

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского»  
Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) в г. Ялта**

**Наталья Дмитриевна Борщик**

**РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ 1721 – 1917 гг.:**

**КУРС ЛЕКЦИЙ**

**Учебное пособие**

**Ялта 2019**

**УДК 342.25 (091)**  
**ББК 63.3 (2)513-33**

Рекомендовано к изданию Учебным советом Гуманитарно-педагогической академии (филиал) ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» в г. Ялта. Протокол № 6 от 22 января 2019 г.

**Рецензенты:**

Кондратюк Григорий Николаевич – доктор исторических наук, профессор кафедры истории Крымского инженерно-педагогического университета, г. Симферополь;

Хлевов Александр Анатольевич – кандидат исторических наук, доктор философских наук, профессор кафедры документоведения и архивоведения исторического факультета Таврической академии (структурное подразделение) ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского», г. Симферополь.

**Б 76** Борщик Н.Д. Российская империя 1721 – 1917 гг.: курс лекций. – Ялта, 2018. – 110 с.

Настоящее учебное пособие содержит комплекс материалов для проведения лекционных и практических занятий, справочные материалы, вопросы для самоконтроля обучающихся и пр. В их основе лежат авторские разработки, часть из которых использовалась в качестве заданий для коллоквиумов, эссе, рефератов и др. творческих работ в рамках преподавания курса «Исторический опыт государственного и местного управления в России», разработанного для обучающихся очной и заочной форм обучения направления подготовки 46.03.01 История, квалификация выпускника «бакалавр».

© Борщик Н.Д.  
Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) в г. Ялта  
ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет  
им. В.И. Вернадского», 2019

## ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей задачей высших органов государственной власти и государственного управления в России является укрепление и развитие современного российского федерализма, основанного на конституционных отношениях центра и субъектов федерации. В связи с этим особенно важным становится изучение истории государственного управления в дореволюционной, Советской и современной России. Актуальность рассмотрения названных проблем и их взаимосвязь объясняются тем, что современные проблемы государственного строительства во многом являются следствием процессов, развивавшихся как в Российской империи, так и в Советской России.

Обширная по территории, многонациональная, многоконфессиональная Россия сформировалась задолго до 1917 г., разрушалась, восстанавливалась в виде СССР и вновь разрушалась, и опять начала созидаться. Даже если исходить из того, что Россия могла быть мононациональной, то обширность территории и расположенность между двух миров (Европа – Азия) все равно создавали бы проблемы для управления.

Всю историю Российского государства условно можно назвать непрерывной и бесконечной цепью реформ в сфере управления. Эта проблема, отягощенная этническими, конфессиональными, сословными и другими факторами, становилась и в настоящее время является «головной болью» российского руководства.

Со всей определенностью можно сказать, что взлеты и падения в истории российского государства были теснейшим образом связаны не только с просчетами в деятельности органов управления на федеральном и местном уровнях, но и с ошибками, допущенными при их организации, со сбоями в их деятельности, а также с межведомственными противоречиями. Следовательно, изучение истории государственного управления дает нам возможность понять не только суть допущенных ошибок, но и избежать их повторения в современной реформаторской работе.

Поэтому цель данного учебного пособия состоит в том, чтобы в соответствии с основными этапами государственного строительства в России показать процесс создания системы управления, механизм деятельности и функциональную эволюцию ее различных составляющих в период Российской империи. У студентов бакалавриата формируются следующие компетенции:

- способность анализировать основные этапы и закономерности исторического развития общества для формирования активной гражданской позиции;

- способность уважительно и бережно относиться к историческому наследию и культурным традициям;

- способность воспринимать межкультурное разнообразие общества в социально-историческом, этическом и философском контекстах.

В результате освоения курса студент бакалавриата должен:

знать

- основные тенденции в развитии местного самоуправления России, концепции и теории местного самоуправления;

- отечественный и зарубежный опыт государственного управления и местного самоуправления;

- закономерности и этапы исторического процесса;

уметь

- ориентироваться в мировом историческом процессе;

- анализировать процессы и явления, происходящие в обществе;

- уверенно использовать понятийно-категориальный аппарат;

владеть

- навыками мышления для выработки системного целостного взгляда на проблемы;

- информацией об особенностях современной социально-политической ситуации в стране и в мире и тенденциях ее изменения;

- навыками работы с разновременными, разнотиповыми и разнородными историческими источниками.

# **Лекция 1. РОССИЯ НА ПУТИ К ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМУ ГОСУДАРСТВУ В XV–XVII вв.**

## **1. Государственный строй сословно-представительной монархии**

В ходе централизации Русского государства существенно изменился государственный аппарат. К середине XVI в. окончательно оформилось национальное Великорусское государство.

На вершине пирамиды государственной иерархии находился Великий князь, а с 1547 г. – царь. Теперь Русь имела атрибуты православной державы, государственную и религиозную символику.

Усиление царской власти осуществлялось параллельно с утверждением новой приказно-воеводской системы государственного управления. Она отличалась централизацией и сословностью. В России формировалась политически независимая самодержавная власть. Слово «царь» как титул упрочилось с середины XVI в., а понятие «самодержец» стало употребляться с начала XVII в. Власть можно было получить как по наследству, так и путем избрания. Царь признавался высшим источником государственной власти. Он издавал указы, указы, уроки, судебники.

Боярская дума, или Дума, функционировала как законосовещательный и законодательный орган. Комплектование и формирование государственного аппарата осуществлялось по принципу местничества. Этот принцип был унаследован от польско-литовской государственной традиции. В компетенцию Думы входило формирование законодательства, управление, судебная деятельность. Дума все вопросы решала по указанию царя, а не на основе закона. Сразу же наметилось стремление Думы захватить всю полноту власти, т.е. «без царя и без слушания земли». Кроме того, из нее выделяется «Избранная рада» или «Ближняя дума» – малочисленный совещательный орган при царе, состоявший из приближенных лиц.

В своей деятельности Дума контактировала с приказами. Через них верховная власть, обходя местничество, вводила в Думу новых людей. В период с XV до середины XVI в. в своем развитии приказная система прошла несколько этапов. За это время из дворцовых ведомств, эволюционизировавших в органы общегосударственного управления, к середине XVI в. приказное управление окончательно превратилось в систему центрального государственного управления.

Став монопольными органами центрального управления, приказы совмещали административные и судебные функции. В России действовали Посольский, Поместный, Разбойный, Казенный и другие приказы. Приказ возглавлял боярин. В его подчинении находились приказные дьяки и писцы. В ходе эволюции приказной системы наряду с отраслевыми стали возникать территориальные приказы, управлявшие делами отдельных регионов<sup>1</sup>.

Если говорить о местном управлении, то следует помнить, что основной административно-территориальной единицей был уезд. Он состоял из двух крупных частей: пригородов и земель. Земли в свою очередь распадалась на волости, станы, трети и четверти. Волость была основной хозяйственной единицей. Городом и пригородом управлял наместник Великого князя (боярин), волостями волостели (из более мелких феодалов). Управление уездами и волостями основывалось на системе кормлений, т.е. содержание органов власти на этих территориях осуществлялось за счет местного населения, некоторых торговых и таможенных сборов. Однако с середины XVI в. центральная власть начинает борьбу с независимыми кормленщиками путем регламентации их деятельности.

Из сказанного видно, что процесс государственной централизации имел свои особенности. Византия и Восток обусловили сильные деспотические тенденции в структуре и политике власти. Основой самодержавной власти становилось поместное дворянство, а не союз городов с дворянством.

---

<sup>1</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юристъ, 1996.

Централизация сопровождалась закрепощением крестьян и усилением сословной дифференциации.

Серьезные изменения в государственном строительстве произошли в середине XVI в. Этот процесс был сопряжен с борьбой двух идей.

Иван IV Грозный, взявший за основу тезис «Москва-третий Рим» (получившей распространение во время княжения Ивана III (1462–1505). – Авт.), сформулировал идею самодержавной, самовластной, неограниченной верховной власти. По его мнению, церковь должна была укреплять основы самодержавной светской власти. Идеологом же сословно-представительной монархии был князь А.М. Курбский, главный противник Ивана IV. Он предлагал в качестве наилучшего государственного устройства монархию с выборным сословно-представительным органом, решающим наиболее важные государственные и политические вопросы.

Иван IV Грозный в своей деятельности опирался на постоянно действовавшую Боярскую думу. С 1549 г. в ее составе учреждается «Избранная рада» из ближайшего окружения царя. Кроме исполнения прежних функций, Дума руководила системой приказов, контролировала деятельность местного управления, ведала земельными спорами. Но уже с XVI в., видя влияние Думы, цари пытаются ослабить ее политическую силу. Первым шагом в этом деле стало выделение Ближней думы. В период правления Ивана Грозного, в результате его реформ (судебной, земской, военной), заметно была ослаблена власть боярской аристократии и были сужены управленческие и законодательные права Думы. В последующее время имели место лишь непродолжительные периоды усиления Думы.

Особое место в системе государственных органов России занимали Земские соборы. В середине XVI–XVII вв. они представляли собой центральные (высшие) учреждения. Их появление было связано с объединением русских земель в единое государство, ослаблением княжеско-боярской аристократии, усилением политического влияния дворянства, верхов посада, а также ростом социальной напряженности в обществе. Созыв Соборов объявлялся царской

грамотой. Собор состоял из Боярской думы, Освященного собора (группа высших церковных иерархов) и выборных от дворянства и посада.

Важно уяснить, что три социальные группы в Соборе были представлены не случайно, а закономерно. Понимая, что духовная и светская аристократия есть элита общества, царь не мог обойтись без привлечения ее к решению важнейших вопросов. Видя, что дворянство – его главная опора, а верхушка посада – основной источник доходов казны, царь по этим причинам допустил их присутствие в Соборе. Играя на межсословных противоречиях, монархическая власть усиливалась и укрепляла позиции царя.

Выборы на Собор и принятие решений проходили в определенном порядке. О начале выборов свидетельствовало предписание из Разрядного приказа, которое воеводы доводили до сведения своего народа, после чего составлялись сословные выборные списки. Количество представителей не ограничивалось. Избиратели давали наказы выборным. Выбирали, как правило, лучших. Соборы собирались в разных местах: на Красной площади, в Патриарших палатах, позже в Золотой палате или Столовой избе. Первый Земский Собор был созван в 1549 г., последний – в 1683 г.

К компетенции Земских соборов относилось решение основных вопросов внутренней и внешней политики, законодательства, финансов, государственного строительства. Каждое сословие заседало отдельно, вопросы обсуждались также по сословиям. После обсуждения вопросов сословия подавали свое мнение. На основе этих мнений составлялся соборный приговор, принимаемый всем составом.

Из сказанного видно, что система государственного управления в России в XV–XVII вв. прошла длительный путь развития. Ее структура на различных этапах становления государства видоизменялась в соответствии с задачами, стоявшими перед страной. Становление и развитие приказно-воеводской системы в XVII в. означало централизацию всего управления и ликвидацию дворцово-вотчинной системы.



## 2. Становление российского абсолютизма и его особенности

Внутренняя политика первых Романовых была направлена на укрепление центральной государственной власти. Политическое развитие России в XVII в. прошло своеобразный, сложный и противоречивый путь от сословно-представительной до абсолютной монархии. Возникновение абсолютной монархии не произошло сразу после образования единого государства и установления самодержавного строя. Важно понимать, что самодержавие не во всех случаях является абсолютизмом.

Для абсолютизма характерны:

- 1) концентрация светской и духовной власти в одних руках;
- 2) наличие мощного, разветвленного, профессионального бюрократического аппарата;
- 3) сильная постоянная армия;
- 4) отсутствие всех сословно-представительных органов и учреждений.

Эти признаки были характерны для российского абсолютизма только с конца XVII в. Однако русский абсолютизм имел и свои существенные особенности. Во-первых, становление абсолютизма в России совпало с развитием и утверждением крепостничества, на Западе же абсолютизм развивался в условиях становления капитализма. Во-вторых, российский абсолютизм опирался в своем развитии почти исключительно на крепостническое дворянство и служилое сословие.

Установление абсолютной монархии в России сопровождалось широкой экспансией государства, его вторжением во все сферы общественной, корпоративной и частной жизни. Экспансионистские устремления государства развивались по нескольким направлениям:

- стремление к расширению территории государства и выходу к морям;
- политика дальнейшего закрепощения;
- детальная, обстоятельная регламентация прав и обязанностей отдельных сословий и социальных групп.

В ходе становления абсолютизма из разных социальных слоев феодального общества неуклонно консолидировался правящий класс – дворянство. Идеологию российского абсолютизма можно определить как «патриархальную». Согласно народным представлениям верховный правитель выступает как «отец нации», «отец народа», который любит своих «детей» и хорошо знает, чего они хотят. Монарх вправе давать им наставления, воспитывать и наказывать. Отсюда стремление российских правителей контролировать малейшие проявления общественной и частной жизни. Эта тенденция прослеживается в письме Н.М. Карамзина к своим крестьянам в нижегородское имение Бортное: «Я – ваш отец и судия, я вас всех люблю как детей своих и отвечаю за вас Богу. Мое дело знать, что справедливо и полезно. Пустыми просьбами не докучайте мне, живите смирно, слушайте бурмистра, платите оброки, а если будете боярствовать, то буду просить содействия военного генерал-губернатора, дабы строгими мерами принудить вас к платежу исправному».

Прогрессивные тенденции в социально-политической и экономической жизни российского общества начала XVII в. со всей определенностью проявились в середине века, а уже вторая половина XVII в. стала важнейшим этапом в истории России. Именно в это время готовилась почва для возникновения и распространения новых, передовых идей. Под воздействием сложных международных отношений и особенно в условиях активного выступления широких народных масс правительство осуществило ряд серьезных государственных мероприятий.

После законодательной реформы Соборного Уложения 1649 г. по прошению купечества был принят 7 мая 1667 г. новый Торговый устав. Он, с одной стороны, упорядочил широко распространенную в России иностранную торговлю, с другой, укрепил положение русских торговых людей. Это способствовало дальнейшему развитию товарно-денежных отношений и формированию всероссийского рынка. Позднее был изменен порядок налогообложения тяглого населения: в 1679–1681 гг. начался переход к

подворному налогообложению. В этот период расширились связи с Западом, что положительно сказывалось на развитии Русского государства. Теперь в Россию ехали не только торговать, служить и работать купцы, но и представители других профессий.

Укрепление международного положения, рост и активизация городского посада, развитие торговли и промышленности, расширение государственного аппарата способствовали быстрому распространению просвещения преимущественно в придворных кругах. Важно иметь в виду, что русские просветители не копировали западные идеи, а с новых общественных позиций и в новых исторических условиях развивали их дальше. Другой отличительной чертой общественно-политического развития России было непримиримое противоборство светского и религиозного начал в культуре. В это время позиции церкви основательно пошатнулись, чему способствовали раскол и политика патриарха Никона, распространение просвещения и непримиримая борьба церкви со всеми чужеземными новшествами. В то же время светская власть усиливалась.

Становление абсолютизма в России прослеживается в разных сферах политической жизни: в изменении царского титула, отмирании Земских соборов как органов сословно-представительной монархии, в эволюции приказной системы и Боярской думы, в усилении влияния «непородных» людей в аппарате государственной власти и в победе светской власти над церковью.

Усиление самодержавия прежде всего отразилось в царском титуле. В XVII в. в титул русских царей стал включаться термин «самодержец». Теперь вместо бывшего «государь, царь и Великий князь всея Руси» титул звучал «Божьей милостью, великий государь, царь и Великий князь, всея Великие и Малые и Белые Руси самодержец». В новом титуле закреплялись два принципиально важных положения: идея божественного происхождения царской власти и ее самодержавный характер. Величие царской власти подчеркивалось в каждодневном обиходе пышно-торжественным ритуалом

царского выхода, роскошью помещений, богатством и красочностью одежды, жесткой регламентацией всей дворцовой жизни.

Падение авторитета и значения Земских соборов также свидетельствует об усилении самодержавной власти. Период активной деятельности Земских соборов относится к первой половине XVII в., особенно его первым десятилетиям. Это было закономерно. Еще слабая царская власть, оправлявшаяся от потрясений Смуты, нуждалась в активной поддержке широких кругов дворянства, верхушки купечества. В это время Земские соборы решали все важнейшие вопросы внутривластной и внешнеполитической жизни страны. Но по мере усиления самодержавия власть все меньше нуждалась в поддержке сословно-представительного органа. Земский собор 1653 г., принявший решение о воссоединении с Украиной, был последним Собором полного состава. Указ же о созыве последнего Земского собора был опубликован 18 декабря 1683 г., но в связи с военными действиями открытие его так и не состоялось, а прибывших в Москву выборных в марте 1684 г. распустили по домам. Закат деятельности Соборов выражался в том, что правительство все чаще прибегало к совещаниям с отдельными сословиями, в поддержке которых оно нуждалось.

Таким образом, всеобщий сословно-представительный орган был оттеснен правительственными учреждениями – приказами и Боярской думой. В развитии Думы также происходят два серьезных изменения. Во-первых, в ее составе усиливается прослойка думных дворян и дьяков (в их числе были купцы), которые попадали в аристократические круги благодаря своим деловым и личностным качествам. Удельный вес бояр и окольничих в Думе сократился с 89% в 1653 г. до 71% в 1700 г. Во-вторых, Дума увеличивалась численно, превращаясь в громоздкий и недееспособный орган. В 1638 г. в ее состав входили 35 человек, а в 1700 г. она состояла из 94 членов. О ее неэффективности свидетельствует тот факт, что Алексей Михайлович создал при ней Государеву комнату, а его сын – Расправную палату. Это были небольшие по численности

учреждения, предварительно обсуждавшие и готовившие вопросы, выносимые на заседание Думы.

XVII век – время расцвета приказной системы. В это время она претерпела существенные изменения. Это была громоздкая система центральных органов власти, в которой отсутствовало четкое распределение функций между приказами. Приказы делились на постоянные и временные. Временные возникали для решения оперативных, сиюминутных задач и ликвидировались по мере решения проблем. Постоянно действующие приказы можно условно разделить на три группы: государственные, дворцовые и патриаршие. Наиболее многочисленную и самую стабильную группу составляли государственные приказы. Самыми значимыми были Посольский, Поместный приказы и Разряд, имелось несколько военных приказов, ведавших отдельными родами войск. На протяжении XVII в. функционировало около 80 приказов, а к концу века их осталось немногим более 40. Изменение численности приказов зависело от появления новых отраслей государственного хозяйства, что являлось естественным процессом усложнения социально-экономической и политической структуры российского общества. Однако тенденция сокращения количества приказов к концу века и непоявления новых свидетельствовала о переходе к абсолютизму. Так же, как и в Думе, в приказах увеличивалось число «беспородных» чиновников.

Серьезным шагом на пути концентрации власти в руках монарха стало создание приказов Тайных дел и Счетного. Приказ Тайных дел находился в непосредственном подчинении у царя, контролировал деятельность всех остальных приказов и был создан «для того, чтоб его царская мысль и дела исполнялись все по его хотению, а бояре б и думные люди о том ни о чем не ведали».

В сторону централизации и ликвидации выборности в XVII в. развивалось и местное управление. Власть в 250 уездах России безраздельно концентрировалась в руках воевод. Воеводы заменили всех должностных лиц земских выборных органов. Только в Поморье еще сохранилось земское

управление. Воеводы назначались в «корыстную» службу, т.е. они содержались за счет местного населения. Деятельность воевод практически не контролировалась, что способствовало расцвету мздоимства и произвола.

Важное место в процессе становления абсолютизма имела реорганизация армии. Функции армии в XVII, «бунташном», веке значительно расширились. Она теперь должна была не только защищать территорию феодального государства, но и держать в повиновении широкие народные массы. Последнее обстоятельство требовало постоянной армии. Низкая боеспособность стрельцов, городских казаков и дворянского ополчения не соответствовала новой ситуации. В силу этого уже при Михаиле Федоровиче начинают создаваться полки нового строя – солдатские, рейтарские и драгунские. Солдаты вели боевые действия в пешем строю, рейтары – в конном, драгуны – в конном и пешем. Рейтары комплектовались боярскими детьми, солдаты и драгуны из охочих людей. За службу воины получали жалование, экипировка и обмундирование их оплачивались за счет казны. Позднее солдатские полки стали комплектоваться из «даточных людей», т.е. каждые 20–25 крестьянских и посадских дворов давали одного «даточного» на пожизненную службу. Это и явилось основой комплектования регулярной армии.

К 1680 г. численность боярского ополчения сократилась до 27 927 человек, стрельцов до 20 тыс. Вместе с тем в русской армии имелся 41 солдатский полк (61 288 человек) и 26 рейтарских и копейных полков общей численностью 30 472 человека. Таким образом, по мере становления регулярной армии она все больше становилась опорой самодержавно-монархического строя.

### **3. Реформы местного управления в XVI–XVII вв.**

Важную роль в истории становления отечественного местного управления и самоуправления сыграл XVI в. В это время были проведены широкомасштабные реформы в сфере местного управления: сделана попытка заменить «кормления» и «кормленщиков» на специально созданные органы.

Другими словами, старая система местного управления, где жалованье наместнику или волостелю («корм») выплачивало местное население, была заменена губными и земскими учреждениями местного самоуправления.

В 1530-е гг. согласно положениям губной реформы в уездах появились губные учреждения, которые в первое время функционировали вместе с наместниками.

