

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
МАЙКОПСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

Продиблох Н.Е.

**Методические рекомендации
по изучению курса дисциплины**

История государственного управления в России

Майкоп 2014

УДК 35
ББК 67
М 54

Печатается по решению научно-технического совета
Майкопского государственного технологического университета
и учебно-методического комитета специальности

Рецензент: доктор философских наук, профессор Овсянникова Т.А.

Составитель: Продиблех Н.Е., кандидат социологических наук.

Методические рекомендации по изучению курса дисциплины «История государственного управления в России». - Майкоп: Изд-во ИП Пермяков С.А., 2014. – 86 с.

Методические рекомендации составлены в соответствии с программой и тематическим планом курса «История государственного управления в России».

Цель данного учебно-методического пособия – обеспечение студентов очной и заочной форм обучения методическими рекомендациями по изучению курса «История государственного управления в России» и подготовке к экзамену.

Методические рекомендации предназначены для студентов факультета управления, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление», а также студентов, обучающихся по направлению подготовки бакалавров 081100.62 «Государственное и муниципальное управление».

© Майкоп, МГТУ, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Методические указания для студентов по изучению дисциплины	5
2. Учебно-методические материалы по самостоятельной работе студента	68
3. Материалы для контроля усвоения знаний	71

Введение

Изучение истории государственного управления в России является особенно актуальным на этапе становления российской государственности, формирования адекватных современному уровню развития общества цивилизованных институтов государственного управления и самоуправления. Поиск путей становления российской государственности невозможен без глубокого изучения и учета как позитивных, так и негативных сторон отечественного исторического опыта в сфере государственного управления.

Управление, особенно государственное, – сложное многоплановое явление, требующее разносторонних знаний о государстве, власти, управлении, праве. А это значит, что современные государственные служащие должны обладать необходимыми знаниями и навыками политической деятельности: понимать механизм функционирования политической власти в обществе, разбираться в структурах и процессах, происходящих в административной системе государства, знать основные политические и социальные институты, которые оказывают влияние на деятельность органов государственной власти.

Целью освоения дисциплины «История государственного управления в России» является формирование у студентов системы знаний о системе государственного и муниципального самоуправления в России на различных этапах; закрепление навыков практического анализа конкретных решений, принимаемых в области государственного и муниципального управления.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть основные понятия государственного управления и муниципального самоуправления;
- проследить основные этапы развития государственного управления и муниципального самоуправления в России;
- рассмотреть реформы и контрреформы государственной системы, их причины и последствия;
- выделить перспективные направления совершенствования сферы управления в современных условиях.

Данное пособие представляет собой комплексное изложение теоретических аспектов государственного управления с IX до начала XXI века и может быть использовано для самостоятельной работы студентов.

1. Методические указания для студентов по изучению дисциплины

Тема 1. Теоретические и концептуальные проблемы истории государственного управления в России.

1. Понятие управления и государственного управления.
2. Понятие бюрократии. Развитие бюрократии в России.
3. Этапы развития государственного и муниципального управления в России.
4. Политическая культура общества и ее роль в процессе становления и развития российской государственности.

1. Управление — это целенаправленное воздействие на сложную систему.

Управление является необходимым элементом повседневной жизни. Появление управления связано с развитием общества и вызвано необходимостью в регулировании отношений между людьми. На определенной стадии развития общества существовавшие родоплеменные взаимоотношения перестали удовлетворять положению в обществе. Постепенно происходит выделение особого слоя людей, которые занимаются регулированием общественных отношений и процессов, происходящих в обществе, решением вопросов важных для всех.

Социальное управление является публичным управлением, которое включает в себя:

- а) государственное управление, то есть управление в сфере функционирования государственных органов;
- б) негосударственное управление, которое делится на:
 - местное самоуправление — осуществляется органами местного самоуправления;
 - общественное управление — осуществляется в объединениях граждан;
 - коммерческое управление — осуществляется в коммерческих организациях, которые ставят перед собой цель получение прибыли.

Государственное **управление** – в широком понимании – деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий.

Государственное управление - в узком смысле - деятельность государства в лице специальных государственных органов — органов исполнительной власти. Необходимость государственного управления вытекает из необходимости обеспечения реализации политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных, информационных ресурсов, гарантирование прав и свобод человека.

Признаки **государственного управления**:

- это вид **государственной управленческой** деятельности;
- деятельность носит юридически властный, исполнительно-распорядительный характер;
- деятельность осуществляется постоянно, непрерывно и планово;
- деятельность осуществляется на основании и во исполнение законов;

- характеризуется наличием вертикальных (иерархических) и горизонтальных связей;
- осуществляется в различных формах (правовых и неправовых);
- обеспечивается посредством системы гарантий;
- нарушение **управленческой** деятельности влечет за собой наступление негативных последствий (правоограничений).

Цель **государственного управления** – предполагаемые результаты, к которым стремится субъект при осуществлении **управленческой** деятельности. Различают следующие **цели управления**:

- 1) социально-экономические – упорядочение общественной жизни, достижение экономического благосостояния;
- 2) политические – участие в **управлении** всех политических сил в стране, выработка позитивных предложений, способствующих совершенствованию **государственных** и общественных структур, развитию человека;
- 3) обеспечительные – обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и общественной безопасности;
- 4) организационно-правовые – формирование правовой системы, способствующей реализации всех основных функций государства и решения всех его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства.

Государственное управление страной осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений (военные, судебные, полицейские, административные). Каждое учреждение обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства (поддержание порядка, защита отечества и охрана его границ, а также финансовая, хозяйственная и религиозно-воспитательная). В государственном учреждении имеется организованная государством группа лиц (чиновников), государственных служащих, которые выполняют государственные задачи.

2. Бюрократия (от франц. *bureau* – канцелярия и греч. *кратос* – власть) – система управления, основанная на вертикальной иерархии и призванная выполнять поставленные перед нею задачи наиболее эффективным способом.

Впервые понятие «бюрократия» возникло в 1745г. и имело уничижительный смысл – подразумевалось, что бюрократы-чиновники отнимают реальную власть у монарха (при монархии) или у народа (при демократии).

Немецкий социолог Макс Вебер предложил понимать под бюрократией рациональную работу учреждений, в которой каждый элемент работает максимально эффективно. После этого в ситуациях плохой работы чиновников (волокита, требующая оформления многих лишних документов и долгого ожидания решения) стали вести речь не о бюрократии, а о *бюрократизме*, разведя два этих понятия.

Описывая идеальную бюрократическую организацию, Вебер выделил несколько ее типичных особенностей:

1. *Специализация и разделение труда.* Каждый сотрудник имеет определенные обязанности и сферу деятельности, которые не могут дублировать сферу полномочий других сотрудников организации.

2. *Вертикальная иерархия.* Структуру бюрократической организации можно сравнить с пирамидой: большинство находится в ее основании, а меньшинство – в верхней части. Каждый человек, входящий в эту вертикальную иерархию, руководит нижестоящими людьми и в свою очередь, подчиняется вышестоящим, благодаря чему осуществляется контроль за деятельностью каждого элемента организации.

3. *Четкие правила.* Деятельность каждого сотрудника организации регламентирована правилами, цель которых – это рационализация всего процесса управления.

4. *Обезличенность взаимоотношений.* В идеальной бюрократии личные симпатии, чувства и предпочтения не играют роли. Условием идеальной бюрократии также является то, что набор новых сотрудников проводится на основе соответствия определенным объективным критериям вне зависимости от личных знакомств и привязанностей.

Развитие бюрократии при эволюции общества. Хотя термин «бюрократия» возник только в 18 в., сами бюрократические структуры существовали задолго до этого.

Бюрократия начала развиваться уже в самых древних государствах, где происходила профессионализация управления. Бюрократизация управления была одной из отличительных черт Древнего Египта и Римской империи. Ярким примером бюрократической власти в добуржуазных обществах считается императорский Китай, где существовала экзаменационная система отбора кандидатов на пост чиновников, многозвенная иерархия чиновников разных рангов и огромная власть чиновников-бюрократов над подданными.

Примерами бюрократии являются организация управления в правительстве, вооруженных силах, корпорациях, больницах, судах и т.д.

В современную эпоху принято говорить о бюрократии «восточного» и «европейского» толка.

Бюрократия восточного типа встроена в систему государственного управления и является ее неотделимой частью. С помощью бюрократии правительство приобретает возможность контролировать все стороны жизни общества и постепенно ставит себя вне общества и над ним. Государство становится намного сильнее общества, формируется бюрократическое господство (власть-собственность). Вебер назвал этот тип бюрократии *патримониальной*.

В отличие от этого, европейская бюрократия хотя и связана с правительством, но не является его сутью. С самого начала своего развития в капиталистическую эпоху правительства в странах западноевропейской цивилизации находились под контролем общества, и этот контроль сдерживает формирование сильных бюрократических систем.

Развитие бюрократии в России. Система управления, в которой карьера зависит от личных профессиональных качеств, возникла еще в 16 в., когда в Московском государстве начали возникать функционально-

специализированные органы государственного управления, «приказы», то работающие в них незнатные дьяки постепенно стали играть не менее важную роль, чем знатные бояре.

Новый импульс развитию бюрократии в России был дан реформами Петра I, который стремился, ориентируясь на опыт стран Западной Европы, заменить потомственных бояр профессиональными чиновниками. Высшими бюрократическими органами стали Сенат, пришедший на смену боярской Думе, и коллегии, которые заменяли прежние приказы. Стремясь законодательно зафиксировать происходящие с аппаратом управления изменения, Петр I подписал Генеральный регламент коллегий (1720). Этот документ содержал правила функционирования государственного аппарата как бюрократической организации: выстраивал иерархию, устанавливая подчиненность нижестоящих учреждений вышестоящим, закреплял обезличенность взаимоотношений посредством связей между инстанциями только письменным образом, устанавливал специализацию и обязанности всех служащих. Дополнительная проработка принципа иерархии была проведена посредством *Табеля о рангах* (1722), который устанавливал иерархию служащих и правила продвижения по служебной лестнице. Наконец, в 1763 повсеместно было введено регулярное жалование для чиновников.

Хотя Россия всегда считалась страной бюрократов, их доля в общей численности населения была невелика – ниже, чем в развитых странах Западной Европы. По своим характеристикам бюрократия императорской России тяготела к восточному варианту: была подконтрольна вышестоящим чиновникам, но не обществу, отличалась коррумпированностью и невысокой эффективностью.

Управленческий аппарат СССР унаследовал основные особенности бюрократии дореволюционной России. Советская администрация не превратилась в европейскую бюрократию, а сформировала в 1920–1930-е особый тип чиновничества – номенклатуру. Карьера номенклатуры зависела не столько от его деловых качеств, сколько от политической лояльности (при Сталине) и от личных связей (при преемниках Сталина). Резко возрос сам штат управленцев, что, однако, не способствовало росту качества управления.

Экономические реформы при М.Горбачеве и Б.Ельцине проводились под лозунгом борьбы с бюрократией. Однако даже в начале 2000-х власть бюрократии в России остается не эффективной, но сильной – государственные чиновники сохранили возможность контроля над всеми основными сферами жизни общества, а число их возросло даже по сравнению с советским периодом. Поэтому рационализация управленческого аппарата остается важнейшей задачей.

Таблица 1. - **ОСОБЕННОСТИ БЮРОКРАТИИ В РОССИИ**

Характеристики идеального западного чиновника	Характеристики российского «приказного» 17 в.	Изменение характеристик российского чиновничества
Чиновник считается слугой общества	Чиновник стоит над обществом и навязывает подданым волю правящей элиты	Чиновники постоянно рассматриваются как стоящие над обществом

Свобода выбора службы	Обязательность службы	С 1762 служба становится личным выбором
Служебная иерархия	Отсутствие единой иерархии государственных служащих	В 1722 создана единая служебная иерархия
Служебная специализация и профессиональная компетентность	Чинovníк может исполнять обязанности в разных профессиональных сферах	Профессиональная специализация чиновников закреплена в 19 в.
Вознаграждается стабильным денежным окладом	Основной доход – поборы с просителей, жалование не фиксировано и выдается не регулярно	К 1763 завершается перевод чиновников на постоянное жалование
Продвижение по службе согласно твердым критериям (прежде всего, в зависимости от квалификации)	Продвигается по службе согласно стажу, происхождению и усмотрению начальства.	Постоянно сохраняется зависимость служебной карьеры от качеств, не связанных с профессиональной компетентностью
Подлежит единой служебной дисциплине	Отсутствие единых дисциплинарных требований	Дисциплинарные требования различны для чиновников разных рангов
Поддерживает безличностные, формально-рациональные отношения с коллегами и с управляемыми	Поддерживает глубоко личные служебные отношения	Постоянно воспроизводится личностный характер служебных отношений

3. В истории российской государственности выделяют десять ее периодов. Такая периодизация обусловлена несколькими факторами. Главные из них - социально-экономический уклад общества (уровень экономического и технического развития, формы собственности) и фактор государственного развития:

1. Древняя Русь (IX—XII вв.).
2. Период самостоятельных феодальных государств Древней Руси (XII - XIV вв.).
3. Русское (Московское) государство (XV - XVII вв.).
4. Российская империя периода абсолютизма (XVIII - середина XIX в.).
5. Российская империя периода перехода к буржуазной монархии (середина XIX - начало XX в.).
6. Россия в период буржуазно-демократической республики (февраль - октябрь 1917 г.).
7. Период становления советской государственности (1918 - 1920 гг.).
8. Переходный период и период нэпа (1921 - 1930 гг.).
9. Период государственно-партийного социализма (1930 - начало 60-х гг.).
10. Период кризиса социализма (60 - 90-е гг.).

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

4. Политическая культура - составная часть общей культуры, совокупный показатель политического опыта, уровня политических знаний и чувств, образцов поведения и функционирования политических субъектов.

Особенность политической культуры заключается в том, что она составляет не саму политику или политический процесс, а их осознание, объяснение: в политической сфере зачастую значимость приобретают не только реальные действия и меры государства, но и то, как они оцениваются и воспринимаются.

Политическая культура - часть духовной культуры народа. Она оказывает влияние на формы, функционирование и развитие государственных и политических институтов, задает направление политическому процессу, обуславливает политическое поведение широких масс.

Политическая культура включает в себя следующие составные элементы, которые сформировались в течение многих сотен лет: познавательный - политические знания, политическая образованность, политическое сознание, способы политического мышления; нравственно-оценочный - политические чувства, традиции, ценности, идеалы, убеждения, общекультурные ориентации, отношение к власти, политическим явлениям; поведенческий - политические установки, типы, формы, стили, образцы общественно-политической деятельности, политическое поведение.

Эти элементы обусловлены социально-экономическими, национально-культурными, общественно-историческими и другими долговременными факторами. Они характеризуются относительной устойчивостью и постоянством.

Специфика, обусловленная особенностями исторического развития, позволяет говорить об особом генотипе российской политической культуры.

Всю политическую историю России можно представить как картину постоянного противоборства либеральных и патриархально-традиционных ценностей: с одной стороны - частная инициатива, жажда самоутверждения индивида в соревновании с равными себе, свобода собственности и трудолюбие, максимальное ограничение роли государства в обществе; с другой - соборность, общинность, коллективизм, при одновременной склонности к авторитаризму, сильному лидеру, сильное государство. Начиная с реформ Петра I и по сегодняшний день политическая история России напоминает «зевру» - либеральная тенденция, не успев закрепиться в результате усилий очередных реформаторов, сменяется возвратом к традиционным массовым ценностям.

Политическая культура современного российского общества находится в состоянии своего становления, испытывая серьезное воздействие со стороны геополитических и исторических факторов и радикальных преобразований, происходящих в нем сегодня.

Тема 2. Управление государством на Руси в период раннефеодальной монархии и феодальной раздробленности (IX – XV вв.)

1. Социальный и политический строй Киевской Руси.
2. Переход к удельному периоду: предпосылки и причины.
3. Новгородская феодальная республика в XII - XIII веках.
4. Социально-экономический и политический строй Руси конца XIII - первой половины XIV веков.
5. Объединение Русских земель в - XV вв.
6. Социально-экономический и политический строй Российского единого государства.

1. Процесс объединения восточнославянских земель под властью Киева завершился в 982 г. Во главе Киевской Руси стоял великий князь. Он соединял в своих руках политическую, военную и сакральную власть (о последнем свидетельствуют прозвища киевских князей – Олег Вещий, Владимир Солнце). Укрепление власти великого киевского князя шло как в борьбе, так и в процессе синтеза родоплеменных систем управления с формирующимся центральным государственным управлением. Власть киевского князя усиливалась по мере поглощения власти князей союзов племен, подвластных Киеву. Рост богатства также способствовал усилению его авторитета и власти. Постепенно усиливается роль князя в поддержании внутреннего порядка.

Несложные государственные функции князь выполнял вместе с дружиной. Князь и дружина были нераздельны, их солидарность проявлялась «в доле и недоле». Дружина жила за счет княжеских доходов, средством сплочения дружинной среды и поддержания княжеского авторитета были престижные пиры и раздача богатств. Пирьы были важным символическим и государственным актом, носили регулярный характер. На них обсуждались государственные проблемы, разрешались споры и распределялись служебные полномочия. Так родилась княжеская (дружинная) дума. Дружина делилась на старшую и младшую. Старшая состояла из бояр, помогавших князю в делах правления и начальствовавших над полками в военное время. Младшие дружинники – «гриди» – служили на княжеском дворе и участвовали в военных походах под началом бояр.

Киевскому князю подчинялись местные племенные князья, которые по договору находились «под рукою» великого киевского князя, а также «старцы» – родоплеменная знать, выполнявшая судебно-административные функции.

2. Со второй трети XII в. Русь вступила в стадию феодальной раздробленности. Ее кульминация прилась на XIII в. В XIV столетии с усилением Московского княжества политическая децентрализация Руси постепенно слабеет и ко второй половине XV в. окончательно изживает себя.

Феодальная раздробленность не была феодальной анархией. Государственность на Руси не прекратилась, но изменила свои формы. Фактически Русь

превратилась в конфедерацию княжеств, политической главой которой выступали сначала киевские, а позже – великие владимирские князья. Изменилась и цель междоусобиц. Теперь борьба князей преследовала не захват власти во всей стране, а расширение границ собственных княжеств за счет соседних. При такой системе договорное начало в междукняжеских отношениях, хотя и нарушавшееся, составляло основу политического строя Руси.

Дробление Руси обуславливалось формированием устойчивых местных объединений военно-служилой знати. Постепенное оседание дружины на землю заставляло князя быть менее подвижным, вырабатывало у него стремление укреплять свои владения, а не переходить на новые столы. Определялась политическая децентрализация экономическим подъемом отдельных земель. В городах к тому времени успело сложиться мелкое ремесленное производство, давшее начало существованию местной торговли. Ориентация феодальных владений на региональные рынки делала их предельно независимыми образованиями. Таким образом, политические причины децентрализации Киевского государства коренились в условиях его социально-экономического развития.

Из большого числа княжеств, на которые распалось Древнерусское государство, наиболее крупными были Владимиро-Суздальское, Галицко-Волынское княжества и Новгородская земля. Развиваясь как феодальные государства, эти образования представляли по своей сути разные виды государственности.

Для Владимиро-Суздальского княжества стала характерной сильная княжеская власть, генетически связанная с утвердившимся позднее на северо-востоке самодержавием.

В Новгородской земле установился республиканский строй: вече и боярство здесь доминировали над князем.

Для Галицко-Волынского княжества было свойственно противостояние традиционно сильного боярства и княжеской власти.

Вместе с тем, с наступлением феодальной раздробленности не было утрачено сознание единства Русской земли. Удельные княжества продолжали жить по законам пространной Правды, с единым митрополитом, в рамках своеобразной федерации, способной даже к совместной обороне границ. Позднее этот фактор станет играть важную роль в процессе собирания земель вокруг нескольких княжеств – центров.

