чиновника поступала в присутствие. Указы государя распечатывал лично председатель, прочие бумаги - старший член коллегии. После регистрации документа секретарь докладывал о его содержании присутствию, *причем сначала рассматривались дела государственные, затем частные.* Члены присутствия заявляли свои мнения по очереди, начиная с младших, не повторяясь («снизу, не впадая один другому в речь*»). Дела решались «по множайшему числу голосов».* Если количество поданных «за» и «против» голосов было равным, то перевес брала та сторона, на которой был председатель. Протокол и решение подписывались всеми присутствующими.

Преимущества коллегий по сравнению с приказами заключались в коллегиальном (совместном) обсуждении и решении дел, единообразии организационного устройства, более четкой компетенции. Деятельность и делопроизводство коллегий были строго регламентированы законом.

К сожалению, не всем замыслам Петра I, возлагавшего большие надежды на смену приказной системы коллежской, суждено было сбыться. На практике коллежская система оказалась не столь эффективной, как рассчитывал ее создатель. *Это было связано как с недостатками нормативных документов, лежавших в основе их деятельности, так и с тем, что они унаследовали недостатки приказной системы управления с многочисленными ее издержками. Кроме того, сам принцип коллегиальности работал далеко не всегда: реально решающее влияние на принятие решений оказывали президенты коллегий.*

*2. Новая система государственной службы*

В ходе реформирования государственного управления Петром была предпринята попытка монополизировать источники существования чиновников с целью поставить их в большую зависимость от государства. *Был установлен фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью.* Кормление отдел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением, взимание с населения поборов приравнено к взятке, что сурово каралось по закону. Однако с петровского времени коррупция стала той смазкой, без которой не могли прийти в движение колеса государственной машины.

Общие принципы деятельности всего государственного аппарата определялись Генеральным регламентом. По своему содержанию он сильно напоминал воинский устав, что было неудивительно, поскольку царь-*реформатор охотно вносил в гражданскую службу военные принципы.* Подобно военным, петровские чиновники, например, принимали присягу. Современный исследователь петровских преобразований Е.В. Анисимов, в частности, подмечает, что *«для Петра характерно отношение к государственному учреждению как к воинскому подразделению, к регламенту — как к военному уставу, а к чиновнику — как к военнослужащему».*

И сам Петр I, и его сподвижники были неприятно поражены теми трудностями, с которыми оказалось связано создание в России новой системы управления, а также колоссальными размерами расходов, вызванных реформам и системы государственного управления и государственной службы. *Неслучайно уже преемники Петра I сосредоточили свои усилия на сокращении государственного аппарата и числа государственных служащих.*

Совершенствование государственного управления напрямую было связано с созданием новой системы государственной службы. Решая проблему организации государственной службы (как военной, так и гражданской), Петр 1ввел в действие имевшую силу законодательного акта «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины...».Она состояла из таблицы и восемнадцати пояснительных пунктов к ней. Под чинами подразумевались и должностные лица, и занимаемые ими должности, и ранги этих лиц. В словаре В.И. Даля слово «чин» определяется следующим образом: «Степень жалованного служебного значения, достоинства, класс».

Все сколько-нибудь существенные должности каждого рода службы (военные, гражданские, придворные и т.п.) разделялись на четырнадцать классов. *Каждый служащий был обязан пройти их снизу доверху, что обеспечивало бы, с одной стороны, замещение всех вакансий, с другой — приобретение необходимых навыков военной или гражданской службы (сама практика такого продвижения по службе была главной школой профессиональной подготовки).*Доказательством того, что в представлении Петра не существовало больших различий между службой ратной и гражданской, стало то, что в Табели о рангах каждый гражданский чиновник того или иного класса, начиная с чина «канцелярских служащих», приравнивался к офицеру.

*Пожалуй, самым важным в этом документе было то, что он устанавливал новый порядок продвижения по службе каждого государственного служащего в соответствии с его способностями и заслугами*(«знатность по годности считать»). К этому времени этот принцип был уже апробирован Петром I. Достаточно вспомнить, что ближайшим его соратником был А.Д. Меншиков, происхождение которого до сих пор не выяснено. Благодаря своим талантам, энергии, трудолюбию и исполнительности, он стал светлейшим князем и богатейшим помещиком. *Он был не только одаренным администратором, организатором, но и крупным военачальником, полководцем, его отличала незаурядная личная храбрость.* В конце жизни, в 1727г., А.Д. Меншиков был пожалован чином генералиссимуса, который в XVIII в. использовался в качестве высшей степени чина 1класса всего три раза.

В «Табели о рангах» классные чины для этих категории предусмотрены не были. В результате дворяне оказались вне главной служебной иерархии и для получения чина должны были поступать на службу. Кроме того, серия указов 1714г., принятых Петром I, должна была возбудить у самих дворян интерес к службе. 23марта был опубликован указ о единонаследии. Значение его в том, что он ограничивал право распоряжения «недвижимым имением». Если раньше землевладелец мог поделить свое наследство между всеми сыновьями, то теперь он мог завещать его только одному из них, причем любому —старшему или младшему. Главная же цель указа состояла в том, чтобы принудить дворян служить. Указ этот такжена практике уравнял поместье (то есть земли с крестьянами, полученными за службу) с вотчинами, то есть землями, передаваемыми по наследству. Это способствовало ликвидации прежних сословных перегородок внутри господствующего класса — дворянства.

В течение всего столетия возможность получения дворянства за заслуги последовательно усложнялась. И тем не менее возможность получения дворянства (в гражданской службе до VIII разряда личное, не передающееся по наследству, и с VIII — потомственное), было серьезным стимулом для поступления на государственную службу. Трудности осуществления реформ местного управления были связаны также с отсутствием их общей стратегии, последовательности и планомерности. Попытка активизации роли дворянства на местах вела к расширению его служебных обязанностей, что вызывало недовольство, а порой и враждебность самого дворянства.

Подводя итог Петровским реформам в административной сфере и сфере государственного управления, можно отметить, что их результатом *стала невиданная ранее централизация и бюрократизация государственного управления.* Новая государственная машина работала гораздо эффективнее, чем старая. «Бюрократия, — пишет по этому поводу Е.В. Анисимов, — необходимый элемент структуры государств нового времени. Все эти черты созданной петровским режимом бюрократии позволили ей успешно функционировать вне зависимости от того, какой конкретно властитель сидел на троне — умный или глупый, деловой или бездеятельный. Многие из этих черт и принципов сделали сплоченную касту бюрократии неуязвимой и до сего дня».

*3.Государственное управление и служилая бюрократия в эпоху дворцовых переворотов*

Преобразования Петра I стали той осью, вокруг которой вращалось колесо российской истории весь XVIII в. Не стала исключением и система управления, созданная им. Отношение к реформам в целом, к созданным институтам и органам управления, в частности, было одним из главных вопросов для правителей России «постпетровской эпохи». Период этот растянулся на 37лет (с1725г. - после смерти Петра I, до 1762г. - восшествия на престол Екатерины II). Причина неустойчивости власти заключалась в том, что, изменив порядок престолонаследия, Петр сам не успел назначить *своего преемника, что сделало вопрос о престолонаследии центральным на несколько десятилетий.* С легкой руки В.О. Ключевского этот период называют «эпохой дворцовых переворотов». Вся полнота государственной власти оставалась сосредоточенной в руках одного человека - главы государства. Вместе с тем нестабильность в вопросе о власти в этот период больно ударила по системе государственного управления.

Первые изменения произошли уже в непродолжительное царствование жены Петра 1 -императрицы Екатерины 1.По совету влиятельных государственных сановников (А.Д. Меншикова, П.А. Толстого, Ф.М. Апраксина) ею был учрежден специальный орган, который должен был возвышаться над всеми государственными учреждениями империи. Им стал Верховный тайный совет, получивший статус главного правительственного органа при императрице. Председательствовала в нем государыня, состав его определялся ею же и насчитывал семь человек: Д.А. Меншиков, П.А. Толстой, Ф.М. Апраксин, Г.И. Головкин, А.И. Остерман, Д.М. Голицын и зять Петра I - Карл Голштинский. В компетенции Верховного тайного совета находились все важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Он ведал назначением высших чиновников, финансовыми вопросами государства, перед ним отчитывалась ревизионная коллегия.

Появление нового высшего органа государственного управления не могло не сказаться на статусе высших органов государственного управления, учрежденных в Петровскую эпоху. Так, Сенат решением императрицы потерял титул Правительствующего и был подчинен тому же Верховному тайному совету. Сама Екатерина I не имела большой склонности к государственным делам. Верховный тайный совет, фактическим главой которого был светлейший князь Меншиков, на деле подменял императрицу. Доказательством тому служил указ от 4августа 1726г., в соответствии с которым все законы подписывались либо императрицей, либо Верховным тайным советом. При Петре II(сын царевича Алексея, внук Петра I) Верховный тайный совет, в состав которого вошли представители противоборствовавшей с Меншиковым группировки — князья Долгорукие, фактически сосредоточил всю верховную власть в своих руках.

Со смертью пятнадцатилетнего Петра II прервалось прямое наследие престола династией Романовых по мужской линии. Борьба за власть обострилась. Судьбу престола решили «верховники». Закон о престолонаследии, изданный Петром I, позволял приглашать на трон любого члена семьи Романовых по усмотрению царя. Пока царя не было, его функции выполнял Верховный тайный совет. Он отверг кандидатуру дочери Петра I Елизаветы как «незаконнорожденной» и остановил свой выбор на племяннице Петра Великого, вдовствовавшей герцогине курляндской Анне Иоановне.