Уездные губные учреждения местного управления создавались для решения сразу нескольких ключевых задач. Во-первых, к их полномочиям относилось поиск, преследование разбойников и суд над ними. Во-вторых, эти учреждения решали все местные дела о воровстве (татьбе) и заведовали тюрьмами. В-третьих, им вменялась регистрация приезжих и проезжающих людей, данные о которых собирались в губных избах. Выборы чиновников губных органов имели всенародный характер: в них принимало участие все население уезда: землевладельцы, служилые люди, крестьяне. Для выборов существовал особый порядок: собирался выездной съезд, на котором избирали губного старосту или голову из числа дворян или детей боярских. Избранный губной староста должен был приехать в Москву, где получал «наказ», т.е. утверждение в должности и приказ о назначении. Вместе с губным старостой работали и другие должностные лица: десятские, лучшие люди и др. Избирался также делопроизводитель – губной дьяк. Все эти должностные лица в совокупности и составляли одно учреждение местного управления – *губную избу*.

Губным избам была подчинена территория округа – губа, первоначально совпадавшая с волостью или городом, а позднее включавшая в свой состав один – два уезда. Контроль за деятельностью губных органов осуществлял Разбойный приказ. В нем же утверждался в должности избранный губной староста.

В 30–50 гг. XVI в. была проведена реформа местного управления, приведшая к ликвидации кормлений<sup>2</sup>. В 1549 г. Иван IV созывает Земский собор

---

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 66.

и проводит реформы как государственного аппарата, так и местного самоуправления.

Указ Ивана IV от 1555 г. окончательно упразднил систему кормлений. Были введены новые органы управления – земские учреждения. Земские учреждения не имели сословного характера. От участия в земских учреждениях были отстранены служилые люди. В ведении земских изб находились сбор казенных податей, надзор за использованием повинностей, разбор гражданских и незначительных дел. Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть<sup>3</sup>.

Состав земских изб также формировался путем выборов. В уездах и волостях крестьяне черносошных и дворцовых земель и посадские люди избирали из своей среды «излюбленных голов» – земских старост, и «лучших людей» – земских целовальников и судей. Территория, на которой действовала земская изба, совпадала с городом или волостью. Однако проживавшие на ней бояре и дворяне были изъяты из компетенции земских органов. Земские избы были подконтрольны различным приказам.

Губные и земские органы создавались постепенно, путем жалования грамот отдельным местностям. Первые такие грамоты относятся к 1539 г.: их получили жители Белозерского и Каргапольского уездов. Единого же указа об их введении издано не было. Осуществление губной и земской реформ привело к появлению сословно-представительских учреждений на местах, отвечало интересам дворянства, верхушки посада и зажиточной части черносошного крестьянства<sup>4</sup>.

В период правления Ивана IV в ходе реформ местного самоуправления сформировалась земщина (земля), как противоположная государству, всему государственному и государеву. Особенное значение земщина получила в XVI в., после отъезда царя Ивана Грозного в Александровскую слободу в декабре

---

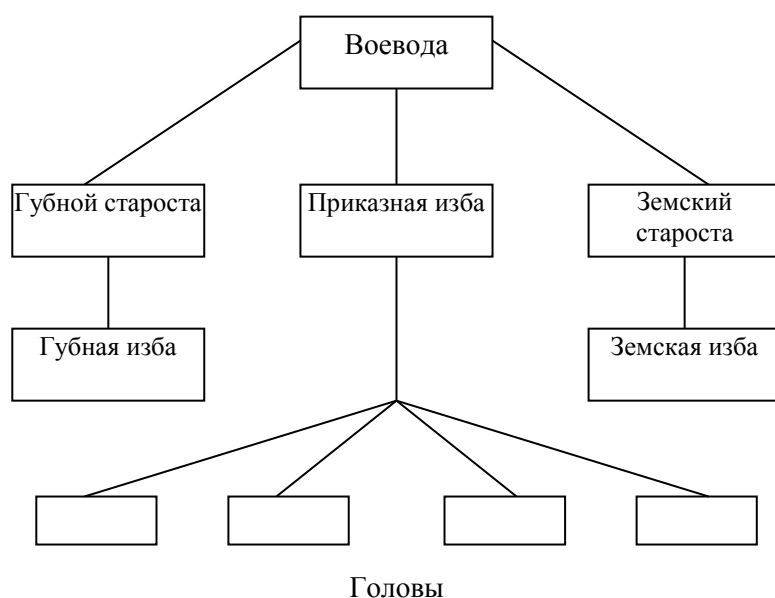
<sup>3</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юристъ, 1996.

<sup>4</sup> *Куликов В.И.* История государственного управления в России. М., 2003. С. 56.



1564 г. Вернувшись на царство по усиленному челобитью духовенства и бояр, царь Иван учредил опричнину и, став в ее главе, отделил для нее от земли «опрочь» людей и доходы. Все, что не вошло в эту опричнину, было земщиной, во главе которой стояли свои земские бояре<sup>5</sup>.

При первых Романовых велось интенсивное строительство государственного бюрократического аппарата. В XVII в. на местах продолжали функционировать губные и земские учреждения. Однако теперь они были подчинены назначенным из центра воеводам, которые стали основным звеном местного управления (рис. 1). В 1620-х гг. на местах окончательно складывается воеводское управление. Воевода первоначально осуществлял контроль за земскими и губными органами, не вмешиваясь в их сферу деятельности. Однако в дальнейшем воевода становится начальником по отношению к губным учреждениям.



(осадные, объезжие, острожные, засечные, казачьи, житничьи, ямские, пушкарские, таможенные, кабацкие).

Рис. 1. Местное управление в XVII в.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Шумянкoвa Н.В. Муниципальное управление. М., 2002. С. 78.

<sup>6</sup> Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007. 743 с.

Известный воронежский историк В.Н. Глазьев, исследовавший проблемы деятельности губных учреждений Юга России, убедительно доказал, что возникновение в южных уездах губных учреждений расширяло возможности местного дворянства принимать участие в местном управлении, а появление новых губных учреждений на Юге России не было связано с четким разграничением функций воевод и губных старост.

Губные старосты не имели в своем распоряжении достаточной военной силы. Для поимки разбойников губной староста был вынужден просить стрельцов и казаков у воеводы. Это ослабляло позиции губной власти, делало ее зависимой от власти воевод. Тем не менее, губные учреждения на Юге России в уездах со значительным крестьянским населением оказались достаточно жизнеспособными и сохранялись до конца XVII в.<sup>7</sup>

Воеводы назначались из числа бояр, дворян и детей боярских Разрядным приказом и утверждались в должности царем и Боярской думой. Подчинялся воевода тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом. Срок службы воеводы длился от одного до трех лет, за нее он получал поместный и денежный оклады. В большие города назначались сразу несколько воевод, один из которых считался главным.

При воеводе находилась приказная или съезжая изба. Воеводское делопроизводство вел дьяк. В штат приказной избы входили подьячие. Иногда приказная изба имела структурные подразделения, возглавлявшиеся подьячими.

Воевода прибывал в свой город и получал из приказа наказ, определявший круг его обязанностей: он исполнял распоряжения центральной власти, следил за соблюдением порядка, ведал городским дорожным делом, отвечал за сбор налогов, набирал на государеву службу служилых людей, надзирал за деятельностью губных и земских старост. В разной степени

---

<sup>7</sup> См.: *Глазьев В.Н.* Власть и общество на юге России в XVII в.: противодействие уголовной преступности. Воронеж, 2001. 432 с.; Он же. Местное управление в южных уездах России в XVII в.: общая характеристика // *Вехи минувшего. Ученые записки ист. ф-та Липецкого госпедуниверсита.* Липецк, 2000. Вып. 2. С. 18–29 и др.

подчинения у него находился ряд должностных лиц: осадные, объезжие, острожные, засечные, казачьи, житничьи, ямские, пушкарские, таможенные и кабацкие головы.

Правда, получаемые воеводами наказы были неопределенными и малоконкретными. И хотя воеводы получали жалование из казны, а кормления уже давно официально были отменены, они не гнушались подношениями от населения. Весь XVII в. в Москву поступали челобитные на поборы и лихоимство воевод. Особенно этим отличались воеводы далекой Сибири.

Система воеводского управления, позволившая усилить государственную власть на местах сразу после Смуты, к концу XVII в. нуждалась в существенном обновлении

В XVII в. территория Российского государства значительно увеличилась за счет включения в него Левобережной Украины (с Киевом) и Сибири. Украина вошла в состав России в 1654 г. Ее положение было определено так называемыми Мартовскими статьями (подписаны в Москве в марте 1654 г.). Составляя часть единого Российского государства, Украина, обладала значительной автономией, имела особое управление, войско, суд и т.д.

Главой Украины считался гетман, избиравшийся на Казачьей раде и утверждавшийся царем. Гетман осуществлял на подвластной ему территории верховное управление и суд. Совещательным органом при гетмане была генеральная старшина, состоявшая из казацкой верхушки. Территория Украины в административном отношении делилась на полки во главе с выбранными или назначенными гетманом полковыми. Всего существовало 17 полков. Полки делились на сотни. В полковых и сотенных городах население избирало городских атаманов.

Особый порядок управления сложился и в Запорожской Сечи. По условиям Андрусовского перемирия 1667 г. она объявлялась под совместным управлением России и Польши. Запорожцы собирались на Сечевую раду, избирали атамана, сохраняли свое войско.

Присоединение Сибири к Русскому государству началось еще в конце XVI в. походами Ермака. После смерти сибирского хана Кучума в 1598 г. правители подвластных ему княжеств признали российское подданство. К середине XVI в. русские землепроходцы дошли до берегов Северного Ледовитого и Тихого океанов. Центрами русской административной и военной власти на территории Сибири становились укрепленные города – *остроги* (Енисейский, Красноярский, Илимский, Якутский, Нерчинский и др.). В 1637 г. для управления Сибирью создается специальный Сибирский приказ. Местное управление осуществлялось воеводами с их аппаратом в каждом городе. В отличие от центральных районов страны, где воеводы находились в непосредственном подчинении приказов, в Сибири формировались крупные территориальные административные округа – разряды, воеводы которых контролировали деятельность воевод небольших городов. Первым таким центром стал Тобольск, затем появился Томский разряд, во второй половине XVII в. образовались Енисейский и Якутский разряды.

Главной функцией сибирских воевод была организация сбора натуральной дани пушниной – ясака. Во внутреннюю организацию сибирских народов они, как правило, не вмешивались. Наряду с ясаком взыскивались так называемые воеводские поминки. Это дополнительное обложение порождало разного рода злоупотребления, приводило к серьезным конфликтам между властью и местным населением. В XVII в. окончательно складывается воеводское управление.

Некоторые наши историки доказывали, что мирские организации и земское самоуправление оказались в результате полностью подавленными воеводской организацией. В.О. Ключевский, например, писал о XVII в.: «Староста земский со своими целовальниками – лишь послушные орудия приказной администрации... земский староста вечно на посылках у воеводы и лишь изредка решается вступить за свой мир против его распоряжений,

заявляет протест, идет на воеводский двор “лаять” воеводу, выражаясь языком тогдашней земской оппозиции»<sup>8</sup>.

Подобные утверждения резко расходились с мнением других авторов, признавших за органом самоуправления XVII в. немалые права и значительную самостоятельность. В новейшее время точка зрения последних получила подтверждение в целом ряде авторитетных трудов. Так, А.И. Копанев доказал, что на Русском Севере и в XVII столетии крестьянская мирская организация обладала широкой компетенцией и известной автономией. В.А. Александров и Н.Н. Покровский распространили эти выводы на крестьянские, посадские и служилые миры Восточного Урала и Сибири. Центральная власть, как установили эти историки, опиралась на постоянное противоборство миров и воевод, временами выливавшееся в открытые восстания против начальников – «лихоимцев» (особой мощью отличались выступления конца XVII столетия в восточной Сибири, имевшие целью всех «воевод из Сибири вывести»). Борьба общин с «плохими» воеводами, которая с самими мирянами рассматривалась как истинно государственное дело, была на пользу страны.

Миры выполняли роль своеобразного «ока государева» не только на восточной окраине, но и в других частях России. Соборное уложение 1649 г. в общегосударственном масштабе закрепило право челобитья миров перед верховной властью на злоупотребления или некомпетентность воеводской администрации. Воеводы, обладая широкими полномочиями, на практике могли их реализовать только при опоре на органы земского самоуправления, которые оказывались весьма дееспособными и придавали необходимую гибкость всей государственной машине. По заключению Б.Н. Миронова, делегирование власти общинам в XVII в. проходило, «помимо прочего, потому, что только сами общины могли вести управление инициативно, сообразываясь с условиями места, времени и наличных средств». При этом самоуправление рассматривалось

---

<sup>8</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России. М., 2003. С. 74.

«не только как привилегия, но как известного рода натуральная повинность, возложенная государством на население в интересах обеих сторон»<sup>9</sup>.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Каковы были особенности процесса государственной централизации русских земель?
2. Дайте определение понятию «сословно-представительная монархия».
3. Назовите высшие государственные учреждения во время правления Ивана IV Грозного.
4. Охарактеризуйте приказную систему управления.
5. Перечислите местные органы власти в конце XV – конце XVI в.
6. Назовите земские и губные органы самоуправления в XVI в.
7. Дайте характеристику российского абсолютизма и его особенностей.
8. Дайте характеристику реформам местного управления в XVI–XVII вв.
9. Охарактеризуйте «кормление» как социальный феномен, его роль в системе государственного и местного управления.
10. Охарактеризуйте высшие государственные учреждения в XVII в.
11. Дайте характеристику воеводской системы управления XVII в.

---

<sup>9</sup> Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX в. / Е.Ю. Апкаримова, С.В. Голикова, Н.А. Жиненко. М., 2003. С. 4.

## **Лекция 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОД АБСОЛЮТИЗМА (КОНЕЦ XVII – ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XIX в.)**

### **1. Российская система управления в XVIII веке**

Система управления, унаследованная от XVII в., не обеспечивала решение встававших перед государством задач, социальной стабильности в обществе. В силу этого ее необходимо было реорганизовать и привести в соответствие с требованиями времени.

Петровские реформы были направлены на максимальную централизацию управления государством при его решающем влиянии на жизнь всех слоев общества, выразившемся в жесткой регламентации. Новая государственно-административная система, в отличие от предшествующей, строилась на принципах унификации и дифференциации функций госаппарата.

Идеологическое обоснование российской абсолютной монархии времен Петра I дал И. Посошков в работе, посвященной императору. В «Книге о скудости и богатстве» (1724 г.) он высказал идею о государственном покровительстве промышленности, торговли и других сфер жизни и деятельности общества. Абсолютизм характеризуется стремлением рационально регламентировать правовое положение каждого сословия. Определив правовой статус каждой социальной группы, законодатель начинает регулировать ее социальное поведение.

Указ 1714 г. о единонаследии существенно изменил правовой статус дворян. В соответствии с ним произошло юридическое слияние вотчиной и поместной форм земельной собственности. На этой основе произошла консолидация сословия. Введение *майората* – наследования недвижимости (земли) одним старшим сыном – было направлено на сохранение единства дворянской собственности, а с другой стороны, способствовало формированию группы безземельного дворянства, вынужденного наниматься на

государственную службу. Но затем в 1731 г. данное положение было упразднено. Ограничив наследование, Указ заставил дворян служить за жалование. В силу этого весьма быстро стал формироваться многочисленный бюрократический аппарат и профессиональный офицерский корпус.

«Табель о рангах», принятая в 1722 г., стала логическим продолжением Указа о единонаследовании. Ее принятие свидетельствовало о победе бюрократического начала над аристократическим (местничество) в формировании государственного аппарата. Признаком бюрократии как системы управления является «вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными предписаниями закона, регламента, инструкций»<sup>10</sup>. К положительным чертам бюрократического аппарата следует отнести профессионализм, специализацию, нормативность. Среди отрицательных выделяются его сложность, дороговизна, негибкость.

Новая система чинов и должностей юридически оформила статус правящего класса. Любой высший чин можно было получить, пройдя все низшие чины. По достижении VIII класса чиновник получал потомственное дворянство, с XIV по VII он приобретал личное дворянство. Следовательно, на госслужбе принцип выслуги вытеснял аристократический принцип. Важно иметь в виду и еще одно последствие принятия «Табели о рангах». Для нового государственного аппарата подготовка кадров стала осуществляться в специальных школах и академиях России и за рубежом. Теперь степень квалификации определялась не только чином, но и образованием, специальной подготовкой.

Реформы высших органов власти и управления, проведенные в первой четверти XVIII в., можно разделить на три независимых периода:

1) 1699–1710 гг. – отдельные преобразования в системе высших государственных органов, структуре органов местного самоуправления, проведение военной реформы;

---

<sup>10</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юристъ, 1996.



2) 1710–1719 гг. – ликвидация прежних центральных органов власти и управления, создание новой столицы, Сената, первая областная реформа;

3) 1719–1725 гг. – образование новых органов отраслевого управления (коллегий), проведение второй областной реформы, реформы церковного управления, реформа финансово-налоговой системы, создание правовой основы для всех учреждений и нового порядка прохождения службы<sup>11</sup>.

К концу XVII в. Боярская дума фактически прекратила свое существование и, замененная Петром I Ближней канцелярией, затем Канцелярией министров, уступила место в 1711 г. Правительствующему Сенату. В его состав входили 9 сенаторов. Он стал высшим совещательно-распорядительным органом, действовавшим по указаниям царя и обладавшим известной самостоятельностью при реализации указаний свыше. С 1722 г. окончательно определились принципы персональных назначений в Сенат. Сенаторами могли стать по распоряжению царя сановники высшего ранга, которые не возглавляли конкретных ведомств. Это делалось для того, чтобы избежать узковедомственного подхода к рассмотрению проблем.

В компетенцию Сената входили судебная и организационно-судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнеторговые и кредитные полномочия. Указы Сената должны были собственноручно подписывать все его члены. С 1714 г. для принятия решения достаточно было большинства голосов, а до этого решение считалось принятым в том случае, если за него проголосовали единогласно.

В составе Сената оформились два отделения: Расправная палата и Сенатская канцелярия. Расправная палата рассматривала дела местных судов и администраций в качестве апелляционной инстанции. Канцелярия ведала вопросами управления. Кроме того, в структуре Сената имелись вспомогательные органы. К ним относилась, например, рекетмейстерская служба. Она принимала жалобы на коллегии и канцелярии в случаях волокиты,

---

<sup>11</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юристъ, 1996.

неправильно принятых решений, и Герольдмейстерская контора, составляющая списки всех дворян, регистрировавшая их перемещения и назначения.

Отдельное место в системе сенатских учреждений занимали институты фискалитета и прокуратуры. Эти институты выполняли функции государственного надзора. Должности фискалов были учреждены в 1711 г. В их обязанности на центральном и местном уровнях входило «проведывать и доносить про все то, что во вред государственному интересу быть может».

Институт прокуратуры во главе с генерал-прокурором Сената обязан был предупреждать возможные и выявлять состоявшиеся нарушения законов. Пост генерал-прокурора был учрежден Петром I в 1722 г. Он, по определению царя, являлся «оком» и «стряпчим о делах государевых». Одновременно генерал-прокурор направлял работу Сената и осуществлял контроль за его деятельностью. Генерал-прокурор и обер-прокурор назначались и отстранялись только императором.

Фактически с 1722 г. Сенат превратился в высший орган центрального управления. Сенат в своей деятельности встал над всем государственным аппаратом (коллегиями и канцеляриями).

В период с 1718 по 1720 г. вместо многочисленных приказов и канцелярий с их нечеткими функциями и параллелизмом создаются новые центральные ведомства государственного управления – коллегии.

Специальный указ царя повелевал с 1720 г. начать производство дел «новым порядком». Деятельность коллегии определялась Генеральным регламентом. В нем было сосредоточено большое количество норм и правил, детально расписывавших работу учреждения.

В реестр входили коллегии иностранных дел, казенных сборов, юстиции, ревизионная (бюджетная), военная, адмиралтейская, коммерц-коллегия (торговля), штац-контора (ведение государственных расходов), берг-коллегия и мануфактур-коллегия (промышленная и горнодобывающая). Кроме того, две сословные коллегии – вотчинная и главный магистрат – управляли дворянским землевладением и городскими сословиями.

Следует отметить, что особое место в системе государственного управления занимал Преображенский приказ. В его функции входил политический сыск. В 1718 г. этот приказ был реорганизован в Тайную канцелярию.

В соответствии со штатным расписанием коллегия составляли президент и вице-президент, 4 советника, 4 коллежских асессора (заседателя), секретарь, актуариус (чиновник, регистрировавший поступающие документы и разносивший их исполнителям), нотариус (чиновник, ведавший протоколами заседаний коллегий), регистратор (оформлял исходящие документы), переводчик и подьячие (мелкие канцелярские служащие).

Мы видим, что новая система управления отличалась от старой приказной. Главным отличием было четкое разграничение сфер управления, высокая степень централизации и специализация деятельности чиновников при коллегиальном рассмотрении различных проблем.

Местное управление в начале XVIII в. осуществлялось на основе старой модели – воеводское управление и система областных приказов. Но в ходе петровских преобразований данная система начала изменяться.

В 1702 г. появился институт воеводских товарищей. Это были выборные от местного дворянства. Предполагалось, что такой порядок усилит контроль над администрацией. Аналогичные процессы проходили в городах. В Москве была создана Бурмистерская палата. Ей подчинялись все выборные органы местного управления (губы). В составе бурмистерских изб находились бурмистры (выборные от купцов, слобод и сотни), губы возглавлялись президентами.