3. В XII-XIII вв. Новгородская земля была крупнейшим экономическим, политическим и культурным центром Руси.

Здесь не сложилась местная княжеская династия. Князь в Новгороде всегда был вторичен по отношению к городу. С самого начала для Новгорода было характерно *призвание князя на престол*. Отношения князя с Новгородом строились на основе договора с вече. Если князь нарушал договор, то вече «указывало ему путь», т.е. изгоняло, иногда и сам князь отказывался от своих полномочий. С 1095 г. по 1304 г. смена княжеской власти в Новгороде произошла 58 раз.

С 1136г. при вступлении на престол с князем заключался договор (ряд), содержавший несколько условий. Князю запрещалось:

- подвергать новгородских «мужей» репрессиям без вины;

- вмешиваться во внутренние дела городского управления;
- сменять должностных лиц;
- приобретать землю в Новгороде;
- раздавать землю новгородских волостей своим приближенным;
- издавать законы;
- объявлять войну и заключать мир.

Высшим органом власти Господина Великого Новгорода было народное собрание – вече. В нем могли участвовать все свободные горожане. Именно их волеизъявление вело к избранию или смещению высших должностных лиц, санкционировало расправу над ними, изменяло законодательство, принимало решения по вопросам войны и мира и т.п.

Политический строй Новгородской боярской республики



Высшим должностным лицом в республике был **посадник**, выборы которого производились ежегодно из узкого круга наиболее могущественных боярских родов. Посадник мог председательствовать на собрании и руководить его работой, играл роль посредника между Новгородом и князем, вместе с которым вершил суд; руководил военными походами; участвовал в дипломатических переговорах.

В XII в. появляется должность **тысяцкого**, который представлял интересы незнатных слоев свободного населения: купцов, ремесленников и землевладельцев, не принадлежавших к боярству. В мирное время он ведал торговыми делами, в том числе судом, осуществлял полицейский надзор и командовал ополчением в период военных действий, помогая князю; осуществлял контроль за налоговой системой. Вместе с посадником тысяцкий был гарантом контроля за княжеской властью.

Важная роль в республике отводилась избираемому на вече **епископу** (с 1165 г. – архиепископу). Владыка Новгорода был не только главой влиятельной церковной иерархии, но и хранителем государственной казны, вместе с князем ведал внешней политикой, а с купеческой корпорацией осуществлял контроль за эталонами мер и весов. Архиепископ был наиболее стабильной фигурой в системе управления Новгородом, так как посадник и тысяцкий часто представляли интересы противостоящих друг другу новгородских группировок. Должность архиепископа была пожизненной.

Властную элиту Новгорода представлял Совет господ, куда входили около 300 человек. Во главе его стоял архиепископ. В состав Совета входили:

- князь,
- степенные (находившиеся в данное время в должности) и старые (ранее занимавшие должности) посадники,
- тысяцкие,

- наиболее знатные бояре,
- церковные иерархи,
- кончанские старосты.

Совет господ предварительно рассматривал вопросы, выносимые на вече. Представительство в Совете было пожизненным.

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

4. После нашествия Батые Русь стала вассальной по отношению к Золотой Орде. Князья должны были ездить в Орду и получать там ханские утверждения – ярлыки на свои княжества. Для ордынских властителей раздача ярлыков на княжение стала средством политического давления на русских князей: с их помощью ханы разжигали соперничество и добивались ослабления наиболее опасных княжеств.

Главной формой зависимости от Орды был сбор дани (ясак) и различных налогов: торговой пошлины (тамга), гостевой пошлины (конак), чрезвычайного налога и др. Для наиболее полного сбора дани была проведена перепись населения.

К концу XIII – началу XIV вв. на Руси сложилась новая политическая система. Насильственно прерванный процесс развития княжеств принял новые формы: на смену княжеским союзам, требовавшим добровольного объединения под властью великого князя, пришла монархия, основанная на огромной личной силе князя и служении одному ему феодалов-подданных.

Начало XIV в. – время роста феодального землевладения. Феодалы делились на высший слой – бояр и так называемых «слуг вольных». И те, и другие обладали широкими правами, однако с конца XIV в. эти права начинают урезать усиливающаяся княжеская власть.

Наряду с боярами и слугами вольными существовали и мелкие феодалы – слуги под дворскими (дворские – управляющие княжеским хозяйством в отдельных волостях, которым подчинялись мелкие княжеские слуги). Они получали от князя небольшие участки земли за службу. Из их землевладения впоследствии развилась *поместная система*. Также существовала *вотчинная система* – княжеские, боярские и монастырские села и деревни.

5. Во второй половине XIV в. наметились тенденции политического объединения Русских земель. Предпосылкой для ликвидации феодальной раздробленности была примерная синхронность в развитии всех княжеств. Близки были и правовые нормы, восходящие к Русской правде. Но действие этих предпосылок не могло бы проявиться без участия внешнего фактора – необходимости дать отпор разбойничьим набегам ханов Золотой Орды и свергнуть иго.

В борьбе возглавляемых региональными великими князьями городских элит Твери, Нижнего Новгорода, Рязани, Москвы и других городов в XIV в. утверждается первенствующая роль Москвы.

Московское княжество возникло в конце жизни Александра Невского (1263 г.), разделившего между сыновьями свои земли. Основателем московской династии стал младший сын Александра Невского Даниил. Он укрепил и расширил границы своего первоначально незначительного княжества. Сыновья Даниила Александровича вступили в борьбу за великокняжеский владимирский стол с тверскими князьями. Борьба за ордынский ярлык велась с переменным успехом, но в 1327 г. Иван Калита Московский вместе с татарским войском подавил восстание в Твери против насилий ханского баскака Чол-хана. Ярлык на великое Владимирское княжение перешел к Ивану Калите. С этого времени начинается длительный и сложный процесс объединения русских земель вокруг Москвы и формирование на основе разрозненных политических образований единого Русского (Московского) государства и общерусской системы государственного управления.

Иван Калита, пользуясь полным доверием в Орде, получил право сбора и доставки в Орду дани со всей Руси. Это стало мощным рычагом роста финансово-го и экономического могущества Москвы, расширения территории княжества и подавления соперников. Частые поездки в Орду, демонстрация показного «смирения», лесть и подкуп кочевой элиты нормализовали русско-ордынские отношения. На 40 лет русские земли избавились от татарских набегов. Используя все средства, нередко аморальные, – насилие, интриги, подкуп, а также брачные связи, княжеские договоры, союзы и др., Иван Калита и его преемники постоянно расширяли границы Московского княжества. Удельные князья и местная знать вливались в правящую элиту Московского княжества, получая свои или другие вотчины, но уже на правах службы московскому князю.

Политику Ивана Калиты продолжили его сыновья, а затем внук – Дмитрий. При поддержке московских бояр ему удалось укрепить Московское княжество и подготовить его к роли лидера в борьбе за свержение монголо-татарского ига.

Победа на Куликовом поле в 1380г. не позволила Дмитрию Донскому свергнуть иго, но Москва окончательно закрепила за собой роль общенационального центра.

Иван III (1462-1505 гг.) и Василий III (1505-1533 гг.) завершают политическое объединение собственно русских земель и создание единого Русского государства. Формы, методы и последствия при этом не были одинаковы. Большинство земель вошло в состав Русского государства безболезненно (хотя и не без противоречий), их прежние князья и бояре превращались в служилых людей великого князя Московского. При отъезде к недругам московского князя служилые князья теряли право на свою вотчину, так как она жаловалась только под условия службы. Часто наиболее влиятельные представители местной элиты вывозились из присоединяемых земель и переселялись во внутренние области, а на их место посылали переселенцев из коренных московских мест, что вело к ассимиляции региональных элит московским боярством.

После походов 1471 и 1478 гг. Иваном III в состав Московского великого княжества были включены Новгородские земли. Новгородская властная элита, оказавшая активное сопротивление изменению политического статуса и социально-политической структуры Господина Великого Новгорода (включая попытку опереться на помощь Польши и татар), была полностью разгромлена и утратила свой социальный статус. В результате в распоряжении великого Московского князя оказался гигантский фонд казенной земельной собственности, что явилось материальной основой для усиления его власти – боярские и церковные земли Новгорода перешли в руки служилых людей – дворян, становящихся основой русского войска и государственности. В 1485г. было присоединено Тверское княжество.

После «стояния на реке Угре» в 1480г. Ивану III удалось добиться полной независимости Великого Московского княжества – крупнейшего государства в Европе.

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

Главой государства был «великий князь всея Руси» (титул, утвердившийся за Иваном III). Он обладал законодательными, административными и судебными полномочиями, которые постоянно расширялись. Его статус складывался и развивался в контексте православного понимания власти. При Иване III начинает складываться национально-государственная символика. После бракосочетания в 1472 г. Ивана III с представительницей византийской императорской фамилии Софьей Палеолог на государственной печати великого князя появляется изображение двуглавого орла (1497 г.). Иван III первым сел на трон во всем великолепии византийских царей – со скипетром, державой, шапкой Мономаха.

Объединительную политику Ивана III продолжил его сын Василий III. При нем были присоединены Псков (1510г.) и Рязань (1521г.). Кроме того, успешные войны с Великим княжеством Литовским привели к присоединению Северной и Смоленской земель. Так был закончен процесс политического объединения русских земель и создания единого государства.

6. Создание единого государства оказало влияние на развитие экономики и социального строя Руси. Свою власть в стране великий князь делил с удельными князьями – своими братьями. Права и обязанности удельных князей строго регламентировались договорами с великим князем, они судили земельные и «разбойные» дела, собирали в удельную казну таможенные пошлины, дани и другие поборы.

Участие удельного князя в общегосударственных делах было ограничено и находилось под бдительным контролем великого князя, опасавшегося династической борьбы. Верховная власть последовательно осуществляла курс на ликвидацию удельно-княжеской системы.

Важная роль в системе управления принадлежала Боярской думе, выросшей к XV в. из совета князей и действовавшей на постоянной основе. Не имея специального регламента, Дума действовала на основе сложившихся процедурных традиций. Наряду с высшим думным чином – боярин, вводится более низкий второй думный чин – окольничий. Порядок назначения на думные и на другие высшие судебно-административные и военные должности определялся *принципом местничества*: знатностью рода и службой предков великому князю. В Думе происходит консолидация высшего слоя собственно московского боярства и региональной княжеской аристократии – служилых князей. Бояре занимали важнейшие посты в войске, центральном и местном управлении. Великие князья стремились подчинить себе деятельность Думы, но в периоды кризисов, малолетства князей Боярская дума резко расширяла свои полномочия.

До середины XVI в. на Руси действовали 2 общегосударственных учреждения: Дворец и Казна.

Дворец во главе с дворецким ведал личными землями великого князя. Со временем функции дворецких стали шире: они рассматривали тяжбы о земельной собственности, судили население некоторых уездов.

Казна во главе с казначеем была главным государственным хранилищем, но не ограничивалась только финансовыми делами. Здесь хранились не только деньги и драгоценности, но и государственный архив, государственная печать. По сути, казна была государственной канцелярией.

Реальными исполнителями воли великого князя были дьяки. Они составляли аппарат Боярской думы, казны и дворца. Их численность постоянно возрастала, как и круг вопросов, которыми они ведали по мере углубления централизации русских земель. Дьяки центральных ведомств подразделялись на великокняжеских, дворцовых и ямских.

Административно-территориальное деление еще не стало унифицированным. *Основной административной единицей* были *уезды*, которые делились на *станы*, а станы – на *волости*. Власть в уезде принадлежала наместнику, в станах и волостях – волостелям. Они получали управление территориями «в кормление»: им полагались судебные пошлины («присуд») и определенная часть налогов («кормленничий доход»).

В 1497г. был принят Судебник – первый свод законов единого государства. В нем была в общих чертах определена компетенция должностных лиц, установлены процессуальные нормы, наказания за особо опасные преступления. Также Судебник вводил на Руси Юрьев день (26 ноября), когда крестьянину разрешалось перейти к другому феодалу за неделю до и неделю после этого срока, уплатив «пожилое» – плату за проживание на земле феодала.

Итак, во второй половине XV – первой трети XVI вв. на Руси установилась самодержавная монархия, в которой великому князю принадлежала вся полнота

политической власти. Однако разветвленный государственный аппарат еще не сложился, что на деле ограничивало возможности центральной власти.

Тема 3. Становление российской государственности в XVI в.

1. Состав, полномочия и значение Земских Соборов в центральном управлении.
2. «Избранная Рада» и ее реформы.
3. Судебник 1550 г. – основное содержание.
4. Создание приказов как начальный этап централизации государственного аппарата.
5. Отмена кормлений и губная реформа
6. Опричнина: содержание и последствия.

1. Земские соборы занимали особое место в системе государственных органов и проводились с середины XVI в. до середины XVII в. Первый Земский собор был созван в 1549г. Созыв Собора объявлялся царской грамотой. В состав Собора входили: Боярская дума, «Освященный собор», представители от дворянства и посадов. Духовная и светская аристократия представляли элиту общества, дворянство являлось главным служилым сословием, верхушка посадского населения – главным источником денежных доходов для казны. Формирующейся централизованной монархии был нужен сословно-представительский орган, который поддерживал бы политику власти. Одним из последствий созыва являлось то обстоятельство, что правительственная власть снимала с себя в какой-то степени ответственность за проводимые мероприятия, т.к. они оказывались одобренными достаточно широким кругом советников.

Земские соборы решали вопросы государственного строительства, выбирали царя в период междоцарствия, обсуждали важнейшие политические, военные, судебные, финансовые вопросы.

Земские соборы не были постоянным органом власти, созывались по мере необходимости.

Органы власти и управление во второй половине XVI в.



2. Около 1549 года сложился правительственный кружок, вошедший в историю под названием Избранной рады. Возглавлял его Алексей Федорович

Адашев, кроме него в состав входили князя И.Ф.Мстиславский, В.И. Воротынский, Д.Ф. Палецкий, дьяк И. Висковатый, митрополит Макарий, протопоп Сильвестр. Избранная рада не была официальным государственным учреждением, но в течение 13 лет фактически являлась правительством и управляла государством от имени царя.

Избранная рада в середине XVI в. провела серию серьезных реформ, направленных на централизацию государства:

Судебник 1550г.;

Создание центральных органов управления – приказов;

Отмена кормлений в результате губной и земской реформ;

Уложение о службе 1555-1556 годов;

Ограничение церковного землевладения.

3. Общая тенденция к централизации страны вызвала необходимость издания нового свода законов – Судебника 1550 г. («царского»), в котором расширялся круг регулируемых центральной властью вопросов. Появились статьи о феодальном землевладении, о губном и земском управлении и многом другом. В нем подтверждалось право перехода крестьян в Юрьев день, и была увеличена плата за «пожилое», также усиливалось наказание за нарушение права феодальной собственности на землю. Закреплялся сословный принцип наказания. Впервые было введено наказание за взяточничество государственных служащих.

Главной целью нового Судебника было распространение юрисдикции Великого князя (царя) на всю территорию централизованного государства, ликвидация суверенитетов отдельных уделов, областей.

Судебник значительно усиливает роль центральных судебных органов, предусматривает территориальный характер суда. Также усиливается контроль центральных судебных органов за нижестоящими органами.

В дальнейшем Судебник 1550г. непрерывно дополнялся царскими указами и боярскими приговорами, причем дополнения записывались каждым приказом по своему ведомству отдельно, в результате чего составлялись книги приказов. Как следствие, законодательство было чрезвычайно сложно и запутанно.

4. С конца XV и в течение XVI вв. сложилась новая (по сравнению с периодом феодальной раздробленности) система центрального управления – приказная.

В XV в. выполнение отдельных функций государства поручалось боярам. Постепенно нерегулярные поручения – «приказы» обретали постоянный характер. По мере становления централизованного государства росло число людей, выполнявших поручения-приказы, и появились особые помещения – канцелярии, которые назывались изба или двор. С середины XVI в. «избы» превращаются в постоянно действующие центральные государственные учреждения – приказы – со своей внутренней структурой, порядком деятельности и формой делопроизводства.

России во второй половине XVI в. приходилось вести войны с татарами, турками, Ливонским орденом, польскими и литовскими феодалами. Это требовало усиления и усовершенствования вооруженных сил, потому ряд первых центральных государственных учреждений России имел военное назначение: Разрядный и Поместный приказы, Оружейная палата, Стрелецкий, Пушкарский, Каменных дел, Оружейный, Аптекарский приказы.

Разрядный приказ ведал личным составом армии: заведовал ее комплектованием, учетом, денежными и поместными складами.

Поместный приказ заведовал государственными землями, раздаваемыми в поместья от лица царя и Боярской думы, выдавал акты на право владения землей и рассматривал споры служилых людей по земельным делам.

С 1571 г. упоминается *Стрелецкий приказ*, который ведал служилыми людьми, получавшими за службу не земельное, а денежное или натуральное (хлебное) жалованье (стрельцы-пехотинцы).

Оружейная палата – арсенал государства – ведала изготовлением и хранением оружия, а Оружейный приказ руководил ею.

Пушкарский приказ был главным артиллерийским управлением.

Посольский приказ вел дела с иностранцами.

Ямской приказ (с 1574г.) ведал ямщиками и ямской службой.

Сбором налогов занимался *Приказ большого прихода*, он же собирал таможенные пошлины.

Судебно-полицейские приказы: Разбойный, Земский, Холопий, Судный – тоже возникли во второй половине XVI в. *Разбойный приказ* был инстанцией для рассмотрения разбойных дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда. Разбойные дела по Москве и Московскому уезду вел *Земский приказ*, который выполнял в Москве полицейские функции. *Холопий приказ* ведал делами о поступлении в холопство, судом о кабальном холопстве, вел переписку о розыске беглых с местными властями (воеводами) и т. д.

Челобитный приказ был создан в 1550 г., принимал жалобы на должностных лиц, на решения государственных учреждений и проводил расследование по ним.

Во главе приказа стоял боярин или дьяк – крупный государственный чиновник. С усложнением задач государственного управления число приказов росло. Оформление приказной системы позволило централизовать управление страной.

5. Вся территория государства делилась на *уезды*, уезды – на *волости* и *станы*, различие между которыми прослеживается трудно – иногда они представляли собой различные территории. Городом и пригородной территорией управляли наместники великого князя (царя), выбиравшиеся из бояр, волостями – из более мелких феодалов. Местные управления базировались на системе «кормлений».

Кормления вначале не были ограничены сроками. Власть кормленщиков регламентировалась Судебником 1497г., уставными грамотами, выдававшими-

ся местному населению, и *доходными списками*, которые получали кормленщики.

Наместники и волостели исполняли административно-полицейские, судебные, военные функции, наблюдали за служилыми людьми в городах.

С образованием централизованного государства были предприняты попытки ограничить власть «кормленщиков». В городах появляются должностные лица – *городовые приказчики*, оттеснившие наместников от военного, административного, а потом земельного, финансового и судебного управления. Они назначались великим князем из поместного служилого дворянства и не зависели от наместника или Боярской думы, подчиняясь лишь великому князю, а позже попали в ведение Разрядного приказа.

Городовые приказчики заведовали строительством и укреплением городов, надзирали за строительством мостов и дорог, хранением боеприпасов, оружия, продовольствия, сбором народного ополчения и т. д. Со второй четверти XVI в. городовой приказчиком был поручен надзор за великокняжеским земельным фондом в городах и уездах, раскладкой и сбором части общегосударственных денег, косвенными налогами. Они сажали в тюрьму неплательщиков налогов и участвовали в наместничьем суде по уголовным и гражданским делам.