Занять российский престол курляндская герцогиня могла, лишь подписав «кондиции» (условия), авторами которых были В.Л. Долгорукий и Д.М. Голицын. «Кондиции» существенно ограничивали императорскую власть в пользу «верховников». Без их согласия царица не могла вступать в войну и заключать мир, жаловать в знатные чины выше полковничьего ранга, отнимать и жаловать вотчины и имения, производить самостоятельно кого-нибудь в придворные. В соответствии с «кондициями» гвардия была подчинена Совету, а императрица принимала на себя обязательство «...Буде чего по сему обещанию не исполню, то лишена буду короны Российской». Все это Анна, находившаяся в крайне стесненных финансовых условиях, с легкостью подписала. *Однако увидев, что дворянство не поддерживало «верховников» в их стремлении усилить свои позиции за счет ограничения власти самодержца, она порвала «кондиции» пополам, лишив их тем самым юридической силы.* Таким образом, Анна Иоановна вступила на престол как самодержавная императрица.

Период правления Анны Иоановны получил название «бироновщина» - по имени ставшего всемогущим фаворита Эрнста Иогана Бирона. Не занимая каких-либо официальных должностей, Бирон фактически вершил все государственные дела: назначал и смещал высших должностных лиц, ведал расходованием государственных средств, выдачей всевозможных пожалований и привилегий. Неудивительно, что многие доходные места в государственном аппарате заняли иноземцы. Армию возглавлял фельдмаршал Миних, внешнеполитическое ведомство - Остерман, уральские заводы - Шемберг, двор и гвардию - братья Левенвольде.

Сама императрица не очень обременяла себя государственными делами. Вместо упраздненного Верховного тайного совета «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел» был учрежден Кабинет министров из трех лиц: А.И. Остермана, графа Г.И. Головкина и князя А.М. Черкасского. Первоначально Кабинет имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет. С ноября 1735г. он получил широкие полномочия и законодательные права. Подпись трех членов Кабинета отныне приравнивалась к подписи императрицы. Сенат при Анне Иоановне продолжал действовать, но права его полностью не были восстановлены. Кабинет министров, как и Верховный тайный совет, стеснял деятельность Сената. Он посылал в коллегии и местные учреждения указы, а те, минуя Сенат, присылали в Кабинет рапорты и доклады.

После смерти Анны и свержения с помощью гвардии ее преемников (малолетнего Иоанна Антоновича и его матери Анны Леопольдовны) на российский престол взошла дочь Петра I Елизавета. Двадцатилетнее правление ее (1741—1761),состояло в реставрации системы управления, существовавшей при Петре Первом, и подготовке изменений в правлении Екатерины Второй.

В именном императорском указе от 12декабря 1741г. заявлялось, что в предшествовавшие царствования «произошло многое упущение дел государственных», вследствие отмены порядков, установленных ее венценосными родителями. Создание личной императорской канцелярии было вызвано желанием Елизаветы взять бразды правления в свои руки и восстановить значение самодержавной власти. Практика принятия указов сначала Верховным тайным советом, затем Кабинетом министров от имени монарха, существовавшая прежде, была отменена.

Сенат, как высший орган государственного управления империей, отныне находился под личным контролем Елизаветы. Значение его неизмеримо возросло. Вместе с тем количественный анализ документов высших государственных учреждений свидетельствует о значительной зависимости Сената от императорской власти. Так, только в первые недели своего царствования (ноябрь-декабрь1741г.), она направила в Сенат 51указ и получила от него 14докладов «на высочайшее утверждение». В 1742г. эти цифры соответственно составили 183 и 113, в 1743г. — 129 и 54, и т.д.

Серьезное внимание императрица уделяла кадрам государственных служащих. В период ее правления произошел возврат к основополагающим принципам кадровой политики ее отца. Вновь возросла роль российского дворянства в государственном аппарате, существовала негласная установка иностранцев приглашать только в крайнем случае.

Двадцатилетнее царствование Елизаветы Петровны оказалось одним из самых спокойных, мирных в истории России. Несомненно, проблемы в экономике оставались. Но политическая стабильность, наступившая с воцарением дочери Петра I, благотворно влияла на экономическое развитие. Россия, в течение нескольких десятилетий «переболев» Петровскими реформами, адаптировалась к нововведениям.

Одной из специфических особенностей формирования российской бюрократии в XVIII в. было то, что она имела ярко выраженный сословный характер: значительная часть чиновников были дворянами или становились таковыми в результате государственной службы, получая вместе с должностями определенного класса, согласно «Табели о рангах», личное, а затем и потомственное дворянство. Приобретение чинов, а вместе с ними и дворянского статуса привязывало бюрократию к абсолютной монархии. Вместе с тем дворянство, государственная служба для которого являлась обязательной, открыто претендовала на расширение своих прав.

Впервые после череды дворцовых переворотов новый император Всероссийской империи Петр III вступил на престол 25 декабря 1761 г. на законном основании после смерти своей тетки императрицы Елизаветы Петровны. Он был неплохо, хотя и поверхностно, образован, успел получить некоторый навык в управленческих делах, занимаясь делами своей родной Голштинии из Петербурга, и имел четкие взгляды на многие вопросы государственной жизни, особенно в области внешней политики. Короткая эпоха Петра III открылась в блеске неожиданного для всех истинного величия.

Главным законодательным актом Петра III стал Манифест 18 февраля 1762 г. «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству», коренным образом изменивший принципы государственной службы. Важно подчеркнуть личный вклад Петра III в появление манифеста. К числу замечательных дел Петра III следует отнести и указ 21февраля 1762г. о ликвидации *Канцелярии тайных розыскных дел. (Слово и дело Анны Иоанновны)*

Петр III взялся за дело государственного управления с неукротимой энергией своего деда Петра Великого, но, к сожалению, без его таланта и без его знаний. Император нередко принимал важнейшие решения под воздействием сиюминутного порыва, следствием чего были непродуманные мероприятия, необоснованность которых вскоре признавал и он сам.

Не вызывает сомнения, что Петр III не всегда умел разумно пользоваться своей властью самодержца в стране с неограниченной монархией. Он нуждался в опоре для организации управления страной, но не мог найти себе поддержку ни в одном сословии. Тем самым он неминуемо приближал свое падение. В среде гвардейского офицерства зрел заговор во главе с братьями Орловыми в пользу жены Петра III Екатерины Алексеевны, результатом которого стал переворот 28 июня 1762 г. На следующий день Петр II I подписал отречение от престола, и Россия получила нового самодержца — императрицу Екатерину II.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Каковы предпосылки и характер петровских преобразований?*

*2. В чем заключались основные принципы и особенности функционирования государственного аппарата при Петре?*

*3. Как происходило формирование и становление государственной службы в первой четверти XVIII века?*

*4. Назовите отличительные особенности государственного управления в эпоху дворцовых переворотов.*

**Тема 4. Государственное управление в России**

**во второй половине XVIII века**

*Реформы высших и центральных органов власти Екатериной II*

Первым шагом Екатерины II по пути создания такой системы управления была крупная реформа Сената, предпринятая в 1763 г. Сосредоточив в своих руках почти всю законодательную инициативу, исполнительную и судебную власть и достигнув высшей точки своего развития, Сенат с середины 50-х гг. начал терять прежнюю роль в государственном управлении. Вынужденный заниматься рассмотрением множества мелких дел. Сенат не смог сосредоточить свое внимание на решении вопросов общегосударственного значения, и многие из его начинаний не получили должного развития.

Важнейшие вопросы управления («государственные и политические дела») были сосредоточены в первом департаменте, возглавляемым самим генерал-прокурором. Этот департамент обнародовал законы, ведал Тайной экспедицией и Канцелярией конфискаций, финансами и финансовым контролем, промышленностью, торговлей, государственными и церковными имуществами и соответствующими им учреждениями. В ведомстве второго департамента находились вопросы суда, межевания, рассмотрение прошений на имя императрицы и т.п. Третий департамент сосредоточил самые разнообразные дела: заведывание путями сообщения и медициной, попечительством о науках, образовании и искусствах; управление окраинами, имевшими некоторые права автономии (Прибалтика и Украина). Четвертый департамент занимался военно-сухопутными и военно-морскими делами. Московские департаменты соответствовали петербургским: пятый — первому, а шестой — второму. Все департаменты, кроме первого, возглавлялись обер-прокурорами, подчиненными генерал-прокурору.

Генерал-прокурор превратился в высшего чиновника государства, первого и единственного министра, в ведении которого находились важнейшие и разнообразные дела управления, с которым на практике чаще всего предпочитали сноситься президенты коллегий и губернаторы. Генерал-прокурор от имени и по поручению императорской власти осуществлял надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего сената, других центральных и местных учреждений; он выступал не только как блюститель законов, но и зачастую исполнял функции министра финансов, юстиции, внутренних дел. Генерал-прокурор пользовался правом ежедневного доклада императрице о решенных в Сенате делах, а в случае разногласия в мнениях сенаторов по какому-либо делу на общем собрании департаментов докладывал о нем императрице и добивался ее личного решения.

На первый взгляд реформа Сената носила чисто административный характер, но если при Елизавете Петровне сенаторы имели право вносить предложения о рассмотрении любого вопроса на заседание Сената, то теперь это право полностью перешло к генерал-прокурору. Реформа 1763 г. меняла порядок рассмотрения дел: они должны были решаться единогласно в департаментах, и лишь в случае возникновения разногласий вопрос выносился на общее заседание Сената. В ходе реформы Сенат лишился своей законодательной функции, но по-прежнему сохранял функции контроля и высшего судебного органа. Их сочетание в одном учреждении было главным недостатком реформы, но на некоторое время центральный аппарат управления заработал четче и эффективнее.

Важной составной частью реформы Сената 1763 г. было принятие новых штатов, которые вводили жалованье для всех служащих центральных и местных учреждений. Штаты 1763г. устанавливали чиновникам оклады вдвое выше прежних, при этом жалованье назначалось не по чину, а по должности. Повышением жалованья и установлением в 1764 г. пенсии чиновникам правительство надеялось укрепить государственный аппарат и устранить разъедавшие его пороки.