В 1700 г. в России фактически было упразднено патриаршество. Передача церковных земель под управление Монастырского приказа свидетельствовала о том, что Русская православная церковь попала под жесткий контроль государства. В 1721 г. для управления церковными делами по образцу других коллегий был создан Святейший правительствующий синод. Надзор за его деятельностью осуществлял обер-прокурор. Члены Синода назначались лично

царем из числа иерархов, которым он доверял. Фискальные функции выполнялись институтом инквизиторов. Следовательно, превращение церковного управления в придаток административно-бюрократической системы навсегда лишало духовенство притязаний на политическую власть.

Преобразования Петра I создали основу для установления неограниченной, или абсолютной, монархии. После завершения Северной войны в октябре 1721 г. Петру I Сенат и Святейший Синод присваивают титул «Отца Отечества, Императора Всероссийского». Россия стала империей.

Режим единоличного, неограниченного правления, введенный Петром I, отражал новые представления о власти. В ст. 20 Воинских артикулов положение государя определялось так: «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять». В соответствии с новым законом о престолонаследовании 1722 г. преемник назначался царем по его личному усмотрению.

После смерти императора Петра I Великого в 1725 г. произошли серьезные изменения в системе государственного управления России. Борьба за трон длилась всю вторую четверть XVIII в. Этот период в русской истории получил название «эпоха дворцовых переворотов».

Начиная с 1722 г., Сенат фактически становится ревизионной коллегией, возглавившей систему контрольных органов. Созданный в 1726 г. Верховный тайный совет сосредоточил в своих руках решение всех вопросов внутренней и внешней политики. Теперь он не только рассматривал жалобы на действия Сената, но и подбирал кандидатуры сенаторов. Законы подписывались либо императрицей Екатериной I, либо Верховным тайным советом.

В 1730 г. Верховный тайный совет был упразднен. Его место занял в 1731 г. Кабинет министров, он стал совещательным органом при императрице Анне Иоановне. С 1735 г. Кабинет министров получил законодательные функции. Полный набор подписей (три министра) заменял подпись императрицы. В это

время Кабинет министров возглавил исполнительную власть в стране, сосредоточив в своих руках все государственное управление. В 1741 г. он упраздняется и создается другой центральный орган государственного управления – Кабинет Ее Величества. Его возглавлял секретарь Елизаветы Петровны.

Следует отметить, что роль Сената в годы дворцовых переворотов была неоднозначной. Его значение то падало, то заметно возрастало. В правление Елизаветы Петровны его роль резко возросла. Императрица передала ему все вопросы государственного управления, часть земельных и судебных полномочий. Позже, в 1756 г., рядом с Сенатом возникла Конференция при Высочайшем дворе, которая весьма активно участвовала в иностранных и внутренних делах государства<sup>12</sup>.

Карл-Петр-Ульрих, герцог Голштинский, взойдя на российский престол 25 декабря 1761 г. под именем Петра III, создал Императорский Совет, состоявший из 8 человек. Совет стал высшим органом политического руководства в стране. Единственным крупным политическим мероприятием Петра III был Манифест о даровании «вольности и свободы всему российскому дворянству». «Манифест» 18 февраля 1762 г. уничтожил обязательность службы для дворян.

Уже в правление Екатерины II, в 1769 г., этот Совет был заменен Советом при Высочайшем дворе. В компетенцию Совета входили все вопросы внутренней политики. Он комплектовался из руководителей всех центральных органов управления. Несмотря на то, что Совет стремился ограничить Екатерину в деятельности, он оставался совещательным органом при императрице.

Сенатские полномочия при Екатерине II разделились по двум направлениям. Департамент, собственно Сенат, сосредоточил в своих руках исполнительные функции. А судебные, законосовещательные функции взял на себя Совет при Высочайшем дворе. Этот Совет был упразднен в 1801 г. С этого времени Сенат фактически и окончательно стал судебной инстанцией.

---

<sup>12</sup> Подробнее см.: *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юристъ, 1996.

Следует заметить, что в 1763 г. при Екатерине II наряду с высшими бюрократическими учреждениями, стоявшими у вершин власти, появились учрежденные непосредственно при императрице статс-секретари. При Павле I их роль возросла. Он создал Собственную Его императорского Величества канцелярию.

Из сказанного видно, что частые изменения в структуре высших органов власти и управления обуславливались борьбой двух начал власти – бюрократического и личного. Усиление абсолютной монархии активизировало каждое из этих начал. Становясь неограниченной, власть монарха нуждалась в поддержке мощного бюрократического аппарата. Он в свою очередь все активнее работал на себя, стремясь стать господствующим. В силу этого монарх был вынужден обращаться к «верным людям», узкому кругу лиц и перепоручать им власть.

Относительно политической полиции во второй четверти XVIII в. следует сказать, что в это время репрессивные органы стали развиваться более интенсивно. В 1731 г. контрольно-розыскные и надзорные функции перешли к Канцелярии тайных розыскных дел. Она была подконтрольна Сенату. Канцелярия была упразднена в 1762 г., так как ее деятельность вызывала негодование дворян. Вместо нее учреждалась Тайная экспедиция Сената.

Отметим, что губернская реформа 1775 г. усилила власть губернаторов, разукрупнив территории, упрочила положение административного аппарата на местах. В этих целях создавались специальные полицейские, карательные органы и реорганизовывалась судебная система.

Судебная реформа 1775 г. сформировала и упрочила сословную судебную систему. Дворяне судились в уездном суде, члены которого избирались из местного дворянства сроком на 3 года. Низшей судебной инстанцией для горожан стали городские магистры. Их члены избирались также на 3 года. Государственные крестьяне судились в уездной нижней расправе. В ней уголовные и гражданские дела рассматривали назначаемые властями

чиновники. Высшим судебным органом для судов всей системы оставался Сенат<sup>13</sup>.

Опубликованный в 1782 г. «Устав благочиния» регламентировал структуру полицейских органов, их систему и основные направления работы. Полицейское управление в городе осуществляла управа благочиния. Это был коллегиальный орган, в который входили полицмейстер, обер-комендант или городничий, приставы гражданских и уголовных дел, выборные от граждан – ратманы – советники.

В зависимости от количества зданий город делился на части и кварталы. В части руководителем полицейского управления был частный пристав. В квартале те же функции осуществлял квартальный надзиратель. Следует отметить, что все полицейские чины вписывались в систему «Табели о рангах». По мелким уголовным делам полиция осуществляла суд. В отдельных частях городов организовывались словесные суды. Они решали устные жалобы по гражданским делам и выносили примирительные решения.

Выполняя свои функциональные обязанности, полиция могла применять наказания. К ним относились: штраф, запрещение определенного вида деятельности, порицание, арест на несколько суток, заключение в работный дом.

## **2. Развитие государственной системы управления в первой половине XIX века**

Первая половина XIX в. – это время правления императоров Александра I (1801–1825) и Николая I (1825–1855). Их деятельность внесла существенные изменения в систему государственного управления.

В истории российского государства XVIII в. – период, когда развитие системы государственного управления происходило в направлении дальнейшей централизации и бюрократизации государственного аппарата. Параллельно с

---

<sup>13</sup> *Исаев И.А.* История государства и права России. 3-е изд. М.: Юрист, 1996.

этим процессом шло углубление специализации отдельных органов власти и управления.

Александр I в манифесте о восшествии на престол заявил, что будет править «по законам и сердцу» своей бабки Екатерины Великой. В это время император, заручившись поддержкой гвардии, отверг предложенные ему П.А. Паленом, П.А. Зубовым и другими заговорщиками проекты, предусматривавшие ограничение самодержавия дворянско-олигархической конституцией.

30 марта 1801 г. император издал указ об учреждении Непременного совета. Он стал законосовещательным органом при царе. Первоначально в него вошли 12 человек. Совет комплектовался из руководителей важнейших государственных учреждений, представителей высшей аристократии и бюрократии. Важно отметить, что в его состав вошли главные участники заговора против Павла I. Формально Совет получил право подавать представления на императорские указы и обсуждать законопроекты, но практическое значение деятельности данного органа было сравнительно невелико.

Все же вопросы, связанные с подготовкой задуманных Александром I реформ, обсуждались в Негласном (или «интимном») комитете, функционировавшем с мая 1801 по ноябрь 1803 г. Комитет состоял из «молодых друзей» Александра I П.А. Строганова, А.А. Чарторижского, В.П. Кочубея, Н.Н. Новосильцева. Ни один из них не принимал участие в заговоре против Павла I.

В силу того, что Комитет не был официальным государственным учреждением, его заседания проводились в личных комнатах императора в Зимнем дворце. Протоколов заседания не велось. П.А. Строганов вел поденные записки. Главной задачей Комитета являлась «систематическая работа над реформой безобразного здания администрации государства». Все члены Комитета, будучи либералами, были единодушны в том, что неограниченное самодержавие есть орудие постепенных и ненасильственных преобразований, которые из-за неподготовленности общества следует проводить крайне



осторожно. Укрепление государственного аппарата, крестьянский вопрос и система образования находились в центре внимания Негласного комитета.

Манифестом от 1 января 1810 г. упразднялся Непременный совет и объявлялось о создании Государственного совета. Он стал высшим законосовещательным органом, разрабатывавшим законопроекты, утверждаемые в последующем императором. Совет просуществовал до 1917 г. Его численность в разное время колебалась от 35 до 80 человек. Члены Совета назначались императором или входили в него по должности (министры).

Основной целью его законотворческой деятельности стала работа по созданию единой правовой системы. Совет рассматривал и готовил различные правовые акты: законы, уставы, учреждения. В структуре Госсовета насчитывалось пять департаментов – департаменты законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии и дел Царства Польского. Последний был создан после польского восстания 1830–1831 гг. Работа Совета проходила в форме общих собраний и в форме департаментских заседаний. Делопроизводством ведала канцелярия, которую возглавлял госсекретарь.

Уже в 20–40 гг. XIX в. Госсовет утратил монополию на законотворчество. Начиная с 1826 г., законотворческая деятельность сосредотачивается в Собственной Его Величества канцелярии, специальных комитетах и министерствах. В дальнейшем Собственная Его Величества канцелярия возглавила всю систему центральных отраслевых органов государственного управления.

В состав канцелярии входило шесть отделений, созданных в период с 1826 по 1842 гг. Первое отделение контролировало министров и министерскую деятельность, готовило законопроекты, решало кадровые вопросы в высших эшелонах. Второе отделение занималось кодификационными работами. Третье отделение предназначалось для руководства борьбой с государственными преступлениями. Оно состояло из восьми отделов. Первый собирал данные полиции по вопросам своего ведения, второй контролировал деятельность

религиозных сект, третий занимался проблемами подделки денег и ценных бумаг, четвертый контролировал поведение определенных слоев населения. Пятый отдел ведал организацией административной высылки поднадзорных, шестой контролировал места лишения свободы, седьмой ведал наблюдением за иностранными гражданами, восьмой вел статистические исследования и делал обобщения. Четвертое отделение канцелярии занималось благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями. Пятое создано было для подготовки проекта по управлению государственными крестьянами. Шестое направляло деятельность территорий Кавказа.

В результате создания новых центральных органов управления Сенат в начале XIX в. стал высшим судебным органом государства, а все его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний. Работу департаментов Сената координировал и направлял генерал-прокурор Сената, ставший одновременно министром юстиции. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор. Всего к середине XIX в. в Сенате функционировало 127 департаментов.

Начало XIX в. для российской системы управления характеризуется рождением министерской системы. Манифест об учреждении министерств 1802 г. положил начало новой форме отраслевого управления. Министерства, в отличие от коллегий, были более оперативны в делах управления, в них усиливалась персональная ответственность руководителей и исполнителей, возрастало значение и влияние канцелярий и делопроизводства. В 1802 г. образовалось сразу 8 министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. По сути новыми являлись Министерства внутренних дел и Министерство просвещения. Следует отметить, что к ведению Министерства внутренних дел относились вопросы не только поддержания общественного порядка, но и управления государственной промышленностью и строительством.

Главной задачей министерств стала организация взаимодействия центра и периферии, подготовка справок о текущих делах, отчетов. Практическая работа

проводилась на основе специально составленных инструкций. Кроме того, все министерства осуществлялись перспективное планирование. О своей деятельности они отчитывались перед Сенатом.

В соответствии с планом М.М. Сперанского в 1810–1811 гг. была изменена система министерского управления. Согласно «Общему учреждению министерств» от 25 июня 1811 г. восемь прежних министерств, Главное управление почт, Государственное казначейство и ряд других ведомств были реорганизованы. Все они имели единообразную структуру и действовали на принципах единоначалия. Во главе министерств стояли министры и их товарищи (заместители). Им подчинялись директора департаментов, тем, в свою очередь, – начальники отделений; начальникам отделений – столоначальники.

Для решения спорных и межведомственных вопросов созывались совещания министров. В 1812 г. эти совещания получили законодательное оформление в лице Комитета министров. В него по должности входили министры, председатели департаментов Госсовета, государственные секретари и лица, назначаемые непосредственно императором. В Комитете рассматривались законопроекты, отчеты министерств, различные вопросы относительно проблем управления страной, подбора кадров чиновников. Все решения Комитета утверждались лично императором. Следует сказать, что по мере усиления роли Канцелярии влияние Комитета министров в делах государственного управления снижалось.

Большое значение в жизни России первой половины XIX в. имела Особая канцелярия Министерства внутренних дел, занимавшаяся вопросами политической и государственной безопасности. Поэтому в 1826 г. она включается в структуру Собственной Его Величества канцелярии. Новая структура получила название – Третье отделение Собственной его величества канцелярии. Отделение руководило полицией, борьбой с революционерами, сектантами и раскольниками. В 1827 г. был создан жандармский корпус, ставший вооруженной и оперативной опорой Третьего отделения.

Система управления Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. характеризовалась множеством специфических административно-территориальных образований (наместничества, генерал-губернаторства, области, округа и т.д.), методов регулирования и должностных лиц. Особым образом управлялись окраины империи. Система управления ими учитывала местные условия и традиции.

В 1808 г. к России была присоединена Финляндия. В составе империи она именовалась Великим княжеством Финляндским. Российский император являлся великим князем Финляндским и возглавлял исполнительную власть. Законодательная власть находилась у сословного Сейма, исполнительная с 1809 г. у Правительствующего Сената, состоявшего из 12 человек, которых избирал Сейм.

Сейм состоял из двух палат, представляющих четыре сословия: рыцарство и дворянство, духовенство, горожан и крестьян. Решение Сейма принималось, если за него голосовало три сословия. Принятие или изменение основных законов требовало согласия всех сословий. Сейм созывался один раз в 5 лет и имел право законодательной инициативы и петиций к императору, устанавливал налоги. Без его одобрения ни один закон не принимался.

Сенат состоял из двух департаментов – хозяйственного и судебного. Первый возглавлял систему Гражданского управления. Вторым был высшей судебной инстанцией Финляндии. Губернаторы находились в подчинении у генерал-губернатора, который был председателем Сената и представителем императора и Великого князя. Министр статс-секретарь Финляндии был официальным посредником между высшим местным правительством (Сенатом) и российским императором. Следует отметить, что вся система управления отличалась определенной автономией.

В 1815 г. в составе России, на территориях, перешедших к ней, образовалось Царство Польское. Оно также имело автономию. Российский император, будучи польским королем, управлял страной через наместников. В ноябре 1815 г. Александр I утвердил польскую конституцию. В соответствии с

ней решающее слово оставалось за самодержавной властью. На основе конституции в Польше создавался двухпалатный представительный парламент (Сейм). Он не обладал законодательной инициативой. Правительство было ответственным перед Сеймом. Конституция провозглашала и гарантировала свободу печати, равенство всех сословий перед законом, неприкосновенность личности.

Однако после польского восстания 1830 г. конституция была отменена, Польша объявлялась неотъемлемой частью России, польская корона стала наследственной в Русском императорском доме. Сейм упразднился, а для обсуждения важнейших вопросов созывались провинциальные чины. Теперь управление Польшей осуществлялось административным Советом, возглавляемым наместником императора. Вместе с тем было учреждено городское самоуправление.

Много интересного и поучительного имелось в системе управления Прибалтийскими губерниями, Закавказьем, Сибирью, Украиной.

В заключение следует отметить, что многолетние старания Николая I, работавшего по 18 часов в сутки, имели непредвиденный итог. Централизованный военно-бюрократический аппарат стал тормозом в развитии страны. Процветало взяточничество и казнокрадство, сохранялись злоупотребления в судах, отсутствовала сильная армия. «Официальная народность» не уберегла Россию от брожения. Крымская война 1853–1856 гг. показала истинное состояние государственного управления: «Сверху блеск, а снизу гниль».

### **3. Система местного управления в XVIII в.**

В конце XVII – первой четверти XVIII в. система местного управления несколько раз подвергалась существенной перестройке. Причинами реформ были усиление антифеодального движения провинции и неспособность местного

государственного аппарата проводить в жизнь правительственные мероприятия экономического, финансового и военного характера.

Преобразование местных органов началось с городов. В 1699 г. городское население было выведено из-под власти воевод. Купечество, ремесленники и мелкие торговцы получили право избирать органы городского самоуправления – бурмистерские (земские) избы. Бурмистры поочередно исполняли должность главы бурмистерской избы-президента. Бурмистерские избы были подчинены Бурмистерской палате в Москве, образованной в 1699 г. и переименованной в Ратушу в 1700 г. Палата являлась выборным органом и была органом местного общинного управления Москвы. В то же время Бурмистерская палата выполняла функции центрального учреждения для управления городами государства. В городах действовали земские избы под председательством земских бурмистров. Их власть распространялась на все недворянское, но свободное население.

В декабре 1708 г. проводится первая областная реформа. По указу Петра I территория Российского государства была разделена на восемь губерний: Московскую, Ингерманландскую (с 1710 г. – Петербургская), Смоленскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую и Сибирскую. В 1713 г. создается Рижская губерния, в 1714 г. – Нижегородская и Астраханская. Губернии являлись обширными административно-территориальными единицами, не равными ни по величине территории, ни по количеству населения.

Во главе губерний стояли губернаторы, наделенные огромными полномочиями: административно-полицейскими, военными, финансовыми и судебными. Ближайшими помощниками их были вице-губернатор и ландрихтер. Последний под руководством губернатора заведовал судебными делами. В 1713г. при губернаторах создаются избираемые дворянами коллегии из 8–10 человек – *ландраты*, с которыми губернаторы обязаны были решать все дела.

Две губернии – Петербургская и Азовская – ввиду их стратегического значения находились на особом положении. Они управлялись генерал-

губернаторами, назначавшихся из наиболее доверенных царю лиц. Сами же губернии делились на уезды.

Новое административно-территориальное деление было распространено на большую часть Российского государства. Однако ряд территорий не вошел в состав губерний. Это Олонецкий уезд, Слободская Украина с Харьковом, Запорожье, Кабарда, земли донских казаков и др.

В 1719–1720 гг. проводится вторая областная реформа. 11 губерний были поделены на 45 провинций. Позднее количество последних возросло до 50. Провинция превратилась в основную административно-территориальную единицу. Было также упразднено исторически сложившееся деление на уезды. Низшей административно-территориальной единицей стал дистрикт (округ), состоявший из 1500–2000 дворов.

Губернии по-прежнему возглавлялись генерал-губернаторами и губернаторами. Однако их власть теперь не выходила за рамки губернского города с округой. Они перестали быть «царьками» на подведомственной территории. Во главе важнейших провинций также стояли генерал-губернаторы и губернаторы, иногда вице-губернаторы. Прочие провинции возглавлялись воеводами.

Составной частью второй областной реформы стала попытка создания в губерниях и провинциях местных органов центральных учреждений. Коллегия в центре и подчиненный ей орган в провинции образовали иерархически построенную систему управления отраслью. Однако из-за постоянных реорганизаций как самих коллегий, так и их местных органов, система ведомств в XVIII в. еще не сложилась<sup>14</sup>.

В 1723–1724 гг. была проведена последняя в правление Петра I реформа местного управления. В городах вместо бурмистерских изб появились новые коллегиальные органы – *городовые магистраты*. Они состояли из президента, 2–4 бурмистров и 2–8 ратманов (советников). В ведении магистратов находились управление городом, административно-полицейские, финансовые и

---

<sup>14</sup> Буганов В.И. Петр Великий и его время. М., 1989. С. 85.

хозяйственные дела. Магистраты выполняли также судебные функции: в их юрисдикции был суд по гражданским и уголовным (кроме государственных преступлений) делам. Городовые магистраты находились в подчинении губернаторов и воевод, а общее руководство ими осуществлялось коллегией – Главным магистратом.

Магистраты должны были осуществлять раскладку и обеспечение взимания сборов (подушного, канцелярских, таможенных и др.); организацию поставок продовольствия, сырья, промышленных изделий, натуральных и денежных откупов и подрядов, распределение повинностей; определение границ посада с соседними владениями, отвод земельных участков под строительство домов, лавок, фабрик; вести учет посадского населения; контролировать казенные и гражданские службы посадских людей в качестве бурмистров, ларечных, целовальников при кружечных дворах, таможнях, ярмарках, окладчиков и сборщиков при оброчных статьях, соляных головах; наборы рекрутов, работных людей. В функции магистратов входили также защита сословных интересов посадского населения, рассмотрение жалоб на притеснения коронной администрации и военных чинов. Органы муниципального самоуправления были обязаны содействовать развитию промышленности и торговли, обеспечивать благоустройство и поддержание общественного порядка в городах, пожарную безопасность; они контролировали законность торговых операций и правильность мер и весов, осуществляли сбор сведений о ценах на городском торгу, побуждали выборных сотских, десятских и других должностных лиц к исполнению полицейских обязанностей<sup>15</sup>.