В 30-е годы XVI в. на местах в состав суда наместников стали включать выборных от поместного дворянства и верхушки посадских. Стали создаваться так называемые губные органы. (*Губа* – в Северо-Западной Руси административная единица, примерно соответствовавшая волости). Во главе их стояли избираемые из дворян или детей боярских губные старосты, утверждаемые в Разбойном приказе. У губного старосты был свой аппарат, делопроизводство вел дьяк. Сначала губные старосты выбирались бессрочно, потом – «погодно».

В 1555-1556 гг. была проведена земская реформа. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» – земских судей, целовальников. Делопроизводство вел выборный земский дьяк. В своей работе они опирались на выборных от крестьянской общины – сотских, десятских, пятидесятских.

Все земские выборные избирались на неопределенный срок, но могли быть переизбраны. Позже были введены ежегодные выборы. Земские органы собирали подати, разбирали гражданские и второстепенные уголовные дела черносошных крестьян и посадских людей. В качестве наказания по обычным уголовным делам применялись битье кнутом на торговой площади, денежные выскания. За серьезные, особенно противоправительственные, преступления полагалась казнь.

Итак, к концу XVI в. в России сложилась система государственных учреждений в центре и на местах, для которой уже были характерны некоторая бюрократизация, иерархия учреждений (Боярская дума – Приказ – наместник) и чинов (судья Приказа – дьяк – подьячие), бумажное делопроизводство, а также зачатки выборности управленцев, но в самом низшем звене. Складывавшийся государственный аппарат укреплял власть великого князя Московского и царя

всё Руси, способствовал проведению активной внешней и внутренней политики государства.

6. Падение Избранной рады послужило прологом к одному из самых мрачных периодов отечественной истории – опричнине. Кроме – «опричь» всей русской земли выделялась государева опричнина – своеобразный личный удел государя. Остальная часть государства именовалась земщиной.

Всеми делами в земщине ведали Боярская дума и московские приказы. В опричнине также были созданы Боярская дума, приказы, были свои бояре, окольные, думные дворяне и дьяки. Но государство по-прежнему оставалось единым. Деление на земщину и опричнину по существу было созданием как бы «верхнего этажа» власти. Опричный двор с самого начала и до конца осуществлял верховное руководство всеми государственными службами и учреждениями российского государства.

Опричнина – это форсированная централизация без достаточных экономических и социальных предпосылок. Главным результатом опричнины стал новый механизм власти. На смену сословно-представительной монархии в результате опричного переворота пришло самодержавие. Никаких реальных возможностей ограничения власти Ивана Грозного ни Боярская дума, ни изредка созывавшиеся в этот период Земские соборы не имели.

Тема 4. Государственное и региональное управление в России в XVII в.

1. «Смутное время»: национальное своеобразие социальных конфликтов и политических кризисов.
2. Высшие органы государственной власти.
3. Центральное управление: приказы и их функции.
4. Местное управление.

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

7 января 1598 г. со смертью бездетного царя Федора Ивановича пресеклась многовековая династия Рюриковичей. На Земском соборе 18–21 февраля царем был избран брат царицы и фактический правитель России Борис Годунов. Избрание было абсолютно легитимным, но сам процесс становления авторитета нового царя у знати, приказных людей и широких слоев русского общества, легитимация династии требовали значительного времени.

Первоначально ситуация развивалась благоприятно для Бориса Годунова. Но в 1601–1603 гг. большую часть России поразили неурожаи, вызванные тяжкими дождями, и невиданный голод, унесший сотни тысяч жизней. Следствием стал крах экономики и взрыв социальных и политических противоречий. Ответственность за бедствия, обрушившиеся на страну, в массовом сознании возлагалась на царя. И бедствия эти объяснялись Божьим наказанием за его неправедность. Появившиеся сомнения относительно законности новой династии

подрывали авторитет царской власти и всего государственного механизма России. Начинается борьба за власть в правящей элите между различными аристократическими и дворянскими группировками, что усугубляет кризис всей системы управления.

Он развивается в условиях обострения сословной и классовой борьбы. Крепостническое законодательство конца XVI в. (введение в 1581 г. «заповедных лет», а в 1597 г. «урочных лет» – 5-летнего сыска беглых) не только ухудшает положение крестьянства, но и ориентирует социальный протест на государственную власть.

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

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

Лжедмитрий, объявившийся в Речи Посполитой летом 1603 г., выступил с широкой программой, обещая удовлетворить все, часто взаимоисключающие, требования недовольных политикой царя Бориса, а также передачу Польше западных русских территорий и распространение католицизма.

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

Смерть Бориса Годунова приводит к признанию самозванца ведущими боярскими родами и переходу на его сторону правительственных войск. 20 июня 1605 г. восторженно встреченный Лжедмитрий вступает в Москву. Позиции самозванца укрепляет его «признание» матерью Дмитрия Марфой Нагой, и 30 июля происходит коронация царя Дмитрия Ивановича в Успенском соборе, восстановившая «законную» династию. Не отказываясь открыто от своих обещаний, Лжедмитрий фактически ничего из них не выполнил за свое годичное царствование. Попытки Лжедмитрия I консолидировать русское общество и властную элиту путем компромиссов успеха не имели. На фоне роста антипольских настроений В.И.

Шуйскому, поддержанному дворянами, удалось осуществить заговор, в ходе которого царь-самозванец был убит 17 мая 1606 г.

19 мая 1606 г. царем был «выкрикнут» на Красной площади В.И. Шуйский, хотя, возможно, его избрание было санкционировано Земским собором, представлявшим Москву, а не «все великие государства Российского царствия». В присяге Василий Шуйский ограничивал свою власть в пользу боярской Думы.

Юго-запад России отказался признать установление олигархического боярского правления во главе с Василием Шуйским. Слухи о новом чудесном спасении «царя Дмитрия» расшатывали легитимность власти Шуйского. Антиправительственные выступления приобрели массовый народный характер. Восстание, называемое иногда крестьянской войной под руководством И.И. Болотникова (1606–1607 гг.), было апогеем гражданской войны в России. Восставшие, в состав которых входили крестьяне, рязанские и нижегородские дворяне, беглые холопы в октябре 1606 г. начали осаду Москвы. В ноябре 1606 г. Болотников и его сторонники потерпели поражение.

В конце лета 1607г. Лжедмитрий II объединил разбитые отряды Болотникова, усилил их польскими наемниками, подошел к Москве и расположился в Тушино (отсюда его прозвище «Тушинский вор»). Вновь образовались две параллельные системы власти – в Москве и Тушино, контролировавшие разные регионы страны.

После поражения в июне 1610г., нанесенного царским войскам поляками, боярская Дума вынудила Василия Шуйского отказаться от престола, а затем постричься в монахи. «Семибоярщина» не обладала реальной силой. В декабре 1610 г. Лжедмитрий II погибает, Русская государственность фактически распадается.

Весной 1611г. оформляется первое ополчение из разных концов русской земли. Во главе стоял совет ополчения, выполнявший роль Земского собора, в руках которого была законодательная, судебная и частично исполнительная власть. Внутренний конфликт общеземского ополчения с казаками и неудачное восстание в Москве привели к распаду ополчения.

К. Минин и Д. Пожарский осенью 1611 г. создают второе ополчение с целью освободить Москву и созвать Земский собор для избрания нового царя, восстановления национальной монархии.

В условиях безвластия второе ополчение берет на себя функции государственного управления, создает в Ярославле Совет всей земли, в который входили выборные от духовенства, дворянства, служилых людей по прибору, горожан, дворцовых и черносошных крестьян, формирует приказы.

В январе–феврале 1613 г. состоялся один из самых представительных в истории России Земских соборов, на котором после длительных споров царем единогласно был избран Михаил Романов.

Смута вступила в свою финальную фазу. По стране продолжали бродить шайки разбойников, происходили отдельные крестьянские волнения. К 1617–1618гг. Смута сходит на нет.

2. В XVII в. окончательно складывается национальная форма монархии – самодержавие. В то же время существо самодержавной власти не было закреплено законодательно. Власть царя ограничивалась только православной нравственностью и сложившимися традициями.

Высшими органами государственной власти являлись Боярская Дума и Земские Соборы.

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

Статус боярской Думы сохранялся неизменным, но ее фактическая роль в управлении государством менялась. Оставаясь аристократическим органом, Дума постоянно увеличивала свой состав за счет низших чинов – думных дворян и думных дьяков, корпус которых формировался на основе не принципа родовитости, а по личным служебным заслугам. Из состава боярской Думы стала выделяться «ближняя дума» из особо доверенных лиц царя, с которыми он предварительно обсуждал и принимал решения по вопросам государственного управления.

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

Земские соборы рассматривали важные государственные вопросы: избрание царя, изменения в законодательстве, налогообложение, вопросы внешней политики и присоединения новых территорий и т.п. Земские соборы не имели четкого регламента, численности и состава. Они носили функциональный характер. На собор созывались необходимые для решения конкретного вопроса представители сословий и территорий. В заседаниях собора обязательно участвовали царь или его представитель, боярская Дума и церковный собор. Представительство остальных групп населения могло быть *по призыву* (без выбора) – головы и сотники стрельцов, старосты слобод и т.п., и *по выбору* от различных слоев служилого и тяглого населения. Имущественный ценз, как правило, отсутствовал, а нравственный обозначался призывом выбирать «крепких, разумных, добрых», умеющих рассказать о проблемах своих территорий и групп населения.

Инициатива созыва собора исходила от царя, боярской Думы или представляющего Земского собора. Призывающая власть рассылала воеводам грамоты, в которых указывалось число вызываемых, срок прибытия и иногда цель созыва собора. Избирательными округами были уезды. Избрание служилых людей проводилось в съезжей избе, а тяглых – в земской. Избиратели составляли письменный акт избрания, давали выборным наказ.

Заседания открывались общим собранием, на котором царь или выступающий от его имени думный дьяк мотивировал созыв собора и выдвигал во-

просы для обсуждения, иногда выборные информировались о деятельности правительства по решениям предыдущего собора. Затем вопросы обсуждались по сословным разрядам: боярская Дума, собор духовенства, собрание стольников, московских дворян, городских дворян, стрельцов и т.д. Многочисленные разряды делились на статьи. Каждый разряд или статья подавали свое письменное мнение, в случае несогласия каждый член собора также мог подать свое мнение. На втором общем собрании на основе свода мнений принималось единогласное решение, скрепляемое печатями царя, патриарха, представителей разрядов (статей) и крестоцелованием.

Для XVII в. характерно широкое представительство низших сословий при ведущей роли дворянства и зажиточной части посадских людей. Выборные являлись на Земские соборы не только для того, чтобы информировать высшую власть о своих нуждах, но и для того, чтобы найти место своего сословного разряда и территории в разрешении проблем всего государства, что и делало возможным принятие соборного, т.е. добровольного единогласного решения. Земский собор, неотделимый от власти царя и боярской Думы, в принципе не мог быть оппозиционным органом (при всех расхождениях материальных интересов сословий) и в этом смысле в чистом виде не являлся законодательным, а только совещательным органом (а иногда выполнял и отдельные функции исполнительной власти).

К середине XVII в. начинается «затухание соборов». Это было связано с рядом обстоятельств: самодержавие окрепло, были восстановлены механизмы государственного управления. Важнейшим индикатором стало принятие Земским собором 1649 г. *Соборного уложения*. Не имевший аналогов в то время по своему объему (почти 1000 статей) – это последний общерусский кодекс, базирующийся на религиозно-православном понимании политических и правовых процессов. В кодексе провозглашался принцип равного суда для всех чинов, защищалась любая личность, но с учетом ее сословного статуса. Уложение юридически оформило крепостное право, объявив бессрочный сыск беглых и прикрепил посадское население к городам.

Особо опасными определялись преступления против религии, затем шли государственные преступления против порядка управления. Уложение определяло положение основных сословий. Оно было ответом на многочисленные законодательные запросы с мест и стабилизировало правовое пространство государства. Это освобождало руки царской администрации для проведения самостоятельной политики, в том числе акций, которые могли не найти поддержки у представителей сословий.

3. Уже в первые годы правления династии Романовых восстанавливается приказная система, постепенно внедряемая во все отрасли управления.

В первой половине XVII в. государство столкнулось с тяжелым финансовым положением как результатом разрухи после Смуты. Это повлекло за собой усиление фискальной деятельности приказов. Завершается оформление четвертных приказов, созданы новые постоянные и временные центральные учреждения, ведавшие сбором налогов – Новая четверть (1619), приказ Большой казны (1621). Создание Казачьего и Панского приказов закрепило социальный

статус и экономическое положение казаков и иностранцев, участвовавших в войсках народного ополчения. Они пополнили число быстро растущих военно-административных приказов. Все военное управление по-прежнему было сосредоточено в Разрядном приказе, который ведал дворянами как военно-служилым сословием, делами по укреплению городов и пограничных линий. Он состоял из пяти территориальных столов (к концу века – 9), которые вели учет состава войск в пределах своих разрядов (военных округов), а также специальных – денежного и приказного (осуществлял связь с другими приказами) столов.

Важную роль в приказной системе играли *судебно-административные органы*. К ним принадлежали созданные еще в XVI в. Поместный приказ, ведавший раздачей и переходом поместий, вотчин и связанными с этим тяжбами; Разбойный приказ (в 1682 г. переименован в Сыскной), ведавший уголовно-полицейскими делами по всей стране, кроме Москвы, в столице эти функции выполнял Земский приказ; Холопий приказ, оформлявший и освобождавший от холопства, регистрировавший дворовых, разрешавший тяжбы из-за холопов.

К *органам центрально-областного управления* относились приказы, традиционно называемые четвертными. По мере присоединения уделов к Москве их центральные органы переносились в столицу с сохранением территории ведения. Сначала их было три, и они назывались третями, а затем четыре, которые были названы четвертями, хотя в XVII в. таких приказов было уже шесть. Одна из новых четвертей – финансовое ведомство, ответственное за питейное дело и кабацкие сборы.

Приказная система в России XVII в.



К *приказам специального управления* можно отнести Посольский – являлся исполнительным органом царя и боярской Думы. Ямский приказ обеспечивал государственную почтовую связь, приказ Каменных дел ведал каменным строительством и каменщиками, приказ Книгопечатного дела – печатным двором, Печат-

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

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

Самостоятельное значение имел приказ Тайных дел, созданный в середине XVII в., в компетенцию которого перешли важнейшие вопросы, связанные с царской и государственной безопасностью: контроль за дипломатией, производством огнестрельного оружия, за рудным делом; следствие по политическим делам, управление хозяйством двора и др.

Укрепление власти царя, необходимость крайней мобилизации сил нации, а также проведение в жизнь норм Уложения 1649г., прозвучавших на Соборе пожеланий сословий потребовали преобразований в приказной системе. Они проходили в 50–70 гг., но особенно серьезная перестройка управления была предпринята в 80-х гг. Ее целью были упрощение и централизация приказов. Среди этих преобразований следует отметить попытку объединить все вопросы финансового характера в укрупненном приказе Большой казны и концентрацию всех вотчинных и поместных дел в Поместном приказе, а дел о службе – в Разрядном, с изъятием их из компетенции территориальных приказов. Следствием реформ стал переход в финансовом управлении от территориального к системному принципу. Широко практиковалось объединение приказов в группы с подчинением их отдельным, близким к царю лицам. В связи с преобразованиями количество приказов стабилизируется на уровне 37–38 (но дворцовых учреждений сокращение не коснулось). В то же время приказы превращаются, в отличие от первой половины XVII в., в крупные учреждения с большим штатом и сложной структурой.

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

4. В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными, темпами. *Основной административно-территориальной единицей России становятся с конца XVII в. уезды, которые делились на станы и волости.*

С начала XVII в. происходит вытеснение характерного для XVI в. «земского начала» приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки – финансового. В этом качестве они сохранялись и в период расцвета губного и земского самоуправления. Смута показала необходимость существования в провинции не только военной власти, но и органа, связывающего все население провинции с центром. Во время Смуты население само на общесословных собраниях стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. После окончания Смуты воевод стали назначать (обычно на 1–2 года) царь и боярская Дума, иногда с учетом пожеланий местного населения. Правительство прислушивалось к таким челобитным, но к середине XVII в. воеводская система распространилась повсеместно. Целью назначения воевод было осуществление управления в интересах царя, а не ради кормления. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, но не были воспрещены добровольные приносы. Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло неокладным жалованием под предлогом административной службы. Не обозначенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям. Незбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием.

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

В крупных городах одновременно могли назначаться несколько воевод, один из которых был главным. При всех воеводах в помощниках были дьяки или подьячие. Из них формировался тип местного приказного учреждения – *сьезжая, или приказная, изба*. Большинство приказных изб имели незначительные штаты – по несколько человек, но в некоторых (Новгородской, Псковской, Астраханской и др.) – 20 и более приказных людей.

Воеводы получают право контроля за губными и земскими избами без права вмешательства в сферу их деятельности, но во второй половине XVII в. это ограничение для воевод было снято. Однако полного подчинения местного самоуправления воеводскому управлению не произошло – в финансовом и экономическом управлении земские власти были независимы. Наряду с земским самоуправлением существовали самоуправляющиеся волости и общины, вместе с выборными сотским и старостами существовали братские дворы, куда собирались «лучшие люди» на сход для выборов и решения хозяйственных, а иногда судебных дел. Различия в системах самоуправления определялись в основном социальным составом населения.

Реорганизация вооруженных сил в пользу постоянных войск на местах потребовала создания военных округов (разрядов), объединявших несколько уездов. В результате образовалось промежуточное звено управления – разрядный центр. Приказная изба такого города расширяла свои военно-

административные функции и начинала именоваться *разрядной избой или приказной палатой*. Выделение разрядных изб и приказных палат создавало учреждения промежуточного типа, предвосхищавшие будущие губернские канцелярии, было предпосылкой петровской губернской реформы.

Тема 5. Эволюция российской государственности и национальной модели государственного управления в XVIII веке.

1. Перестройка системы государственного управления (Сенат, коллегии и их функции).

2. Значение «Указа о единонаследии» и Табели о рангах.

3. Губернская реформа 1775 г. и ее роль в укреплении местного самоуправления.

4. «Жалованная грамота дворянству» и ее значение для формирования дворянского самоуправления.

5. «Жалованная грамота городам» и развитие городского сословного самоуправления.

6. Царствование Павла I: перемены в государственном управлении.

1. В 1708-1710 гг. была проведена областная реформа. Ее суть состояла в появлении новых административных единиц – губерний, которые делились на провинции, а последние на уезды. Проведение областной реформы значительно увеличило штат чиновников.

Из всех преобразований Петра I центральное место занимает реформа государственного управления, реорганизация всех его звеньев.

В 1711 г. был учрежден Сенат, заменивший Боярскую Думу. Сенат превратился в постоянно действующее учреждение с весьма широкими правами: он контролировал правосудие, руководил расходами и сбором налогов, ведал торговлей. Вместе с тем Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Надзор осуществлялся через фискалов, обязанность которых состояла в негласном надзоре за деятельностью учреждений.

Замена старых приказов новыми центральными учреждениями – коллегиями была проведена в 1717-1721 гг. Коллегии в основном создавались на базе старых учреждений и являлись их правопреемниками. К концу XVII в. функции центральных учреждений выполняли 44 приказа. Их заменили 11 коллегиями.

1. *Военная коллегия* отвечала за комплектование армии, занималась устройством госпиталей и обеспечением армии.

2. *Адмиралтейство* ведало воинскими морскими делами, комплектовало морские кадры.

3. *Коллегия иностранных дел* – высший орган государства, определявший внешнюю политику. Принимала иностранных и отправляла за границу русских дипломатических агентов, заведовала переговорами с иностранными дипломатами.

4. *Камер-коллегия* надзирала за всеми видами государственных сборов.

5. *Штатс-контор-коллегия* осуществляла контроль за всеми государственными расходами.