Екатерина II, открыто заявлявшая свои взгляды на членов Синода, как на государственных служащих, обязанных преследовать в своей деятельности цели, указанные правительством, придавала большое значение власти синодального обер-прокурора и не могла не оказывать значительного содействия развитию фактического влияния прокуратуры на высшее церковное управление.

Этому способствовало и проведение секуляризационной реформы 1764г., по которой все монастырские земли с жившими на них крестьянами передавались в ведение специально учреждаемой Коллегии экономии. С этого времени государство само определяло необходимое стране число монастырей и монахов в них, ибо содержало их на средства из государственной казны. Духовенство окончательно превращалось в одну из групп чиновничества.

*Временные органы при Екатерине второй*

На протяжении всего XVIII в., кроме постоянно действующих центральных учреждений при императорах и императрицах, возникали, сменяя друг друга, различные советы и кабинеты как высшие законосовещательные и распорядительные учреждения, которые не имели юридической самостоятельности.

Особое значение подобные учреждения приобрели в царствование Екатерины II, что было связано с активной законотворческой и административной деятельностью самой императрицы. Созданный ею в начале первой русско-турецкой войны в 1768г. Совет при высочайшем дворе представлял собой совещание начальников высших и центральных учреждений «для соображения всех дел, относящихся к ведению этой войны».

Совет являлся совещательным органом, не имевшим исполнительной власти, но выполнение его постановлений возлагалось на разные правительственные места и лица, которые были обязаны сообщать о результатах. В то же время Совет не принимал участия в разработке важнейших законодательных актов, а занимался в основном текущими административными делами, еще раз ярко продемонстрировав свою роль в качестве института русского абсолютизма.

При Екатерине II особенно возросло значение личной канцелярии: в 1762-1764гг. из Кабинета Её императорского величества выделилась канцелярия статс-секретарей для «собственных Её императорского величества дел» (в ведении Кабинета остались лишь экономические вопросы).

Своеобразным высшим государственным временно действовавшим органом была Комиссия по составлению нового Уложения. 1767—1768гг. Главному своду законов Российского государства, кодексу феодального права страны.

Этот документ стал не только крупнейшим актом государственной политики и законодательной доктрины своего времени, но и своеобразным выражением теории и политики «просвещенного абсолютизма». «Наказ» был адресован как окружению императрицы, так и представителям разных социальных слоев.

Организация системы государственного управления во второй половине XVIII в. имела отличительную особенность, связанную с формой осуществления государственной деятельности в эпоху «просвещенного абсолютизма», когда в России отсутствовало четкое разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную. Главой государства являлся монарх, воплощавший в себе все три ветви власти.

*Реформирование системы местного управления при Екатерине II*

Уже в 1775г. одним из наиболее значительных законодательных актов, изменившим организацию управления страной и систему госаппарата, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Документ ввел новое административно-территориальное деление, в основу которого был положен демографический принцип —численность податного населения. Экономические связи и национальные особенности почти не учитывались. В целях более оперативного управления губерниями было проведено их разукрупнение. Вместо прежних 23былообразовано 50 губерний с числом жителей от 300 до 400 тыс. ревизских душ, а провинции как промежуточная территориальная единица ликвидировались.

Новое местное управление отличали от прежнего две характерные черты: разделение органов власти по функциям на административные, финансово-экономические и судебные, и усиление роли в управлении на местах выборных представителей от дворянства. Екатерина II неоднократно заявляла о желании иметь независимый суд, отделить судебную власть от власти исполнительной. Однако на практике суд оставался в зависимости от наместников и губернаторов.

Структура местного управления выглядела теперь следующим образом. Главным административным (и полицейским) органом в губернии стало губернское правление. Этот орган получил всю полноту исполнительной власти; в его компетенцию входило обнародование законов и контроль за их соблюдением, поддержание порядка в губернии. Возглавлял правление губернатор, который фактически управлял единолично.

Аналогичным губернскому правлению органом в уезде был нижний земский суд, состоявший из капитана-исправника и двух-трех заседателей, но в отличие от губернского правления члены нижнего земского суда не назначались, а избирались дворянским собранием уезда на 3года. Дворянские уездные собрания были созданы еще для выборов депутатов в Уложенную комиссию 1767г. и положили начало дворянским уездным, а затем и губернским обществам, узаконенным Жалованной грамотой дворянству (1785 г.). В административном управлении города принципиальных изменений не произошло. Власть здесь по-прежнему оставалась в руках городничих и комендантов из дворян.

В результате реформы 1775 г. была создана четко оформленная система сословных судов: уездный суд в уезде и верхний земский суд в губернии — для дворян, городовой суд и губернский магистрат — для горожан, нижняя и верхняя расправы — для государственных крестьян. Такая система судебных органов укрепила сословную структуру общества.

Новым учреждением в системе местного управления были приказы общественного призрения. Наделенные административно-полицейскими функциями, они осуществляли также «попечение и надзирание» за народными школами, сиротскими домами, больницами, аптеками, богадельнями.

Над всей этой пирамидой сословных учреждений возвышался генерал-губернатор, он же главнокомандующий, государев наместник. Под властью наместников, как правило, объединялось 2-3 губернии, которые образовывали наместничество. Наместник был поставлен над всеми органами власти и суда и осуществлял надзор за исполнением законов, за учреждениями и должностными лицами. Он имел право вмешиваться в судебные решения, останавливать исполнение приговоров. В подчинении генерал-губернаторов и наместников находились войска, располагавшиеся на территории губернии.

Управление городом. Важным дополнением к реформе 1775г. являлся «Устав благочиния или полицейский» 1782г., развивавший идею петровского «регулярного государства». Город делился на части из 200-700 дворов, а части — на кварталы из 50-100 дворов. В каждой городской части имелся частный пристав, а в квартале - квартальный надзиратель. Все они подчинялись Управе благочиния, учрежденной в каждом городе, во главе с полицмейстером в губернских городах и с городничим — в уездных. Управа благочиния охраняла в городе порядок, принуждала жителей к соблюдению решений местных судов и властей, занималась городским благоустройством, осуществляя надзор за торговлей и правильностью мер и весов и т.п.

Губернская реформа 1775г. и связанное с ней значительное расширение прав и компетенции местных чиновников и учреждений вызвали упразднение большинства коллегий, контор и канцелярий. К концу 80-х гг. XVIII в. сохранились только три «государственные» коллегии: Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел. С 1782г. как самостоятельное центральное ведомство обособился Почтовый департамент, ранее входивший в состав Сената. Дела упраздненных коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям, а для руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы специальные экспедиции. В этой ситуации встал вопрос о новой реорганизации центрального управления, который не был решен до конца XVIII в. Последнее его десятилетие стало временем подготовки к переходу от коллежской системы к министерской.

*Жалованая грамота дворянству*

Одной из специфических особенностей формирования российской бюрократии в XVIII в. было то, что она имела ярко выраженный сословный характер: значительная часть чиновников были дворянами или становились таковыми в результате государственной службы, получая вместе с должностями определенного класса, согласно «Табели о рангах», личное, а затем и потомственное дворянство.

Только Манифест «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 1762 г. законодательно отменил обязательную государственную службу для представителей дворянского сословия. Манифестом провозглашалось, что каждый дворянин волен сам определять, где, сколько ему служить и служить ли вообще. Дворяне теперь практически не несли обязанностей перед государством, но при этом сохраняли за собой сословные привилегии, в том числе и почти исключительное право приобретать землю. Одной из привилегий, к которой было приобщено дворянство в целом после обретения прав вольности, являлись пенсии.

Несомненно, венцом «золотого века» российского служилого дворянства, кульминацией законодательного закрепления его привилегированного положения стала «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (так называемая Жалованая грамота), изданная императрицей в апреле 1785г.

Грамота подтверждала дарованное Манифестом о вольности дворянства 1762г. право дворян служить или не служить по своему выбору, в том числе наниматься на службу в иностранных государствах. Подтверждались все права дворянства на наследственные и приобретаемые имения, причем дворянин владел не только землей, но и ее недрами. Специальной статьей дворянам разрешалось «иметь фабрики и заводы по деревням». Грамота устанавливала также политические права дворянства на выражение сословных интересов через местное самоуправление. В губерниях создавались дворянские собрания, получавшие возможность иметь дом в городе для заседаний, собственный бюджет, печать и архив. Эти собрания составляли родословные книги, в которые вносились лица, имевшие неопровержимые доказательства потомственного дворянства и владевшие недвижимою собственностью в той же губернии. При внесении в книгу каждый получал грамоту на дворянство.

*Организация городского «самоуправления»*

Одновременно с Жалованой грамотой дворянству была дана «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» 1785г., по которой все население города подразделялось на 6разрядов - сословных групп: «настоящих городовых обывателей» - владельцев домов и земель в черте города; купцов всех гильдий; цеховых ремесленников; «иногородних и иностранных гостей» - русских и иностранных купцов и специалистов, которые были приписаны к городу для торговли и промышленной деятельности, но не проживали в нем; представителей интеллигенции, выборных должностных лиц, некоторых категорий буржуазии (банкиры, оптовые торговцы); посадских. Сословные группы отличались друг от друга различными привилегиями и обязанностями.

Завершая обзор важнейших этапов реформирования системы государственного управления России второй половины XVIII в. при Екатерине II, необходимо отметить, что в условиях внутриполитической стабильности, которая при этом не означала застоя, правительством были предприняты реформы государственного аппарата. Постепенность, последовательность, плановость— важнейшие черты преобразовательской деятельности Екатерины II. Каждый шаг должен быть всесторонне продуман, ведь, по мнению императрицы, «если государственный человек ошибается, если он рассуждает плохо или принимает ошибочные меры, целый народ испытывает пагубные следствия этого».