Однако в действительности самостоятельность городских магистратов была ограниченной. Каждый конкретный шаг магистрата требовал санкции со стороны Главного магистрата, которому к тому же необходимо было ежегодно предоставлять детальный отчет о собственной деятельности. Отсутствие четкой регламентации взаимоотношений магистратов с коронной администрацией позволяло последней постоянно вмешиваться в дела органов городского

---

<sup>15</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России. М., 2003. С. 93.



самоуправления. Деятельность коронной администрации существенно сужала обязанности магистратов по полицейской части. Важнейшие судебные решения магистратов утверждались надворными судами, существовавшими до 1727 г. в губернских центрах.

Рубеж XVII–XVIII вв. ознаменовался преобразованием системы общественного управления в российских городах. В ходе реформы 1699 г. в Москве была учреждена Бурмистерская палата, являвшаяся коллегиальным органом местного общинного самоуправления для московского посада и одновременно центральным финансовым учреждением и высшим органом управления для посадского (городского) населения страны. На местах (в городах) Бурмистерской палате (Ратуше) были подчинены существовавшие ранее органы городского самоуправления – земские избы (последние стали называться также Бурмистерскими избами). В их ведение перешло купечество и посадское население. Членов земских губ – бурмистров и земских старост – должны были ежегодно избирать не только сотни и слободы, т.е. городские люди, но и села и деревни уезда. Избиратели обязаны были нести материальную ответственность за выборных: *«а буде они, бурмистры, в котором году каких его, великого государя, доходов не выберут по окладу или каких сборов чего не доберут, и то взять на тех людях на всех, которые их в бурмистры выберут»*.

Таким образом, городская реформа 1699 г. не создавала в полной мере городского самоуправления. Власть земских бурмистров распространялась на все недворянское и лично свободное население округа – на посадских людей и черных крестьян. Созданные в результате реформ Петра I институты власти можно было называть городскими лишь в силу того, что они находились в городах.

Новые органы самоуправления являлись городскими условно, потому что, с одной стороны, в избрании должностных лиц в их состав участвовало сельское население уезда, с другой же стороны, в процедуре избрания принимало участие не все городское население, а только ремесленные и торговые люди.

Устройство бурмистерского управления в городах было намечено указом от 30 января 1699 г. в самых общих чертах. Указ гласил, что если посадские и промышленные уездные люди «похотят» освободиться от воеводского управления, заменив его своими выборными в земских избах, то им предоставляется для сбора доходов и для судебных дел выбрать в земские избы из своей среды людей «добрых и правдивых», кого они и в каком количестве пожелают. За эту государеву «милость» и «призрение» горожане обязывались платить окладные сборы в двойном размере.

Таким образом, указу 30 января были присущи две характерные черты – факультативность и условность. Выборы бурмистров в городах предоставлялись на усмотрение местных посадских обществ. Последние могли выбрать бурмистров и платить в таком случае двойной оклад, но могли остаться при прежнем воеводском управлении. Эти две особенности данного указа вызвали необходимость особой стадии в процессе проведения реформы местного управления, а именно стадии предварительного опроса городов о желании или нежелании принять реформу и о согласии или несогласии на двойной платеж оклада.

Ответы городов на запрос центральной власти по поводу реформы отличались существенным разнообразием. В целом по стране было зафиксировано несколько решений указанной проблемы:

- 1) выбирали бурмистров и ссылались на уплату двойного оклада;
- 2) выбирали бурмистров, но о платеже умалчивали;
- 3) выбирали бурмистров, но от двойного платежа прямо отказывались;
- 4) от двойного платежа отказывались и проявляли равнодушие к перемене системы управления;
- 5) высказывали желание сохранить воеводское управление;
- 6) не соглашались на перемену системы.

Реформа была проведена со значительным региональным и порайонным своеобразием, причем на Урале и в сибирских городах реформа не проводилась вообще – там сохранилось прежнее воеводское управление.

В 1719–1720 гг. была проведена провинциальная реформа: территория каждой губернии разделялась на несколько провинций. При этом некоторые небольшие города стали именоваться пригородками.

В 1721–1724 гг. земские избы были заменены городскими магистратами. В зависимости от значения города зачислялись в один из пяти разрядов. Каждому разряду устанавливалось свое количество бургомистров и ратманов. Если городу первого разряда (не менее 2000 дворов) полагались президент и 4 бургомистра, то городу пятого разряда (не менее 250 дворов) – лишь один бургомистр. Посадская община простым большинством голосов выбирала президентов, утверждавшихся затем в Главном магистрате, учрежденном в Санкт-Петербурге в 1720 г.

Члены городских магистратов выбирались на сходах постоянными жителями без указания срока службы. Городские магистраты находились в ведении Главного магистрата, который координировал их работу и являлся для них судебной апелляционной инстанцией, и одновременно состояли под контролем воеводских, провинциальных и губернских канцелярий. Кроме того, городские магистраты зависели от провинциальных магистратов, находившихся в центрах провинций.

Для удобства управления горожане разделились на регулярных (включавших две гильдии) и нерегулярных («подлых», получавших средства к существованию от наемного труда или от пашни, огорода, а также нищих) граждан. В первую гильдию регулярных граждан вошли банкиры, крупные купцы, доктора, аптекари, ремесленники-ювелиры и конники, во вторую – мелкие торговцы, ремесленники. В XVIII в. происходит изменение местного самоуправления не только в городе, но и в селе<sup>16</sup>.

При Петре I была предпринята попытка некоторой унификации организации мирского самоуправления. В 1699 г. из стен Сибирского приказа вышел указ (его действие распространялось и на Урал) о выборах во всех

---

<sup>16</sup> Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX в. / Е.Ю. Апкаримова, С.В. Голикова. М., 2003. С. 91.

селениях десятников. Десятники обязывались следить за «жилецкими и прихожими людьми», вести борьбу с «ворами, разбойниками». Крестьянам запрещалось без разрешения десятника даже на время выезжать из своего селения. Реализацией этого указа на местах занимались приказчики, назначаемые (из дворян и детей боярских) в слободы, остроги и крупные погосты воеводами.

В 1711 г. Петр I решил упорядочить организацию крестьянского самоуправления и на волостном уровне: царским указом упразднился институт приказчиков, обязанности которых передавались выборным крестьянским органам – бурмистрам и их помощникам. Однако нововведение не прижилось – уже в 1716 г. оказалась восстановленной прежняя управленческая структура. Необходимо подчеркнуть, что на активно осваиваемых территориях волостная община еще не была готова перенять на себя те государственные функции, которые возлагались на низшее звено коронной администрации (в лице приказчиков, смещенных в 1717 г. земскими комиссарами).

Преобразования Петра I способствовали административному отделению городской общины от сельской. Созданная Петром I система местного управления стала достаточно уязвимой и критикуемой частью государственного механизма. Закономерно, что практически сразу после смерти первого императора большинство органов местного управления и самоуправления были ликвидированы или коренным образом реорганизованы. В 1726 г. было отменено принудительное деление провинций на дистрикты и восстановлен уезд как исторически сложившаяся административно-территориальная единица.

С 1727 г. компетенция всех городских магистратов была значительно сокращена, а они сами были полностью подчинены главам регионов – губернаторам и воеводам. Новая система местного управления была закреплена в специальной инструкции от 12 сентября 1728 г., которая устраняла имевшуюся неразбериху, созданную в ходе реформ 1719–1720 гг. в органах местного управления и в административно-территориальном делении. Высшими органами управления и суда в губерниях стали губернаторы, а в провинциях и уездах –

соответственно провинциальные и уездные воеводы<sup>17</sup>. Свои функции они осуществляли через собственные канцелярии: губернские, провинциальные, уездные. В Инструкции была установлена строгая субординация и иерархичность местных чиновников: уездный воевода находился в подчинении у провинциального воеводы, провинциальный воевода подчинялся губернатору, губернатор, соответственно, – монарху и Сенату.

Однако радикальное повышение эффективности работы органов местного государственного аппарата не произошло. Характерная для периода дворцовых переворотов нестабильность в высших эшелонах власти, «случайные люди» на российском престоле, сохранность одновременно административных и судебных функций в регионах и на местах в руках местных чиновников (губернаторов, воевод и пр.) делали местный управленческий аппарат неподконтрольным центру, превращали его в относительно независимый политический институт, что было причиной массового произвола и взяточничества местных властей. Такая система местного управления действовала примерно до середины 70-х гг. XVIII в.<sup>18</sup>

Периоду правления Петра I было присуще усиление государственного контроля над важнейшими сферами жизни подданных и бюрократической опеки над деятельностью общества; быт народа, его культура, личные отношения и прочее стали предметом государственного регулирования. И одновременно предпринимались достаточно энергичные попытки активизировать деятельность местных обществ.

Лишь при Екатерине II, в последней четверти XVIII в., были приняты нормативы об основах самоуправления, которые во многом определили структуру местного управления на последующее столетие, практически до земской реформы в 1864 г. Основы системы местного управления были заложены в следующих актах: Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная

---

<sup>17</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России: учебник для студентов СПО. 2-е изд., стереотип. М.: Академия, 2003.

<sup>18</sup> Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX в. / Е.Ю. Апкаримова, С.В. Голикова. М., 2003. С.6.

грамота дворянства (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.) и др. Местные управленческие учреждения были взаимосвязаны с сословным строем: было введено дворянское самоуправление.

Крупнейшее в истории страны восстание под руководством Е.И. Пугачева (1773–1775) выявило слабость созданного местного управленческого аппарата. Бунт был подавлен с помощью армии, но для Екатерины II это стало руководством к действию. Была образована особая комиссия, работавшая в течение 9 месяцев над «Учреждением о губерниях». 7 ноября 1775 г. этот акт был подписан императрицей.

Реформа 1775 г. включала в себя:

- 1) реорганизацию административно-территориального деления;
- 2) создание новых органов для управления губернией и уездом;
- 3) судебную реформу<sup>19</sup>.

Основными административно-территориальными единицами вновь стали губернии и уезды. В основу их образования власти заложили фискальный принцип, т.е. количество налогоплательщиков. В губерниях, согласно расчетам, должно было числиться от 300 до 400 тыс. ревизских душ, в уезде – 20–30 тыс. соответственно. Отметим, что введение этого принципа для нового административно-территориального деления страны полностью игнорировало социально-экономические связи отдельных местностей, а также не брало во внимание и национальный состав их населения. По новой реформе планировалось создать примерно 50 губерний и 300 уездов.

Во главе губернии стоял губернатор, назначаемый и подконтрольный монарху. При выполнении своих функций губернатор должен был опираться на губернское правление: губернского прокурора и двух советников. Губернатор обладал всей полнотой исполнительной власти, вел контроль за деятельностью всех губернских учреждений и должностных лиц. Ему были подчинены также все воинские гарнизоны, располагавшиеся на территории губернии.

---

<sup>19</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России: учебник для студентов СПО. 2-е изд., стереотип. М.: Академия, 2003.

Все финансовые вопросы в губернии решала Казенная палата, возглавляемая вице-губернатором. В каждой губернии был создан так называемый Приказ общественного призрения, ведавший образовательными и лечебными учреждениями, богадельнями, приютами, смирительными домами и тюрьмами. В отличие от других губернских учреждений это учреждение не имело утвержденных штатов и постоянного персонала, а существовало за счет штрафов и добровольных пожертвований.

Две – три губернии часто объединяли в одно наместничество во главе с наместником или генерал-губернатором. Эти должностные лица назначались лично Екатериной II и утверждались в качестве надзиравших над всеми губернскими учреждениями.

Администрацию уезда возглавлял капитан-исправник, который избирало дворянство. При нем осуществлял свою деятельность новый административный орган – Нижний земский суд. Главным уездным финансовым учреждением было уездное казначейство. Отметим, что все уездные учреждения были подконтрольны губернским (рис. 2).

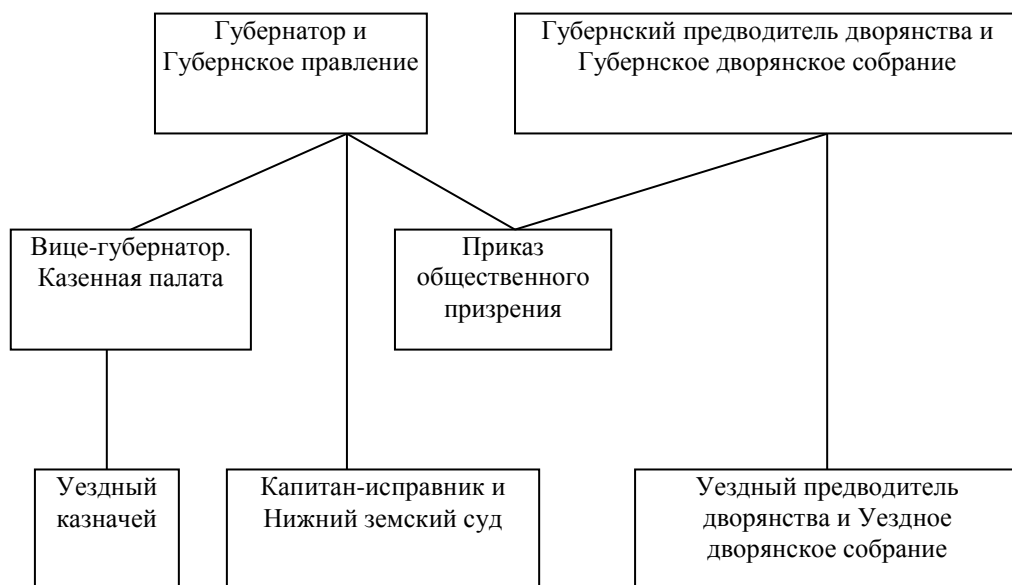


Рис. 2. Управление губернией и уездом в конце XVIII в.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007. 743 с.

Города планировалось выделить в отдельные административные единицы. Административно-полицейские функции в городах возлагались на городничих, которые назначались из столицы. В 1782 г. был принят «Устав благочиния», который определил структуру полицейского городского управления. Полицмейстер являлся высшим чином, подчинялся городничему и возглавлял Городскую управу благочиния. Если речь шла о губернском городе, то полицмейстер подчинялся губернатору, а в Петербурге и Москве – обер-полицмейстер. Города с населением в более 4000 дворов подразделялись на отдельные части с частными приставами во главе. Часть, в свою очередь, делилась на кварталы (от 50 до 100 дворов), полицейский контроль которых осуществляли квартальные надзиратели. Сфера полицейского управления была обширна: обеспечение «тишины и спокойствия», руководство пожарными командами, исполнение судебных решений, организация народных развлечений и празднеств, контроль за соблюдением порядка торговли и санитарным состоянием города. В 1790 г. на городские управы благочиния было возложено осуществление цензурных функций<sup>21</sup>.

В 1785 г. появились две жалованные грамоты – дворянству и городам. В этих актах подтверждались сословные права и привилегии дворянства и городских обывателей. В соответствии с ними были образованы сословные органы дворянского и городского самоуправления.

Согласно Жалованной грамоте дворянству в губерниях и уездах дворяне объединялись в местные сообщества – дворянские собрания. С периодичностью раз в три года могли в губерниях созывались губернские дворянские собрания, а в уездах – уездные дворянские собрания. Здесь избирались кандидаты в предводители дворянства (один из которых впоследствии утверждался в своей должности губернатором), совестный судья, заседатели дворянских судов, капитан-исправник и другие должностные лица местного самоуправления.

---

<sup>21</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России: учебник для студентов СПО. 2-е изд., стереотип. М.: Академия, 2003.



«Жалованная грамота городам» упорядочила структуру городских жителей, подразделив все население на шесть разрядов:

«1) «настоящие городские обыватели» (к ним относились лица, имевшие в городе дом или иную недвижимость);

2) гильдийское купечество;

3) цеховые ремесленники;

4) иногородние и иностранные купцы;

5) «именитые граждане» (данная сословная группа состояла из предпринимателей, банкиров, ученых, преподавателей, медиков, художников, музыкантов и т.д.);

б) прочее посадское население»<sup>22</sup>.

Горожане, как и дворянское сословие, получили право на создание собственных органов сословного самоуправления. Ими стали Общая городская дума (распорядительный орган) и Шестигласная дума (исполнительный орган). В состав последней во главе с Городским головой входили по одному избранному (гласному) от каждой сословной группы.

Общая городская дума состояла из выборных от каждого из шести разрядов (согласно Жалованной грамоте городам) городских обывателей. Состав Шестигласной думы как постоянно действующей управы избирался на заседании Общей городской думы. Необходимо иметь в виду, что многие аспекты городского хозяйства находились в ведении государственных органов управления: городничего, полицмейстера.

В уездах дворяне избирали земского исправника или капитана. Под его председательством действовал нижний земский суд, в который также входили два заседателя, избираемых уездным дворянством.

В компетенцию Общей городской думы входило обеспечение в городе «тишины, согласия и благополучия», разрешения внутрисословных споров, выборы заседателей губернского и городского магистратов, наблюдение за

---

<sup>22</sup> Борщик Н.Д. Обывательские книги XVIII века как особый вид учета населения (по материалам Курского края) // Вестник ВГУ: Серия «История, политология, социология». Воронеж. 2014. № 2. С. 34–37.

городским строительством. Органы городского самоуправления не были в полной мере самостоятельными и играли роль административно-хозяйственного придатка к аппарату управления губернией и городом<sup>23</sup>.

В 1785 г. был также разработан проект еще одного важного норматива – Сельского положения. Центральные власти в этом акте предполагали не только определить правовое положение государственных крестьян, но и создать органы крестьянского самоуправления. По этой грамоте общины у казенных крестьян получали статус юридического лица под названием «сельское общество». Предполагалась перестройка общинного исполнительного аппарата: предусматривались должности сельского старшины, старосты, словесного разборщика; мирская изба получала наименование «управительских дел горница». В проекте прослеживалась тенденция к повышению роли общины как официальной организации. Эта тенденция отчетливо проступала и в таких законодательных актах, как «Инструкция сотскому с товарищи» 1774 г., Учреждение о губерниях 1775 г. В ходе реализации екатерининской губернской реформы в крестьянских обществах вводилась в обязательном порядке должность старосты. Жалованная грамота для крестьян так и не была издана, и крестьянство осталось самым бесправным сословием в Российской империи<sup>24</sup>.

Екатерина II предполагала создать из всех сословий местные организации – сословные общества, которые имели бы права «по внутреннему управлению сих обществ», в том числе право замещать по выбору часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда. Однако наличие выборных должностей в названных учреждениях еще не создавало настоящего самоуправления.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

---

<sup>23</sup> Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007. 743 с.

<sup>24</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России: учебник для студентов СПО. 2-е изд., стереотип. М.: Академия, 2003.

1. Раскройте идеологическое обоснование абсолютной монархии в России.
2. Дайте характеристику новой системе чинов и должностей (по «Табели о рангах» 1722 г.)
3. Проследите трансформацию роли Русской православной церкви в системе государственного и местного управления Российской империи XVIII в.
4. Назовите высшие органы власти и управления в первой половине XVIII в.
5. Перечислите коллегии в системе управления Россией XVIII в.
6. Какие высшие органы власти и управления Россией второй половины XVIII в. вам известны?
7. Назовите местные органы управления в России XVIII в.
8. Как происходило введение городского самоуправления в России XVIII в.?
9. Назовите высшие государственные учреждения России первой половины XIX в.
10. Дайте характеристику министерским реформам России первой половины XIX в.

### **Лекция 3. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX в. – 1917 г.)**

#### **1. «Великие реформы» и механизм государственного управления**

Правление императора Александра II (1856–1881) стало периодом крупных радикальных преобразований российского общества. В интересах политического и исторического развития страны необходимо было изменить идеологические установки самодержавной системы. Официальный идеолог России, историк М.П. Погодин подчеркивал: «Прежняя система отжила свой век».

Став императором в 36 лет, Александр II имел необходимый опыт государственной деятельности. Вступив на престол, он уже через год понял неэффективность и пагубность николаевской системы. Поэтому, выступая 30 марта 1856 г. перед московским дворянством, он заявил: «Лучше отменить крепостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно само собою начтен отменяться снизу». Именно отмена крепостного права стала центральным событием царствования Александра II, прозванного Освободителем.

После отмены крепостного права последовали реформы местного управления, системы судопроизводства, реорганизации армии, реформы финансовой системы, народного просвещения и цензуры, а также другие преобразования.

К числу сторонников преобразований относились: Великий князь Константин Николаевич (младший брат царя), министр внутренних дел П.А. Валуев, военный министр Д.А. Милютин, министр народного просвещения А.В. Головин; публицисты К.Д. Кавелин, М.Н. Катков, известные чиновники,

общественные деятели, ученые К.П. Победоносцев, А.Х. Бунге, П.П. Семенов-Тянь-Шанский и другие.

Противоречивость реформ 60–70 гг. XIX в. заключалась в том, что они, с одной стороны, ускорили становление буржуазных тенденций в развитии государственного аппарата, но, с другой стороны, они предполагали сохранение господствующего положения дворянства в политической и государственной системах страны. Основные законы Российской империи сохраняли и подтверждали за императором статус неограниченного монарха. «Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает», – подчеркивалось в законах.