6. *Ревизион-коллегия* осуществляла ревизию всех счетных дел.

7. *Мануфактур-коллегия* руководила всей промышленностью, кроме горнодобывающей.

8. *Берг-коллегия* ведала всей казенной горнодобывающей промышленностью.

9. *Коммерц-коллегия* наблюдала за всеми отраслями торговли.

10. *Вотчинная коллегия* заменила Поместный приказ, ведавший земельными делами, и взяла на себя руководство земельными спорами и делами о наследовании земли.

11. *Юстиц-коллегия* ведала общеуголовными, гражданскими и фискальными делами, управляла местными судебными учреждениями.

Военная коллегия, Адмиралтейство и Коллегия иностранных дел назывались «первейшими». Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия руководили финансами.

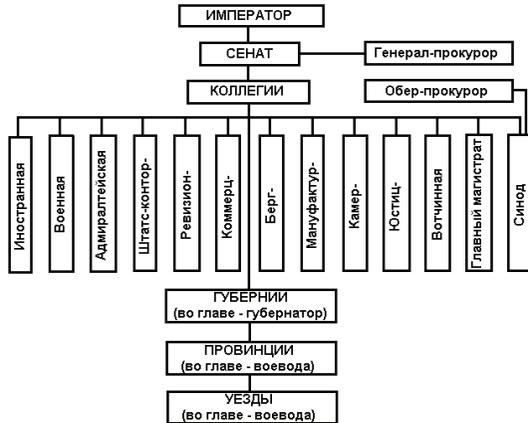
На правах коллегий находились еще два учреждения: Главный магистрат и Синод. *Синод* – духовная коллегия, ведавшая делами церкви. Организация Синода означала полное подчинение духовной власти светской. Святейший правительствующий Синод по образцу светских коллегий состоял из назначенных царем представителей духовенства, контроль за их деятельностью осуществлял обер-прокурор Синода.

Главный магистрат содействовал развитию торговли и промышленности в городах, наблюдал за хозяйством городов. В подчинении Главного магистрата находились городские магистраты, состав которых избирался из числа «дельных и лучших в купечестве» горожан. Фактическая власть в Главном магистрате и городских магистратах находилась в руках богатых купцов, притеснявших мелкий ремесленный люд. В городской магистрат избирались пожизненно и за «тщательное радение» могли быть пожалованы в дворянство. Городская реформа укрепила права купечества, тем самым способствовала развитию торговли и промышленности.

Коллегиальная система отличалась от приказной более строгим распределением обязанностей между центральными ведомствами, а также коллегиальным обсуждением вопросов, что позволяло решать их гораздо быстрее. Президент коллегии назначался царем, а вице-президент, советники и ассессоры – Сенатом и утверждались царем. Коллегия располагала не только административными правами в отведенной ей области управления, но и судебными функциями, за исключением политических преступлений. Коллегиам подчинялись губернская, провинциальная и уездная администрации.

С образованием коллегий были уточнены структура, права и обязанности Сената. При Сенате была учреждена высшая в стране должность генерал-прокурора, а в коллегиях – прокуроров. Обязанность прокуратуры состояла в осуществлении гласного надзора за деятельностью Сената и коллегий. В отличие от фискалов, не вмешивающихся в ход решения вопросов, а лишь доносивших о замеченных злоупотреблениях обер-фискалу, прокуроры, заметив нарушение законности, должны были его устранить.

Абсолютная монархия в первой четверти XVIII в.



2. В 1714 г. вышел «Указ о единонаследии», согласно которому две существовавших ранее формы собственности: поместье – пожизненное владение, обусловленное обязательной службой, и вотчина – безусловная и наследуемая собственность, объединялись в одну «недвижимую собственность». Указ запрещал продавать, закладывать, а также делить землю между наследниками. Вся недвижимая собственность могла быть передана только одному из наследников. Это мотивировалось необходимостью предотвратить дробление земельных владений. Однако главная цель указа состояла в том, чтобы принудить молодых дворян «хлеба своего искать службою, учением, торгами и прочим».

К «Указу о единонаследии» вплотную примыкало введение в 1722 г. «Табели о рангах», вводившей новый порядок прохождения службы. В предшествующее время основным критерием служебной годности и продвижения по службе была знатность происхождения. «Табель о рангах» на первое место ставила не породу, а личные способности, образование и практические навыки дворянства. Она открыла доступ для представителей мелкого и среднего дворянства к высшим должностям в государстве. Согласно таблицы служебная лестница состояла из 14 ступеней или рангов. Также Табель предоставляла возможность получать дворянские чины выходцам из других сословий: вместе с получением 8-го ранга они становились потомственными дворянами, приобретая все привилегии этого сословия.

В итоге преобразований в России было завершено оформление абсолютной монархии. Император получил возможность неограниченно и бесконтрольно управлять страной при помощи полностью зависимых от него чиновников. Неограниченная власть монарха нашла законодательное выражение в «Воинском уставе» и «Духовном регламенте». Внешним выражением утвердившегося в России абсолютизма являлось принятие в 1721 г. Петром I титула императора. К важнейшим признакам абсолютизма относятся бюрократизация аппарата управления и его централизация. Реформы центрального и местного управле-

ния создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената до воеводской канцелярии в уездах.

3. 7 ноября 1775 г. Екатериной II издан Указ «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи».

Вводилось новое административное устройство: а) разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое – с 23 до 51; б) ликвидация 66 провинций как ненужного промежуточного звена между губернией и уездом; в) многократное увеличение числа уездов; г) введение 19 наместничеств, состоявших из двух-трех и более губерний каждое. Новое административно-территориальное деление призвано повысить эффективность налоговой, полицейской, судебной, всей карательной политики, основано на принципе статистического расчета, поэтому в основу деления был положен количественный критерий – численность населения: на территории губернии – 300-400 тысяч душ, на территории уезда – от 20 до 30 тысяч душ.

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

Органы управления губерний, уездов и городов во второй половине XVIIIв.



Вместо прежней губернской канцелярии учреждалось губернское правление, состоявшее из государева правителя и двух советников. Губернские учреждения строились по функциональному признаку, выполняли строго определенные административные, финансовые, судебные и другие функции. В каждой

губернии учрежден своеобразный орган – приказ общественного призрения для управления народными школами, больницами, госпиталями, богадельнями, сиротскими, смирительными и работными домами.

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

Губернское правление, палаты являлись царской местной администрацией с назначенными чиновниками. Четко определены статус, функции губернского правления. Повеления губернского правления обязательны к исполнению уездными, нижними земскими судами, верхними и нижними расправами, губернскими и городовыми магистратами и ратушами.

Уездную администрацию, подчиненную губернскому правлению, представлял нижний земский суд, ставший главным исполнительным органом, обладавшим полнотой власти в уезде. Он обеспечивал соблюдение законов империи, исполнение распоряжений губернского правления, судебных решений, имел и другие функции по управлению уездом. Глава земского суда, в лице земского капитан-исправника, был наделен большими полномочиями, мог принимать любые меры для обеспечения законности, порядка. Он и два заседателя выбирались дворянами и только из местных дворян, утверждались центральной властью. В уездную администрацию входили также уездный казначей, присяжный землемер и др.

Связующим звеном высшего и местного управления стал введенный Екатериной II институт императорского наместничества в столичных губерниях, в крупных округах-регионах, охвативших по несколько губерний. В наместничества Екатерина II назначила 19 генерал-губернаторов из числа наиболее доверенных элитных аристократов, наделив их чрезвычайными, неограниченными полномочиями, персональной ответственностью перед короной. Генерал-губернатор имел свое наместническое правление в качестве исполнительного органа, нескольких советников, проводил через губернаторов монаршие повеления, действовал как глава царской администрации через губернский аппарат управления, суды, сословные органы, полицию, расположенные на территории наместничества войска, осуществлял общий надзор за чиновниками, мог оказывать давление на суд, останавливать исполнение судебных приговоров без вмешательства в судопроизводство.

«Учреждение для управления губерний» 1775 г. узаконило крупную областную реформу, которая усилила на местах государственное начало в духе абсолютизма, создала обширную административную систему управления, разделила административные, финансово-хозяйственные, судебные, полицейские функции по отдельным губернским учреждениям, отразила тенденции сочетания в местном управлении государственного и общественного начал, его бюрократизации и централизации, наделения дворянства властными полномочиями в регионах.

4. Возникнув как служилое сословие, дворянство к середине XVIII в. стало сильным, богатым. В 1762 г. дворянство было освобождено от обязательной гражданской службы и личных податей.

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

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

Во-вторых, дворянство объединялось в свои сословные общества, своеобразные дворянские корпорации, влиявшие на устройство сословия, защиту и реализацию его корпоративных интересов.

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

Комплектованию служилого состава чиновников подчинена деятельность дворянского депутатского собрания, предусмотренного той же жалованной грамотой. Состояло оно из губернского предводителя дворянства, председательствующего и в этом собрании, и по одному депутату от каждого уезда. Рассматривало предварительно вопросы, подлежавшие обсуждению на дворянских собраниях, вело учет личного состава, родословные книги под контролем департамента герольдии Сената, выдавало грамоты и свидетельства о внесении дворянских родов в губернскую родословную книгу, участвовало в наложении опеки на имения и в исключении отдельных лиц из местного дворянского собрания, общества.

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

5. 21 апреля 1785 г. обнародована *«Грамота на права и выгоды городам Российской империи»*, которая стала первым в российской истории управления развернутым законом организации городского управления в условиях начавшегося нового социально-экономического уклада. Закон сохранил государственное городское управление, определил юридический статус городского населения; предусмотрел общественное городское управление, организацию ремес-

ленного, цехового устройства, подчиненность городского самоуправления царской администрации.

Закон подтвердил самостоятельный статус города как субъекта управления, статус и функции городского магистрата. В помощь администрации создавалось общественное управление, действовавшее на правовой государственной основе, представленное: а) градским обществом, б) общей городской думой, в) шестигласной думой, г) городским головой.

Высшим органом являлось градское общество, на собраниях которого право голоса имели горожане старше 25 лет, обладавшие недвижимым имуществом, довольно большим состоянием. Имущественный ценз постоянно повышался, особенно в крупных городах. По имущественному состоянию и роду занятий «городовые обыватели» подразделялись на шесть сословных разрядов и регистрировались в специальных «обывательских книгах»:

1. Владельцы домов, земель, иной недвижимости в городе – «настоящие городские обыватели».

2. Купцы трех гильдий.

3. Цеховые ремесленники.

4. Иногородние и иностранные гости (торговцы).

5. Именитые граждане: а) выборные должностные лица, получившие звание степенных, похвалу за службу; б) профессиональные дипломированные ученые; в) архитекторы, живописцы, скульпторы, музыканты; г) состоятельные капиталисты, объявившие свои капиталы свыше 50 тыс. руб.; д) банкиры; е) оптовые торговцы; ж) кораблевладельцы.

6. Посадские – не записанные в цехи мелкие ремесленники, не состоящие в гильдии мелкие торговцы, чернорабочие, беднота – самый многочисленный разряд.

Каждая из групп имела и обязанности и привилегии.

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

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

Общая городская дума избирала раз в три года по одному представителю от каждой из шести фракций гласных в шестигласную думу. Шестигласная дума работала под руководством городского головы на постоянной основе, заседала еженедельно. Городской голова председательствовал в общей и шестигласной думах.

По функциям, предметам и параметрам ведения городская дума являлась хозяйственно-административным дополнением к аппарату администрации, полиции, делала то, с чем они не могли справиться. Функции городской думы были

ограничены, что являлось характерной чертой самодержавного управления, допускавшего децентрализацию в строго ограниченных рамках. Дума не обладала широкими правами и самостоятельностью, опекалась пристально губернатором, который контролировал ее бюджет, доходы, расходы по отчетам шестигласной думы, представляемым обязательно и губернатору, и казенной палате. Думе разрешено было обращаться к губернатору «со своими общественными нуждами и пользами».

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

Городскому управлению были приданы полицейские черты. «Уставом благочиния или полицейским» 8 апреля 1782 г. определена законодательно полицейская регламентация городской жизни, полиции дано право вмешиваться в общественную и частную жизнь горожан.

Во всех городах учреждены полицейские округа – «части» по 200–700 дворов во главе с частным приставом. Части делились на «кварталы» по 50–100 дворов, где полицейский надзор осуществляли квартальный надзиратель и его помощник.

6. Павел I пытался «исправить» все, что, по его мнению, было приведено в беспорядок матерью, действуя в том же русле абсолютистского управления. Он стремился укрепить и возвысить принцип самодержавия, единоличную власть.

1. Актом 5 апреля 1797г. был установлен порядок престолонаследия от отца к старшему сыну по закону, гарантирующий престол от случайной узурпации и воцарения женской особы; учреждавший императорскую фамилию и право императора определять супружеские браки своих родственников.

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

3. По линии централизации управления он воссоздал Мануфактур-, Камер-, Берг- и некоторые другие коллегии, поставил во главе их директоров, наделил правом личного доклада царю, самостоятельностью действий. В самостоятельное центральное учреждение выделен из Сената Почтовый департамент. Самостоятельным стал и Департамент водных коммуникаций. Для управления землями и крестьянами царской фамилии создано центральное ведомство во главе с департаментом уделов, который возглавил министр Уделов.

4. Павел отказался от курса матери с ее опорой на «просвещенное» дворянство, приостановил действие многих статей жалованной грамоты дворянства, ограничил дворянские привилегии, права и льготы, решил уменьшить влияние дворян на царское управление, обязал их вновь служить, восстановил для них телесные наказания, ввел сборы с дворян на содержание губернской админист-

рации, упразднил губернские и ограничил уездные дворянские собрания, расширил сферу вмешательства губернатора в дворянские выборы, сократил в пять раз количество дворян-избирателей.

5. В стремлении оградить Россию от влияния Французской революции ужесточил цензуру, запретил частные типографии, поездки во Францию, импорт французской литературы и т.д.

6. Перетряхнул местное управление, перекроил губернское, уездное деление, уменьшил число губерний и, соответственно, их учреждений, закрыл приказы общественного призрения.

7. Изменил радикально городское управление на немецкий манер, объединил с полицейскими органами слабое сословное управление в городах. Упразднил в губернских городах думы, управы благочиния, учредил ратгаузы во главе с назначенными императором президентами. Были объединены административные, полицейские, финансовые, хозяйственные и частично судебные функции, ратгаузам подчинены магистраты, ратуши.

8. Проявил стремление опереться на бюрократию, увеличил число чиновников в центральном и местном аппарате, провел ряд мер по укреплению служебной дисциплины. Павел I централизовал до крайности управление, усилил его деспотическую форму, вмешивался лично во все детали управления через собственную канцелярию, Сенат, Синод, коллегии, укреплял единоначалие, роль бюрократии, углубляя кризисное состояние системы абсолютистского правления.

Тема 6. Развитие и реформирование государственной системы в XIX веке.

1. Реформы центрального управления: замена коллегиального управления министерствами.

2. «Введение к уложению государственных законов» М.М. Сперанского.

3. Власть и общество при Николае I.

4. Формирование всеобщего самоуправления: земская и городская реформы.

5. Судебная реформа 1864 г.

6. Контрреформы 1880-х – 1890-х годов: основное содержание.

1. Принципиальная основа нового устройства управления отражена в Манифесте «Об учреждении министерств» (08.09.1802). В котором:

1) подчеркнута преемственность преобразований с реформами Петра I;

2) учреждение министерств мотивировано необходимостью приведения всех частей государственного управления в прочное и соответствующее намерениям императора устройство;

3) выражена надежда, что министерства помогут утвердить народное спокойствие, правосудие, благоустройство империи, оживить промышленность и торговлю;

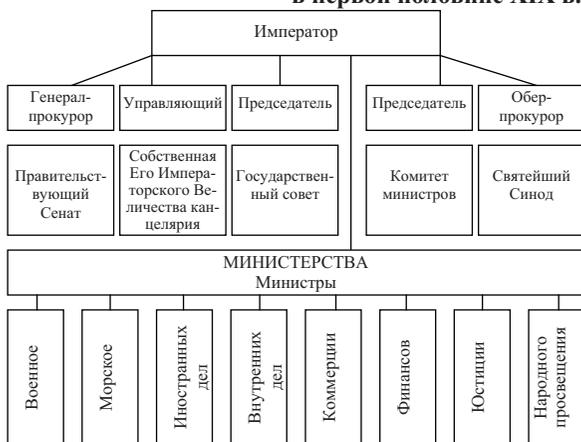
4) государственными делами теперь должны были управлять 8 министерств: Военных сухопутных сил, Юстиции, Военных морских сил, Финансов, Внутренних дел, Коммерции, Иностранных дел, Народного просвещения;

5) при разделении государственных дел каждое министерство ведал определенной их частью, и все министерства обеспечивают естественную связь, единство управления;

6) министры назначаются императором и ответственны перед ним: ежегодно представляют ему через Сенат письменные отчеты, в которых обосновывают расходования средств, указывают успехи, состояние дел и перспективы.

Манифестом от 08.09.1802 г. был утвержден **Комитет министров** – новый орган управления, который начал оформляться в связи с созданием министерств. В его состав входили министры, председатели Государственного совета и его департаментов, а также лица, назначенные царем и ответственные только перед ним. Комитет министров рассматривал дела, которые не могли быть решены из-за отсутствия законов; дела, которые касались других ведомств; рассматривал дела и законопроекты, связанные с надзором за государственным аппаратом, личным составом правительственных учреждений, жалобы помещиков и крестьян.

Система высшего и центрального управления в Российской империи в первой половине XIX в.



Окончательная структура и функции министерств отражены в «Общем учреждении министерств (25.06.1811), утвержденном императором, в котором были:

- четко обозначены пределы и степень власти министров;
- оформлены законодательно принципы взаимоотношений министерств с высшими административными, судебными и с подчиненными им органами управления;
- расписаны обязанности чиновников;
- министерства превращались в обособленные самостоятельные ведомства, имевшие свои представительства на местах, образовали в совокупности с

местными учреждениями единую централизованную систему отраслевого управления;

- число министерств увеличивалось до 12 за счет формирования: Министерства полиции, Управления ревизий государственных счетов, Управления духовных дел и разных исповеданий и Управление путей сообщения.

2. В 1807 г. на арену политической жизни выдвигается М.М. Сперанский. В октябре 1809 г. М.М. Сперанский представил Александру I проект под названием «Введение к уложению государственных законов», который являлся планом государственного преобразования России. Предлагалось перестроить государственную систему на основании принципов законности, конституционности, разделения и сочетания функций законодательных, исполнительных, судебных органов власти, выборности представительных многословных учреждений снизу доверху и чиновников, ответственных перед народом. Сперанский предложил объединить все население в 3 категории с разными правами, возможностью перехода из одной в другую:

1. *Дворянство*, обладавшее правом владения населенными землями, свободой от обязательной службы, всеми политическими и гражданскими правами;

2. *Среднее сословие* (купцы, государственные крестьяне) которому полагались лишь гражданские права (право собственности, передвижения, свободы занятий), но при приобретении недвижимой собственности могли получить и политические права;

3. *Народ рабочий* (помещичьи крестьяне, слуги, мастеровые рабочие) не имел ни политических, ни гражданских прав.

На основе принципа «разделения властей» Сперанский разработал стройную систему центральных и местных учреждений

Законодательная вертикаль:

▪ Государственная дума в составе депутатов всех сословий стоит во главе вертикали, собирается ежегодно на общее собрание, рассматривает и одобряет вносимые властью монарха законопроекты, смету доходов и расходов, формулирует свои письменные представления о нуждах народа, об ответственности министров.

▪ Губернские думы, выбирающие депутатов в Государственную думу;

▪ Окружные думы, выбирающие депутатов в губернскую думу;

▪ Волостные думы из всех земельных собственников волости, выбирающие волостное правление и депутатов в уездную думу на 3 года.