В условиях абсолютизма монархия в стремлении осуществить свою «цивилизаторскую» миссию, заключавшуюся в дальнейшей централизации государства, постепенно реформировала аппарат управления, вводя во все его звенья сверху донизу разделение труда. При этом в государстве складывалась иерархия «учреждений и должностей», предусматривавшая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников - абсолютному монарху, находившемуся наверху пирамиды власти.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Какое влияние оказывали личность монарха и его мировоззрение на управление государством в условиях «просвещенного абсолютизма»?*

*2. В чем сущность реформирования высших и центральных органов управления?*

*3. Какое влияние оказывали неформальные институты власти на управление страной?*

*4. Дайте характеристику системы местного управления после реформы 1775 года.*

*5. Охарактеризуйте управление страной в последние годы XVIII века.*

**Тема 5. Государственное и региональное управление в первой половине XIX века**

*1.Реформаторская деятельность Александра Первого в 1801-1812 гг.*

В XIX в. Россия вступила с солидным грузом проблем социально-экономического, политического и духовного характера, и новые преобразования в государственном управлении стали неизбежными, диктовались как внутренними, так и международными обстоятельствами. Новое столетие стало продолжением самодержавного управления государством на началах абсолютизма, достигшего своего апогея к середине века и оказавшегося последним веком такой формы правления.

Александр I, учредил так называемый «Непременный совет» в составе 12человек, а затем - «Негласный комитет», которые существовали непродолжительно, но побуждали молодого императора предпринимать конкретные действия.

Что же представляла собой система высших и центральных органов государственного управления в начале правления Александра Первого?

Вершиной пирамиды системы власти Российской империи являлся император, сосредоточивший в своих руках всю полноту власти и опиравшийся прежде всего на верховные и центральные органы государственного управления. Таковыми в историко-правовой науке принято считать «Непременный совет» (180-1810), Государственный Совет (с 1810г.), Сенат, Министерства, Комитет министров (с 1812г.), Собственная его императорского Величества канцелярия и в сфере Православной церкви − Синод.

В общегосударственной централизации системы управления страной исключительное значение имело образование министерств как высших исполнительных органов государства. Прежде всего, необходимо подчеркнуть достаточно глубокую и всестороннюю обоснованность самого Манифеста «Об учреждении министерств», который стал и по сей день остается исключительно интересным историческим документом. В нем отмечалась преемственность нововведения с преобразованиями Петра I, его коллегий, действовавших столь продолжительное время, и определены функции министерств.

Согласно манифесту, государственными делами должны были управлять восемь министерств: военных сухопутных сил; военных морских сил; внутренних дел; юстиции; финансов; коммерции; народного просвещения и иностранных дел. Министерства управляли не только общегосударственными делами, но и местными, вверенными им структурами, поддерживая с ними постоянные связи и получая еженедельные мемории о всех текущих делах.

Как отмечал в своей лекции В.О. Ключевский, «главным отличием новых органов центрального управления была их единоличная власть: каждое ведомство управлялось министром вместо прежнего коллегиального присутствия».

Функции и обязанности министров как государственных лиц были достаточно широкими и весьма ответственными. Своеобразный и особый статус имел министр внутренних дел, в обязанности которого входили постоянная забота «о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи». Возглавляемое им министерство было наделено весьма широкими полномочиями. В частности, на министерство возлагалось управление промышленностью и строительством, содержание всех публичных зданий; предотвращение нехватки жизненных припасов и всех надобностей в общественной жизни. Отсюда в ведение МВД были переданы мануфактурная и медицинские коллегии, Соляная контора, Главное почтовое правление. Экспедиция государственного хозяйства и т.д.

Повелением императора все губернаторы представляли ему рапорты через МВД и под его управлением решали все военные, гражданские и полицейские вопросы. Губернаторы, губернские правления, в том числе и приказы общественного призрения, находились в системе этого министерства. Все это означало особый статус Министерства внутренних дел и его роль в государственном управлении, свидетельствовало об усилении полицейского характера государства. Попытка выделить полицейские полномочия из МВД путем создания специального Министерства полиции в 1810г. закончилась неудачно. Эти функции сохранились за МВД.

Достаточно широкие полномочия в управлении соответствующими ведомствами и отраслями имели и другие министерства, которые руководствовались специальным документом «Общее учреждение министерств», принятым в июне 1811г. и завершавшим в реформирование министерств. Последние определялись как высшие органы исполнительной власти, а власть министров − как высшая исполнительная. Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров, а с 1812г. они законодательно были оформлены как Комитет министров.

Образование и деятельность министерств во многом способствовали налаживанию вертикали исполнительной власти и усилению централизации управления государством.

Разработка плана переустройства системы организации власти и управления в России при Александре I органически связана с именем такого реформатора, как М.М. Сперанский (1772-1839). Его личные качества мыслителя, исключительно работоспособного и одаренного государственного деятеля наиболее ярко проявились в его идеях и планах государственных преобразований, проведения всеобъемлющих реформ, прежде всего в сфере государственного управления, а также в его практической деятельности в должностях государственного секретаря, губернатора Пензенской губернии, генерал-губернатора Сибири, впоследствии в осуществлении огромной работы по кодификации законов Российской империи.

Поиски М.М. Сперанского в организации эффективной государственной системы управления завершились специально разработанным по поручению императора общим планом государственных преобразований под названием «Введение к уложению государственных законов». М.М. Сперанский намеревался и надеялся осуществить широкие преобразования в России радикально-эволюционным путем. Исходя из незыблемости монархической государственности, он считал, что монарх − глава государства, источник, носитель и выразитель державной власти во всей ее полноте. В соответствии с законом законодательной деятельностью должна была заниматься Государственная дума, судебной — Сенат, а исполнительной - министерства. Соединить эти ветви власти, естественно, мог только император, «яко в первом и верховном их начале».

Однако, понимая всю сложность координации соединения многогранной деятельности соответствующих органов власти и управления и их взаимодействия «с точностью» в одном державном лице, Сперанский предложил создать при монархе Государственный совет как особое высшее учреждение формально совещательного характера, но с достаточно широкими функциями.

*Государственный совет и его департаменты.* В структурном отношении Госсовет состоял в начале его деятельности из четырех департаментов: департамента законов, дел военных, гражданских и духовных дел и государственной экономии. Пятым департаментом Госсовета стал в 1831г. департамент Царства Польского. В структуре Госсовета имелась также Канцелярия, которая занималась текущим делопроизводством во главе с госсекретарем. Первым на эту должность был назначен М.М. Сперанский.

Хотя принятые Советом решения не имели силу закона без утверждения императора, Госсовет предварительно рассматривал все дела, требовавшие закона или частичного изменения законов по различным управленческим структурам; ежегодные государственные сметы доходов и расходов, финансовые сметы, отчеты и штаты министерств, а также предусматривал меры по эффективному исполнению законов и обсуждал другие вопросы, связанные с проведением внешней и внутренней политики Российского государства.

*Сенат как высший судебный орган.* Определенные функции в государственном управлении осуществлял в рассматриваемый период Сенат как высший судебный орган Российской империи. Согласно указу императора «О правах и обязанностях Сената» (1802),Сенат «был объявлен хранителем законов, верховным местом империи, которое печется о повсеместном контроле правосудия, наблюдает за собиранием податей и за расходами штатными, имеет попечение о средствах к облегчению народных нужд, соблюдению общего спокойствия и тишины и прекращению всяких противозаконных деяний...»

Сенат во главе с генерал-прокурором (одновременно и министром юстиции) являлся высшей апелляционной инстанцией для судов губерний России, а его полусамостоятельные департаменты во главе с обер-прокурорами, в состав которых входили отдельные сенаторы, назначаемые царем, а также некоторые генералы, осуществляли свои функции сугубо бюрократически и неэффективно. В отечественной историографии деятельность Сената России в первой половине XIX в. в основном оценивается негативно.

Сущность преобразований государственного управления. Итак, первую половину царствования Александра I можно характеризовать как исторический этап активных преобразований системы государственного управления Россией. Сущность этих преобразований заключалась, во-первых, в попытках создания механизма управления, основанного на законе. Благодаря проведению либеральных административных реформ (создание Госсовета как законодательного органа, введение единообразия и организационное упорядочение деятельности исполнительных органов и их аппаратов, налаживание системы просвещения и подготовка кадров государственного управления) в данном направлении были достигнуты определенные результаты. *Во-вторых,* несомненным положительным фактором в государственном управлении можно считать становление вертикали исполнительной власти, вершиной которой были министры, назначаемые императором; губернаторы в губерниях, также назначаемые монархом, но зависимые и от министра внутренних дел; вице-губернаторы в области, уездные начальники и волостные начальники, назначаемые сверху. Определенная иерархия исполнительной власти представляется исторически оправданной, и необходимой в управлении государством.

Указанные выше меры и их постепенная реализация на практике в ходе проведения административных реформ 1801-1812гг. способствовали централизации государственного управления на высшем и местном уровне, проявлению «ведомственно-линейного принципа» в системе управления страной.

*2. Усиление абсолютистских тенденций в правление Николая I*

Усиление абсолютистского правления особенно характерно для второй четверти XIX в., когда в течение тридцати лет (1825—1855) императором России являлся Николай I.

В руках императора находились все законодательные, исполнительные и распорядительные функции высших и центральных органов управления. Произошло непомерное возвышение роли личной канцелярии, получившей особый статус. Собственная его императорского величества канцелярия, которая, по существу, стала орудием абсолютистского управления государством. С этой целью в 1826-1846 гг. неоднократно менялась структура канцелярии. В ней или при ней, создавались различного рода постоянно или временно действовавшие отделения, комиссии или комитеты, в том числе секретные, тайные. К их деятельности привлекались небольшие группы или отдельные лица, лично преданные и подчиненные императору.

*Продолжение министерских реформ.* Что касается других аспектов механизма высшего и центрального государственного управления, структурно он не претерпел больших изменений. В августе 1826 г. было создано новое министерство императорского двора и уделов на базе существовавших ранее разнородных по назначению контор и учреждений. Основные управленческие функции данного министерства: управление удельными крестьянами, которым занимался специальный департамент уделов, а также имуществом двора (землями, предприятиями, драгоценностями и т.д.). Создание такого специального министерства лишний раз свидетельствовало о значимости личности императора как всесильного самодержца, сосредоточившего в своих руках всю систему управления государством.