Высшим совещательным учреждением в империи по-прежнему оставался Государственный совет. В ходе реформ он рассмотрел большое количество законопроектов и постоянно осуществлял кодификационные работы. С 1884 г. при Госсовете учреждалось Особое присутствие для рассмотрения жалоб на определения Сената, что означало подконтрольность его Государственному совету. В ходе деятельности Госсвета при нем образовывались различные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об устройстве сельского населения) и разнообразные комиссии типа Особого совещания для охраны спокойствия. Из таких комитетов Госсвета вырастет и окрепнет важный орган государственного управления – Комитет министров.

Реформа 1864 г. и предшествовавшие ей мероприятия укрепили положение Сената как высшего судебного и надзорного органа страны. Прекратили свою деятельность апелляционные департаменты Сената. К 1898 г. четвертый и пятый департаменты были реорганизованы в Судебный департамент. В 1866 г. в составе Сената начали работу уголовный и гражданский кассационные департаменты. В них принимались и рассматривались жалобы и протесты на решения местных судов.

В 1884 г. в структуре Сената появился департамент, ведавший крестьянскими делами. В нем рассматривались жалобы на Губернские присутствия по крестьянским, хозяйственным и земельным делам. Кроме того, в

1885 г. при Сенате был учрежден Высший дисциплинарный суд. Он рассматривал правонарушения, совершенные судьями. В 1872 г. в составе Сената создается «Особое присутствие для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах». Это была высшая судебная инстанция по политическим вопросам.

Важную роль в системе государственного управления играл созданный перед реформами Совет министров. В него входили Председатели Госсовета и комитета министров, министры и главноуправляющие. В Совете министров председательствовал император.

Немаловажную роль в управлении, в системе высших государственных органов пореформенной России продолжала играть Собственная Его Императорского Величества канцелярия. В ее втором отделении предварительно рассматривались законопроекты, направленные из Министерств в Госсовет. Иногда отделение самостоятельно разрабатывало законопроекты. Но уже в 1882 г. отделение было упразднено, а его функции были переданы Государственному совету.

Большое значение в управлении Российской империей в пореформенный период играло Третье отделение. В основном вся его деятельность была направлена на борьбу с революционным движением, крестьянскими бунтами и другими беспорядками. Дополнительно 12 февраля 1880 года была учреждена Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия под руководством графа М.Т. Лорис-Меликова. Ей временно было подчинено III Отделение вместе с корпусом жандармов. Указом 6 августа того же года Верховная распорядительная комиссия была закрыта и III Отделение Собственной Е. И. В. канцелярии упразднено, а их функции передавались Департаменту государственной полиции Министерства внутренних дел.

Министерство финансов на местах учреждало казенные палаты, которые ведали прямыми налогами, и собиравшие косвенные налоги акцизные управления. Для осуществления выкупных операций создавались Крестьянский

и Дворянский банки. Сложился новый порядок формирования государственного бюджета. Бюджет калькулировался в Министерстве финансов, а затем рассматривался и утверждался Государственным советом империи.

В 90-ые гг. XIX в. роль Совета заметно снизилась. Теперь в период контрреформ законопроекты в большинстве своем обсуждались в Комитете министерств. Кроме того, в нем утверждались уставы акцизных обществ, компаний, банков, биржевые уставы. Он же осуществлял мероприятия цензурного характера, проводил работу по реорганизации губернского и полицейского управлений.

Самой последовательной реформой 60-х гг. XIX в. была судебная реформа. В ноябре 1864 г. были обнародованы указ о судебной реформе и «новые судебные уставы». В России вводились суд присяжных, гласность, состязательность судопроизводства, равная ответственность всех сословий перед судом, независимость судов от администрации.

Для реализации реформы империя делилась на 108 судебных округов. Учреждались два вида судов: мировые и общие. Мировой суд состоял из мирового судьи и разбирал уголовные и гражданские дела, ущерб по которым не превышал 500 рублей. Мировые судьи избирались уездными земскими собраниями, утверждались Сенатом и могли быть уволены только по собственному желанию или по суду.

Общий суд состоял из трех инстанций: окружной суд, судебная палата, Сенат. В окружных судах рассматривали серьезные гражданские и уголовные иски. При рассмотрении дел участвовали присяжные заседатели. На несколько округов функционировало по одной судебной палате. В них рассматривались апелляции. Судебные палаты были судом первой инстанции для политических государственных дел. Сенат был высшей судебной инстанцией и мог отменять решения прочих судов, поданные на кассацию.

Присяжные заседатели в суды назначались губернскими земскими собраниями и Городскими думами на основе имущественного ценза (2 тыс. рублей в столицах) или годового дохода не менее 200 рублей, ценза грамотности

и оседлости. Для назначения присяжными необходимо было не менее двух лет прожить в пределах одного уезда.

Судьи окружных судов и судебных палат назначались царем. Они включались в систему чиновничества и получали высокие денежные оклады.

Вышепредставленная судебная система дополнялась сословными волостными судами для крестьян, консисториями для духовенства, судом для военных, высших чиновников. Действие судебных уставов распространялось на 44 губернии и вводилось в течение тридцати с лишним лет.

В истории России конец 70-х гг. XIX в. характеризовался значительными изменениями в общественной жизни, что создавало все больший отрыв от архаической системы государственного управления. Оппозиция в условиях радикализации общественной жизни все активнее требовала установления конституционной монархии. После взрыва в Зимнем дворце, организованного С. Халтуриним, царизм взял курс на установление *режима диктатуры*.

Приход харьковского генерал-губернатора М.Т. Лорис-Меликова в ведомство внутренних дел ознаменовал ликвидацию III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и создание Департамента полиции. В это же время ослабевает цензура. Лорис-Меликов пытался установить диалог с либеральной общественностью.

Проект реформ, предложенный Лорис-Меликовым Александру II в январе 1881 г. предусматривал введение в состав Государственного совета представителей от городов и земств, т.е. речь шла о введении в России конституционной монархии. Однако 1 марта 1881 г. в день подписания «конституции Лорис-Меликова» Александр II был убит одним из членов террористической организации «Народная воля». Смерть императора погасила надежды на радикальные преобразования самодержавной системы. Самодержавие утратило возможность самореформироваться.

Казнь цареубийц 3 апреля 1881 г. показала стремление Александра III повернуть к консервации самодержавного режима. Это позиция явно прослеживается в его письме к брату Владимиру: «Я никогда не допущу



ограничения самодержавной власти, которую нахожу нужной и полезной для России». В этот период важную роль в разработке концепции политического развития России играл К.П. Победоносцев.

Император и его ближайшее окружение взяли на вооружение тактику постепенной и последовательной ликвидации «чужеродных» для российского самодержавия установлений предшествующего царствования. Период с 1884 по 1894 г. – время детальной разработки не только общего плана, но и конкретных проектов контрреформ.

Своей деятельностью Александр III последовательно ограничивал сферу деятельности судов. В соответствии с законом от 7 июля 1889 г. из ведения суда присяжных изымались наиболее значительные дела. Цензурная политика 1880–1890-х гг. также была направлена на искоренение инакомыслия.

В целом мероприятия периода контрреформ нанесли серьезный удар по новым структурам управления, появившимся в империи в результате реформ 60–70-х гг. XIX в. Но не были ликвидированы их основные принципы.

## **2. Государственный аппарат и система управления в России в период конституционной монархии**

На рубеже XIX–XX вв. Россия стала перед проблемой коренного обновления во всех сферах жизни от экономики до государственного строя. Модернизация российского общества требовала новых подходов к решению насущных вопросов.

Развитие новых экономических форм вело к росту социальной напряженности. Углублялся конфликт между помещиками и крестьянами. Пореформенная община не смогла сдерживать социальную дифференциацию крестьянства. Буржуазия претендовала на политическую роль в обществе. В этом она встречала противодействие со стороны дворянства и государственной бюрократии. И самое главное, что в этот период главная опора самодержавия – дворянство – стало утрачивать монополию на власть.

Формирование рынка товаров, сырья, финансов и рабочей силы, оживление и развитие товарно-денежных отношений вызвали перестройку политической и государственной систем. Поиск путей выхода из сложной общественно-политической ситуации рубежа XIX–XX вв. привел к тому, что в феврале 1905 г. были опубликованы два взаимоисключающих друг друга правительственных акта: указ, разрешавший населению подавать проекты об усовершенствовании государственного устройства, и Манифест, утверждавший незыблемость самодержавия.

К началу XX в. в России крайне остро ощущалась потребность разрешения проблем политической модернизации и системы государственного управления. Решение задачи по реформированию неповоротливой и архаической структуры государственных органов осложнялась тем, что ни сам Николай II, ни его ближайшее окружение не могли и не хотели осознать необходимость в государственно-политических реформах.

В начале XX в. Российская империя управлялась на базе «Основных государственных законов», кодификация которых была осуществлена еще в 1832 г. Вся система государственного управления на протяжении XIX в. подвергалась небольшим, как правило, косметическим изменениям. Эти подвижки были малозначительными после контрреформ 80–90-х гг. XIX в.

По-прежнему вся полнота законодательной и исполнительной власти концентрировалась в руках императора. В своей деятельности он опирался на огромный штат чиновников. В начале XX в. численность чиновничества достигла 436 тыс. человек, из них около 300 тыс. имели классные чины. Следует отметить, что их основная часть жила «от жалования» и целиком зависела от службы.

Среди высших государственных учреждений империи первое место по значимости занимал Государственный совет, созданный еще в 1810 г. по инициативе Сперанского. Он состоял из 60 высших сановников. Они назначались царем и, как правило, пожизненно. По должности в Госсовет входили министры. Госсовет являлся высшей законосовещательной инстанцией.

В его ведении находились вопросы, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения прежних узаконений. Предварительно законопроекты рассматривались в департаментах, которые играли роль подготовительных комиссий. После этого подготовленные документы выносились на общее собрание Госсовета и после этого только поступали на Высочайшее утверждение.

Сенат также принадлежал к высшим государственным учреждениям империи. Он по-прежнему именовался «Правительствующим». Но к началу XX в. у него остались только функции суда и надзора за исполнением законодательства империи. Кроме того, он был высшей апелляционной и кассационной инстанцией по судебным делам и мог толковать законы империи. Постепенно функции Сената сливались с полномочиями Министерства юстиции.

Святейший Синод, сохранившийся с петровских времен формально оставался высшим государственным учреждением. Фактически он стал министерством по управлению православной церковью.

К числу высших государственных учреждений империи относились – Собственная Его Императорского Величества Канцелярия. У нее остались функции личной канцелярии императора и награждения высших чиновников; Собственная Его Императорского Величества Канцелярия по учреждениям императрицы Марии занималась исключительно благотворительными учреждениями (богадельнями, приютами) и женскими учебными заведениями; Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, разбирала разного рода документы, поступавшие на имя императора.

В начале XX в. в России не было объединенного правительства. Формально высшими исполнительными органами являлись Комитет министров и Совет министров. Следует сказать, что, согласовывая дела между несколькими ведомствами, Комитет министров еще функционировал, а Совет министров в период с 1882 г. по 1905 г. числился только на бумаге.

Для решения важнейших вопросов внутренней и внешней политики в случаях крайней необходимости собирались *Особые совещания*. Их состав, продолжительность работы не регламентировались, обычно они созывались для решения одного вопроса. Решения, принятые ими, носили рекомендательный характер.

В конце XIX – начале XX в. среди центральных учреждений России особое положение занимало Министерство внутренних дел. Это объясняется тем, что ему было вверено «охранение внутренней безопасности». Департамент полиции, заменивший Третье отделение, непосредственно руководил политическим сыском. Права МВД значительно расширились. Оно могло контролировать не только законность, но и целесообразность постановлений органов земского и городского самоуправления. С начала XX в. роль министра внутренних дел значительно возросла и он фактически стал первым министром в правительстве.

Одно из видных мест и большое значение в системе центральных учреждений империи занимало Министерство финансов. Особо его роль усилилась при С.Ю. Витте. Помимо контроля над источниками доходов и их распределением между ведомствами, оно управляло всей внутренней и внешней торговлей, промышленностью.

Царская администрация на местах была представлена генерал-губернаторами, гражданскими и военными губернаторами, градоначальниками, судебным персоналом, земскими начальниками. Следует отметить, что офицерский корпус в армии и полиции комплектовался исключительно из дворян. Важную роль в системе губернского и уездного управления играли предводители дворянства.

Они избирались на сословных дворянских выборах. Уездный предводитель дворянства был первым лицом в уезде и председательствовал в важнейших коллегиальных административных органах.

В начальный период правления Николая II существенных изменений в системе управления окраинами не произошло, сохранялось прежнее

административно-территориальное деление. Но уже с конца 90-х гг. XIX в. начинается процесс стеснения автономии окраин.

Однако рост революционного движения заставил правительство маневрировать и идти на определенные уступки. Уже 18 февраля 1905 г. Николай II своим рескриптом передал Министру внутренних дел А.Г. Булыгину «предварительные распоряжения по осуществлению государственных преобразований». Булыгин стал председателем Особого совещания по выработке проекта закона о Государственной думе и выборах в нее. Предполагалось, что она будет представительным органом, участвующим в разработке и обсуждении законопроектов, но «при непременном сохранении незыблемость основных законов империи».

Работа над проектом была завершена к концу июля 1905 г., а 6 августа 1905 г. появился манифест о созыве Думы. Но большинство демократической и оппозиционной общественности не удовлетворяли ни характер «Булыгинской думы» как законосовещательного органа, ни Положение о выборах в Думу.

В условиях активного нарастания революционной борьбы дело шло к свержению монархии. В этой сложной обстановке С.Ю. Витте и Великий князь Николай Николаевич убедили Николая II пойти на уступки. После начала Октябрьской всеобщей политической стачки 1905 г. Манифестом 17 октября 1905 г. России были дарованы «незыблемые основы гражданской свободы», т.е. неприкосновенность личности, свобода совести, слова, печати, собраний и союзов, а также законодательная ветвь власти – Государственная дума. Одновременно было создано объединенное правительство – Совет министров. Его возглавил С.Ю. Витте. Правительству поручалось введение «конституционных порядков» в стране. Эти мероприятия внесли раскол в революционное движение. Постепенно оно стало терять свою широту и массовость.

Государственная дума – представительное законодательное учреждение в России в 1906–1917 гг. Законом «Учреждение Государственной думы» от 20 февраля 1906 г. устанавливался пятилетний срок ее деятельности. Однако царь

мог досрочно распускать ее и назначать новые выборы, при этом он определял продолжительность сессий и продолжительность перерыва в их работе.

К ведению Думы относилось «обсуждение законоположений, восходящих к верховной самодержавной власти». Дума рассматривала вопросы, требующие издания законов, их изменения, дополнения, приостановления или отмены, государственной росписи законов и расходов вместе с финансовыми счетами министерств и ведомств. В соответствии со ст. 86 «Основных государственных законов» никакой государственный закон нельзя было принять без одобрения Думы и Государственного совета.

Из сказанного видно, что российский парламент состоял из двух палат: Государственного совета – верхней палаты законодательного органа, и нижней палаты – Государственной думы. В Думе могли создаваться фракции по партийной принадлежности. Начиная со II Думы, проводились совещания представителей фракций и групп. На заседаниях Думы имели право присутствовать и выступать министры. Кроме того, депутаты (не менее 50 человек) могли обращаться с запросами к председателю Совета министров и отдельным министрам. Следует подчеркнуть, что законодательные права Думы были весьма ограничены. К примеру, она не могла обсуждать вопросы, относящиеся к ведению государя.

В соответствии со ст. 4 «Основных государственных законов» «верховная самодержавная власть» принадлежала императору. Только он имел право окончательного утверждения законов, верховного руководства армией, флотом, финансами, назначения министров. Законопроекты Думы, отклоненные Госсоветом, повторно на рассмотрение выносились только с разрешения царя.

Избирательный закон 11 декабря 1905 г. делал выборы многоступенчатыми. Избиратели делились на землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую курии. Права голоса были лишены женщины, студенты, военнослужащие и молодежь в возрасте до 25 лет.

*Первая Государственная дума (27 апреля – 8 июля 1906 г.).* В Думе преобладали фракции кадетов и трудовиков, что обусловило ее леволиберальный

характер. После отказа царя удовлетворить требования думцев: создания ответственного перед Думой министерства, упразднения Госсовета, принудительного отчуждения частновладельческих земель, амнистии политическим осужденным, Дума вынесла недоверие правительству. Указом от 8 июля 1906 г. она была распущена.

*Вторая Государственная дума* (20 февраля – 2 июня 1907 г.). По своему составу она была левее первой. Руководящее положение в ней занимали кадеты. Они выступили за мирную парламентскую работу», старались «беречь Думу» от роспуска. В центре внимания оставался аграрный вопрос. Кадеты продолжали выступать за отчуждение части помещичьей земли и передачу ее за выкуп крестьянам, крестьянские представители требовали национализации земли. 3 июня 1907 г. Дума была распущена.

*Третья Государственная дума* (1 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.). В Думе преобладали октябристы. По сути, они стали правительственной партией, поддержав курс П.А. Столыпина.

*Четвертая Государственная Дума* (15 ноября 1912 – 6 октября 1917 г.). Время работы Думы пришлось на предвоенный и военный периоды. Правительство постоянно отвлекало депутатов от решения насущных проблем «заваливая» их «законодательной вермишелью». Оформившийся в 1915 г. «прогрессивный блок» требовал создания министерства «общественного доверия», широкой политической амнистии и других реформ в стране.

После победы Февральской революции Дума открыто выступила против Советов, поэтому под давлением революционных масс была распущена Временным правительством.

Существенные изменения в системе государственного управления в России произошли в период Первой мировой войны. Еще осенью 1906 г. в стране началась разработка Положения о полевом управлении в военное время. Сразу же после вступления России в войну с Германией (1 августа 1914 г.) данное Положение было утверждено.

Положение определяло статус Ставки Верховного главнокомандующего. Главнокомандующий был ответственным только перед императором. Изменился аппарат военного министерства. Теперь мобилизацию осуществляли Главный штаб, управления воинских начальников, воинские присутствия и военно-окружные штабы.

Война сказалась на деятельности правительства. Уже в июле 1914 г. Совет министров получил чрезвычайные полномочия. Большинство вопросов теперь он решал самостоятельно от имени императора. Все чрезвычайные указы этого времени проходили через Совет министров.

В данный период государственное регулирование экономики приобрело чрезвычайные формы. Правительство поддержало курс большей части русской буржуазии на победу в войне и мобилизацию капитала. В этих целях на съезде представителей промышленности и торговли в мае 1915 г. впервые была озвучена идея о создании военно-промышленных комитетов. Предполагалось, что они будут участвовать в управлении экономикой и государственной политикой.

В конце июля 1915 г. состоялся первый съезд военно-промышленных комитетов. В августе вышел государственный закон о них. В соответствии с ним комитеты должны были содействовать правительственным учреждениям в вопросах снабжения армии и флота всем необходимым путем планового распределения сырья и заказов, своевременного их выполнения, установления цен.

Центральный военно-промышленный комитет включал представителей от Совета торговли и промышленности, Всероссийских (земского и городского) союзов, Городских дум Москвы и Петрограда, Всероссийской сельскохозяйственной палаты, комитета военно-технической помощи. Местные (областные и районные) комитеты состояли из президиума, бюро и отделов. В 1916 их функционировало около 200. При военно-промышленных комитетах для улаживания конфликтов между рабочими и предпринимателями создавались примирительные камеры и биржи труда.



Военное время заставило императора учредить в августе 1915 г. Особое совещание по обороне. За ним последовала организация подконтрольных ему особых совещаний (по снабжению топливом, продовольствием и др.). Они состояли из высших правительственных учреждений под руководством министров и подотчетных непосредственно царю. В состав учреждений входили правительственные чиновники, представители военно-промышленных комитетов и интеллигенции.

Появление этих и иных органов управления свидетельствовало о распаде монархии. Внешним проявлением ее распада явилась «министерская чехарда», которая усиливала дезорганизацию власти. За период войны сменилось 4 председателя Совета министров, 6 министров внутренних дел, 4 обер-прокурора Синода, 3 министра иностранных дел. Все это дестабилизировало обстановку в стране и вместе с экономическими трудностями способствовало нарастанию революционного движения.

### **3. Система российского государственного управления в период февраля – октября 1917 года**

Февральская революция в России вызвала к жизни новые институты власти и органы государственного управления. Императорская власть в Петрограде прекратила свое существование 27 февраля 1917 г. В этот день Государственная дума для поддержания порядка сформировала Временный комитет Государственной Думы «для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами». Его председателем был избран октябрист М.В. Родзянко. В состав вошли П.Н. Милюков, Н.В. Некрасов, В.В. Шульгин, меньшевик Н.С. Чхеидзе, трудовик А.Ф. Керенский.

Комитет взял под свой контроль деятельность военной комиссии. В Сенат, министерства, градоначальство были направлены его комиссары. Командующим войсками Петроокруга был назначен Л.Г. Корнилов. По

поручению Временного комитета Городская дума Петрограда начала формировать отряды милиции.

Одновременно Временный комитет приступил к переговорам с исполкомом Петроградского Совета о создании правительства. Временное правительство было сформировано в ночь с 1 на 2 марта 1917 г. Сразу же правительство провозгласило полную политическую амнистию, основные права и свободы граждан и взяло курс на подготовку к созыву Учредительного Собрания.