Исполнительная вертикаль:

▪ министерства во главе с министрами, назначаемыми монархом;

▪ губернатор в губернии, назначаемый монархом, и при нем губернское правление;

▪ вице-губернатор в округе и окружное правление;

▪ уездный начальник с канцелярией в уезде;

▪ волостной начальник – глава волостной администрации.

Судебная вертикаль: высшая судебная инстанция – Сенат, губернские, окружные, уездные, волостные суды, каждый из которых состоял из уголовного и гражданского отделений.

Кратко функции вертикалей были выражены так: «Госдуме вверяется закон. Сенату – суд. Министерству – управление».

Высшим органом, призванным объединить деятельность трех вертикалей власти являлся Государственный совет. Он стал высшим законосоветательным органом при императоре, члены которого назначались царем из влиятельных чиновников России. Ни один законопроект не мог получить силы закона, если он не прошел обсуждения в Госсовете с последующим утверждением императором.

Единственное, что воплотилось в жизнь из проекта Сперанского – это создание 01.01.1810 г. Государственного совета, который состоял из общего собрания Совета и 4 департаментов: законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии. Сначала законопроекты обсуждались в департаментах, затем выносились на обсуждение в общее собрание и только после утверждения императором получали силу закона. Госсовет просуществовал до 1917 года.

3. Внутриполитический курс Николая I (1825 – 1855) включал следующие направления и меры:

1. Усилена роль монарха в государственном управлении. Он сосредоточил в своих руках через высшие и центральные органы распорядительные и исполнительные функции. Роль Государственного совета как законосоветательного органа значительно уменьшилась. Расширились функции Собственной Его Императорского Величества канцелярии, получившей статус высшего органа управления государством и частично заменявшей систему министерств. В канцелярии было создано 6 постоянных отделений по сферам государственной жизни.

Первое отделение готовило проекты указов и следило за исполнением повелений императора.

Второе отделение обобщало, кодифицировало законодательство.

Третье отделение – высшая полиция, имело широкий диапазон функций, вело политический сыск, следствие, негласный контроль за всем государственным аппаратом.

Четвертое отделение управляло учебными, воспитательными и другими «благотворительными» учреждениями, входящими в ведомство императрицы – матери.

Пятое отделение создано для реформирования управления государственными крестьянами, преобразовано в 1837 г. в Министерство государственных имуществ.

Шестое отделение возникло в связи с расширением территории империи на Кавказе, разрабатывало административные реформы для этого региона.

2. Кодификационная работа. Был составлен 15-томный «Свод законов Российской империи», заключавший в себе 40 тыс. статей действующего за-

конодательства. Кодификация законов играла огромную роль в обеспечении более твердой и четкой правовой основы российского абсолютизма. Однако не отменяла ни политической, ни социальной структуры самодержавно-крепостнической России. Не устраняла произвола и коррупции чиновников.

3. Крестьянский вопрос. Для его обсуждения Николаем I было создано 9 секретных комитетов. Конкретные результаты их деятельности были скромными: разрабатывались различные проекты и предложения, которые обычно ограничивались их обсуждением, издавались отдельные указы, которые несколько не изменяли основ крепостного права. В 1837–1841 гг. под руководством графа П.Д. Киселева была проведена реформа управления государственными крестьянами, составлявшими более 1/3 сельского населения. Цель реформы – поднять благосостояние этой категории крестьян, чтобы облегчить сбор налогов и показать помещикам пример отношения к крестьянам. Управление государственными крестьянами было передано специально созданному Министерству государственных имуществ. Оно следило за справедливой раскладкой налогов, открывало в деревнях начальные школы и больницы. Впервые в России вводилось выборное крестьянское самоуправление на уровне волости и села. Реформа в государственной деревне носила противоречивый характер. С одной стороны, она смягчила земельную тесноту, способствовала развитию предпринимательства, но с другой, – усилила мелочную опеку чиновников над крестьянами.

В целом высшее государственное управление России перестраивалось в первой половине XIX века по линии укрепления личной власти царя и усиления централизации. Проведенные преобразования не затронули основ самодержавного строя. Созданная в первой половине XIX в. система государственного управления просуществовала с небольшими изменениями вплоть до начала XX века.

4. Естественным продолжением отмены крепостного права в России были земская, городская, судебная, военная и другие реформы. Их основная цель – привести государственный строй и административное управление в соответствие с новой социальной структурой.

01.01.1864 г. было утверждено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Земские учреждения (земства) – выборные органы из представителей всех сословий, разделенных на три курии (категории): уездных землевладельцев; городскую и сельскую.

Земское собрание и земская управа избирались на три года. Земства были лишены каких-либо политических функций. Сфера их деятельности ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами местного значения: устройство и содержание путей сообщения, земских школ и больниц, забота о торговле и промышленности.

16.07.1870 г. было утверждено «Городовое положение», закреплявшее систему органов городского общественного управления:

- городское избирательное собрание;
- городскую думу с исполнительным органом – городской управой.

Думу и управу возглавлял городской голова, утверждаемый губернатором или министром внутренних дел. Дума и управа избирались на 4 года. Городской голова мог приостановить решения управы. Разногласия думы и управы решал губернатор.

Городская дума занималась вопросами благоустройства города, установления городских сборов, попечением о торговле, просвещении, медицине. В пользу города дума могла установить следующие сборы: с недвижимости, с документов на право торговли и промышленности, с трактиров и постоянных дворов, с экипажей. Расходы думы: по управлению; городские займы; на учебные и благотворительные заведения; содержание воинских частей, полиции, тюрем. Смету доходов и расходов контролировал губернатор. Как и земства, дума и управа находились под контролем правительственной администрации.

5. В конце 1862 г. в судебные инстанции был разослан проект «Основных положений судоустройства», в котором были сформулированы новые принципы: бессловность суда, отделение суда от администрации, гласность и состязательность судебного процесса, введение присяжных заседателей.

В 1864 г. были утверждены и вступили в силу основные акты судебной реформы: Учреждения судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства. Создавались две судебные системы:

1. Местная – волостные суды, мировые судьи;
2. Общая – окружные суды, учреждаемые для нескольких уездов; судебные палаты, распространявшие свою деятельность на несколько губерний или областей.

Формирование принципа состязательности в судебном процессе потребовало создания нового специального института – адвокатуры. Руководящим органом коллегии адвокатов стал Совет присяжных поверенных.

В целом, становление новых судов встретилось со значительными трудностями, т.к. новые принципы их деятельности – гласность, состязательность – не могли не вызвать подозрительности.

01.01.1874 г. был утвержден «Устав о воинской повинности», вводимой для всего мужского населения, достигшего 20 лет «без различия состояний». Срок действительной службы устанавливался в сухопутных войсках – 6 лет, на флоте – 7 лет. Для получения офицерского звания требовалось специальное военное образование, которое можно было получить в юнкерских училищах, военных гимназиях и военных академиях.

Проведенные преобразования имели прогрессивный характер. Они закладывали основу для эволюционного пути развития страны. Был сделан первый шаг по расширению роли общественности в жизни страны и превращению России в буржуазную монархию.

6. В 1881 г. на престол вступил Александр III. Его курс отвечал интересам дворян-крепостников, которые требовали восстановить крепостное право. Контрреформы, призванные «исправить ошибки 60-х гг.», осуществлялись с 1889 по 1892 гг.

1. Закон 12.07.1889г. «О земских участковых начальниках» должен был нейтрализовать главный результат реформ 60-х гг. – отмену крепостного права. Он подчинял все крестьянское самоуправление, введенное в 1861 г., земскому начальнику, которым мог быть только потомственный дворянин. Последний утверждал и смещал должностных лиц крестьянской администрации, мог арестовывать и штрафовать крестьян без объяснения причин, чинил над ними расправу. Мировой суд был упразднен, а его права перешли к земскому начальнику. Это означало, что в его лице объединялись административная и судебная власть.

Итак, по закону 1889г. дворянство в лице института земских начальников вернуло себе значительную долю своей дореформенной полицейско-вотчинной власти над крестьянами. Этот институт просуществовал до 1917 г.

2. Новое положение «О губернских и уездных земских учреждениях» от 12.06.1890 г. имело целью подорвать основу земской реформы 1864 г., т.е. всеословность и выборность. По новому уложению выборность крестьянских представителей в земство упразднилась. Теперь крестьяне могли избирать только кандидатов, а из их числа администрация губернии назначала гласных, т.е. депутатов земства. Вместо курии землевладельцев учреждалась курия дворян. Все эти меры препятствовали местному самоуправлению.

3. Городская контрреформа. 11.06.1892 г. Александр III учредил новое «Городовое положение». Избирательных прав были лишены не только рабочие, но и все горожане без недвижимой собственности. Отныне в городском управлении главенствовали не торгово-промышленные круги, а владельцы недвижимого имущества, т.е. прежде всего крупные землевладельцы, которыми являлись все те же дворяне. Городское управление было поставлено под жесткий контроль царской администрации.

4. Судебная контрреформа практически уничтожила основные принципы реформы 1864 г. Независимость суда от администрации была ограничена, а в низшем звене ликвидирована с учреждением института земских начальников, которые объединили в себе административную и судебную власть. Гласность судопроизводства была сведена к нулю. Ущемлялась и состязательность судопроизводства: судебные власти поддерживали прокуратуру и чинили препятствия обвиняемым.

Все контрреформы 1889-1892 гг. носили ярко выраженный дворянско-крепостнический характер и сопровождались гонениями на всякое инакомыслие.

Тема 7. Кризис государственной власти и управления 1900-1920 гг.

1. Изменения в государственном управлении в 1905-1906 гг. Государственная дума и самодержавие.

2. Государственное управление в период буржуазной республики (март – октябрь 1917г.).

3. Государственное управление в период гражданской войны (1917-1920гг.).

1. В начале XX в. в России имелись элементы буржуазной государственности, конституционализма: выборные органы местного самоуправления, общероссийские партии, развивался процесс самоорганизации населения. Под влиянием революции правительство начало обновлять монархию. *Царский Манифест 17 октября 1905 г. даровал России:*

- общественные свободы – неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов;
- объявил о выборах в Государственную думу и их демократизации;
- придал Государственной думе характер законодательного учреждения, провозгласив принцип деления власти и перехода к конституционному строю.

Была проведена реформа Государственного совета, существовавшего с 1810 г. В высочайшем манифесте от 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы» расширились права законодательной деятельности названных государственных учреждений. Государственный совет, как и Государственная дума, наделялся уже не законосовещательными, а законодательными полномочиями.

Положения закона о том, что «законодательные предложения рассматриваются в Государственной думе и, по одобрении ею, поступают в Государственный совет» и др., а также практика работы названных учреждений позволяют сделать вывод, что Государственный совет превратился во вторую палату российского парламента, Дума стала первой палатой парламента.

Согласно Указу «О переустройстве учреждения Государственного Совета» от 20 февраля 1906 г. были радикально изменены принципы формирования Госсовета. Ранее его члены назначались царем. По новому же закону преобразованный Госсовет состоял из двух категорий членов: назначаемых монархом и выборных. Названный указ содержит перечень пяти категорий выборных членов Госсовета: избираемые Синодом от православного духовенства (6 членов), избираемые от Академии наук и университетов (6 членов); выборные от промышленности и торговли (12 членов); выборные от каждого губернского земского собрания (по одному члену); выборные от дворянских обществ (18 членов).

23 апреля 1906 г. были опубликованы «Основные государственные законы Российской Империи» в новой редакции (из них было изъято определение «неограниченное» самодержавие). В них устанавливалось, что император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Думой. Прерогативами императора объявлялись: пересмотр основных законов, высшее государственное управление, руководство внешней политикой, верховное командование вооруженными силами; объявление войны и заключение мира, объявление местности на военном и исключительном положении, право чеканки монет, увольнение и назначение министров, помилование осужденных и общая амнистия.

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума. Дума была учреждена как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить новые налоги, новые расходные статьи в государственном бюджете. В ведении Думы были и другие вопросы, требующие

законодательного закрепления: государственная роспись доходов и расходов, отчеты государственного контроля по использованию государственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других не менее важных дел. Дума имела право направлять правительству запросы и не раз объявляла ему недоверие.

Организационное устройство Государственных дум всех четырех созывов определялось Законом «Учреждение Государственной думы», по которому устанавливали срок деятельности Думы – 5 лет. Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы.

I Государственная дума действовала всего 72 дня (27 апреля – 8 июля 1906г). Самой большой фракцией Думы была кадетская (179 человек из 478 депутатов Думы). Председателем Думы был избран С.А. Муромцев (профессор, бывший проректор Московского университета, член ЦК партии кадетов, юрист по образованию). Государственная дума поставила вопрос об отчуждении помещичьих земель, превратилась в революционную трибуну и поэтому 9 июля была распущена. Было объявлено о созыве II Думы. Председателем Совета министров стал П.А. Столыпин (1862–1911 гг.), а занимавший ранее этот пост И.Л. Горемыкин (1839–1917 гг.) был уволен в отставку.

II Государственная дума работала 103 дня (20 февраля – 2 июня 1907г). Численность – 518 человек. Председателем был избран член ЦК партии кадетов Ф.А. Головин. Основным вопросом оставался аграрный. Каждая фракция предложила свой проект его решения. Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 г., исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда. Еще один важный вопрос – осуждение революционного терроризма и принятие чрезвычайных мер против революционеров. Но большинство депутатов отказались принять предложенный проект. В ответ на это 3 июня 1907 г. был обнародован Манифест и Указ о роспуске II Государственной думы, назначении выборов в III Думу. Одновременно был издан текст нового избирательного закона, его утверждением фактически производился государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (ст. 6) он должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон был реакционным. Он фактически возвращал страну к неограниченному самодержавию, сводил избирательные права широких масс населения к минимуму. Почти на 33 % возросло число выборщиков от помещиков, а от крестьян уменьшилось на 56 %. Значительно сократилось представительство национальных окраин.

III Государственная дума просуществовала с 01.11.1907 г. до 09.06.1912 г. Ни одна из фракций не получила большинства. Результаты голосования в Думе зависели от того, куда качнется «центр». Если вправо, то образовывалось «право-октябристское» большинство, поддерживающее правительство; если влево, то создавалось «кадетско-октябристское» большинство, готовое к реформам либерально-демократического характера. Так сложился механизм маятника, позволявшего правительству П.А. Столыпина проводить нужную ему линию, то усиливая репрессии, то проводя реформы. Перед правительством по-новому

встали 3 важных вопроса: рабочий, национальный, аграрный. Третья Дума приняла аграрные законы П.А.Столыпина и одобрила националистический курс его кабинета.

IV Государственная Дума (15.11.1912 г. – 27.02.1917 г.). Ее партийный состав почти не изменился, сохранилось два большинства (право-октябристское и октябристско-кадетское). Оформилась новая прогрессивная партия, которая в своей программе выступала за конституционно-монархический строй, расширение прав Думы и ответственность министров перед ней.

2. 27.02.1917 г. в России произошла буржуазно-демократическая революция. Начались аресты царских министров и образовывались новые органы власти. В тот же день для поддержания порядка был образован Временный комитет Государственной Думы, который взял под свой контроль все министерства.

2 марта 1917 г. Николай II подписал Манифест об отречении от престола. Закончилось более чем 300-летнее правление дома Романовых.

Функции центрального органа государственной власти и управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства и промежуточный орган – Директория. В первый состав правительства (со 2 марта по 5 мая) входили 12 министров, во второй (с 6 мая по 2 июля) и третий (с 24 июля по 30 августа) – 15, с 30 августа по 25 сентября страной управляла Директория из 5 человек и, наконец, 25 сентября к исполнению обязанностей приступил последний состав Временного правительства из 17 министров.

С мая 1917 г. все составы правительства были коалиционными, т.е. включали представителей как буржуазных, так и социалистических партий, а также беспартийных. В правительстве доминировали кадеты.

Пребывание в правительстве почти всех министров было кратковременным. 60 % из них (23 человека) исполняли свои обязанности от одного до двух месяцев. За такой срок пребывания в правительстве большинство министров успевало лишь опубликовать основную декларацию о намерениях, провести некоторые служебные перемещения и попытаться решить неотложные текущие дела. Никакой серьезной перспективной работы выполнять они не могли.

Кризис государственного управления разразился, прежде всего, из-за неспособности Временного правительства за восемь месяцев своего правления решить аграрный вопрос, заключить мир, созвать Учредительное собрание и тем самым стабилизировать обстановку. В марте – октябре 1917 г. произошло четыре правительственных кризиса:

I. Первое Временное правительство князя Г.Е. Львова просуществовало всего два месяца. Апрельский кризис привел к его отставке. 5 мая было сформировано первое коалиционное правительство.

II. Первое коалиционное правительство просуществовало около двух месяцев (5 мая – 2 июля). В июне оно пережило второй политический кризис, который был связан с забастовкой рабочих 29 заводов Петрограда. Большевики стремились использовать недовольство рабочих для проведения 10 июня антиправительственной демонстрации. В отличие от апрельского кризиса июньский не был ограничен рамками столицы, а носил всероссийский характер.

III. Третий июльский кризис Временного правительства разразился 2 июля с выходом из правительства кадетов в знак протеста против уступок украинским «сепаратистам». Кризис обострился 3 – 4 июля в связи с расстрелом 500-тысячной мирной демонстрации в Петрограде (убито 56, ранено 650 человек), а также поражением русских войск на фронте и их отступлением. Это привело к отставке премьер-министра Г.Е. Львова. Главой правительства стал А.Ф. Керенский. Двоевластие закончилось поражением Советов. Казалось, укрепилось единовластие второго коалиционного правительства, однако и вторая коалиция просуществовала недолго (немногим более месяца – с 24 июля до 26 августа). Ситуация в стране развивалась в сторону военной диктатуры.

IV. Четвертый кризис Временного правительства связан с мятежом Верховного главнокомандующего генерала Л.Г. Корнилова, который 25 августа двинул войска на Петроград и потребовал отставки Временного правительства. Целью правого государственного переворота было: установление открытой военной диктатуры, разгром вооруженных рабочих отрядов и Советов. 27 августа министры-кадеты подали в отставку, выражая тем солидарность с Корниловым. Так разразился четвертый правительственный кризис, который продлился месяц (до 25 сентября, когда было сформировано третье коалиционное правительство). Вместе с августовским правительственным кризисом возник кризис политический, переросший в общенациональный и завершившийся переворотом.

Свою единоличную власть Керенский прикрывал Директорией (совет 5 министров, существовал с 1 до 25 сентября).

25 сентября было сформировано третье коалиционное правительство во главе с Керенским.

Временное правительство приняло декларацию от 3 марта 1917г., где провозглашались полная амнистия по политическим делам, замена полиции «народной милицией», демократизация местного самоуправления, подготовка к созыву Учредительного собрания, которое «установит форму правления и Конституцию страны». Ничто не было столь необходимым для стабилизации обстановки, как созыв Учредительного собрания. Лишь орган власти, избранный на демократической основе, обрел бы неоспоримую законность и в этом качестве был бы способен отразить атаки как крайне правых, так и крайне левых. Временное правительство не смогло сделать этого за весь восьмимесячный срок своего существования, созыв его откладывался вполне умышленно, ибо правящая партия кадетов понимала, что свободные выборы в России не подтвердят того объема власти, который уже имелся у нее.

В первые недели марта правительство провело множество законов, направленных на искоренение старого режима и на осуществление своей декларации от 3 марта. Солдаты получили полные гражданские права. Все ограничения гражданских прав, связанные с религиозной или этнической принадлежностью, были сняты. Была отменена смертная казнь. Гарантировались права собраний и обществ.