В конце 1837 г. было создано Министерство государственных имуществ, основной функцией которого было управление второй по численности категорией населения России — государственными крестьянами, а также государственными имуществами. Министерство осуществляло своего рода «попечительство» о внедрении среди государственных крестьян усовершенствованных методов обработки земель, агрономии, открытии для государственных крестьян школ, больниц и т.д. Однако такая система благожелательного на первый взгляд «попечительства» превратилась в назойливую бюрократическую опеку, рассчитанную на регламентацию всякой деятельности государственных крестьян, с превращением последних в послушных исполнителей воли начальства».

При Николае 1 были уточнены функции действовавших министерств, происходили хотя и незначительные, но почти непрерывные перестройки внутриведомственных структур. Министерства практически полностью были подчинены императору, своими отраслями управляли по высочайшим повелениям монарха. К примеру, наряду с резким усилением роли МВД заметно повысилась роль Министерства финансов.

Для правления императора Николая I характерно не только усиление централизации и бюрократизации отраслевого и ведомственного управления, но и его военизация. Было создано военизированное главное управление горных и соляных дел. Крупные военные чины занимали не только посты генерал-губернаторов, но и руководителей ряда департаментов, отраслевых комитетов или министерств. Наряду с полицеизацией и военизацией усилилась карательная сторона в управленческих процессах.

*Корпус жандармов.* Согласно «Положению о корпусе жандармов», в апреле 1827 г.территория страны за исключением Польши, Кавказа и земель Войска Донского была разделена сначала на пять, а вскоре на восемь жандармских округов во главе с жандармскими генералами. Округа соответственно делились на «отделения» во главе с жандармскими штаб-офицерами. В их ведении находились жандармские части. Основная «управленческая» функция всей этой иерархии власти заключалась в надзоре за местным государственным аппаратом, в своевременном информировании отделения «о настроениях в обществе», исполнении законов и приговоров суда, поисках беглых крестьян и рекрутов, воров и контрабандистов, «рассеянии законом запрещенных скопищ», «усмирении буйства и восстановлении нарушенного повиновения».

*Изменения в механизме местного управления.* В первой половине XIX в.механизм местного управления в основном оставался прежним, хотя и претерпевал определенные изменения. Во главе губерний, число которых достигло 52 (было 48), стоял губернатор или генерал-губернатор, назначаемый императором в качестве высшего правительственного чиновника в местном административном органе власти. Он обладал всей полнотой власти, и его властные полномочия были исключительно широки, а деятельность практически бесконтрольна, несмотря на формальное существование контроля со стороны Сената, МВД и Комитета министров. В компетенцию губернаторов входило курирование хозяйственных, финансово-экономических дел (развитие экономики губернии, сборы налогов, выполнение натуральных повинностей и т.д.), за полицией, рекрутскими наборами, проведением социальных программ и благотворительной деятельностью. Даже суды губернии были фактически зависимы от губернатора, ибо он утверждал кандидатуры выбранных судей, решения уголовных дел, вмешивался в различные стадии судопроизводства.

При губернаторе, хотя и существовало губернское правление для обсуждения и решения «общих дел», но реально исполнением дел занималась канцелярия, состоявшая структурно с середины 20-х гг. из четырех отделений.

Усилению влияния на систему местного управления при Николае I способствовало разделение в 1837 г. уездов на станы и назначение губернатором станового пристава во главе местной администрации. Становой пристав опирался в своей деятельности на выборных сельских сотских, десятских и на вотчинную полицию.

Дальнейшее развитие губернской системы государственного управления связано с учреждением губернских правлений в середине XIX в. (1850). Они осуществляли достаточно широкий спектр распорядительных и исполнительных функций, все вопросы в пределах губернии решали через соответствующие органы местной царской администрации, уделяя особое внимание сбору налогов, взиманию разного рода податей, рекрутскому набору и т.п.

К этому следует добавить, что во второй четверти XIXв. в управлении губерниями, уездами заметно повысилась роль губернских и уездных собраний и предводителей дворянства. Последние в основном и возглавляли все присутствия, комиссии и комитеты, а на собраниях избирали исправников (капитан-исправников), судей, заседателей в судебные учреждения.

Изменилось городское сословное управление: были упразднены городские, депутатские собрания и общей думы, шестигласные думы оказались низведены до уровня хозяйственных канцелярий, административных и полицейских органов. Это объясняется усилением роли царской администрации и жесткой опекой губернаторов. *Характерным для управления городами стало полицейское управление.* Управы благочиния заведовали больше полицейскими, чем следственными делами. В связи с делением городов на части появились полицмейстеры, частные приставы, ратманы и т.д., которые выполняли прежде всего полицейские функции.

*Государственное управление окраинами.* Первая половина XIXв. ознаменовалась накоплением определенного опыта государственного управления окраинами России. Это было вызвано различными факторами. Во-первых, обширностью территории страны, ее евразийской расположенностью в географическом понимании. Напомним, что территория страны в рассматриваемый период расширилась на 20% (Польша, Кавказ (Грузия), Азербайджан), население увеличилось почти в два раза и к середине века составило соответственно 19,6кв. км и около 70млн человек. Разрастание территориальных границ государства за счет окраинных, главным образом азиатских, регионов не могло не сказаться на формах и методах управления. При этой системе управления Россия формировалась, вбирая в себя черты двух цивилизаций - западной и восточной.

Противоречивость управления окраинными территориями объяснялась самим историческим процессом. Управление Царством Польским осуществляли наместник, при котором был Совет управления, и заменившие министерства комиссии. Вскоре воеводства были переименованы в губернии, польская армия распушена. На территории Царства Польского установился военно-полицейский режим.

Во многом в связи с Кавказской войной была проведена и реформа кавказского управления, чем занимались особый «Комитет водворения в Закавказском крае прочного устройства» и шестое отделение Собственной его императорского величества канцелярии.Многие элементы самостоятельности кавказской администрации и специфики кавказских учреждений то ликвидировались, то частично восстанавливались, а с учреждением наместника Кавказа в середине 40-х гг. утвердилась, в сущности, общероссийская система управления.

Таким образом, правители России в управлении ее окраинами опирались, главным образом, на административные, военно-политические методы, стремясь всячески унифицировать систему управления на территории всего государства, что соответствовало самодержавно-монархическому духу абсолютизма в государственном управлении и отвечало желанию укрепления военного полицейского режима в стране.

*3. Система подготовки кадров государственного управления при Александре I и Николае I*

*При всей силе централизации, полицейщины и милитаризации в системе абсолютистского государственного управления его механизм не мог функционировать автоматически. Императоры Александр I и Николай I хорошо это понимали. Главной* опорой в управлении страной для них было прежде всего чиновное, бюрократическое дворянство. Система подготовки кадров высшей, чиновной служилой бюрократии, система чинопроизводства и прохождения государственной службы были достаточно сложны, многоступенчаты и постоянно совершенствовались. Существовавший и постоянно реформируемый механизм государственного управления сверху донизу непрерывно требовал обновления и пополнения кадров, повышения их деловой квалификации и образовательного уровня.

На уровень государственного управления воздействовали также указы императора Александра Первого от 3 апреля 1809г. и от 6 августа1809г., в которых определялись новые правила и порядок получения придворных званий камергера и камер-юнкера и чинов коллежского асессора (8-й класс по петровской Табели о рангах) и статского советника (5-й класс) в зависимости не только от выслуги лет, но и от качества службы и уровня университетского образования по результатам сданных экзаменов, предусмотренных обширной учебной программой и в присутствии высокопоставленных должностных чинов государственных органов управления.

Отметим, прежде всего, заметные изменения в управлении самой системой образования. Еще до принятия указа «О правилах производства в чины и экзаменах для производства в коллежские асессоры и статские советники» (1809) в Российской империи были открыты новые университеты в Вильно, Харькове, Казани и Дерпте, Главный педагогический институт в Петербурге (преобразован в 1819г. в университет). Создана система местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения, а для управления системой образования учреждены 6учебных округов, включающих по нескольку губерний (Петербургский, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский и Казанский)5.

Важное место в подготовке кадров чиновников государственных учреждений занимали университеты и лицеи, особенно открытый в 1810 г. привилегированный Царскосельский лицей. В нем в течение 6лет готовились высшие чиновники, его воспитанники при поступлении на гражданскую службу получали чин от XIV до IX класса «Табели о рангах».

Университеты были своего рода органами управления учебными заведениями округа. Согласно «Уставу учебных заведений, подведомственных университетам», в России создавалась сеть учебных заведений всесословного характера: четырехклассная гимназия, двухклассное уездное училище и годичное приходское училище.

Ректоры, профессора и преподаватели университетов считались чиновниками, находившимися на государственной службе. По «Табели о рангах» ректор соответствовал IV, профессора VII-VIII, магистры - IX классам. Во-вторых, в учебных программах не только университетов, но и лицеев и гимназий уделялось достаточно серьезное внимание изучению нравственных и политических наук, отечественной и зарубежной истории, психологии, этике и даже эстетике.

Разумеется, нельзя переоценивать размах и уровень образования, степень «всесословности» просвещения, принципы его организации. Во второй четверти века в сфере народного просвещения произошли определенные изменения негативного характера, связанные с усилением цензуры в учебных заведениях, с принятием в июле 1835г. нового университетского устава, сводившего на нет университетскую автономию и возвышавшего единоличную роль попечителя учебного округа, а также с ограничением притока разночинцев в университеты.