Депутаты Думы А.И. Гучков и В.В. Шульгин 2 марта 1917 г. прибыли в Псков, где находился Николай II. Они убедили императора отречься от престола. Царь передал власть брату Михаилу, который в свою очередь отказался вступить на престол. Манифест от 3 марта предоставлял решение вопроса о форме власти в России будущему Учредительному собранию.

Первоначально были упразднены жандармерия, полиция и управление по печати (цензура). Но сохранились Особые совещания и были образованы новые органы, в частности Совещание по реформе местного самоуправления. Оно должно было подготовить основы управления новой социально-экономической системой страны.

В составе Сената упразднились Верховный уголовный суд, Особое присутствие, Высший дисциплинарный суд. Совет министров 8 марта был переименован во Временное правительство – тем самым подчеркивалась его легитимность. Регистрация печатных изданий теперь стала осуществляться Всероссийской книжной палатой.

Временное правительство возглавил председатель Всероссийского земского союза князь Г.Е. Львов. Правительство сосредоточило в своих руках высшую законодательную и исполнительную власть, ранее распределенную между царем, Советом министров, Государственной думой и Государственным советом. Ему подчинялись также Сенат, Синод, Особые совещания. После этого было создано совещание товарищей министров Временного правительства. Оно

образовывалось для рассмотрения широкого круга вопросов, подготовленных канцелярией Временного правительства.

Следует отметить, что после создания Временного правительства Временный комитет Государственной думы под руководством М.В. Родзянко продолжал функционировать, но в качестве общественной консультативной приемной.

В Таврическом дворце в Петрограде 27 февраля 1917 г. деятели социалистических партий создали Совет рабочих депутатов, также был создан его Временный исполком. В состав первого исполкома Петросовета вошли 15 человек: 6 меньшевиков, 5 внефракционных социал-демократов, 2 эсера и 2 большевика. С самого начала Петросовет проявил себя как власть, обладающая реальной военной силой. Он принял решение о создании Военной комиссии, о взятии под охрану вокзалов, Госбанка, об организации рабочей милиции на столичных предприятиях. Кроме того, Совет занимался продовольственным снабжением населения и войск в Петрограде.

Издав 1 марта «Приказ № 1» о радикальной демократизации внутренней жизни в армии и на флоте, Петросовет получил в свое распоряжение серьезную вооруженную силу. Теперь в армии параллельно военной иерархии существовала иерархия выборных от солдат и матросов комитетов. Отменялось «вставание во фронт и отдавание чести вне службы». С 1 марта Совет был переименован в Совет рабочих и солдатских депутатов. Однако Приказ № 1 окончательно подорвал дисциплину в армии.

Мы видим, что одновременно с системой государственного управления, формируемой Временным правительством в центре и на местах, широкое распространение по всей России получили Советы различных уровней. Преобладающие позиции занимали Советы рабочих и солдатских депутатов. На селе стали создаваться Советы крестьянских депутатов. В марте 1917 г. функционировало около 600 местных Советов. Их исполкомы подчинялись исполкому Петросовета. Двоевластие в стране как уникальное явление продлилось с начала марта до начала июля 1917 г.

Следует заметить, что первоначально в органах Советской власти преобладали меньшевики и эсеры. В силу этого Советы сотрудничали с Временным правительством. Основной задачей Временного правительства была подготовка Учредительного собрания. Именно оно должно было определить форму государственного устройства новой России

В июне 1917 г. было решено назначить выборы в Учредительное собрание на 17 сентября, потом их отложили на ноябрь. Подготовку к выборам осуществляла специальная комиссия. Она составляла списки избирателей.

Попытка консолидировать либерально-демократические силы и консервативно-охранительные круги была предпринята 12–15 августа в ходе организованного в Москве Государственного совещания. Единства добиться не удалось, однако произошел сдвиг политических сил вправо. Все это вылилось в так называемый «Корниловский мятеж». Его поддержали генералы И.П. Романовский, А.М. Крымов, А.И. Деникин.

После мятежа министры-кадеты ушли в отставку. Проводя «надпартийную линию», Керенский сформировал Временный совет пяти, или Директорию. Он ее и возглавил. Россия была провозглашена республикой 1 сентября 1917 г.

Следом из представителей Советов, кооперативов, земств и армейских комитетов создано было Всероссийское демократическое совещание. Его хотели противопоставить Советам, активно набиравшим популярность и большевизировавшимся. Совещание сформировало новый орган законодательных предложений – Временный совет республики (20 сентября 1917 г.) или Предпарламент. Но эти меры не смогли стабилизировать систему государственной власти. Не контролировало ситуацию в стране и третье коалиционное правительство, созданное Керенским 25 сентября 1917 г.

Из сказанного видно, что после крушения монархии в России постфевральская революционно-демократическая либерально-центристская государственность оказалась нежизнеспособной.

Осенью 1917 г. политический кризис в стране обострился. Временное правительство, не решавшее самые насущные проблемы, утратило контроль над большей частью армии и над периферией. Напротив, позиции большевиков в Советах усиливались, влияние Советов в массах росло.

Еще в августе 1917 г., в период корниловского мятежа, был образован Военно-революционный комитет (ВРК). Он-то и стал «штабом революции». В его состав входили представители армии, профсоюзов, фабрично-заводских комитетов, военных секций Советов. Большевизированный Петросовет и ЦК большевиков (10 октября 1917 г.) взяли курс на свержение Временного правительства и подготовку вооруженного восстания.

При ВРК создавалось гарнизонное совещание. В структуре ВРК имелись отделы: обороны, снабжения, связи, информации, рабочей милиции и др. Под лозунгом обороны Петрограда был создан орган, сконцентрировавший в своих руках военную власть в столице и ставший мощным орудием Петросовета. Уже 21 октября Петроградский гарнизон признал ВРК своим руководством и вышел из подчинения Временного правительства.

ВРК производил назначения комиссаров в воинские части и в отдельные районы города. Они теперь призваны были защищать революцию от контрреволюционных покушений. По отделам ВРК началась раздача рабочим оружия, комиссары установили цензуру над типографскими изданиями.

Меньшевистско-эсеровское бюро ВЦИК 17 октября дало согласие на созыв II съезда Советов. Он, по мнению большевиков, должен был официально признать и легализовать осуществленный боевыми организациями Советов (ВРК, Красная гвардия, рабочая милиция, часть гарнизона) захват власти.

В ночь на 25 октября 1917 г. ВРК начал активные боевые действия. Уже к этому времени все ключевые пункты в Петрограде были заняты отрядами Петроградского гарнизона и рабочей Красной гвардии. Утром 25 октября было опубликовано воззвание «К гражданам России». В нем говорилось о низложении Временного правительства и переходе власти к Петроградскому ВРК. В ночь с

25 на 26 октября был взят Зимний дворец и арестованы министры Временного правительства.

Вечером 25 октября 1917 г. открылся II Всероссийский съезд Советов. Более половины его депутатов составляли большевики, 100 мандатов имели левые эсеры. Часть делегатов от меньшевиков и правых эсеров покинула заседание съезда. На съезде был переизбран ВЦИК, сформированный I Съездом советов летом 1917 г.

Съезд сформировал Совет народных комиссаров (СНК). Совнарком стал правительством России. Кроме того, съезд Советов провозгласил переход власти в центре и на местах к Советам, признав их единственной формой власти. Были устранены комиссары Временного правительства, а председатели местных Советов получили право непосредственного сношения с новым правительством, Совнаркомом.

Съезд Советов носил учредительный характер. Им были созданы руководящие государственные органы и приняты первые правовые акты, имеющие основополагающее, конституционное значение для новой власти. На съезде были приняты известные Декреты о мире и о земле. Постановления СНК так же, как и декреты, имели юридическую силу до созыва Учредительного собрания.

Сразу же в конце октября – начале ноября 1917 г. противники нового режима предприняли попытку его свержения. Но массовая поддержка, которой пользовались большевики, активные и решительные меры ВРК, политическая пассивность большинства общества помешали реализации этих планов.

Наиболее важной проблемой для новой власти оставалось Учредительное собрание. Выборы в него Временное правительство назначило на 12 ноября 1917 г. В ходе выборов большинство мест в Собрании получили представители партий левого центра (меньшевики и эсеры).

Итогом политической борьбы вокруг Учредительного собрания стало решение Совнаркома отложить время открытия Собрания на неопределенный срок. После этого 12 декабря 1917 г. в «Тезисах об Учредительном собрании»

В.И. Ленин изложил позицию большевиков. Суть ее состояла в том, что контрреволюция создала в стране ситуацию, при которой результаты выборов в Учредительное собрание уже не отражают чаяний народа. В силу этого лозунг «Вся власть Учредительному собранию» стал контрреволюционным.

Несмотря на политическое противоборство, 5 января 1918 г. Учредительное собрание начало свою работу. Председатель ВЦИК Я.М. Свердлов от имени ВЦИК и ЦК большевиков зачитал «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа». В ней излагались основные политические, социальные и экономические цели партии: диктатура пролетариата, национализация земли и др. После того, как большинство делегатов отказалось обсуждать документ, большевики покинули зал заседаний.

На следующий день, 6 января 1918 г., ВЦИК издал Декрет о роспуске Учредительного собрания. Демонстрации в его защиту были разогнаны правительственными войсками.

#### **4. Земское и городское самоуправление в XIX – начале XX в.**

Местное управление до середины XIX в. строилось на основе актов 1775–1785 гг. и включало в себя два звена: коронную администрацию (губернские и уездные учреждения) и органы сословного (дворянского и городского) самоуправления. В 1837 г. появилась новая административно-территориальная единица – *стан*. Он представлял собой административно-полицейский округ, состоял из нескольких волостей и возглавлялся становым приставом. На территории уезда создавалось по два – три стана. Реформы 60–70-х гг. XIX в. привели к созданию крестьянского сословного самоуправления, а также к появлению органов губернского, уездного и городского самоуправления, носивших всесословный характер.

По реформе 1861 г., освободившей помещичьих крестьян от крепостной зависимости, были образованы органы местного крестьянского общественного управления. Крестьяне одного или нескольких селений образовывали сельское

общество, которое должно было иметь свой сельский сход. На сходе избирался сельский староста, раскладывались повинности, осуществлялись земельные переделы. Сельские общества объединялись в волости. На территории волости функционировали волостной сход, волостное правление и волостной суд. В работе волостного схода принимали участие должностные лица сельских обществ и «десятидворники» – выбранные от каждых 10 дворов. Волостной сход избирал волостного старшину, возглавлявшего волостное правление. Кроме того, на волостном сходе утверждались приговоры сельских сходов, обсуждались хозяйственные нужды волости, формировался волостной суд, а после учреждения земств избирались гласные в уездные земские собрания. Волостное правление являлось исполнительным органом крестьянского самоуправления: помимо волостного старшины, в его состав входили все сельские старосты, сборщики податей, заседатели и писарь.

Волостной суд представлял собой сословный судебный орган для крестьян. Он имел коллегиальное устройство и рассматривал споры и тяжбы между крестьянами по гражданским делам (если сумма иска не превышала 100 рублей), а также незначительные крестьянские проступки. Все выборные органы и должностные лица крестьянского самоуправления избирались на трехлетний срок.

В достаточно систематизированном виде правовое положение сельской общины было закреплено в Манифесте 19 февраля 1861 г. Этот документ определял состав общины, в которую входил сельский сход (состоящий из крестьян-домохозяев, принадлежавших составу сельского общества), сельский староста и др.

Манифест очерчивал полномочия сельского схода: выборы должностных лиц и назначение выборных на волостной сход; увольнение из общества и прием в него новых членов; учет должностных лиц, избранных сельским обществом и назначение им жалованья; разрешение семейных разделов; ведение дел об отбывании рекрутской повинности; назначение ссуд и всякого рода



вспомоществований из общественных сельских магазинов. В документе определялись полномочия старосты и других должностных лиц общины.

В Манифесте также затрагивались проблемы экономической независимости общины, которая обеспечивалась наличием в ее ведении общественных земель, лесов, лугов, правом сбора мирских, денежных и хлебных сборов. В ст. 178 Манифеста указывалось: «Крестьянские общества могут, смотря по надобности и по своим средствам, установить мирские сборы на устройство и поддержание церквей, заведение сельских училищ, содержание учителей и на удовлетворение других общественных и хозяйственных потребностей крестьян».

Таким образом, уже в XIX в. появились юридические гарантии экономической самостоятельности местного самоуправления.

В 1889 г. деятельность органов местного крестьянского общественного управления была поставлена под контроль земских начальников, назначавшихся министром внутренних дел по представлению губернаторов и губернских предводителей дворянства. Земские начальники осуществляли административные и судебно-полицейские функции, могли отменить любое решение сельского и волостного схода, волостного суда. К ним перешло право назначать судей волостного суда (ранее избиравшихся волостным сходом). Институт земских начальников вводился на территории 40 губерний страны. В 60–70-х гг. XIX в. в губерниях, уездах и городах создаются все сословные органы местного самоуправления.

Правовой базой реформирования местного самоуправления стало «Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.», согласно которому земские учреждения формировались в результате выборов. Избирательное право было ограничено имущественным цензом: выборы строились на сословном начале. Помимо имущественного ценза существовал еще целый ряд ограничений для участия в выборах.

Положение устанавливало следующий порядок проведения выборов уездных земских органов. «Все население уезда делилось на три группы, или

курии, избирателей: уездные землевладельцы, горожане-собственники недвижимого имущества, крестьяне. Выборы гласных осуществлялись куриями, на отдельно проводимых съездах.

В первой курии принимали участие лица, владеющие в уезде на праве собственности определенным количеством земли, установленным для каждого конкретного уезда; а также лица, владеющие другим недвижимым имуществом, стоимостью не менее 15 тыс. рублей, либо имеющие годовой доход не менее 6 тыс. рублей. Мелкие помещики на предварительном собрании избирали уполномоченных, которых затем делегировали на съезд землевладельцев от первой курии. Вторую группу избирателей составляли лица, имеющие купеческие свидетельства; владельцы промышленных или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 тыс. рублей; лица, обладающие собственностью стоимостью от 500 рублей до 3 тыс. рублей. Выборы от третьей курии проводились в несколько этапов. Сельское общество направляло представителей на волостные сходы, на которых назначались выборщики. Последние, уже из своей среды, выбирали установленное число гласных уездного земского собрания»<sup>25</sup>. Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых тайным голосованием уездными земскими органами. О соотношении уездных и губернских гласных можно судить на примере Казанской губернии, где было избрано 313 уездных гласных, причем на 6 уездных гласных приходился один губернский депутат. Уездные и губернские земские собрания являлись представительными органами земств. Помимо гласных, в состав уездного земского собрания входили председатель и члены уездной управы. Срок полномочий представительного органа уезда и губернии устанавливался в три года. В уездном собрании председательствовал уездный предводитель дворянства.

В отношении председательствующего в губернском собрании делалась оговорка: губернский предводитель дворянства руководил работой собрания

---

<sup>25</sup> Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право РФ. Тюмень, 2001.

только в том случае, если император не назначил для председательствования другое лицо.

Земские собрания были очередными и чрезвычайными. Созыв очередных собраний и их продолжительность строго регламентировались.

Уездные сессии собирались не позднее сентября и не могли длиться более 10 дней; губернские – не позднее декабря и продолжались в течение 20 дней. Земские учреждения не могли выйти за пределы своей компетенции. Это строго пресекалось правительственными органами, которые осуществляли контроль за деятельностью земств. В соответствии с Положением 1864 г. губернатор или министр внутренних дел вправе были приостановить исполнение актов земских органов, если те противоречили закону или «общим государственным пользам»<sup>26</sup>.

Предметами ведения для органов земского самоуправления стали: «заведование имуществом, капиталами и денежными сборами; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений, путей сообщения; меры обеспечения народного продовольствия; заведования земскими благотворительными заведениями; способы прекращения нищенства; управление делами взаимного земского страхования имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; участие в попечении о народном образовании, о народном здравии и тюрьмах; охрана хлебных посевов и др. На органы земств возлагалось также содержание арестантских учреждений и квартир для чинов полиции. Происходило совмещение полномочий по решению местных задач с полномочиями в сфере государственного управления»<sup>27</sup>.

Исполнительными органами земского самоуправления стали уездные и губернские управы. Гласные уездной управы избирались сроком на три года уездным собранием из числа гласных этого представительного органа; уездная управа состояла из председателя и двух гласных. Уездное земское собрание

---

<sup>26</sup> Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право РФ. Тюмень, 2001.

<sup>27</sup> Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право РФ. Тюмень, 2001.

вправе было увеличивать число гласных управы до шести человек. Председателя уездной управы утверждал губернатор.

Губернская земская управа состояла из председателя и шести членов, избираемых губернским собранием сроком на три года. Председатель губернской земской управы утверждался в своей должности министром внутренних дел. Другими словами, центральные власти имели возможность оказывать влияние на комплектование земских органов губернского масштаба (рис. 3).



**Рис. 3.** Земские учреждения по положению о земствах от 1 января 1864 г.<sup>28</sup>

Как видно, деятельность управ осуществлялась небольшим количеством выборных служащих. Основную работу, связанную с управлением земским имуществом, развитием хозяйства и осуществлением социальных функций, выполняли наемные земские служащие-специалисты: медики, учителя, агрономы и др. В круг обязанностей управ входили: исполнение распоряжений

<sup>28</sup> Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы / Коллектив авторов. М.: Институт российской истории РАН, 2015.

собраний; управление под руководством собраний имуществом земств; составление смет отчетов и т.д.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения наделялись правами юридического лица. Управы рассматривались как полноценные представители земства и имели право приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в переговоры с контрагентами и т.д.

Значительным достижением стало определение в законодательстве самостоятельных источников финансирования земских учреждений. Доходы земского учреждения состояли из губернского земского сбора, субвенций государства, т.е. целевых дотаций на решение конкретных вопросов. Определенную доходную часть местного бюджета составляли частные пожертвования, прибыль от торгово-промышленной деятельности земств. Для покрытия дефицита земства могли устанавливать дополнительные сборы.

Земства добились больших успехов и на таких направлениях своей деятельности, как организация народного просвещения и профессионального образования, народная медицина, агрономия, статистика. За время существования земского самоуправления увеличилось количество врачей, расширилась сеть аптек и т.д.

Земские учреждения вводились постепенно. В 1865 г. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было распространено лишь на 19 губерний. В последующие 10 лет земства появились еще в 15 губерниях. К 1914 г. земские учреждения действовали в 43 губерниях (из 78)<sup>29</sup>.

Городская реформа готовилась одновременно с земской, но была проведена позднее – в 1870 г. «Городовое Положение» от 16 июня 1870 г. предусматривало создание системы городского самоуправления, включающей городские думы и городские управы.

Избирательные права предоставлялись лицам мужского пола, достигшим возраста 25 лет и платившим в пользу города налоги и сборы. Они делились на три курии – крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Причем от каждой

---

<sup>29</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 69.

курии избиралось по 1/3 гласных. Лишались избирательного права лица, подвергшиеся суду за преступления и проступки, лишенные духовного сана, иностранцы. За женщин могли голосовать по доверенности уполномоченные или отцы, мужа, сыновья, братья.

Городская дума являлась распорядительным, а городская управа – исполнительным органом. Количественный состав Дум устанавливался с учетом численности населения города и колебался от 30 до 72 гласных. Исключение составляли Москва (180 думцев) и Петербург (250 думцев). Председателем и Городской думы, и Городской управы был городской голова. Он избирался на заседании Городской думы и утверждался в должности губернатором (в небольших городах) или министром внутренних дел (в крупных городах). Все органы городского самоуправления избирались на четырехлетний срок. Так же как и земства, они занимались решением хозяйственных и социальных вопросов местного значения: городским благоустройством, школьным и медицинским делом, благотворительностью, попечением о торговле и т.д.

Государство устанавливало определенные гарантии для городского самоуправления. Согласно Городовому положению 1870 г. для Городской думы было предоставлено право устанавливать целую систему сборов и налогов в пользу городского бюджета. При этом отмечалось, что в пределах своей компетенции городское управление может действовать самостоятельно. Однако законодатель предусматривал и ответственность городского общественного самоуправления не только за различные властные злоупотребления, но и за невыполнение законных требований различных общественных институтов, частных лиц и компаний.

Необходимо отметить, что органы городского и земского самоуправления не подчинялись местной администрации, но их деятельность полностью контролировалась правительственной бюрократией. Однако в пределах своих полномочий – осуществление хозяйственной деятельности в регионе – они были вполне самостоятельны. Земская реформа 1864 г. определяла все частные случаи

и порядок, при которых их деятельность и распоряжения попадали под утверждение и контроль правительственных органов.

Таким образом, на местах со второй половины XIX в. существовала двухуровневая система управления: государственное управление регионом, а также земское и городское самоуправление.

Центральные власти, приняв и Положение 1864 г. и Городовое положение 1870 г., «находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы (отличные от государственных органов), решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни»<sup>30</sup>.

В правление Александра III в 1890 г. было пересмотрено Положение о земских учреждениях, в 1892 г. и Городовое положение. Эти контрреформы были осуществлены с единственной целью – устранить явные недостатки, которые были выявлены в практике земского и городского самоуправления. Под воздействием представителей так называемой государственной школы даже выдвигалось предложение «признать земское дело делом государственным».