Актуализировалась проблема реформирования местного самоуправления. 15 апреля 1917 г. был принят самый главный документ – постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских

управлениях». Документ содержит указания о численности гласных, поименный перечень муниципалитетов 453 городов России, которых необходимо избрать на основе всеобщего избирательного права. В июле – сентябре такие выборы состоялись. Демократически избранные муниципалитеты теперь уже опекались не полицией, как ранее, а органами юстиции. Решалась проблема расширения их компетенции не только в области местного хозяйства, но также и в деле местного управления. Создавались мелкие районные единицы самоуправления.

В документах правительства была обоснована теория децентрализации Российского государства, перехода от централизованного государственного управления к федеративному. Реализация этого плана предполагала всестороннее развитие власти на местах, взаимодействие государственных органов власти и власти местного самоуправления.

3. После победы Петроградского вооруженного восстания Советская власть упрочилось относительно мирно на значительной территории бывшей империи. Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде.

Съезд сформировал новые органы власти. Верховным органам власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, которого 8 ноября заменил Я.М. Свердлов. ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава.

Съезд сформировал *правительство – Совет народных комиссаров*. Характерной отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Совнарком был сформирован из одних большевиков при многопартийном ВЦИК в следующем составе:

- Председатель Совета – В.И. Ленин (Ульянов);
- народный комиссар по внутренним делам;
- народный комиссар земледелия;
- народный комиссар труда;
- комитет по делам военным и морским;
- народный комиссар по делам торговли и промышленности;
- народный комиссар народного просвещения;
- народный комиссар финансов;
- народный комиссар по делам иностранным;
- народный комиссар юстиции;
- народный комиссар по делам продовольствия;
- народный комиссар почты, телеграфов;
- председатель по делам национальностей – И.В. Джугашвили (Сталин).

II Всероссийский съезд Советов принял два документа:

Декрет о мире – предложение о заключении мира между враждующими государствами, об отказе от аннексий (насильственное присоединение территории и на-

сильственное удержание в границах другого государства) и контрибуций (платежи, налагаемые на побежденное государство в пользу государства-победителя).

Декрет о земле – помещичьи земли конфисковывались без выкупа, делились по принципу уравнительного землепользования (т. е. поровну, по трудовой норме – по количеству работников в семье, которые могли обрабатывать надел; или по потребительской норме – по числу едоков в семье) и передавались в пользование крестьянам. Запрещались применение наемного труда и аренда земли.

Важным документом была «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа». Основной ее текст состоял из пяти статей:

1. Российская Социалистическая Советская Республика учреждается на основе добровольного союза народов России, как федерация Советских республик этих народов.

2. Высшим органом власти в пределах федерации является Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, созываемый не реже, чем через три месяца.

3. Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов избирает Всероссийский Центральный Исполнительный комитет. В период между съездами верховным органом является Всероссийский Центральный Исполнительный комитет.

4. Правительство федерации, Совет Народных Комиссаров, избирается и смещается, в целом и частях, Всероссийским съездом Советов или Всероссийским Центральным Исполнительным комитетом.

5. Способ участия советских республик, отдельных областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, в федеративном правительстве, равно как разграничение сферы деятельности федеральных и областных учреждений Российской Республики, определяется немедленно по образовании областных советских республик Всероссийским Центральным Исполнительным комитетом и Центральными Исполнительными комитетами этих республик.

К началу 1918 г. были распущены старые органы власти и управления, в основном были сформированы наркоматы. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ), который призван был руководить хозяйственно-экономической жизнью страны. Ближайшей задачей ВСНХ была организация рабочего управления на национализированных предприятиях и налаживание там социалистического производства. ВСНХ координировал деятельность хозяйственных наркоматов.

28 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) принял постановление о создании Рабоче-крестьянской милиции. При СНК была образована Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (председатель – Ф. Э. Дзержинский). 15 января 1918 г. В.И. Ленин подписал декрет «О рабоче-крестьянской Красной Армии».

Упрочение Советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привело к необходимости принятия основного Закона страны – Конституции РСФСР. Он должен был юридически закрепить сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти.

Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде Советов (4-10 июля 1918 г.). Первые четыре главы повторяли Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятую на III съезде Советов. В 5-й главе излагались следующие положения: федеративный характер республики; отделение церкви от государства и школы от церкви, свободу слова, мнений, собраний для рабочих; обязанность всех граждан работать в соответствии с принципом «Не трудящийся да не ест»; обязанность всех военнослужащих защищать республику; право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России; право убежищ для иностранцев, преследуемых по политическим или религиозным мотивам, уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам.

Главы с шестой по восьмую касались организации центральной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский Центральный Исполнительный комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных комиссаров (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций».

В главе девятой были определены функции Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, а главы с десятой по двенадцатую были посвящены организации областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов и образованию городских и сельских Советов.

В тринадцатой главе определялись избирательные права. Право избирать и быть избранным получали «все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», солдаты и нетрудоспособные. Однако избирательных прав лишались лица, использующие наемный труд, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, монахи и священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции.

Такова была первая в истории России Конституция. Она закрепила систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации.

Тема 8. Особенности советской государственности и командно-административной системы управления в 1922-1991 гг.

1. Становление государственного управления на основе Конституции СССР и новой Конституции РСФСР.
2. Деформация государственного аппарата во второй половине 30-х гг. XX в.
3. Изменения в государственной системе СССР в период Отечественной войны 1941-1945 гг.

4. Развитие и реформирование государственной власти и системы управления во второй половине 50-х – середине 60-х гг.
5. Эволюция и стагнация системы государственного управления в СССР в 60–70-х гг.
6. Модернизация управленческого аппарата в период перестройки (1985–1991 гг.) Начало процесса формирования многопартийной системы.

1. 30 декабря 1922 г. был создан единый Союз Советских Социалистических Республик.

Второй съезд Советов в январе 1924 г. утвердил одобренную республиканскими съездами новую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная в соответствии с ней новая Конституция РСФСР. Характерной чертой советского государственного управления явилось то, что процесс его становления с самого начала (1918 г.) развивался на конституционной основе.

Конституция СССР состояла из 2-х разделов:

Декларация об образовании СССР, в которой указывалось на особый характер национальной политики, на причины объединения советских республик, принципы объединения (добровольность и равноправие).

Договор об образовании СССР состоял из 11 глав.

По Конституции в исключительное ведение Союза входили внешние связи и торговля, решение вопросов о войне и мире, организация и руководство вооруженными силами, общее руководство и планирование экономики и бюджета, разработка основ законодательства.

Высшим органом власти объявлялся Всесоюзный съезд Советов. В период между съездами его функции выполнял ЦИК СССР, который состоял из Союзного Совета и Совета Национальностей. В промежутках между сессиями ЦИК высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом был Президиум ЦИК, избиравшийся на совместном заседании палат. Президиум ЦИК мог приостанавливать действия постановлений съездов советов союзных республик и отменять постановления СНК СССР, Наркоматов СССР.

ЦИК СССР формировал высший исполнительный орган – СНК СССР (Совнарком СССР), в который входил председатель СНК, его заместители и 10 наркомов, руководивших отдельными отраслями государственного управления.

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов.

Союзное центральное управление было представлено:

1) пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа;

2) пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ (рабоче-крестьянская инспекция), ВСНХ.

Центральное республиканское управление:

а) пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами;

б) республиканскими наркоматами: внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, ведавшими этими важными сферами совершенно самостоятельно.

Государственное управление с конца 20-х гг. функционировало на основе пятилетних планов (первая пятилетка 1928/1929–1932/1933 гг.), имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых заданий. Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствующих союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах.

Органы власти и управления испытывали острый дефицит образованных, компетентных специалистов-управленцев. Недостаток общей и политической культуры основной массы трудящихся, советских служащих сказывался на качестве и эффективности управления, которые партийно-властная элита во главе с И.В. Сталиным пыталась компенсировать приданием государственному управлению жесткого командно-административного, карательно-репрессивного характера.

Структура высших органов власти (1924 – 1936 гг.)

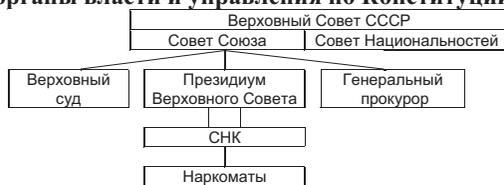


2. Государственное управление строилось и функционировало со второй половины 30-х гг. на новой конституционной основе. Принятие Чрезвычайным VIII съездом Советов (5 декабря 1936 г.) новой Конституции мотивировалось

окончанием антикапиталистического переходного периода, построением основ социализма.

Конституция 1936г. четко определила статус, полномочия, функции, структуру союзных и республиканских, а также местных органов государственного управления, права и обязанности, порядок взаимоотношений союзного и республиканских правительств, наркоматов, местных исполкомов, призванных управлять конкретной отраслью; порядок формирования органов управления Советами депутатов трудящихся, избираемыми впервые в отечественной истории путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании в одномандатных округах.

Высшие органы власти и управления по Конституции 1936г.



Высшим органом законодательной власти в стране объявлялся Верховный Совет СССР, а в перерывах между его сессиями – Президиум Верховного Совета. Правительство страны сохранило старое название – Совет Народных комиссаров (СНК). Оно являлось высшим исполнительным органом, подотчетным Верховному Совету и его Президиуму.

К середине 30-х гг. сложилась авторитарная политическая система с высоким уровнем централизации власти в руках главы партии и государства. Оформился культ личности Сталина И.В., при котором вся полнота власти принадлежала одному человеку.

Зафиксированные в Конституции широкие права, свободы трудящихся, демократизация избирательной системы имели четкую социальную направленность, должны были обеспечить подлинно демократический характер формирования и деятельности органов государственного управления на благо народа, повышение его жизненного, культурного уровня. Слабостью новой Конституции являлось то, что она не имела механизмов реализации провозглашаемых прав, оставалась документом, расходившимся с реальной действительностью.

В соответствии с новой Конституцией СССР изменилось правовое обеспечение государственного управления. Усовершенствовано гражданское, семейное, трудовое, уголовное право.

Непрерывно увеличивались масштабы, объемы государственного управления, конкретизировались функции его органов, создавались новые звенья в связи с усложнившейся социально-экономической и культурной сферами жизни, совершенствовалось отраслевое управление, прежде всего в промышленности, строительстве, культуре, народном образовании, военном комплексе.

3. Нападение фашистской Германии 22 июня 1941 г. на СССР потребовало качественно изменить государственное управление, условия и цели его функционирования, содержание, назначение и методы.

Государственное управление приобрело такие специфические черты, как экстремальность, чрезвычайность, директивность и др. В зависимости от периодов Великой Отечественной войны менялись его основные задачи, направления, организационная структура, средства и формы функционирования.

Чрезвычайный характер придан всем звеньям управленческой системы как по вертикали, так и по горизонтали.

23 июня 1941 г. образована Ставка Главного командования (СГК). Это первый внеконституционный чрезвычайный орган управления, в функции которого входило стратегическое руководство вооруженными силами. При Ставке существовал институт постоянных советников из 13 человек.

10 июля 1941 г. СГК упразднена и создана Ставка Верховного командования под председательством И.В. Сталина, который 8 августа стал именоваться Верховным Главнокомандующим. Органами СВК были:

- Генеральный штаб Красной Армии;
- Управления наркоматов обороны и фланга;
- Командование фронтов.

30 июня 1941 г. был создан Государственный Комитет Оборона (ГКО) СССР, определены его государственный статус, характер, функции, состав. Особности его в том, что он был наделен неограниченными полномочиями, объединил государственные, партийные, общественные начала управления, стал чрезвычайным и авторитетным органом власти и управления, возглавил вертикали советского, партийного, всего гражданского управления сражавшегося государства. Возглавил ГКО Председатель СНК СССР, секретарь ЦК ВКП(б) И.В. Сталин, что означало высшую степень централизации управления, сосредоточения, совмещения его различных форм в руках одного должностного лица.

Были созданы и вспомогательные чрезвычайные органы. 24 июня 1941 г. появился Совет по эвакуации при ГКО. Дополнительно в октябре 1941 г. был образован Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности. В конце декабря 1941 г. вместо обоих названных органов создано Управление по делам эвакуации при СНК СССР, соответствующие управления в республиках, краях и областях.

Парадоксально, но факт – государственное управление и в экстремальной военной обстановке строилось, функционировало на основе планового принципа. Изменились методы планирования с учетом военных задач и условий, средства и организация мобилизации и использования ресурсов, методика расчета показателей, сроков и др., что обусловило новое качество планового управления народнохозяйственными процессами.

Изменена правовая основа функционирования карательных органов. Система органов военной юстиции перестроилась в начале войны в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий» от июля 1941 г. Трибуналы рассматривали все наиболее опасные деяния, вплоть до спекуляции и хулиганства. Дела слушались в закрытом процессе, рассматривались в предельно короткие сроки, приговоры не подлежали кассационному

обжалованию, исполнялись немедленно после вынесения. Исполнение смертных приговоров могли приостановить командующие армиями и округами, военные советы.

Централизованная система государственного управления, ее чрезвычайные органы опирались на профсоюзные, комсомольские, кооперативные и другие общественные организации.

4. 5 марта 1953 г. умер И. В. Сталин. Возглавив партийную, а позднее и государственную исполнительную власть, Н.С. Хрущев реализовывал на практике сталинский авторитарно-командный стиль управления.

В 1953–1964 гг. наблюдалась либерализация всей системы управления сверху донизу. Начав с ликвидации определения руководящей секретарской должности – «Генеральный», вновь избранный Первый секретарь ЦК КПСС постарался установить коллегиальную форму партийно-номенклатурной власти, ослабить ее военизированный характер, внедрить в политическую жизнь идею сменяемости кадров высшего руководства.

Место генерального «вождя» с окружением из специально подобранных кадров занял коллегиальный партийный орган – Президиум (Политбюро) ЦК КПСС (11 человек). В его состав стали входить лица, подобранные более или менее по принципу представительства важнейших подсистем и занимавшие ключевые посты в государстве: Первый секретарь (председатель), секретари ЦК КПСС, секретари ЦК союзных республик, Москвы и Ленинграда, председатели Верховного Совета СССР, Совета Министров, КГБ, министр обороны, руководитель госбезопасности и др.

Важнейшим руководящим органом оставался Секретариат ЦК (10-12 секретарей), опиравшийся на аппарат ЦК КПСС. Специализированные отделы (партийно-организационный, идеологический, оборонный, промышленный, сельскохозяйственный, мирового коммунистического движения и др.) курировали и направляли, контролировали государственные министерства и ведомства, подчас дублируя и подменяя их на практике.

Оба партийных органа возглавлял Первый секретарь ЦК, который через Политбюро и Секретариат давал политические указания законодательным, исполнительным и судебным учреждениям. Таким образом, начиная с 1958 г. Н.С. Хрущев стал совмещать две должности: Первого секретаря и главы правительства.

Регулярно созываемые съезды КПСС и избранный ими ЦК КПСС, состоящий из 225 чел., являлись, с одной стороны, высшими органами в партии, с другой – выполняли на практике в основном функцию передаточного звена в исполнительной партийной и государственной вертикали. Таким образом, Президиум (Политбюро) и Секретариат ЦК КПСС были высшими политическими органами власти и управления, в отличие от правительства, выполнявшего распорядительную функцию. Они опирались на широкую сеть краевых, областных, районных и городских комитетов партии, которые осуществляли контроль и распорядительные функции в отношении советских и хозяйственных учреждений. Секретари обкомов (крайкомов) КПСС на местах фактически отвечали

за регион перед ЦК КПСС. Эта система получила название «партократия», что означает абсолютную власть партии.

Высшим судебным органом оставался Верховный суд СССР.

Важнейшим направлением реформ стало совершенствование системы хозяйственного управления. В 1957 г. был осуществлен переход от управления экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры – Советы народного хозяйства (Совнархозы). В это же время в сельском хозяйстве проходило укрупнение колхозов, совхозов, управляемых через территориально-производственные органы. Развитие сельского хозяйства было приоритетным в системе первоочередных мер Хрущева начиная с его утверждения на посту Первого секретаря ЦК КПСС.

Н.С. Хрущев в первый период своего правления попытался внедрить в практику идею сменяемости кадров высшего руководства и устранить милитаризованный характер власти. Хрущев нанес удар по номенклатурной партийно-государственной элите – в Устав КПСС было внесено положение о регулярном обновлении кадров аппарата. Был объявлен запрет избираться в одни и те же органы более трех сроков с исключением для кандидатов, которых поддерживало не менее 75 % голосов.

5. Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый в литературе с именем Л. И. Брежнева, начался с конца 60-х гг. В социально-экономической сфере произошли этапные изменения, ставшие рубежом развития общества. В стране начались контрреформы по всему спектру политико-административного управления: в политике (смена концепции строительства коммунизма концепцией развитого социализма), в управлении (упразднение совнархозов и восстановление министерств), в партии (отмена принципа ротации кадров, разделения парткомов по отраслевому принципу), в гражданском обществе (преследование инакомыслящих).

Сущность политики Брежнева заключалась в сохранении достигнутых темпов производства и экстенсивном расширении производственных мощностей. В результате СССР фактически «проспал» информационную революцию – компьютеризацию.

Новое партийное руководство последовательно осуществило цикл политических контрреформ. На XXIII съезде КПСС в 1966 г. были отменены ограничения на занятие руководящих должностей в партийной иерархии, восстановлено название «генеральный секретарь ЦК КПСС». Позднее Брежнев совместил эту должность с постом Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Обороны.

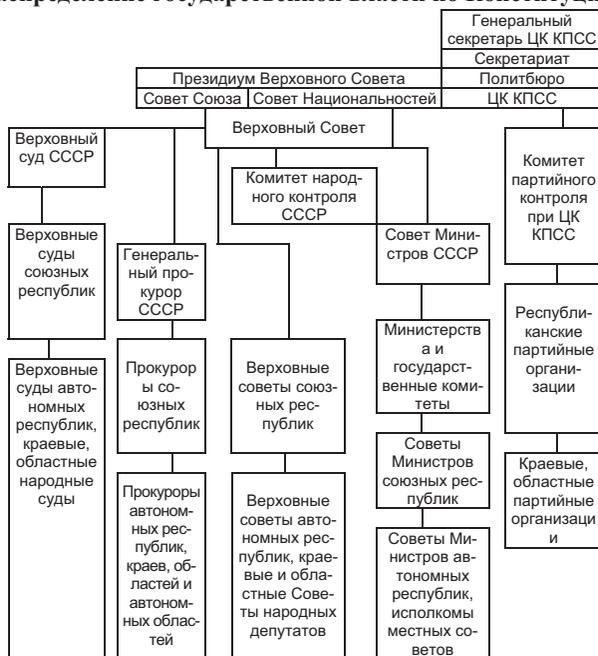
В управлении экономикой был восстановлен отраслевой принцип и устаревшая введенная Хрущевым совнархозовская территориальная система. Министерство занималось перспективным и годовым планированием развития соответствующей отрасли, утверждало штаты центрального управления, положения о главках, контролировало их деятельность.

С 1973г. стала формироваться обновленная система управления. Главные управления министерств ликвидировались, и устанавливалась трехзвенная схема управления: министерство – производственное объединение – предприятие.

В 1977 г. принята новая Конституция, ставшая преемницей предшествующих основных законов 1924 и 1936 гг. Главной отличительной особенностью этой Конституции являлось законодательное закрепление в 6-й статье руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, объявленной ведущей силой общества.

В Конституции законодательные функции закреплялись за Верховным Советом СССР, состоявшим из палаты Совета Союза и палаты Совета Национальностей. Он возглавлял всю стройную систему Советов сверху до низовых сельских и районных советов депутатов. Советы являлись органами общего руководства, а непосредственное управление осуществляли выборные исполнительные комитеты, которые непосредственно руководили хозяйственной, культурной жизнью, здравоохранением, образованием, органами МВД и т.д. При Верховном Совете был постоянно действующий орган – Президиум Верховного Совета СССР, который толковал законы, издавал указы, организовывал работу постоянных комиссий, ратифицировал мирные договоры.