Чиновничий государственный аппарат был огромен и постоянно разрастался количественно. В рассматриваемый период число государственных чиновников увеличилось более чем в 4 раза — с 15 тыс. до 61,5 тыс. человек. Если в конце XVIII в. один чиновник приходился на 2250 россиян, то в середине XIX в. - на 929 человек. Рост численности чиновников вполне естествен, ибо росло количество государственных учреждений в центре и на местах, а император в самодержавном управлении опирался исключительно на послушное чиновничество. *Не случайно сам Николай I утверждал, что «Россией правит не император, а столоначальники».*

Главная цель в управлении страной заключалась в укреплении самодержавного строя через усиление императорского правления.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. В каких исторических условиях осуществлялось реформирование системы государственного управления в первой половине XIX века.*

*2. Как Вы представляете себе структуру высших и центральных учреждений в системе государственного управления?*

*3. В чем заключается сущность министерской системы государственного управления.*

**Тема 6. Государственное управление Россией**

**в период развития капитализма (2-я пол. XIX в.)**

*1. Общие тенденции развития государства*

Во 2-й пол. XIX в. в России сохраняется абсолютная монархия, а император пользуется неограниченной властью. Высшим совещательным органом оставался Государственный совет, осуществлявший рассмотрение законопроектов и кодификацию законов. При нем действовали различные комиссии и комитеты.

Сенат оставался высшим органом судебного надзора. Накануне реформ был учрежден высший государственный орган - Совет Министров, в составе председателя Гос. Совета, членов Комитета министров и главноуправляющих. Председательствовал в нем император.

В структуре министерств и ведомств в этот период произошли серьезные изменения, некоторые министерства образовали свои органы на местах созданы новые министерства. В период нарастающего развития капитализма в России резко повысилась роль и значение таких гос. органов, как Министерство государственных имуществ, Министерство финансов, Министерство путей сообщения.

Совершенствовалась работа Министерства внутренних дел и его органов на местах - губернских правлений, губернских присутствий, уездных полицейских управлений и т.д.

В дальнейшем происходит усиление репрессивных функций государственного аппарата, в отношении политических противников режима. По закону 1871 г. политические дела стали изыматься из ведения судебных следователей и передаваться жандармерии. Принимается специальный закон о полицейском надзоре.

В 1866-1867 гг. в целях укрепления самодержавной власти резко усилилась власть губернаторов. Им теперь подчинялись все местные учреждения и чиновники, представлено было право закрывать земские собрания в случае нарушения ими правил, а земствам было запрещено поддерживать между собой связи и публиковать без разрешения губернатора свои постановления и отчеты.

Министерство юстиции осуществляло контроль за судебной системой страны, министр юстиции ведал подбором судебных кадров и выполнял надзорные функции.

*2. Государственные реформы 60-70-х гг. XIX в.*

Кризис феодально-крепостного строя России, обострившийся в результате поражения в Крымской войне, мог быть преодолен лишь проведением коренных реформ, основной из которых является отмена крепостного права, которое служило главным тормозом развития рыночных отношений в стране.

В 1857 г. был создан Секретный комитет по крестьянскому делу, который впоследствии был преобразован в Главный комитет по крестьянским делам, опиравшийся на губернские дворянские комитеты, от которых поступали предложения и проекты по проведению реформы. В результате подготовленная реформа носила компромиссный характер и была направлена, с одной стороны, на сохранение помещичьего землевладения, а с другой - обеспечивала в целом сохранение за крестьянами их дореформенных наделов земли за выкуп.

18 февраля 1861 г. царь подписал Манифест об отмене крепостного права и утвердил «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». В соответствие с ними крепостное право отменялось навсегда, и крестьяне объявлялись свободными сельскими жителями с наделением их гражданскими правами и свободами - свободой вступления в брак, самостоятельного заключения договоров, правом обращаться в суд, заниматься предпринимательством и торговлей, сменой места жительства, перехода в другое сословие и др.

Отмена крепостного права потребовала кардинального обновления гос. аппарата в направлении постепенного реформирования абсолютной монархии в конституционную. Это привело к принятию ряда государственных реформ, среди которых были:

*Финансовая реформа 1862-1868 гг.* Она заключалась прежде всего в централизации финансового хозяйства страны в руках министра финансов и финансировании всех государственных расходов через Министерство финансов. Госбюджет составлялся Министерством финансов, а рассматривался и утверждался Государственным советом.

Старые подати - подушная и винные откупа были заменены поземельным налогом и акцизами (ими облагались вино, табак, соль, сахар), что привело к росту доходной части госбюджета. Вместе с тем росли и государственные расходы.

В 1860 году был создан Государственный банк, а также сеть коммерческих банков. Выкупные операции осуществлялись учрежденными для этих целей крестьянским и дворянским банками. На Государственный банк была возложена также функция по финансированию торгово-промышленных предприятий. Произошла централизация учета и контроля средств госбюджета.

*Военная реформа 1864-1874 гг.* Поражение в Крымской войне показало всю отсталость военной машины России. Встал вопрос о проведении коренных преобразований в военной сфере. В 1874 г. был утвержден «Устав о воинской повинности», вводивший для всего мужского населения всеобщую воинскую повинность. Лица мужского пола, достигшие 20-летнего возраста, призывались на военную службу по жребию. Не попавшие на службу зачислялись в ополчение. Сроки службы в армии - 6 лет с последующим зачислением в запас на 9 лет и на флоте, соответственно, 7 лет службы, 3 года в запасе.

Для лиц, закончивших высшие учебные заведения, срок службы сокращался до 6 месяцев, гимназии - до полутора лет, городские училища - до 3 лет и начальные школы - до 4 лет.

Офицерские кадры готовились в юнкерских училищах, военных гимназиях и военных академиях, предпочтение в поступлении в них отдавалось дворянству.

Военная реформа имела прогрессивное значение. Она избавила население от рекрутчины, ускорила ломку сословного строя, способствовала развитию железнодорожной сети, поскольку без железных дорог не возможно было проведение широкой мобилизации уволенных в запас.

*Судебная реформа 1864 г.* Дореформенная система судопроизводства была архаична и запутанна. Исторически сложились сословные суды для дворян, горожан, крестьян, существовали военные, духовные, коммерческие, межевые суды. Рассмотрение дел в судах происходило при закрытых дверях. Судебные функции часто выполняли административные органы. В крепостной России суд и расправу над крепостными вершил сам помещик. С падением крепостного права судебная реформа стала неизбежной.

В 1864 г. были утверждены основные акты судебной реформы: Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

В соответствии с этими актами были созданы две системы судов - местные и общие. К местным относились:

- мировые судьи;

- съезды мировых судей.

К общим судам относились:

- окружные суды для нескольких уездов;

- судебные палаты по гражданским и уголовным делам, учреждаемые в каждом округе, состоящем из нескольких губерний или областей;

- кассационные департаменты Сената.

Новые судебные органы были всесословными, т.е. они рассматривали уголовные и гражданские дела всех подданных империи, к какому бы сословию они не принадлежали.

Реформа судебной системы базировалась на новых принципах: равенство всех перед законом и судом, отделение суда от администрации и осуществление правосудия только судом, создание всесословного суда, гласность судебного разбирательства, состязательность сторон, несменяемость судей и следователей, прокурорский надзор, выборность мировых судей и присяжных заседателей.

В ходе судебной реформы были созданы такие новые институты, как выборный мировой суд, институты судебных следователей, присяжных заседателей, адвокатуры, учреждены при судах прокуроры с одним или несколькими заместителями.

Судебная реформа была самая радикальная из всех проводимых в стране буржуазных реформ. Благодаря ей российская юстиция стала вровень с юстицией самых передовых стран. В результате произошло отделение судебной власти от других властей, предварительного следствия от полиции и суда, был создан самый демократичный суд присяжных заседателей.

К недостаткам судебной реформы можно отнести: ограничение роли суда присяжных, отсутствие единства судебной системы, недопущение защиты на стадии предварительного следствия и т.д.

В ходе *полицейской реформы 1862* г. городская и уездная полиция были объединены в единую полицейскую систему, включающую урядника в волости и пристава в городе, а на уровне уезда - исправника. В губернских городах во главе полиции стоял полицмейстер, который подчинялся губернатору, а руководил всей полицейской системой страны министр внутренних дел. В 1880 г. в полицейскую систему были включены губернские жандармские управления. Были созданы также сыскные и охранные отделения.

*Тюремная реформа.* В 1879 г. руководство тюремными заведениями было возложено на Главное тюремное управление. Положение заключенных в некоторых отношениях улучшилось, была создана система медицинского обслуживания. Однако к заключенным могли применить и специальные меры наказания: телесные наказания, помещение в карцер. Лишь в 1863 г. были отменены телесные наказания для женщин и клеймение, но розги в местах лишения свободы применялись вплоть до революции 1917 г. Применялись различные виды заключения - в крепость, в исправительный дом, арест, наказание в виде ссылки на Сахалин. Отбывшие каторгу переводились в состав ссыльнопоселенцев.

*Земская реформа*. Земства создавались для руководства местным хозяйством, торговлей, народным образованием, медицинским обслуживанием, общественным призрением - одним словом, для решения местных дел. 1 января 1864 г. было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях, по которому создавались органы всесословного самоуправления - земские собрания. Выборы депутатов в земское собрание осуществлялись по 3-м куриям, были неравными и непрямыми:

1) курия уездных землевладельцев, имеющих не менее 200-800 десятин земли (в основном это была курия помещиков);

2) городская курия, участники которой должны были иметь высокий имущественный ценз, что отсекало малоимущие слои населения. Рабочие и ремесленники также отстранялись от выборов;

3) сельская курия имела систему трехступенчатых выборов: крестьяне, выдвинутые на волостной сход, посылали своих выборщиков на собрание, которое избирало депутатов (гласных) земства.

Уездные и губернские земские собрания ежегодно собирались на 2-3 недели для решения возложенных на них задач - а это утверждение смет расходов и доходов, выборы исполнительных органов.

В отличие от земских собраний земские управы были постоянно действующими органами, которые ведали всеми земскими делами. Учреждение земств было большим шагом вперед в демократизации всей системы управления России, за короткий срок их существования была проделана огромная работа по повышению благосостояния народа, развитию предпринимательства, торговли, просвещения, здравоохранения. Земства воспитали целую плеяду политиков либерального и демократического направления, сыгравших большую роль во всех сферах жизни общества.