В результате нововведений в земствах была усилена роль сословных привилегий: в управах была увеличена степень дворянского представительства, крестьяне были лишены права избирать гласных, а их интересы представляли кандидаты, назначаемые губернатором. Органы городского и земского самоуправления полностью попадали под контроль региональных и правительственных чиновников с точки зрения не только законности своей деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Система земского и городского самоуправления, сложившаяся на основе новых Положений 1890 г. и 1892 г., включала следующие структурные элементы. «Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа. Губернское земское собрание состояло из гласных под председательством губернского предводителя дворянства. Их

---

<sup>30</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 71.

численность колебалась от 29 до 62 человек. Кроме того, в состав губернского земского собрания входили лица, заседающие в нем по должности (уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и др.). Губернское земское собрание созывалось раз в год, не позднее декабря, на сессию, которая не должна была продолжаться более 20 дней, но губернатор мог продлить ее на срок действительной необходимости. Он также давал разрешение на проведение чрезвычайных земских собраний.

Губернская земская управа состояла из председателя и двух членов (число последних могло быть увеличено с разрешения министра внутренних дел до 6), избираемых губернским земским собранием. При этом избранными могли быть не только гласные земского собрания, но и все лица, имеющие право участия в земских избирательных собраниях. Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу, т.е. только дворянин или лицо с высшим образованием»<sup>31</sup>.

На земском собрании, состоящем из избранных гласных и других лиц, обладающих правом участвовать в земских выборах, проводились выборы в комиссии, регулирующие отдельные вопросы управления и оказывающие помощь управе.

Земские учреждения уезда были аналогичны губернским и состояли из земского собрания и земской управы. Уездное земское собрание объединяло не только земских гласных, но и членов по должности, например, председателя управления государственных имуществ, Городского голову уездного города и др. Уездное земское собрание проходило ежегодно в течение 7–10 дней в виде сессий в последние месяцы года. Губернатор мог продлить этот срок. Председательствовал на уездном собрании уездный предводитель дворянства. Исполнительным органом земского уездного самоуправления была уездная земская управа. Способ избрания членов уездной земской управы был аналогичен губернской.

---

<sup>31</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 73.



Для выполнения поставленных губернским и уездным земскими собраниями задач по хозяйственному развитию региона земским органам самоуправления было дано право облагать население уезда земскими денежными сборами. Земскими сборами облагалось недвижимое имущество, документы на право торговли и др.

Органы городского самоуправления состояли из Городской думы и Городской управы. Городская дума формировалась из выборных гласных, но могли входить также представители других ведомств: председатель местной уездной управы, представитель духовного ведомства и др. Городская управа была исполнительным органом городского самоуправления, в ее состав входили от 2 до 6 членов. Возглавлял городскую управу Городской голова, избираемый, как и члены управы, Городской думой. Срок полномочий городских органов самоуправления нормативами был определен в 4 года. Городская дума в соответствии с Городовым положением могла ежегодно проводить не менее 4 и не более 24 заседаний.

Функции и компетенция органов городского самоуправления в общем была сходной с компетенцией земств. Городские думы, так же как и уездные земские управы, могли устанавливать сборы с населения: с недвижимого имущества, с промысловых свидетельств и пр.

Региональная администрация (губернатор и другие чиновники) осуществляла постоянный контроль за органами земского и городского самоуправления. Губернатор лично утверждал в должности членов управ; ему предоставлялось право не утверждать по каким-либо причинам представленных ему кандидатов. Земские и городские управы были подотчетны по отношению к земским собраниям и Городским думам. Но тем не менее, губернатор имел право производить ревизию деятельности управ; он же имел право принимать жалобы от населения на действия управ.

Необходимо отметить, что выборные лица земского и городского самоуправления, занимающие должности в коллегиальных органах, считались задействованными на государственной службе. Они имели право на получение

очередных чинов и ордеров, им предоставлялось право на ношение мундира. Но они могли также подвергаться и дисциплинарным взысканиям.

Для усиления административного надзора за деятельностью земских и городских органов самоуправления и их должностных лиц были созданы специальные органы – губернские по земским и городским делам присутствия под председательством губернатора. В состав этих органов входили высшие чиновники региона: предводитель губернского дворянства, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель земской управы, Городской голова губернского города, а также один из числа гласных по выбору губернского земского собрания. Губернские по земским и городским делам присутствия рассматривали в основном вопросы законности постановлений и распоряжений управ, ответственности должностных лиц и пр.<sup>32</sup>

Контроль губернатора за деятельностью земских и городских органов самоуправления выражался также в том, что ряд постановлений нуждались в утверждении губернатора. Другие постановления могли быть опротестованы губернатором. Если земство считало постановление присутствия незаконным, оно могло обжаловать его в Правительствующий Сенат.

Таким образом, во второй половине XIX в. были проведены две масштабные земские реформы – в 1864 и 1890 г. И хоть их основной целью была децентрализация управления, органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников<sup>33</sup>.

\* \* \*

Вторая половина XIX – начало XX в. – это период активного формирования гражданского общества в России. Развитие буржуазных отношений создало необходимые условия для возникновения и становления

---

<sup>32</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 72.

<sup>33</sup> Шумянкова Н.В. Муниципальное управление. М., 2002. С. 66.

политических элементов гражданского общества, к которым относится местное самоуправление.

Всесословные органы местного самоуправления в лице земств, Городских дум и управ появились в результате либеральных реформ 60–70 гг. XIX в. В центре внимания земств находились народное образование, библиотечное дело, здравоохранение, ветеринария, статистика. Власть с самого начала ревниво относилась к деятельности земств, стремилась ограничить их компетенцию и поставить под свой полный контроль.

Однако общественная роль земств была гораздо шире их конкретных управленческих функций. Они стали центрами оппозиционного либерально-конституционного движения. Развернувшись в последней четверти XIX в., оно достигло своего пика в годы, непосредственно предшествовавшие первой российской революции. К организационным формам земского движения относились подача земских адресов и ходатайств, проведение полулегальных собраний и съездов, издание брошюр и статей, участие в деятельности различных обществ и комитетов, создание нелегальных политических организаций («Союз земцев-конституционалистов», «Союз освобождения» и др.).

В конце 1904 г. по инициативе земств была развернута приуроченная к 40-летию судебной реформы так называемая Банкетная кампания. Ее цель состояла в том, чтобы побудить правительство к новым политическим реформам в либеральном духе. В 34 городах страны состоялось около 120 собраний, на которых присутствовало до 50 тыс. человек. Участники банкетов произносили речи с требованием конституции и политических свобод, подписывали петиции и публиковали их в полулегальных изданиях.

Усиление общественно-политической активности земств вызвало негативную реакцию правительства. В 1900 г. из ведения земств было изъято продовольственное дело. Но особенно сильное давление со стороны властных структур земства испытали во время пребывания на посту министра внутренних дел В.К. Плеве (1902–1904). Были проведены ревизии ряда губернских земств,

практиковалось неутверждение в должности избранных председателей управ и т.д. Тем не менее после издания Манифеста 17 октября 1905 г. роль земства в политической сфере усиливается, многие земские деятели избираются депутатами Государственной думы<sup>34</sup>.

Важную роль в военное время (1914–1918) играли общественные организации. Всероссийский земский союз, созданный в июле 1914 г., объединял земские учреждения 40 губерний. Его высшим органом был съезд уполномоченных земств. В период между съездами функционировал Главный комитет во главе с главноуполномоченным. Губернские земские управы подчинялись местными органами Союза. В начале 1915 г. были созданы фронтовые комитеты Земского союза.

На совещании Городских голов в августе 1914 г. был организован Всероссийский городской союз. Он состоял из съезда уполномоченных, главного комитета, городских и фронтовых комитетов. Следует подчеркнуть, что в структурах Земского союза и Всероссийского городского союза функционировали заготовительный, продовольственный, эвакуационный, санитарный и другие отделы.

Осенью 1916 г. параллельно с государственно-промышленными органами начали появляться общественные организации, объединившиеся в Союз земств и городов (Земгор). Основной своей задачей Земгор считал помощь раненым (организация госпиталей, поставка медикаментов, подготовка медперсонала), распределение заказов мелким предприятиям и посредничество между ними и казной.

В период войны были расширены права генерал-губернаторов и военных властей в местном управлении в районах, объявленных на военном положении. Расширение административной власти генерал-губернаторов означало запрещение всяких народных, общественных и частных собраний, закрытие торговых и промышленных заведений на определенный срок или на весь период военного положения.

---

<sup>34</sup> Куликов В.И. История государственного управления в России. М., 2003. С. 174.

В 1916 г. была запрещена деятельность Земгора, а после победы Октябрьской революции 1917 г. все земские учреждения в стране упразднились.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Государственный совет как высший совещательный орган Российской империи.
2. Сенат как высший судебный и надзорный орган.
3. Каковой была роль Совета министров в системе государственного управления?
4. Дайте определение понятию «конституционной монархия».
5. Какой была роль избирательного закон 11 декабря 1905 г. в начале российского парламентаризма?
6. Охарактеризуйте изменения в системе государственного управления в России периода Первой мировой войны.
7. Как происходила ликвидация монархии в России? Охарактеризуйте деятельность Временного правительства.
8. Охарактеризуйте работу органов местного крестьянского общественного управления.
9. Охарактеризуйте «Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.» как правовую базу реформирования местного самоуправления.

#### **Лекция 4. Распад Российской империи**

Распад Российской империи – это внутригосударственный процесс, произошедший внутри бывшей Российской Империи в период 1917-1921 годы. Эти процессы затронули политическую, общественную, экономическую, военную и другие сферы жизни государства. В результате с лица земли было стерто государство Российская Империя, а вместо него образовалось множество более мелких государств. В современных учебниках мало говорится о периоде между распадом Российской Империи и образованием Союза Советских Социалистических республик. Поэтому я предлагаю более подробно остановиться на том, как происходил распад Российской Империи, и какие процессы в этот момент происходили внутри страны.

Этапы распада. Российская Империя распадалась в 2 этапа:

Март - октябрь 1917 годов. В этот период вошло отречения от престола Николая 2 и начало формирования отдельных государств

Ноябрь 1917 - первая половина 1919 года. Этот период в основном характеризуется деятельностью, так или иначе связанной, с принятием Декларации прав народов России.

Первая мировая

Вступление России в Первую мировую войну еще не предполагало трагического исхода. По мнению историков, если бы Николай II учел ошибки русско-японской войны, то можно было бы ожидать иного развития событий. К сожалению, и в управлении оборонно-промышленным комплексом, и в снабжении армии правительство наступило на те же грабли.

Генерал Антон Деникин вспоминал: «Великая трагедия русской армии — отступление из Галиции. Ни патронов, ни снарядов... Одиннадцать дней страшного гула немецкой тяжелой артиллерии, буквально срывавшей целые ряды окопов вместе с защитниками их. Мы почти не отвечали — нечем».

«Ни к одной стране судьба не была так жестока, как к России. Её корабль пошёл ко дну, когда гавань была в виду. Она уже претерпела бурю, когда всё обрушилось. Все жертвы были уже принесены, вся работа завершена», –

высказывался Уинстон Черчилль о Первой мировой войне.

Ситуацию собрались исправить, обратившись к отечественным заводчикам и фабрикантам. Но что из этого вышло? Как свидетельствовал член Артиллерийского комитета Евгений Барсуков: «При первых же известиях о крайнем недостатке боевого снабжения на фронте и возможности вследствие этого «хорошо заработать» на предметах столь острой нужды русских промышленников охватил беспремерный ажиотаж».

Уже позднее великий князь Александр Михайлович признавал: «Трон Романовых пал не под напором предтеч Советов или же юношей-бомбистов, но носителей аристократических фамилий и придворных, знати, банкиров, издателей, адвокатов, профессоров и других общественных деятелей, живших щедротами империи».

#### Февральская революция

Как писал британский историк Ричард Пайпс, к концу 1916 года все политические партии и группировки объединились в оппозицию к монархии. Они считали, что в российском кризисе повинен был не сам режим, а люди, стоявшие у кормила власти – императрица-немка и Распутин. И стоит убрать их с политической арены, считали они, как «всё пойдет хорошо». Достаточно было искры, чтобы весь негодующий люд обрушился на правительство и царя.

Поводом к массовым беспорядкам в Петрограде послужило увольнение около 1000 работников Путиловского завода. Начавшаяся 23 февраля (по новому стилю 8 марта) стачка рабочих совпала с многотысячной женской манифестацией, организованной Российской лигой равноправия женщин. «Хлеба!», «Долой войну!», «Долой самодержавие!», – такими были требования участников акции.

К вечеру 27 февраля на сторону восставших перешел фактически весь состав Петроградского гарнизона – около 160 тыс. человек. Командующий Петроградским военным округом генерал Сергей Хабалов был вынужден сообщить: «Прошу доложить Его Императорскому Величеству, что исполнить повеление о восстановлении порядка в столице не мог. Большинство частей,

одни за другими, изменили своему долгу, отказываясь сражаться против мятежников».

Февральская революция оказалась той невозвратной точкой, после которой Россия встала на путь саморазрушения. «Решительное устранение самодержавного режима и полная демократизация страны» – о чем так грезил либералы – в итоге обернулись не только крахом либеральных идей, но, что самое страшное, неисчислимыми бедствиями для страны.

### Отречение

События февраля 1917 года вынуждали находящегося в Ставке Николая II предпринимать неотложные меры. «Положение серьёзное. В столице анархия. Правительство парализовано. Растёт общее недовольство. Части войск стреляют друг в друга. Необходимо немедленно поручить лицу, пользующемуся доверием, составить новое правительство. Медлить нельзя», – докладывал 26 февраля в телеграмме императору председатель Государственной думы Михаил Родзянко.

Однако Николай отказывается как-либо реагировать на это сообщение: «Опять этот толстяк Родзянко мне написал разный вздор, на который я ему не буду даже отвечать». Не реагирует он и на последующие панические телеграммы Родзянко, который предрекает, что в случае бездействия «крушение России, а с ней и династии, неминуемо».

Кто знает, как повернулась бы история, если бы император решил немедленно выехать в Петроград. По словам историка Георгия Каткова, ближайшее окружение императора в Ставке ожидало от него двух вещей: чётких указаний, как действовать в связи с мятежом, и программного заявления, которое успокоит страну и, хотя бы, временно удовлетворит либералов.

Вместо того, чтобы действовать самому царь просит прибыть в столицу князя Голицына, которому предоставляет все необходимые полномочия по гражданскому управлению. 28 февраля Николай все же решает ехать, однако не в мятежный Петроград, а к семье в Царское Село. Однако добраться до конечной цели не удалось, император был уже не властен в своей стране. Отречение от престола лишь поставило точку под безысходностью положения.



Историк Петр Черкасов, избегая крайних оценок правления Николая II, отмечает трагедию личности последнего русского царя – «человека глубоко порядочного и деликатного до застенчивости, верного своему долгу и одновременно ничем не выдающегося государственного деятеля, пленника раз и навсегда усвоенных убеждений в незыблемости завещанного ему предками порядка вещей».

### Октябрьский переворот

Если вдохновителями Февральской революции были представители думской оппозиции и буржуазных элит, то Октябрьский переворот был спланирован набравшей силу и популярность партией большевиков. Все это делалось под боком у совершенно беспечного Временного правительства, которое вместо неотложных мер по нормализации положения в стране продолжало вести политические дебаты.

В октябре 1917 года агонизирующая и распадающаяся Россия, объявленная Керенским Республикой, едва сдерживала натиск германских войск, приближавшихся к Петрограду. В этой обстановке в Петрограде вспыхнул военный бунт, во главе которого стояли лидеры большевиков — Владимир Ульянов (Ленин) и Лев Бронштейн (Троцкий). В результате решительных и тщательно спланированных действий самая радикальная из российских партий почти без борьбы захватила власть в парализованной и разлагающейся стране.

Курс на вооруженное восстание был принят большевиками еще в августе 1917 года. Но только в конце сентября, когда большевики возглавили Петроградский и Московский Советы, новая революция приняла реальные очертания. Тем не менее, участник событий 1917 года, историк Сергей Мельгунов полагал, что захват власти большевиками не был неизбежен. Неизбежным его сделали конкретные ошибки Временного правительства, которое имело все возможности предотвратить переворот.

Произошедшее в ночь с 24 на 25 октября восстание явилось для многих неожиданностью. Временное правительство готовилось к вооруженному

выступлению полков гарнизона, но вместо этого отряды рабочей красной гвардии и матросов Балтийского флота методично завершали давно начатую Петроградским советом работу по превращению двоевластия в единовластие.

Уже к концу 1917 года советская власть была установлена в Центральном промышленном районе страны. Однако вместе с этим большевики ничего не смогли сделать с набравшими силу сепаратистскими движениями, откалывавшими от бывшей империи один кусок за другим – Финляндию, Польшу, Прибалтику, Белоруссию, Украину, Закавказье. Только спустя годы этот процесс обратиться вспять.

2 марта 1917 года император Николай 2 подписал свой знаменитый Манифест об отречении от престола за себя и за своего сына. Это стало отправной точкой в начале распада Российской Империи, после которой события развивались стремительно. Вместо императора страной правил Временное правительство до созыва Учредительного собрания.

Деятельность Временного правительства это отдельная тема, но сейчас нужно отметить, что это учреждение делало буквально всё от него зависящее для создания внутри стороны хаоса и уничтожения России. Прежде всего это касалось внутренней политики и отношения с регионами. Именно после отречения Николая 2, в России начались сепаратистские настроения и проявления национализма. В целом это выразилось в следующем:

Предоставление независимости Польше. Март 1917 года.

Народное собрание в Томске постановило о необходимости создания автономии в Сибири с расширенными национальными полномочиями. Апрель 1917 года.

Украинская Рада объявляет о создании автономии на территории Украины. Июнь 1917 года.

Армения, Грузия и Азербайджан выступили с требованием формирования на их территории независимых государств, либо создания широких автономий. Октябрь 1917 года.

Фактически в 1917 году началось начался процесс территориальных

обособлений частей Российской Империи по национальному признаку. Временное правительство данную проблему не решало. Если исходить из того, что Временное правительство создавалось как временный орган до созыва Учредительного собрания, которое должно было уже решить судьбу страны, то абсолютно непонятно как Временное правительство могло, например, в марте предоставить гарантии полной независимости Польше. Ведь это был временный орган! В любом случае нужно отметить, что начальный этап распада Российской Империи характеризовался национальными конфликтами, и желанием регионов раздробить страну на множество мелких государств, сформированных по национальному признаку.

Один из важнейших документов, который был принят в СНК это Декларация прав народов России, принятая 2 ноября 1917 года. Основные положения этого документа:

Все народы, проживающие на территории России, имеют одинаковые права и одинаковые возможности для суверенности.

Каждый народ имеет исключительное право в определении своей участи с целью формирования отдельных самостоятельных государств.

Каждая национальность получала исключительные права в определении направления своего развития.

Этот этап и Декларация стали продолжением тех событий, о которых мы говорили на первом этапе распада РИ. Если на первом этапе государства вопрос национальности заявлялся как желание создать самостоятельные государства, то на втором этапе после принятия Декларации прав народов России этому процессу было предано правовое поле. До 2 ноября 1917 года это был сепаратизм и измена Родине, после 2 ноября - действия в рамках закона.

Результат не заставил себя долго ждать. Начался парад образования новых государств на базе бывшей Российской империи:

*Декабрь 1917 года* - независимость Финляндии и Украины.

*Август 1918 года* - независимость Польши.

*Декабрь 1918 года* - независимость трех Прибалтийских республик.

*Февраль 1919 года - независимость Белоруссии.*

В результате политическая карта Европы в 1919 году выглядела следующим образом.

Закономерным этапом завершающим данный этап распада Российской Империи стал откол от стороны Закавказских стран, Украины, Белоруссии, Польши, Финляндии, Прибалтики. Во всех этих странах были созданы национальные правительства. Но нужно отметить, что революция была сильна и в этих странах, поэтому долгое время здесь существовала 2 правительства: национальные и и советское.

Изменения в России после распада Российской Империи

В ноября 1917 года Временное правительство провело выборы в Учредительное собрание. В результате выборов голоса распределились следующим образом:

Эсеры - более 40%.

Большевики - 24%.

Меньшевики - 2,5%.

Кадеты - менее 5%.



Главный итог по результатам выборов в Учредительное собрание - большевики проиграли!. Первое заседание Учредительного собрания должно было прийти 5 января 1918 года, Однако большевики вместе с левыми эсерами

заявили о своем выходе из данной организации в связи с несогласием принципами формирования органов власти. В результате 6 января ВЦИК объявил о роспуске Учредительного собрания. Уже 10 января 1918 года 3 Съезд советов, на котором было более 60% представителей большевиков, принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозгласил создание РСФСР, утвердил высший орган власти Всероссийский съезд Советов и ВЦИК и другие соответствующие документы.

Действия до января 1918 года мало сопоставимы с правовым полем, но народ в целом выступал как минимум не против шагов большевиков, поскольку те долгое время проводили политику, направленную на развитие социализма. В частности если рассматривать период от ноября 1917 года до начала 1918 года, то за это время были приняты следующие декреты:

Бесплатная медицина и образование для всех.

Увеличение заработной платы всем рабочим.

Установление 8-часового рабочего дня.

Равноправное положения женщин и мужчин.

Пенсии рабочим по инвалидности увеличены в 2 раза.

Создание системы охраны труда подростков и женщин.

Большевики издавали законы, о которых народ просил, в результате чего народ в принципе поддерживал большевиков, которые проводили захват власти. Шла подготовка к изданию Конституции, которая была принята на 5 всероссийском съезде Советов в июле 1918 года в Москве. Была принята Конституция РСФСР и узаконена новая форма государственности в виде Советской власти.