Распределение государственной власти по Конституции 1977 г.



Высшим исполнительным органом управления и исполнительной власти являлось правительство – Совет Министров СССР, образуемый Верховным Со-

ветом нового очередного созыва. Центральными органами управления являлись министерства и государственные комитеты, опиравшиеся на свои структуры. Судебная система и прокуратура практически не изменились в сравнении с предшествующим периодом.

На основе Конституции был принят ряд законодательных актов, регулирующих власть на местах. Функции и полномочия местных Советов были существенно расширены. К их ведению были отнесены вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на данной территории.

Судебная система также была подконтрольной власти. Отсутствовал реальный механизм, обеспечивающий независимость судей от администрации, отсутствовала по-настоящему независимая адвокатура, и широкое распространение получило так называемое «телефонное право», т.е. согласовывание судебных решений с вышестоящими инстанциями и партийной номенклатурой.

В новую Конституцию были включены новые конституционные права: на жилище, на охрану здоровья, на пользование достижениями культуры, свободу творчества, участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов.

После смерти Брежнева 10 ноября 1982 г. на пленуме Ю. В. Андропов был избран Генеральным секретарем ЦК КПСС. Сразу после своего вступления в должность он начал сокращение личного аппарата генсека. Он провел умеренную и осторожную чистку и обновление кадров партийного и государственного аппаратов, включая органы безопасности. За пятнадцать месяцев его правления было смещено 18 министров СССР, переизбрано 37 первых секретарей обкомов, являвшихся политическими губернаторами на местах.

Смысл андроповской модели реформы управления заключался в том, чтобы сохраняя политические устои государства, постепенно вести дело к преобразованиям на основе экономических реформ, развития многоукладности экономики, введения рыночных отношений под бдительным контролем государства, пресекающим казнокрадство и коррупцию.

В марте 1984 г. умер Андропов, и новым генеральным секретарем ЦК КПСС был избран заведующий Общим отделом ЦК – К.У. Черненко. При нем возобновились практически все процессы, которые были характерны для последнего периода правления Л.И. Брежнева.

6. 11 марта 1985г. внеочередной Пленум ЦК КПСС избрал новым генеральным секретарем партии М.С. Горбачева. С его именем связаны социально-экономические и политические преобразования второй половины 80-х гг., вошедшие в историю как эпоха перестройки – за короткий промежуток времени грандиозные идеологические, политические, социальные и экономические перемены потрясли самую большую страну мира.

Начало преобразованиям структуры власти положила XIX Всесоюзная партийная конференция (28.06 – 01.07.1988г.), когда был поставлен вопрос о необходимости реформы политической системы советского общества, которая оставалась неизменной с середины 30-х гг.

Получив санкцию конференции на преобразования, М.С. Горбачев и его команда приступили к формированию новой двухуровневой представительной советской системы. Высшим органом власти становился Съезд народных депутатов из 2250 человек, избираемых на 5 лет на основе альтернативных выборов. 2/3 депутатов выбирались от населения по округам, 1/3 – от общественных организаций (комсомольских, партийных и т.д.). Съезд путем тайного голосования избирал из своего состава постоянно действующий парламент с законодательными и контрольными функциями – Верховный Совет, численностью от 450 до 540 человек.

Весной 1989 г. состоялись выборы народных депутатов, 25 мая 1989г. открылся первый Съезд, избравший Верховный Совет СССР во главе с М.С. Горбачевым. В мае 1990 г. аналогичную должность на уровне РСФСР занял Б.Н. Ельцин.

Весной 1990 г. была выдвинута новая цель политической реформы – построение правового государства. Она мыслилась условием перехода к рынку и к демократическому обществу. Решающим условием его введения стало формирование президентской системы власти и переход к многопартийности. Эту задачу решил III Съезд народных депутатов СССР (март 1990 г.), который избрал президентом СССР М.С. Горбачева и изъял из 6-й статьи действовавшей Конституции положение о КПСС как направляющей и руководящей силе общества.

На Съезде произошла стычка между Горбачевым и Ельциным, которая привела к открытой конфронтации по вопросам судьбы союза и социализма. Ельцин и его сторонники стремились к ликвидации контроля центра над РСФСР, вплоть до выхода из союза. В результате 12 июня 1990г. I Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», в которой провозглашалось верховенство законов РСФСР над Союзными.

Состоявшийся в июле 1990г. последний XXVIII съезд КПСС выявил полный раскол партийных рядов. 17 марта 1991г. Верховный Совет СССР организовал первый в истории страны референдум по вопросу о сохранении СССР. По итогам референдума 76,4 % населения высказалось за сохранение Союза. Но параллельно был одобрен проект введения в России поста президента. В результате, с одной стороны, позиция Горбачева вроде бы получила поддержку народа, а с другой, – Ельцин приобрел новые рычаги для управления в России.

В апреле – мае 1991г. В Ново-Огарево (подмосковной резиденции президента СССР) состоялись переговоры Горбачева с руководителями 9 союзных республик по вопросу о новом союзном договоре. Все участники переговоров поддержали идею создания обновленного Союза и подписания такого договора. Его проект предусматривал создание Союза Суверенных Государств (ССГ) как демократической федерации равноправных советских суверенных республик. Намечались перемены в структуре органов власти и управления, принятие новой Конституции, изменение избирательной системы. Подписание договора было назначено на 20 августа 1991г.

12 июня 1991 г. прошли выборы президента РСФСР, в ходе которых победил Ельцин и в результате обрел полную политическую независимость от центра.

19 августа 1991 г. было объявлено о создании «в виду болезни Горбачева и невозможности исполнения им своих обязанностей президента» Государственного комитета по чрезвычайному положению – ГКЧП, в который вошли вице-президент Г.И. Янаев, премьер-министр В.С. Павлов, председатель КГБ В.А. Крючков и еще несколько министров правительства СССР. От имени ГКЧП был издан ряд указов, в которых говорилось о необходимости защиты Конституции и союзного государства от экстремистских сил. В поддержку своей позиции ГКЧП ввел в Москву войска. В ответ президент РСФСР Ельцин объявил создание ГКЧП незаконным, а его указы преступными деяниями. Объявлялось о переходе в ведение российского президента всех расположенных на территории республики общесоюзных органов исполнительной власти.

22 августа члены ГКЧП были арестованы. Одним из указов Ельцина прекращалась деятельность КПСС. 23 августа был положен конец ее существованию как правящей государственной структуры.

События 19–22 августа приблизили распад Советского Союза. В конце августа заявила о создании самостоятельного государства Украина, а затем и другие республики. В декабре 1991г. в Беловежской пуще состоялось совещание руководителей трех суверенных государств – России (Б.Н. Ельцин), Украины (Л.М. Кравчук) и Белоруссии (С.С. Шушкевич). 8 декабря они заявили о прекращении действия союзного договора 1922г. и об окончании деятельности государственных структур бывшего Союза. Тогда же была достигнута договоренность о создании Содружества Независимых Государств – СНГ (вошло 11 республик). СССР перестал существовать. РСФСР была переименована в Россию. 25 декабря 1991г. М.С. Горбачев сложил с себя полномочия президента СССР.

Перестройка, задуманная и осуществленная частью партийно-государственных лидеров закончилась. Ее главным итогом стали распад многонационального государства и завершение советского периода в истории Отечества. В бывших республиках СССР образовались и действовали президентские республики, каждая из которых самостоятельно искала пути выхода из кризиса.

Тема 9. Государственное управление и местное самоуправление в современной России

1. Создание правовых основ новой российской государственности.
2. Становление системы органов государственного управления.
3. Преобразование органов местного управления и поиск новых форм самоуправления.

1. Правовая основа Российской государственности в конце 1991 – начале 1992 гг. была противоречивой. Она базировалась на законах, унаследованных от СССР, и законах РСФСР как составной части союза.

В одном государстве сосуществовали и противостояли друг другу два несовместимых начала: *новое* – президентская власть, федерализм, принцип разделения и взаимного ограничения властей, и *старое* – строгая иерархия системы советов с ее монополией на властные функции и коллективной ответственностью за принимаемые решения.

Законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия отдельных поправок к Конституции РСФСР, законов, деклараций. Многие поправки к Конституции и другие законодательные акты принимались в острой борьбе двух политических сил: реформаторов и контрреформаторов, которые в течение 1992-1993 гг. все более поляризовались.

Очередной этап обострения отношений Президента РФ и Верховного Совета относится к марту 1993г., когда Ельцин Б.Н. подписал указ «Об особом порядке управления страной до окончания кризиса власти», когда отменялись некоторые статьи Конституции 1977г.

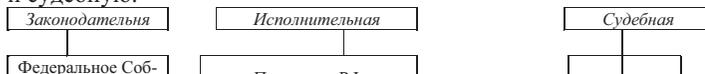
20 сентября 1993г. Ельцин Б.Н. подписал указ «О поэтапной конституционной реформе в РФ», суть которого сводилась к следующему:

1. Прервать распорядительную, законодательную и контрольную функции Съезда народных депутатов и Верховного Совета;
2. До принятия новой Конституции и до начала работы нового Парламента, избранного на основе нового избирательного закона, руководствоваться указами Президента и постановлениями правительства.
3. Выборы в новый Парламент назначить на 12 декабря 1993г.
4. Приостановить деятельность Конституционного суда.

В ночь на 23 сентября 1993г. Чрезвычайный X съезд народных депутатов принял постановление, объявившее действия Ельцина «государственным переворотом», отстранил его от должности и избрал и.о. Президента А.В. Руцкого (вице-президент). Ельцин объявил оппозиции ультиматум – покинуть Белый дом до 4 октября. Противостояние ветвей государственной власти достигло апогея 3-4 октября 1993г. и приобрело вооруженный характер. Эти события стали катализатором формирования новой системы власти и создания новой Конституции.

Указом от 9 октября 1993г. были прекращены полномочия Советов. 12 декабря 1993г. состоялись выборы в двухпалатное Федеральное собрание – Совет Федерации и Государственную думу. Одновременно проводился референдум по проекту новой Конституции. За проект новой Конституции проголосовала большая часть избирателей, пришедших на выборы. Принятие новой Конституции и выборы в декабре 1993г. позволили заложить правовые основы новой российской государственности.

Государственная власть в РФ, как записано в Конституции РФ 1993г., осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.



зидент РФ В.В. Путин Указом от 13 мая 2000г. №849 преобразовал институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В соответствии с этим указом в России были созданы 7 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский (вскоре переименованный в Южный), Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный.

В настоящее время действуют 8 полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах:

- Уральском федеральном округе (г. Екатеринбург) Винниченко Николай Александрович;
- Дальневосточном федеральном округе (г. Хабаровск) Ишаев Виктор Иванович;
- Северо-Западном федеральном округе (г. Санкт-Петербург) Клебанов Илья Иосифович;
- Центральном федеральном округе (г. Москва) Полтавченко Георгий Сергеевич;
- Приволжском федеральном округе (г. Нижний Новгород) Рапота Григорий Алексеевич;
- Сибирском федеральном округе (г. Новосибирск) Толоконский Виктор Александрович;
- Южном федеральном округе (г. Ростов-на-Дону) Устинов Владимир Васильевич;
- Северо-Кавказском федеральном округе – Заместитель Председателя Правительства РФ Хлопонин Александр Геннадиевич.

С 1 марта 2008 года, после объединения регионов, субъектов федерации в России — 83 (в 1993 году, когда была принята ныне действующая Конституция, их было 89).

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является **Федеральное Собрание** (Парламент РФ), которое состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого из субъектов федерации – руководители законодательной и исполнительной власти.

В Совет Федерации в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции РФ входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

8 августа 2000 года вступил в силу Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». В состав палаты входили представители, избранные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенные высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ).

С 1 января 2011 года с учетом изменений порядка формирования Совета Федерации, внесенными Федеральным законом от 14 февраля 2009 года № 21-

ФЗ, кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин РФ, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Правовой статус Государственной думы определён в пятой главе Конституции РФ.

Государственная дума состоит из 450 депутатов. Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (причём одно и то же лицо не может быть одновременно депутатом Государственной думы и членом Совета Федерации). С 2007 года депутаты Государственной думы избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам). Проходной барьер составляет 7 %. С 2016 года барьер вновь будет составлять 5 %.

Срок полномочий 2 - 5 созывов Государственной думы - четыре года. Начиная с 6 созыва, депутатов избирают сроком на пять лет.

12 декабря 1993г. состоялись выборы в I Государственную думу, 17 декабря 1995г. – во II Госдуму, 19 декабря 1999г. в III Госдуму, 7 декабря 2003г. в IV Госдуму, 2 декабря 2007 г. в V Госдуму, 6 декабря 2011 г. в Госдуму VI созыва.

Исполнительную власть непосредственно осуществляет Правительство РФ. Оно состоит из председателя Правительства, его заместителей и ряда федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы и организует его работу, временно исполняет обязанности Президента РФ, когда тот не в состоянии их выполнять.

Председателями Правительства РФ были: В.С. Черномырдин (с декабря 1992 г. по март 1998 г.), С.В. Кириенко (апрель – август 1998 г.), Е.М. Примаков (с сентября 1998 г. по май 1999 г.), С.В. Степашин (май – август 1999 г.), В.В. Путин (август 1999г. – май 2000г.), М.М. Касьянов (май 2000г. – февраль 2004г.), М.Е.Фрадков (5 марта 2004г. по 12 сентября 2007г.), Зубков В.А. (14 сентября 2007 – 7 мая 2008г.), В.В. Путин (8 мая 2008 – 7 мая 2012г.), Д.А. Медведев (с 8 мая 2012г.)

В систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, иные федеральные органы исполнительной власти.

Судебная власть так же, как и две другие власти – законодательная и исполнительная, является самостоятельной и независимой. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону, несменяемы и неприкосновенны. Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Судебная власть в Российской Федерации как одна из опор государства представляет собой согласно Конституции РФ 1993 г. соединение трех структур: Конституционного суда Российской Федерации и не связанных с ним конституционных судов отдельных республик в составе РФ; Высшего арбитражного суда и системы арбитражных судов; Верховного суда и системы общих судов.

К системе государственной власти и управления относится и осуществление всех трех ветвей власти (законодательной или представительной, исполнительной и судебной) на уровне субъектов Федерации.

3. Первым практическим шагом реформирования местного управления, внедрения нового для современной России (но давно распространенного в цивилизованных странах) подхода к нему как к местному самоуправлению стали принятие 9 апреля 1990 г. и реализация закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

С реформой 24 мая 1991 г. на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «местная администрация». Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» включил местную администрацию в систему местного самоуправления и называет ее представительным органом власти без слова «государственный» (ст. 1, ч.1).

Дальнейшее становление и развитие местного самоуправления потребовало разработки, принятия и реализации других законов. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят Госдумой 12 августа 1995 г. (с 6 октября 2003г. Федеральный закон РФ N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

Как записано в Законе, «местное самоуправление является признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельностью населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций (ст. 2).

Местное самоуправление, как записано в Федеральном законе, осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Для организации и обеспечения эффективной деятельности местного самоуправления важное значение имеет то, что Федеральный закон дает четкий ответ на ряд весьма существенных вопросов. В частности, Закон определяет, что *муниципальное образование* – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная данным Законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

К органам местного самоуправления относятся выборные органы; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых населением, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с Федеральными законами субъекта РФ. Его численный состав определяется уставом муниципального образования.

Глава муниципального образования согласно закону избирается гражданами, проживающими на данной территории, или представительным органом местного самоуправления из своего состава. Важно также, что закон определяет структуру местного самоуправления. Она охватывает представительный орган, главу муниципального образования, иные коллегиальные органы местного самоуправления, а также институты прямого волеизъявления граждан: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народную правотворческую инициативу, обращения граждан в органы местного самоуправления. Каждому из этих институтов в Законе посвящена отдельная статья.

По-новому в законе определяется такая форма местного самоуправления, как *территориальное общественное самоуправление* (ТОС). Согласно ему, это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования, в частности на территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях (ст. 27). Население осуществляет свои инициативы либо непосредственно, либо через создаваемые им органы ТОС, которые в соответствии с уставами муниципального образования могут быть юридическими лицами.

Местное самоуправление призвано решать «*вопросы местного значения*». Их перечень в законе довольно внушителен – он занимает 30 пунктов ст.6. Определены в законе и *финансово-экономические основы местного самоуправления*. К ним отнесены муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения, муниципального образования.

2. Учебно-методические материалы по самостоятельной работе студента

Тема	Вопросы
Тема 1. Теоретические и концептуальные проблемы истории государственного управления в России	<ol style="list-style-type: none"> 1. Образование Древнерусского государства. 2. Теории возникновения и развития государства. 3. Начальные этапы складывания системы государственного управления. 4. Русская правда.
Тема 2. Управление государством на Руси в период раннефеодальной монархии и феодальной раздробленности (IX - XV вв.).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Особенности государственного управления в условиях раздробленности. 2. Древнерусские княжества и земли: специфика политической организации. 3. Древняя Русь в системе управления монгольской империи 4. Московское княжество: начало возвышения. 5. Местные органы управления в XIV-XV вв. 6. Государственная деятельность Ивана III.
Тема 3. Становление российской государственности в XVI веке.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Высшие органы управления централизованного государства: Боярская дума и Земский собор. 2. Приказы как центральные органы управления. 3. Местные учреждения. 4. Государственные учреждения в годы опричнины.
Тема 4. Государственное и региональное управление в России в XVII веке.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Соборное уложение 1649г. 2. Зарождение институтов абсолютизма в системе государственного управления. 3. Земские соборы в XVII веке. 4. Приказная система управления в XVII веке. 5. Чины государственной службы в XVII веке. 6. Местное самоуправление и административное деление в XVII в.
Тема 5. Эволюция российской государственности и национальной модели государственного управления в XVIII веке.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание Сената в 1711 году. 2. Реформа местного управления. 3. Реформа центрального управления – создание коллегий. 4. Новая система государственной службы – «Табель о рангах». 5. Идеология «просвещенного абсолютизма». 6. Реформа Сената 1763г. 7. Деятельность Комиссии по составлению нового Уложения 1767-1768гг. 8. Губернская реформа 1775г. 9. Жалованная грамота дворянству. 10. Организация городского самоуправления. <p>Реформы Павла I.</p>

<p>Тема 6. Развитие и реформирование государственной системы в XIX веке.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формирование министерств в 1802 г. 2. Сенат как высший судебный орган. 3. Реакционные реформы Александра I. 4. Механизм местного управления в первой половине XIX века. 5. Система подготовки кадров государственного управления в первой половине XIX века. 6. Земства, механизм управления земствами. 7. Система государственного управления во второй половине XIX века. 8. Проект «Конституции» Лорис-Меликова
<p>Тема 7. Кризис государственной власти и управления в 1900-1920 гг.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Социально-политический строй России на рубеже XX века. 2. Реформа исполнительной власти. 3. Реформа Государственного совета. 4. Создание и деятельность I Государственной думы. 5. Деятельность Государственной думы II, III и IV созыва. 6. Февральская революция и крушение монархии. 7. Временное правительство и его деятельность. 8. Создание СНК и его первые мероприятия.
<p>Тема 8. Особенности советской государственности и командно-административной системы управления в 1922-1991 гг.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Первая советская Конституция. 2. Образование СССР. 3. Разработка и принятие Конституции СССР 1937г. 4. Особенности системы государственного управления в годы Великой Отечественной войны. 5. Реорганизация органов исполнительной власти в послевоенный период. 6. Реформы системы государственного управления в 50-60-х гг. XX века. 7. Конституция СССР 1977г. 8. Модернизация управленческого аппарата в период перестройки. 9. Создание парламентской системы в СССР. 10. Появление поста Президента СССР. 11. Августовский путч 1991г. и устранение КПСС из системы управления.
<p>Тема 9. Государственное управление и местное самоуправление в современной России</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конституция России 1993г. 2. Преобразование органов местного самоуправления.