К недостаткам реформ можно отнести ее неполноту - отсутствовали низшее (волостное) и высшее (всероссийское) звенья земской системы. Руководство и контроль за земствами осуществляло дворянство. Земства были ограничены в материальных средствах, хотя имели право облагать население сборами и повинностями на земские нужды, а также не имели своего исполнительного аппарата, что снижало их эффективность и усиливало зависимость от государственных органов.

*Городская реформа*. В 1870 г. было утверждено «Городовое положение», которым система всесословного самоуправления была распространена и на города. Всякий городской обыватель, независимо от сословной принадлежности, имел право голоса при избрании депутатов (гласных) при следующих условиях:

- русское подданство;

- возраст не менее 25 лет;

- соответствие имущественному цензу;

- отсутствие недоимок по городским сборам.

Женщины участвовали в выборах через представителей. Голосование было тайным. Все избиратели в соответствии с имущественным цензом избирали треть депутатов в городскую думу. Благодаря этому большинство гласных было избрано от зажиточных слоев населения.

Дума и управа избирались на 4 года, Половина управы должна была обновляться каждые 2 года. Думу и управу возглавляло одно и то же лицо - городской голова, который утверждался губернатором или министром внутренних дел. Деятельность городских органов была направлена на решение городских дел к прежде всего в сфере городского имущества и различных сборов, развитие культуры, образования, здравоохранения и т.д.

Таким образом, учреждение городского самоуправления дало толчок развитию российских городов, способствовало становлению политических социальных и культурных организаций, становлению предпринимательства и торговли. Недостатком реформы являлось то, что органы городского самоуправления контролировались и подчинялись царской администрации, их самостоятельность была строго ограничена, материальная база недостаточна.

*3. Контрреформы 1880 - 1890 гг. XIX в.*

Убийство Александра II народовольцами в 1881 г. стало поворотным пунктом в переходе самодержавия от реформ к контрреформам в конце XIX в. Были резко усилены репрессии. В 1881 г. приговоры рассматривались военными судами по законам военного времени. Военные суды в кратчайшие сроки выносили приговоры с самыми суровыми наказаниями. В 1872 г. было учреждено Особое присутствие Сената для рассмотрения политических дел особой важности.

Во время реформ в обществе сложилась обстановка ожидания перемен в направлении либерализации, и сразу резко повернуть курс Александр III и его окружение не решились. В 1881 г. сменивший Лорис-Меликова, который предложил проект Конституции, новый министр внутренних дел граф Игнатьев издал «Положение об усиленной и чрезвычайной охране», предоставлявшее администрации право издания обязательных постановлений, неисполнение которых каралось штрафом от 500 до3000 руб. или арестом до трех месяцев. Местные власти могли высылать «нежелательных лиц», закрывать предприятия, передавать дела не обычному, а военному суду. Они могли наложить арест на недвижимость, приостановить периодическое издание, закрыть учебное заведение. При министерстве было образовано Особое совещание, которое могло без суда и следствия выслать «нежелательное лицо» на 5 лет. Положение должно было действовать 3 года, однако впоследствии его действие продлевалось вплоть до 1917 г

Земские участковые начальники наделялись широкими административными судебными полномочиями в отношении подчиненного им населения. Они контролировали сельские и волостные органы самоуправления, могли отменять их решения. Органы волостных судов фактически назначались или отстранялись земскими начальниками. Произвол земских начальников особенно ярко проявился в их праве наложения штрафов и осуществления арестов. Занимать должность земских начальников могли только потомственные дворяне.

В городах вместо выборных мировых судей стали действовать назначенные сверху городские судьи. Важной судебной инстанцией стал уездный съезд, возглавляемый уездным предводителем дворянства и состоящий из уездного члена охранного суда, городских судей и земских начальников. Т. о., выборные лица на съезде фактически были заменены на гос. чиновников, назначаемых сверху.

По закону 1890 г. значительно усилилась роль и представительство дворянства в земствах. В первую курию теперь могли входить лишь потомственные и личные дворяне, крестьянское представительство было полностью взято под контроль губернатора.

В итоге контрреформы стали шагом назад в развитии буржуазных отношений в стране, затормозили, но не остановили дальнейшее развитие государственного устройства России.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Каковы основные принципы российского консерватизма в управлении государством – сословность и единодержавие – отразились в дворянском и крестьянском законодательстве?*

*2. Почему возник и как решался вопрос о создании представительных выборных органов в системе государственного управления?*

**Тема 7.** **Государственное управление в России**

**в конце XIX - начале XX веков**

*1. Изменения в государственном строе*

К началу 1905 г. Россия потерпела крупные поражения в русско-японской войне. Это существенно подорвало как благосостояние империи, так и ее престиж на международной арене. Внутреннее положение империи усугублялось начавшейся первой русской революцией. Обстановка в стране накалялась.

Первая русская революция вынудила царское правительство пойти на некоторые изменения государственного строя. Уже в феврале 1905 г. Николай II объявил о разработке проекта закона о привлечении избранных от населения лиц к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений.

В августе 1905 г. были приняты Манифест об учреждении Государственной Думы. Эта Дума получила название Булыгинской, по имени руководителя комиссии, министра внутренних дел Булыгина. Также были приняты законы Положение о выборах в Государственную Думу. По этим законам Гос. Дума была представительным органом, избираемым на 5 лет на основе цензового и сословного избирательного права, неравного и непрямого при устранении от выборов многих категорий населения: лиц моложе 25 лет, женщин, военнослужащих, находящихся на действительной службе, учащихся, «неоседлых инородцев».

Выборы проходили по 3-м куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей и крестьян-домохозяев. Для первых двух курий был установлен высокий имущественный ценз, третья курия формировалась по сословному принципу. Выборы были многостепенными, в частности, для крестьян - 4-степенными.

Цензовая система лишала избирательных прав рабочих, батраков, мелкую и среднюю буржуазию, интеллигенцию. Положение о Гос. Думе определяло ее как орган, создаваемый для предварительной разработки и обсуждения законодательных предположений, передаваемых императору через Гос. Совет. Она имела право законодательной инициативы. Дума получила право обсуждения государственного бюджета. Положение о Думе определяло ее зависимость от императора. По указу императора Дума могла быть распущена досрочно. Его же указами устанавливалась продолжительность ежегодных занятий и сроки их перерывов в течение года. В составе Гос. Думы было образовано общее собрание, избиравшее председателя и отделы.

Однако объявление о созыве Думы положительных результатов не дало. Революционные события сорвали созыв Думы.

Всеобщая забастовка в октябре 1905 г. заставила царя издать Манифест от 17 октября 1905 года "Об усовершенствовании государственного порядка", который обещал населению неприкосновенность личности, свободу совести, слова, собраний и союзов; предоставить избирательные права всему населению; расширить права Думы и установить, что никакой Закон не может быть принят без одобрения Гос. Думы; предоставить Думе право контроля за исполнительными органами государства.

В октябре 1905 г. был опубликован другой манифест о преобразовании Совета Министров. На Совет Министров возлагались обязанности высшего гос. управления. До этого Совет Министров был совещательным органом при императоре и органом координации деятельности министров. По новому указу в России создавался правительственный орган во главе с председателем Совета Министров.

Председатель Совета Министров получил право контролировать деятельность министерств и начальников ведомств. Министры были обязаны согласовывать с ним свою деятельность, сообщать ему сведения о всех происходящих в государственной жизни событиях. Председатель Совета Министров и министры назначались и отправлялись в отставку императором. Император сохранил руководство делами государственной обороны, внешней политики. Эти вопросы выносились в Совет Министров по указанию императора или по инициативе руководителей этих ведомств.

Манифест от 17 октября 1905г. содержал обещания конституции. Его содержание дополнял Манифест от 19 октября 1905 г. В случае реализации положений этих документов в России должна была быть образована законодательная Дума с правом обсуждения бюджета и отчета о его исполнении, с правом контроля за деятельностью правительства, министерств и других исполнительных органов, и центральный правительственный орган - Совет министров.

В декабре 1905 г. был подписан и опубликован Указ об изменении положения о выборах в Думу. Указ сохранял принцип выборов Думы по куриям, в основе которых лежали и сословный принцип, и цензовая система. Были сохранены общие ограничения в избирательном праве, установленные в 1905г.

Право участия в выборах предоставлялось рабочим, заводской, горной отраслей промышленности, а также рабочим ж/д мастерских только в том случае, если общее число рабочих муж. пола не составляло там менее 50 чел. Многие губернии и города были вообще лишены права посылать представителей от рабочих. В курию городских избирателей были допущены средняя и мелкая буржуазия, служащие и интеллигенция.

По этому закону были избраны I и II Государственные Думы.

Государственная Дума I созыва начала работать 27 апреля 1906 года и была распущена 8 июля 1906 г. Государственная Дума II созыва открылась 2 февраля 1907 г. и была распущена 3 июня 1907 г. Социальный состав I и II Думы характеризовались большим группами крестьян (121 чел. из 440), а также служащих и интеллигенции.

По своему партийному составу I гос. Дума состояла из кадетов, представителей партии "Союз 17 октября", трудовиков, социал-демократов. Государственная Дума была еще более левой, чем Дума I созыва и имела большую по сравнению с первой фракцию социал-демократов, трудовиков, эсэров, кадетов.

февраля 1906 г. было принято новое положение о Государственной Думе, призванное реализовать обещания, данные в Манифесте 17 октября 1905 г. Однако в полной мере это сделано не было. Дума наделялась законодательным, а не законосовещательным правом, но законопроекты Думы полежали утверждению Государственным Советом и императором. Дума рассматривала бюджет и отчет по нему, что ограничивало право императора бесконтрольно распоряжаться финансами.