Изменения в экономической политике

С распадом Российской Империи экономическая политика Советской власти в основном заключалась в национализации. Тем не менее, можно выделить 3 отдельных направления этой политики:

Национализация банков. Еще 14 декабря 1917 года было принято решение о национализации всех частных банков. С этих пор в России возможны

были только государственные банки. Продолжением этого стал декрет от 21 января 1918 года, по которому Советская власть отказалась от всех долгов царского правительства и временного правительства.

#### Национализация предприятий.

Начало этому процессу было положено 14 ноября 1917 года после принятия Декрета о рабочем контроле над частными предприятиями. Общая логика здесь была подобна национализации банков, но касательно предприятий речь шла исключительно о малых предприятиях. Изменилось всё в июне 1918 года, уже после принятия Конституции РСФСР. Именно тогда было принято решение о национализации всех предприятий, в том числе и крупных. Одновременно с этим шёл процесс передачи всех национализированных предприятий в управление ВСНХ (высшего совета народного хозяйства), созданного 2 декабря 1917 года.

#### Завершение Империи

История Российской Империи оборвалась 1 сентября 1917 года по старому стилю. Именно в этот день была провозглашена Республика. Провозгласил это Керенский, который по закону не имел на это право, поэтому объявление России Республикой можно смело назвать незаконным. Полномочия для такого провозглашения были только у Учредительного Собрания. Падение Российской Империи тесно связано с историей ее последнего императора, Николая 2. Этот император обладал всеми качествами достойного человека, но имел характер нерешительный. Именно из-за этого в стране и произошли те беспорядки, которые стоили самому Николаю II жизни, а Российской империи – существования.

Николай II не сумел жестко пресечь революционную и террористическую деятельность большевиков в стране. На это правда были и объективные причины. Главная из которых, первая мировая война, в которую Российская империя была вовлечена и измотана в ней. На смену Российской Империи пришел новый тип государственного устройства страны – СССР.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вступление нашей страны в третье тысячелетие ознаменовалось активными процессами становления и развития новой российской государственности. После известных событий начала 1990-х гг. прошлого столетия власть пытается как можно быстрее выстроить новую модель государственного управления и местного самоуправления. В связи с этим можно выделить несколько проблем. Все они связаны с созданием эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов, взаимного информирования, согласованности действий. До сих пор продолжает дискутироваться вопрос о природе и сущности самого феномена местного самоуправления. Во властных структурах (особенно региональных) и сегодня идет спор о конкретных формах этого института. И это несмотря на то, что Российское государство существует более тысячи лет и практически все это время поступательно развивалось наряду с государственным и местное управление. Исторический опыт России свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью только централизованной структуры власти и управления обречены на провал. Для современных демократий характерно стремление к децентрализации. Такие понятия, как федерализм, регионализация и расширение местного самоуправления, не просто вошли в моду, они стали выразителями основополагающих требований граждан.

По своей роли в обществе местное самоуправление уникально. Однако реальных достижений в становлении и развитии местного самоуправления в современной России оказалось меньше, чем преград. В обществе, которое многие столетия жило в условиях тоталитарных режимов и не выработало глубоких демократических традиций, идеи местного самоуправления воспринимаются далеко не всеми, как на уровнях государственной власти, так и среди населения. Ряд политиков вообще считает, что осуществление местного самоуправления равносильно развалу России. Они аргументируют свои взгляды тем, что местное самоуправление разрушает вертикаль публичной власти сверху

донизу, вследствие чего становится невозможным проводить в жизнь государственную политику.

В качестве одного из основных аргументов оппоненты развития местного самоуправления в России выдвигают тезис о неготовности основной части населения к самоуправлению, подтверждая этот тезис низким процентом участия граждан в муниципальных выборах. Многие социологи указывают на менталитет российского народа. Следует признать, что определенная доля истины в приведенной аргументации имеется. За столетия тоталитарных режимов выработались психологические стереотипы поведения людей: чиновники не привыкли считаться с законом. Что касается участия в выборах, то в ряде развитых стран в муниципальных выборах участвует также незначительный процент граждан, как и в России. Необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в обществе в настоящее время – одна из первоочередных задач государственного строительства.

Формирование жизнеспособного местного самоуправления – необходимый этап в строительстве правового государства, так как оно является органической частью системы сдержек и противовесов (работающей не только по горизонтали, но и по вертикали), помогает найти оптимальное сочетание общегосударственных интересов с интересами каждого отдельного муниципального образования.

Местные сообщества могут стать опорой федеральной власти, ибо они заинтересованы в сильном федеральном центре, видят в нем гаранта своего статуса. Как показывает мировой опыт, местное самоуправление создает реальный противовес сепаратистским настроениям региональных элит и способствует укреплению принципов федерализма. Еще одна важная роль местного самоуправления – это роль своеобразного мостика между народом и государственной властью. Как отмечал А. Солженицын, «самоорганизация населения на местном уровне – это единственная возможность ликвидировать пропасть между властью и народом...».



## Список рекомендуемой литературы

### а) основная литература

1. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.
2. Исаев И.А. Лекции по истории Русского государства / И.А. Исаев. – М.: Норма, 2012. – 192 с.
3. История государственного управления в России (X—XXI вв.): Хрестоматия /под ред. Р. Г. Пихои. – М., 2003. – 591 с.
4. Мунчаев Ш.М. История Советского государства. / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. – М.: Норма, 2017. – 208 с.
5. Нечкин А. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации: учебник для среднего профессионального образования / А. В. Нечкин. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 130 с.
6. Омельченко Н. А. История государственного управления в 2 ч. Ч. 1: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. А. Омельченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 256 с.

### б) дополнительная литература

1. Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: История государственного управления в России (IX-XIX вв.) / И.Е. Андреевский. – М.: КД Либроком, 2014. – 166 с.
2. Анисимов Е. В. История России от Рюрика до Путина. Люди, события, даты / Е. Анисимов. – СПб.: Питер, 2013. – 592 с.
3. Андреев А. Р. История государственной власти в России. Великие князья, цари, императоры, государственная, духовная, светская, дипломатическая, военная, полицейская иерархия, органы государственной власти и управления (чины военные, гражданские и придворные, звания и титулы). IX–XX века: Энциклопед. изд. —М., 1999.

4. Андреев И. Л. История России с древнейших времен до 1861 года: Учебник для бакалавров / Н.И. Павленко, И.Л. Андреев, В.А. Федоров. – М.: Юрайт, ИД Юрайт, 2012. – 712 с.
5. Бабич М. В. Государственные учреждения XVIII века: Комиссии Петровского времени. М., 2003.
6. Бушуев С. В. История государства Российского. Книга 2. XVII—XVIII вв.: Историко-библиографические очерки / С.В. Бушуев. – Новосибир.: Сиб. хронограф, 2012. – 414 с.
7. Верт Н. История советского государства. 1900—1991: Пер. с фр. – М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. – 480 с.
8. Волков, В.А. История России с древнейших времен до конца XVII века: Учебник и практикум для академического бакалавриата / В.А. Волков. – Люберцы: Юрайт, 2016. – 452 с.
9. Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 361 с.
10. Исаев И. История отечественного государства и права в вопросах и ответах: Учебное пособие / И. Исаев. – М.: Проспект, 2018. – 240 с.
11. Карамзин Н. М. История государства Российского. В 2 кн / Н.М. Карамзин. – М.: Эксмо, 2016. – 352 с.
12. Карпов Г. Ф. История борьбы Московского государства с Польско-Литовским. 1462-1508: Князья, Новгород, степняки. / Г.Ф. Карпов. – М.: КД Либроком, 2013. – 146 с.
13. Костомаров Н. И. Становление Российского государства. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей / Н.И. Костомаров. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2014. – 448 с.
14. Леклерк А. Русское влияние в Евразии: Геополитическая история от становления государства до времени Путина / А. Леклерк. – М.: Альпина Паблицер, 2014. – 367 с.

- 15.Маркова А. Н. Экономическая история России: Учебник. / А.Н. Маркова, А.В. Сметанин, Ю.К. Федулов. – М.: ЮНИТИ, 2014. – 319 с.
- 16.Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.): В 2-х т. СПб.: Изд-во "Дмитрий Буланин", 2000 г. – 548 +568 с.
- 17.Павленко Н. И. История России с древнейших времен до 1861 г. (с картами): Учебник для академического бакалавриата / Н.И. Павленко, И.Л. Андреев, В.А. Федоров. – Люберцы: Юрайт, 2016. – 548 с.
- 18.Парахина, В. Н. Муниципальное управление / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КноРус, 2016. – 496 с.
- 19.Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления / А.Ю. Саломатин. – М.: Норма, Инфра-М, 2017. – 288 с.
- 20.Черняховский С. Политики, предатели, пророки. Новейшая история России в портретах (1985—2012) / С. Черняховский. – М.: Книжный мир, 2015. – 320 с.
- 21.Чураков Д. О. История России: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Д.О. Чураков, С.А. Саркисян. – Люберцы: Юрайт, 2016. – 431 с.
- 22.Яник, А. А. История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985—1999) / А.А. Яник. – М, 2012. – 760 с.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ РОССИИ**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГЕРБ.** Государственный герб – законодательно утвержденная, герольдически оформленная эмблема государства. В Древней Руси на грамотах правителей обычно ставилось изображение какого-либо святого. На Руси государственный герб утвердился после женитьбы Ивана III на Софье Палеолог, племяннице последнего константинопольского императора Константина. В качестве государственного герба Руси был принят византийский черный двуглавый орел, увенчанный двумя коронами, на желтом (золотом) фоне.

Интерес к геральдике в России возник во второй половине XVII в. при царе Алексее Михайловиче. Стимулом к этому послужило то обстоятельство, что расширявшиеся дипломатические отношения с соседними державами требовали знания титулов и гербов иностранных государей.

В 1667 г. был издан закон о государственном гербе, а в 1672 г. был составлен «Титулярник» – рукопись с портретами всех великих князей и царей от Рюрика до Алексея Михайловича с изображением 33 гербов земель, которые входили в титул русского царя. «Титулярник» должен был показать высокое положение русского царя среди европейских монархов.

В 1721 г. в связи с принятием Петром I титула императора, короны, венчавшие орла, были заменены на императорские. В государственном гербе Российской империи в щитке на груди орла стал изображаться белый всадник на красном фоне, который в 1727 г. был официально назван Св. Георгием Победоносцем.

В 1730 г. вышел указ, утвердивший 88 городских гербов. По требованию русской геральдики герб должен был отображать историю города, его географическое положение, экономику, традиции.

Для учета русских родовых гербов в 1797 г. Павел I распорядился начать составление *«Общего гербовника дворянских родов Всероссийской империи»*, который готовился частями вплоть до Октябрьской революции. Всего было составлено 20 частей «Гербовника», включавших около 5 тысяч гербов. Одновременно создавался гербовник городских гербов, представлявший до тысячи рисунков.

Всего в России существовало более 10 тыс. гербов. С 1722 по 1917 г. существовала герольдия – центральное государственное учреждение, ведавшее делами дворянского сословия и составлением гербов. 29 апреля 1917 г. газета «Речь» писала:

*«Юридическое совещание, рассмотрев вопрос о дальнейшем употреблении знака государственного герба, признало, что двуглавый орел не связан ни с династией Романовых, ни с каким-либо определенным государственным строем, а потому с удалением с него титульных гербов, а равно эмблем монархического характера орел может быть принят для употребления как герб свободного Российского государства, причем окончательное установление изображения государственного герба должно быть предоставлено Учредительному собранию».*

## *Приложение 2.*

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗНАМЯ.** Первое гербовое (царское) знамя появилось в начале XVII в. при царе Михаиле Федоровиче. Это было белое полотнище с красной каймой по краям и золотым или черным орлом в центре. Щит на груди орла с Московским гербом (св. Георгий Победоносец, поражающий змея) изображался либо в красном, либо в белом цвете. Петром I был установлен черно-желтый Императорский штандарт, который рассматривался самим царем *«яко герб Российской Империи»*. Собственно, Государственное знамя России – черно-желто-белый флаг – было создано в 1742 г. по образцу герба Российской империи (в желтом поле – черный орел, на груди у которого – белый щит с изображением св. Георгия Победоносца). В 1815 г. такими флагами впервые были украшены общественные здания в ознаменование победы над Наполеоном. Впоследствии их вывешивали в дни национальных торжеств. Цвета Государственного знамени нашли отражение и в армейской символике: цвете кокард, знамен, шарфов, орденских лент. Вместе с тем, до середины XIX в. в России не существовало официально утвержденного Государственного знамени. 11 июня 1858 г. Александром II были узаконены национальные государственные цвета – черный, желтый и белый.

Однако в связи с коронацией Александра III высочайшим указом от 28 апреля 1883 г. повелевалось украсить здания полотнищами бело-сине-красных цветов, которые были объявлены российскими национальными цветами.

29 апреля 1896 г. бело-сине-красные цвета были утверждены Николаем II в качестве национально-государственных цветов России. Но уже 10 мая того же года царь повелел образовать при Министерстве юстиции *«Особое совещание для выяснения вопроса о русских государственных национальных цветах»* под председательством товарища министра Веревкина. Два года спустя члены Совещания (при одном

«против») пришли к выводу о том, что русскими государственными цветами являются не бело-сине-красный, а черный, желтый и белый. Разница принципиальная. Черный – символизировал величие и могущество державы, желтый – преемственность христианской православной веры, белый – честное и бескорыстное служение земле Русской. Впрочем, никаких официальных распоряжений по итогам работы комиссии не последовало. Как и по решению Юридического совещания при Временном правительстве в апреле 1917 г., которое высказалось в защиту бело-сине-красного флага демократической России.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГИМН.** Государственный гимн (торжественная песнь) – один из официальных символов государства. В России существовало одновременно несколько общенациональных духовных и патриотических гимнов. Начиная с царствования Петра I и до 1780 г. встречи коронованных особ, победы в войнах и другие события торжественно отмечались виватными кантатами, перемежавшимися пением «Многие лета». В XVIII – начале XIX в. функции государственного гимна выполнял общеевропейский гимн *«Тебя, Боже, хвалим»*. С 1791 г. первым неофициальным гимном Российской империи стал написанный О. А. Козловским на слова Г.Р. Державина марш-полонез для хора и оркестра *«Гром победы, раздавайся»*, созданный в честь взятия русскими войсками Измаила в декабре 1790 г.

В 1790–1801 гг. композитор Д. Бортнянский создал духовный гимн на слова М. Хераскова *«Коль славен наш Господь в Сионе»*. В XIX – начале XX в. этот гимн исполнялся во время крестных ходов и церковных парадов, при погребении офицеров, на церемониях производства в офицеры, а также в армии и флоте на вечерней заре. В нотных изданиях XIX в. он сопровождался пометкой «национальный русский гимн». С 1856 по октябрь 1917 г. часы-куранты на Спасской башне Московского кремля вызванивали «Коль славен наш Господь в Сионе» и «Преображенский марш».

С 1816 г. первым официальным государственным гимном Российской империи была «Молитва русских» В. Жуковского на мелодию английского государственного гимна «Боже, храни Короля».

Второй официальный государственный гимн «Доже, Царя храни», созданный по инициативе императора Николая I композитором А. Львовым, впервые был исполнен 11 декабря 1833 г. в Петербурге в Зимнем дворце на праздновании 21-й годовщины освобождения России от наполеоновского нашествия. Гимн исполнялся на парадах, разводах, при освящении знамени, на утренних и вечерних молитвах в русской армии.

БОЖЕ, ЦАРЯ ХРАНИ (музыка А. Львова)

*Боже, Царя храни!*

*Сильный, державный,*

*Царствуй на славу нам,*

*Царствуй на страх врагам,*

*Царь православный, Боже, Царя храни!*

*Боже, Царя храни!*

*Славному долги дни Дай на земли!*

*Гордых смирителю, Слабых хранителю,*

*Всех утешителю – Все ниспошли!*

*Перводержавную Русь Православную*

*Боже, храни! Царство ей стройное,*

*В силе спокойное,*

*Все ж недостойное —*

*Прочь отжени!*

*О, провидение,*

*Благословение Нам ниспошли!*



*К благу стремление*

*В счастье смирение,*

*В скорби терпение*

*Дай на земли!*

В 1836 г. после постановки оперы М. Глинки «Жизнь за Царя» на официальных и неофициальных празднествах в качестве национально-патриотического гимна стала употребляться музыка хора «Славься». Этот гимн был упразднен Февральской революцией.

Любопытен следующий эпизод, иллюстрирующий непростое отношение к гимну. 19 января 1911 г. Николай II присутствовал на выступлении хора Мариинского театра. Певцы решили использовать этот момент, для того чтобы попросить царя о повышении зарплаты. Они запели «Боже, Царя храни» и упали на колени. Шаляпин тоже опустился на колени. После этого Плеханов вернул певцу его фотографию с припиской «Возвращается за ненужностью».

### Основные события в истории Российской империи

1721 г.	Провозглашение России империей
1722 г.	«Табель о рангах»
1722 г.	Указ о престолонаследии
1725 г.	Образование Академии наук
1726–1730 гг.	Верховный тайный совет
1730 г.	Уничтожение Анной Иоанновной подписанных ею «кондиций»
1731–1741 гг.	Кабинет министров
1731–1762 гг.	Канцелярия тайных розыскных дел
1755 г.	Основание Московского университета
1756–1762 гг.	Конференция при Высочайшем Дворе
1762 г.	Манифест о вольности дворянства
1762–1801 гг.	Тайная экспедиция Сената
1763 г.	Реформа Сената
1763 г.	Образование Коллегии экономии
1764 г.	Секуляризационная реформа
1764 г.	Окончательная ликвидация гетманства на Украине. Учреждение Малороссийской коллегии
1765 г.	Создание Вольного экономического общества
1767–г.	Уложенная комиссия
1772–1795 гг.	Участие России в разделах Польши. Присоединение Левобережной Украины, Белоруссии и Литвы
1773–1775 гг.	Восстание под предводительством Емельяна Пугачева
1775 г.	Губернская и судебная реформы Екатерины II. Ликвидация коллегий
1783 г.	Присоединение Крыма к России. Начало присоединения Грузии к России
1785 г.	Жалованные грамоты дворянству и городам
1796–1797 гг.	Восстановление Павлом I коллежской системы
1797 г.	Отмена петровского указа о престолонаследии
	Первая половина XIX в. Присоединение Кавказа к России
1801–1810 гг.	Непременный совет
1802 г.	Учреждение министерств в России
1803 г.	Указ о вольных хлебопашцах
1809 г.	Присоединение Финляндии к России
1810 г.	Учреждение Государственного совета
1811 г.	Издание «Общего учреждения министерств»
1812 г.	Образование Собственной Е. И. В. канцелярии
1812 г.	Присоединение Бессарабии к России
1815 г.	Предоставление конституции Царству Польскому
1816 г.	Создание военных поселений
1818–1820 гг.	Работа над Государственной уставной грамотой Российской империи
1822 г.	Реформа управления Сибирью. «Устав об инородцах»
1825 г.	Восстание декабристов
1826 г.	Реорганизация Собственной Е.И.В. канцелярии.

		Создание Второго и Третьего отделений
1826–1832 гг.		Кодификационная деятельность М.М. Сперанского
1826–1854 гг.		Деятельность Особых высших комитетов
1837 г.		Реформа государственной деревни 1860—1870 гг.
		Присоединение Средней Азии к России
1861 г.		Отмена крепостного права
1864 г.		Земская реформа
1864 г.		Судебная реформа
1870 г.		Городская реформа
1874 г.		Военная реформа
1880г.		Ликвидация Третьего отделения. Образование Департамента полиции
1881 г.		Убийство Александра II народолюбцами
1881 г.		Манифест о незыблемости самодержавия
1881 г.		Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия
1882 г.		Принятие новых временных правил о печати
1884г.		Ликвидация университетской автономии
1889 г.		Институт земских начальников
1890 г.		Земская контрреформа
1892 г.		Городская контрреформа
1897 г.		Проведение первой всеобщей переписи населения
1897 г.		Денежная реформа С.Ю. Витте
1905–1907 гг.		Первая революция в России
1905 г., 17 октября		Издание манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка»
1905 г., 19 октября		Образование Совета Министров
1906 г., февраль		Реорганизация Государственного совета
1906 г., 23 апреля		Публикация «Основных государственных законов Российской империи»
1906 г., 27 апр. – 8 июля		I Государственная дума
1906 г., 9 ноября		Начало аграрной реформы Столыпина
1907 г., 20 февр. – 3 июня		II Государственная дума
1907–1912 гг.		III Государственная дума
1912–1917 гг.		IV Государственная дума
1914г.		Установление протектората России над Урянхайским краем
1914–1918 гг.		Участие России в первой мировой войне
1914 г.		Создание всероссийских земского и городского союзов
1915 г.		Формирование Прогрессивного блока
1915–1916 гг.		«Министерская чехарда»
1917 г., 23 февраля		Начало революции в России
1917 г., 27 февраля		Образование Временного комитета Государственной думы и Петроградского совета
1917 г., 2 марта		Отречение Николая II от престола. Образование Временного правительства
1917 г., 5 мая		Образование коалиционного Временного

1917 г., август	правительства Государственное совещание в Москве. Корниловское выступление
1917 г., сентября	1 Провозглашение России республикой