Литература

а) основная литература

1. История государственного управления в России: Учебник / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. — М.: РАГС, 2004. — 400с.
2. Курс лекций по дисциплине «История государственного управления в России» для студентов очной и заочной формы обучения по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление». [сост. Н.Е. Продиблох] — Майкоп: МГТУ, 2004. — 110с.

б) дополнительная литература

1. Омельченко Н.А. История государственного управления в России [Электронный ресурс] : электрон. учебник / Н.А. Омельченко. - М.: КНОРУС: Проспект, 2009.
2. История государственного управления в России : учебник для студентов вузов / под общ. ред. В.Г. Игнатова. - Ростов н/Д : Феникс, 2005. - 640 с.

3. Материалы для контроля усвоения знаний

Тесты для текущего контроля

1. Название боярского правительства, пришедшего к власти после низвержения царя Василия Шуйского:

- а) Совет всея земли
- б) Семибоярщина
- в) Избранная рада
- г) Ближняя дума

2. Народное собрание в древней и средневековой Руси для обсуждения и решения важных общих дел:

- а) дума
- б) собор
- в) вече
- г) форум

3. Законодательные функции в Новгородской феодальной республике в XII – XIV веках осуществлял (и):

- а) архиепископ
- б) вече
- в) князь
- г) посадник
- д) Совет господ
- е) Тысяцкий

4. Разрядный приказ ведал:

- а) распределением земельных пожалований
- б) формированием вооруженных сил, делами по личному составу государственного аппарата
- в) определением сроков наказаний за государственные преступления
- г) вопросами вооружения армии

5. В царствование Александра II возникли учреждения:

- а) V отделение С.Е.И.В.К.
- б) Главный комитет по крестьянскому делу
- в) Редакционные комиссии
- г) Совет министров
- д) Негласный комитет

6. Черты «регулярного государства» Петра I:

- а) регулярный созыв представительных учреждений
- б) регламентацию всех сторон государственной жизни
- в) регулярное издание указов
- г) создание регулярной армии

7. События, произошедшие в период царствования Александра III:

- а) завершение кодификации законов
- б) обнародование манифеста «О незыблемости самодержавия»
- в) утверждение «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»
- г) законодательное закрепление права крестьян на выход из общины

8. Основные преобразования по губернской реформе Екатерины II:

- а) функции ряда коллегий передавались на места
- б) Юстиц-коллегия проводила реформу местных судов
- в) губернаторы назначались по согласованию с дворянским
- г) реформировалась система местных судов, в том числе с
- д) создавался Приказ общественного призрения
- е) образовывалось правительство губернии – губернское правление

9. Во «Введении к уложению государственных законов» в начале XIX в. М.М.Сперанский предлагал:

- а) созыв Земского собора
- б) создание Государственного Совета
- в) учреждение Секретного комитета по крестьянскому делу
- г) преобразование Сената в законодательное учреждение
- д) создание Государственной Думы и местных дум
- е) преобразование государственного управления на принципе разделения властей
- ж) дальнейшее реформирование министерств

10. Состояние государственного управления при Николае I:

- а) усилилось личное участие императора в управлении
- б) судебная власть принадлежала III Отделению С.Е.И.В.К.
- в) была проделана работа по сбору, классификации и изданию законов Российской империи
- г) Учреждено Министерство государственных имуществ и проведена реформа государственных крестьян

11. Губернская реформа 1775 г.:

- а) укрупнила губернии
- б) усилила централизм в местном управлении
- в) образовала губернские правления
- г) реализовала на губернском уровне принцип разделения властей
- д) создала дворянское самоуправление
- е) учредила палату уголовных дел и палату гражданских дел
- ж) развивала «службы по выборам»

12. Фамилия высшего сановников Российской империи периода царствования Александра I, ставшего автором плана государственных преобразований:

- а) Новосильцев

- б) Столыпин
- в) Сперанский
- г) Витте

13. Контрреформы, носившие дворянско-крепостнический характер, во второй половине XIXв. осуществил:

- а) Александр I;
- б) Александр II;
- в) Александр III.

14. В Манифесте 17 октября 1905 года было обещано:

- а) принять Конституцию России;
- б) создать законодательную Государственную думу;
- в) установить в России демократическое общество.

15. Верховным органом власти в октябре 1917г. объявлялся:

- а) Всероссийский съезд Советов;
- б) всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК);
- в) Совет народных комиссаров (СНК).

16. По Конституции СССР 1924г. высшим исполнительным и распорядительным органом власти объявлялся:

- а) ЦИК СССР;
- б) Всесоюзный съезд Советов;
- в) СНК СССР.

17. По Конституции СССР 1936г. высшим органом власти был:

- а) Президиум Верховного Совета;
- б) Верховный Совет СССР;
- в) СНК СССР.

18. В настоящее время Президентом РФ является:

- а) В.В. Путин;
- б) Д.А. Медведев;
- в) А.Г. Хлопонин.

19. В настоящее время Председателем Правительства РФ является:

- а) В.В. Путин;
- б) Д.А. Медведев;
- в) А.Г. Хлопонин.

20. СССР как государство был ликвидирован решением:

- а) Прибалтийских республик о выходе из состава СССР;
- б) М.С.Горбачева о снятии с себя полномочий Верховного Главнокомандующего;
- в) Беловежской тройки (Ельцин, Кравчук, Шушкевич).

21. Суверенитет России провозглашен 12 июня ... года:

а) 1990;

б) 1991;

в) 1993.

Ответы.

1. – б

2. – в

3. – б,д

4. – б

5. – б,в,г

6. – б,г

7. – б,в

8. – а,г,д,е

9. – д,е,ж

10. – а,в,г

11. – в,г,ж

12. – в

13. – в

14. – б

15. – а

16. – а

17. – б

18. – а

19. – б

20. – в

21. – а

Вопросы к экзамену для проведения промежуточной аттестации

1. Понятие управления и государственного управления. Признаки и черты государственного управления. Характерные особенности управления в России.
2. Понятие муниципального самоуправления. Происхождение понятия. Особенности появления в России.
3. Этапы развития государственного управления и муниципального самоуправления в России.
4. Князь и княжеское управление в Киевской Руси. Возникновение Киевской Руси. Княжеские дружина и совет.
5. Особенности управления в древнерусских княжествах XI—XV вв. Особенности управления в Новгородской земле.
6. «Русская Правда» как свод древнерусского права XI—XIII вв.
7. Управление на Руси в период ордынского владычества. Феодалная раздробленность.
8. Опричнина Ивана Грозного как система кризисного управления в России XVI века.
9. Кризис российской государственности в период Смуты начала XVII века.
10. Органы государственного управления в XVI—XVII вв. «Казна», «дворец». Приказы: их функции и структура.
11. Судебник 1550 г. – основное содержание.
12. Создание приказов как начальный этап централизации государственного аппарата.
13. Система государственных учреждений в России по «Соборному уложению» 1649 года.
14. Реформы Петра I. Губернская реформа. Сенат. Коллегии: их функции и структура. Синод. Табель о рангах.
15. Нестабильность высших и центральных государственных учреждений в период дворцовых переворотов.
16. Губернская реформа 1775г. и ее роль в укреплении местного самоуправления.
17. «Жалованная грамота дворянству» и ее значение для формирования дворянского самоуправления.
18. «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» и развитие городского сословного самоуправления.
19. Царствование Павла I: перемены в государственном управлении.
20. Предпосылки и проведение крестьянской реформы 1861 г.
21. Формирование сословного самоуправления: земская и городская реформы. Судебная реформа 1864 г.
22. Контрреформы 1880-х – 1890-х годов: основное содержание.
23. Изменения в государственном управлении в 1905-1906 гг. Государственная дума и самодержавие.
24. Государственное управление в 1900-1920 гг. Изменения государственной системы в условиях переходного периода.

25. Становление государственного управления на основе Конституции СССР и новой Конституции РСФСР.

26. Деформация государственного аппарата в 30-е гг. Конституция СССР 1936г.

27. Развитие и реформирование государственной власти и системы управления во второй половине 50-х – середине 60-х гг.

28. Эволюция и стагнация системы государственного управления в СССР в 60-х – 70-х гг.

29. Революция М.С. Горбачева. Экономические реформы 80-х гг.

30. Модернизация управленческого аппарата в период перестройки (1985 – 1991гг.) Начало процесса формирования многопартийной системы.

31. Создание правовых основ новой российской государственности.

32. Становление системы органов государственного управления.

33. Преобразование органов местного управления и поиск новых форм самоуправления.

Контрольные задания для студентов ЗФО

Вариант 1.

1. Возникновение государственности у восточных славян.
2. Реформы Петра I в сфере государственного управления и их последствия.
3. Структура и законодательная деятельность Временного правительства (март - октябрь 1917 г.).

Вариант №2

1. Система государственной власти и управления Киевской Руси.
2. Сущность политики «просвещенного абсолютизма» в России.
3. Становление советской системы государственного управления в октябре 1917 - июне 1918 гг.

Вариант №3

1. «Русская правда» - законодательство Древнерусского государства.
2. Реорганизация государственного управления в царствование Екатерины II.
3. Перестройка государственного аппарата в годы Гражданской войны. Сущность политики «военного коммунизма».

Вариант №4

1. Особенности государственного управления в период феодальной раздробленности и монголо-татарского ига.
2. Высшие органы государственной власти в дореформенной России (1801 - 1860 гг.).
3. Государственное управление в период НЭПа. Образование СССР.

Вариант №5

1. Особенности государственного управления Великого Новгорода.
2. Содержание и значение плана государственного преобразования М.М. Сперанского.
3. Формирование режима личной власти Сталина. Роль партийных и репрессивных органов государства.

Вариант №6

1. Власть и управление в Московском государстве второй половины XV - начала XVI вв.
2. Великие реформы 1860 - 70-х гг. — причины и общая характеристика.
3. Особенности государственного управления в период Великой Отечественной войны.

Вариант №7

1. Реформы центрального и местного управления в России середины XVI века.
2. Судебная реформа 1864 года и организация судопроизводства в России.
3. Хрущевская «оттепель». Изменение механизма осуществления власти.

Вариант №8

1. Опричнина как система кризисного управления в России XVI века.
2. Земская и городская реформы второй половины XIX века.
3. Государственное управление в период «застоя».

Вариант №9

1. Кризис российской государственности в период Смуты начала XVII века.
2. Формирование и деятельность Государственной думы (I - IV Гос. думы).
3. Реформирование системы государственного управления в годы «перестройки».

Вариант №10

1. Система государственных учреждений в России по «Соборному уложению» 1649 года.
2. Контрреформы 1880-х – 1890-х гг: основное содержание.
3. Конституция 1993 г. и эволюция системы государственного управления РФ в последующие годы.

Тесты по контролю остаточных знаний по дисциплине «История государственного управления в России»

1. В структуре вечевого управления Великого Новгорода XII-XIII вв. имелись:

- а) посадник
- б) наместник
- в) воевода
- г) тысяцкий
- д) земский староста
- е) уличанский староста
- ж) княжеский совет
- з) Совет господ

2. Форма взаимоотношений русских княжеств и Золотой Орды в XIII-XV вв.

- а) только экономическая зависимость княжеств от ордынских ханов
- б) вассальная зависимость русских княжеств от Золотой Орды
- в) равноправные партнеры в международных отношениях

г) в русские княжества были назначены ордынские наместники в качестве главных правителей

3. Название центральных государственных учреждений в России XVI – начала XVIII вв., ведавших отраслями государственного управления или отдельными регионами страны:

- а) коллегии
- б) ведомства
- в) министерства
- г) приказы

4. Формы государственности, существовавшие в Древней Руси (IX–XIII вв.):

- а) конституционная монархия
- б) раннефеодальная монархия
- в) самодержавная монархия
- г) сословно-представительная монархия
- д) феодальная республика

5 В Боярскую думу в конце XV – начале XVI вв. входили:

- а) бояре
- б) окольничьи
- в) тиуны
- г) праветчики
- д) думные дьяки

6. Орган государственного управления Российской империи, осуществлявший контроль за службой чиновников в петровское время:

- а) Ближняя дума
- б) Государственный Совет
- в) Сенат
- г) Тайная канцелярия

7. Название административно-территориальных единиц, на которые делились губернии, начиная с 1775 года:

- а) волости
- б) станы
- в) уезды
- г) провинции

8. Документ, изданный Петром I, определявший порядок прохождения службы чиновниками:

- а) Генеральный регламент
- б) Соборное уложение
- в) Табель о рангах
- г) Устав воинский

9. Высший орган государственной власти в России с 3 марта по 25 октября 1917 года:

- а) Временный комитет Государственной думы
- б) Временное правительство
- в) Государственный совет
- г) Временное рабоче-крестьянское правительство

10. Функции Верховного тайного совета:

- а) обеспечение дипломатической деятельности
- б) расследование важнейших государственных преступлений
- в) сосредоточение всех функций высшего государственного управления
- г) законосовещательная деятельность при императоре

11. Судебная реформа 1864 г.:

- а) вводила равенство всех граждан перед законом
- б) отменяла сословность судопроизводства
- в) создавала особые суды для чиновников
- г) упраздняла Сенат
- д) вводила институт присяжных поверенных (адвокатуры)
- е) утверждала Верховный суд в качестве высшего судебного органа
- ж) отделяла суды от администрации

12. Наименование центральных учреждений в России, ведавших отдельными отраслями государственного управления, пришедших в XVIII веке на смену приказам:

- а) департаменты
- б) ведомства
- в) коллегии
- г) министерства

13. Представительные распорядительные органы в городах, введенные в России реформой 1870 года:

- а) земские собрания
- б) магистраты
- в) городские управы
- г) городские думы

14. Вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти в XVIII веке в была сосредоточена в руках:

- а) Императора
- б) Государственного Совета
- в) Правительствующего Сената
- г) Святейшего правительствующего Синода

15. Высший законосовещательный орган Российской империи в XIX веке:

- а) Непременный совет
- б) Верховный тайный совет
- в) Сенат
- г) Государственный совет

16. Реформы государственного управления Александра I таковы:

- а) утверждение Государственного Совета
- б) дарование Конституции Царству Польскому
- в) создание Комитета министров
- г) создание Совета при Высочайшем Дворе
- д) создание министерской системы управления
- е) создание Государственной Думы

17. Название высшего правительственного органа в России в 1726–1730 годах:

- а) Канцелярия при Высочайшем дворе
- б) Верховный тайный совет
- в) Синод
- г) С.Е.И.В.К.

18. Жалованная грамота городам 1785 г. вводила:

- а) выборность городничего
- б) Городскую общую думу
- в) более мягкий порядок взимания налогов с городов
- г) помилование для осужденных жителей городов

19. Название основной административно-территориальной единицы в Российской империи с 1708 года:

- а) провинция
- б) уезд
- в) волость
- г) губерния

20. Основные результаты реконструкции государственного строя после Манифеста 17 октября 1905г:

- а) в России появился парламент
- б) Россия стала дуалистической монархией
- в) Государственный Совет был упразднен
- г) Государственный Совет был реорганизован
- д) Был создан Совет Министров
- е) Был реорганизован Совет Министров
- ж) Государственная Дума стала однопалатным парламентом

21. Исполнительные органы городского самоуправления во II половине XIX столетия:

- а) земские собрания
- б) магистраты
- в) городские управы
- г) городские думы

22. Выборные органы местного самоуправления в России в губерниях и уездах, введенные реформой 1864 года:

- а) ландраты
- б) земства
- в) думы
- г) магистраты

23. Орган высшего военного управления, осуществлявший в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 годов стратегическое руководство Советскими Вооруженными Силами:

- а) Ставка Верховного главнокомандования
- б) Государственный комитет обороны
- в) Главное политическое управление
- г) Президиум ЦК ВКП(б)

24. Дата принятия Декларации о суверенитете России:

- а) 25 октября 1917 года;
- б) 10 мая 1918 года;
- в) 12 июня 1990 года;
- г) 12 декабря 1993 года.

25. Фамилия руководителя КПСС и Советского государства, избранного Генеральным секретарем ЦК КПСС и Председателем Президиума Верховного Совета СССР после смерти Л.И. Брежнева:

- а) Горбачев
- б) Черненко
- в) Андропов
- г) Примаков

26. Название высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти СССР с 1923 по 1946 год:

- а) Совет труда и обороны
- б) КГБ СССР
- в) Всероссийский центральный исполнительный комитет
- г) Совет народных комиссаров СССР

27. Конституция 1936 г.:

- а) устанавливала всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании
- б) сохраняла неравенство избирательных прав рабочих и крестьян
- в) лишала избирательных прав выходцев из помещичьей и буржуазной среды
- г) устанавливала преимущества для членов партии

28. Высший чрезвычайный орган Советского государства в 1918-1920-х годах:

- а) Совнарком
- б) ВЧК
- в) Совет труда и обороны
- г) Реввоенсовет

29. Пост Президента СССР был учрежден в:

- а) 1985 г.
- б) 1990 г.
- в) 1991 г.
- г) 1989 г.

30. Согласно Конституции РСФСР 1918г. правительство страны носило название:

- а) Всероссийский съезд Советов;
- б) всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК);
- в) Совет народных комиссаров (СНК).

31. Первым Президентом России стал:

- а) Б.Н.Ельцин;
- б) М.С. Горбачев;
- в) Н.И. Рыжков.

32. По Конституции СССР 1924г. высшим органом власти был:

- а) ЦИК СССР;
- б) Всесоюзный съезд Советов;
- в) Президиум ЦИК.

33. По Конституции СССР 1936г. высшим исполнительным и распорядительным органом власти объявлялся:

- а) Президиум Верховного Совета;
- б) Верховный Совет СССР;
- в) СНК СССР.

34. По Конституции СССР 1977г. высшим исполнительным органом власти объявлялся:

- а) Президиум Верховного Совета;
- б) Верховный Совет СССР;
- в) Совет Министров СССР.

35. Высшая законодательная власть в современной России принадлежит:

- а) Федеральному собранию;
- б) Государственной думе;
- в) Совету Федерации.

36. В структуре федеральной власти России вторым по значимости после президентского является пост:

- а) Председателя Совета Федерации;
- б) главы Администрации Президента;
- в) Председателя Государственной думы;
- г) Председателя Правительства.

37. Федеральное собрание России согласно Конституции включает в себя:

- а) Совет национальностей и Совет Федерации;
- б) Совет Федерации и Государственную думу;
- в) Государственную думу и Палату представителей.

38. Срок полномочий Президента РФ в соответствии с Законом РФ от 30 декабря 2008г. составляет:

- а) 4 года;
- б) 5 лет;
- в) 6 лет.

Ответы

1. – а,б,г,е,з	14. – а	27. – а
2. – б	15. – г	28. – в
3. – г	16. – а,б,в,д	29. – б
4. – б	17. – б	30. – в
5. – а,б,д	18. – б	31. – а
6. – в	19. – г	32. – б
7. – в	20. – а,г,е	33. – в
8. – в	21. – в	34. – в
9. – б	22. – б	35. – а
10. – в	23. – а	36. – г
11. – а,б,д,ж	24. – в	37. – б
12. – в	25. – в	38. – в
13. – г	26. – г	

Подписано в печать 05.05.14.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Заказ № 1665.23. Тираж 100.

Отпечатано в типографии ИП Пермяков С.А.
426034, г. Ижевск, ул. Коммунаров, 244.