По закону 1906 г. Дума получила право запроса к министрам и управляющим ведомствами, подчиненным Сенату, однако министры имели право отказа от сообщения Думе разъяснений по некоторым вопросам государственного прядка.

Первая Дума за время своей деятельности 391 раз обращалась с запросами к министру и Совету министров. Из них 198 запросов были переданы в МВД в связи с карательной политикой, необоснованными арестами, смертельными приговорами, полицейскими расправами. Многие запросы были переданы в комиссии и фактически не обсуждались. Т.о., контроль Думы оказался фикцией. Тем не менее, на заседаниях Думы шло открытое обсуждение острых политических вопросов, что оказывало влияние на правительственную политику.

Изменив избирательный закон и предоставив большие права Думе, царское правительство осуществило, по сути, реформу Гос. Совета. Из совещательного органа он был преобразован в верхнюю палату, стоявшую над Гос. Думой.

В 1906 г. был издан царский указ «О переустройстве учреждения Гос. Совета». Теперь члены Государственного Совета не назначались, а выбирались на 9 лет с тем, чтобы каждые три года одна треть их выбывала, и избирались новые.

Выборы членов Государственного Совета производились не населением, а по специальному списку дворянскими обществами, губернскими земскими собраниями, крупными промышленниками и торговцами. Несколько человек избирались Синодом от православного духовенства. 6 человек избирались от Академии наук и университетов. В Гос. Совете преобладало крупное дворянство. Председатель и вице-председатель Гос. Совета назначались императором. При Гос. Совете сохранялась Государственная канцелярия. Любой законопроект утверждался Гос. Советом, что существенно ограничивало права Гос. Думы.

Важнейшим вопросом, осаждавшимся как I-й, так и II-й Гос. Думой, был аграрный вопрос. Дума также решала вопросы об отмене смертной казни, о свободе печати, совести, собраний, союзов и др. Из этих проектов был принят только один - об отмене смертной казни, но впоследствии и он был отклонен Гос. Советом.

В апреле 1906 г. в новой редакции были утверждены основные законы Российской империи. Основные законы подтверждали создание Гос. Думы, реорганизацию Гос. Совета и образование специального правительственного органа в России - Совета Министров. Но эти законы принимались в условиях спада революционного движения, и царское правительство поэтому отступило от некоторых своих обещаний, данных в Манифесте 17 октября 1905 г. Из основных законов была устранена характеристика власти императора как неограниченной, но положение самодержавной власти императора по сути сохранялось.

В основном формулировались положения монархической власти: власть управления во всем ее объеме принадлежит императору; он назначает и увольняет председателя Совета министров, министров и других высших должностных лиц; император объявлял местности на военном или исключительном положении; объявлял войну и заключал мир, а также вел переговоры с иностранными государствами; был верховным руководителем всех высших связей России и иностранными государствами, являлся верховным главнокомандующим и осуществлял законодательную власть в единении с Гос. Советом и Гос. Думой.

Гос. Совет и Гос. Дума по основным законам сохраняли право законодательной инициативы. Дума имела право обсуждения и утверждения бюджета, но не имела право уменьшать или изменять его расходную часть. Почти две трети бюджета были фактически изъяты из компетенции Думы.

Царское правительство широко использовало статью 87 Основных законов, по которой ограничивались законодательные права Гос. Думы, предоставив императору право в период прекращения заседаний Думы издавать чрезвычайные указы, имевшие силу законов. Эти указы должны были вноситься на обсуждение в Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы. Указы Думы не могли вносить изменения ни в Основные законы, ни в Положения о Думе и Гос. Совете, ни в постановления о выборах в Гос. Совет или Думу.

Также царское правительство широко использовало статью 87 для принятия наиболее реакционных указов. Примерами могут служить Указ от 1906 г. о военно-полевых судах, указы об увеличении штатов полиции, об изменении аграрного законодательства. Всего в период между разгоном I Думы и созывом II Думы (с 8 июля 1906 г. по 20 февраля 1907 г.) было издано 60 указов.

Т. о., Основные законы имели формальный характер конституционного акта.

Первая русская революция со всей очевидностью продемонстрировала, что прежняя форма самодержавия изжила себя, и переход к представительным учреждениям во всероссийском масштабе стал необходимостью под влиянием развития капитализма и в результате роста революционного движения.

Россия сделала новый шаг по пути превращения в буржуазную монархию, хотя назвать Основные законы 1906 г. конституцией в полной мере невозможно, несмотря на то, что эти законы давали очень узкие ограничения самодержавной власти. Эти конституционные законы были крайне консервативными, но тем не менее это было все же некоторое ограничение самодержавной власти.

Первая русская революция потерпела поражение. 3 июня 1907 г. царь распустил II Государственную Думу и издал новый избирательный закон по выборам в нее. Это было грубым нарушением Манифеста от 17 октября 1905 г. и Основных законов 1906 г., согласно которым царь не имел права без одобрения Думы и Гос. Совета вносить изменения в основные государственные законы и постановления о выборах в Совет или в Думу.

Новое положение о выборах серьезно сокращало представительство крестьян в Думе. Опыт первой русской революции показал, что надежды царского правительства на консерватизм русского крестьянства, его веру в хорошего царя не оправдались. Общее количество выборщиков по крестьянской курии было сокращено в 2 раза. Еще больше было сокращено представительство рабочих в Думе. Число выборщиков от рабочих составляло 2,3 % общего состава выборщиков.

Городская курия была разделена на 2 разряда:

- крупная буржуазия;

- мелкая буржуазия и служащие.

Первый разряд получил 15 % всех выборщиков, второй - лишь 11 %.

Значительно выросло число выборщиков от землевладельческой курии. Она получила почти половину (49 %) всего числа выборщиков. Таким образом, один выборщик приходился на 230 человек от землевладельческой курии, на 600 тыс. человек от крестьянской курии и на 12,5 тыс. человек - от рабочей.

По новому избирательному закону были избраны III и IV Гос. Думы в 1907 г. и в 19012 г. Большевики принимали участие в выборах в Думу и использовали представительство в ней для революционной агитации.

Партийный состав III Думы характеризовался наличием большинства помещичье-буржуазных партий. Левое крыло представляли 35 депутатов, из них социал-демократов - 18.Дума, избранная в 1912 г. в обстановке поднимающегося революционного движения при активном использовании избирательной кампании большевиками вследствие реакционного избирательного закона и предвыборных махинаций, имела еще большее правое крыло по сравнению с III Думой. Социал-демократическая фракция состояла из 14 депутатов (6 из них - большевики).

Состав III и IV Думы отражали стремление царского правительства лавировать между помещиками-крепостниками и буржуазией. Царское правительство было вынуждено сохранить Думу и использовать ее для лавирования.

В 1902-1903 гг. во всех более-менее крупных городах России создаются специальные органы политического сыска - охранные отделения. В 1906 г. было принято Положение о районных охранных отделениях в губерниях. Общее руководство деятельностью охранных отделений осуществлял Особый отдел департамента полиции. Они работали совместно с жандармерией.

Главнейшей задачей охранных отделений являлась борьба с «революционными сообществами». Широко использовалось чрезвычайное законодательство: «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (1881 г.) и «Правила о военном положении» (1882 г.), предоставлявшие широкие права полицейским органам и военным властям в борьбе с революционным движением.

После издания Манифеста 17 октября 1905 г. были приняты в 1905-1906 гг. временные правила о печати, собраниях, союзах. Началось массовое преследование демократической печати - запрещение изданий, наложение штрафов, возбуждение судебных дел. По указу «О временных правилах о собраниях» позволялось устраивать собрания свободно, т.е. без предварительного заявления и разрешения администрации, только членам законно существующих обществ или союзов.

Временные правила также разрешали профсоюзы, но Министерству внутренних дел давалось право закрывать общества и союзы, если их деятельность признавалась угрожающей общественному спокойствию (например, все рабочие).

В 1903 г. было принято новое Уголовное уложение. Оно существенно отличалось от принятого ранее: сокращено число статей, определения преступлений стали более четкими. Уложение устанавливало особо тяжкие наказания за участие в сообществах, организованных для посягательства на изменение формы правления России, за хранение и провоз революционной литературы. Таким образом, введение в действие глав Уложения 1903 г. соответствовало карательной политике царского правительства. Его статьи предусматривали за государственные преступления смертную казнь, каторгу (срочную и бессрочную), заключение в крепость на длительные сроки, ссылку на поселение.

Таким образом, Россия так и не стала в полном смысле слова парламентарным государством. Причин тут множество: это политический кризис начала века, заключавшийся, прежде всего, в неразрешенности двух главных вопросов: о власти и о земле; полное неприятие самодержавием, исповедовавшим тезис «царю - власть», позиции либеральной общественности, ратовавшей за использование в России западного опыта представительной демократии, глубоко укоренившаяся в кругах российской политической элиты мысль о всегдашнем приоритете исполнительной власти над законодательной и т.д.

***Контрольные вопросы к теме***

*1. Охарактеризуйте меры Николая II по обновлению российской монархии в начале XX века.*

*2. Можно ли рассматривать «Манифест» 17 октября 1905 года как первую российскую конституцию?*

*3. В чем состоит основная причина роспуска I и II Государственной Думы?*

*4. Удалось ли России перейти к парламентаризму?*

*5. Какое место в системе государственного управления занимали Особые совещания?*

*6. Определите статус военно-промышленных комитетов.*

*7. В чем состояла специфика работы IV Государственной* *думы?*

**Учебное издание**

**Багаева Ирина Владимировна**

кандидат политических наук, доцент

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ЧАСТЬ I**

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Корректор Белова И.М.

Худ. редактор Фёдорова Л.Г.

Сдано в набор 28.11.16.

Подписано в печать 19.12.16.

Бумага писчая. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 6,5. Тираж 100 экз.

Заказ № 25.

НХТИ ФГБОУ ВО «КНИТУ»,

г. Нижнекамск, 423570, ул. 30 лет Победы, д. 5а