



НРОО  
«Гильдия молодых библиотекарей»

Издается при поддержке  
Администрации Губернатора и  
Правительства  
Новосибирской области

# Как крепла и взрослела Русь

Историко-патриотический  
дайджест

Новосибирск  
2012



**НРОО «Гильдия молодых библиотекарей»**

**Издаётся при поддержке Администрации губернатора и  
Правительства Новосибирской области**

# **Как крепла и взрослела Русь**

**Историко-патриотический дайджест**

**Новосибирск**

**2012**

***Составитель:***

*Ковалёва О.В.*

***Дизайн обложки:***

*Гребенкина О.В.*

***Ответственный за выпуск:***

*Рахимчанова Я.С.*

*Празднование юбилея российской государственности имеет очевидный смысл: консолидация народа в целях дальнейшего развития нашего большого и сложного государства. Опыт государственного управления в России самобытен, ибо государство Российское — это больше чем государство. Это территория, охватывающая два континента, это более 100 национальностей с множеством разных конфессий, разным образом жизни, уровнем экономики и культуры. Что удерживало народы вместе несколько столетий? Изучение специфики такого управленческого опыта представляет особый интерес; в начале XXI столетия остро осознана необходимость его всестороннего обобщения.*

Д.А. Медведев. Заседание по вопросу подготовки к празднованию 1150-летия зарождения российской государственности. 22 июля 2011 года, г. Владимир.

Историко-патриотический дайджест «Как крепла и выросла Русь» содержит адаптированный вариант информации по истории российской государственности, справочные материалы, которые можно использовать для проведения комплекса мероприятий, цикла радиопередач на местном радио, отдельных презентаций, лекций и бесед в подростковой, молодёжной аудитории. Особое внимание уделяется становлению и развитию государственности в Сибири, а в XX веке конкретно в Новосибирске и Новосибирской области. Предложенные материалы помогут организовать регулярную просветительскую работу среди школьников, содействовать повышению уровня их политических знаний, будут способствовать формированию чувства гордости и уважения за дела и свершения русского народа и его выдающихся политических деятелей. Кроме того, у дайджеста есть определённая профориентационная направленность, так как молодые люди, мечтающие о карьере управленцев, смогут ознакомиться, чем занимались их предшественники.

Так как дата зарождения государственности носит условный характер, предложенные материалы не потеряют своей актуальности и в последующие годы.

К  
С  
В  
Е  
Д  
Е  
Н  
И  
Ю

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

*Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата. Высшие — подчинены непосредственно носителю верховной власти — великому князю, царю, императору или являющиеся, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (боярская Дума, Сенат, Государственный совет, Комитет и Совет министров и т.д.). Центральные — отраслевые и многоотраслевые органы (учреждения), управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов (учреждений). Региональные и местные органы власти и управления: губернские, уездные, городские и т.д.*



## ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Становление и развитие российской государственности насчитывают много веков. Начало этому процессу было положено в Древнерусском государстве и продолжается до сих пор. Россия за всю свою историю прошла пять основных периодов государственного развития: Древнерусское государство и период феодальной раздробленности, Московское государство, Российская империя, Советское государство и Российская Федерация.

1. Единое Древнерусское государство с центром в Киеве возникло в середине IX века и прекратило своё существование во второй четверти XII века. Этот период отмечен утверждением основных начал государственности на Руси, слиянием северного и южного ее центров, возрастанием военно-политического и международного влияния государства. Духовным отцом и основателем Древнерусского государства суждено было стать князю Владимиру Святославовичу, наречённому Красным Солнышком. При нём в 988 году Русь приняла православие как государственную религию. После этого в стране стала распространяться грамотность, развиваться живопись и литература. Однако к концу XII века на Руси формируется ряд самостоятельных государств. Из-за их раздробленности в первой трети XIII века на русские земли постоянно начинают нападать враги. Многие города оказались полностью разорёнными, жизнь в других на какое-то время пришла в упадок.

С XIV века во Владимиро-Суздальской земле возрастает значение Московского княжества, выступившего центром «собирания русских земель». Особую роль в этом процессе сыграло правление великого князя Владимирского и Московского Ивана Даниловича Калиты. Его политические успехи в постепенном обретении независимости от Золотой Орды были закреплены победой князя Дмитрия Ивановича Донского на Куликовом поле. Однако понадобилось еще почти сто лет для того, чтобы Москва окончательно закрепила свою роль как организующий и духовный центр формирующегося Российского государства.

2. Московское государство существовало с середины XV до конца XVII века. В эту эпоху произошло окончательное освобождение русских земель от вассальной зависимости Золотой Орды, завершился процесс «собирания земель» вокруг Москвы, оформились основные государственно-политические, социально-экономические и культурные начала российского самодержавия. Ярким проявлением повышения авторитета государя Московского явилось торжественное венчание Ивана IV на царство в 1547 году. За этим событием последовали важнейшие реформы органов государственного управления, судебной системы, армии, церкви. Становление российского самодержавия в XVI веке сопровождалось его успехами в области централизации государства и активизацией внешней политики. Обеспечению роста международного авторитета Московского государства способствовало также значительное расширение его территории за счет успешных завоевательных походов и колонизации новых земель на востоке. Все это привело к образованию великорусской нации.

В конце XVI - начале XVII века Россия вступила в полосу глубокого государственно-политического и социально-экономического структурного кризиса, получившего название «Смутное время». Наше Отечество оказалось на грани распада и утраты своей государственности. Однако благодаря всенародному патристическому подъему кризис удалось преодолеть. Начало правления вновь избранной династии Романовых на русском престоле ознаменовалось восстановлением территориальной целостности страны и укреплением ее международного престижа. На протяжении XVII века в стране формируются основные институты российского абсолютизма, создавшие предпосылки для превращения Московского царства в Российскую империю.

3. Государство Российская империя охватывает эпоху с конца XVII до начала XX века. За это время произошли становление, расцвет и крушение российской самодержавной монархии. Эпоха Петра I явилась переломным периодом в истории России. Его реформы охватили все сферы государственной и общественной жизни, определив на длительную историческую перспективу развитие нашей страны. Они были направлены на максимальную централизацию в управлении государством при его решающем влиянии на жизнь всех слоев общества и жесткой регламентации всех ее сторон.

После смерти Петра I Российская империя вступила в эпоху дворцовых переворотов. За период с 1725 по 1762 год на российском престоле сменились шесть самодержцев, включая младенца-царя Ивана Антоновича. Огромное значение в управлении империей тогда приобрели всесильные временщики. Правление Екатерины II (1762-1796 гг.) ознаменовалось декларированной политикой «просвещенного абсолютизма», небывалым ростом привилегий дворянства как благородного сословия Российской империи и одновременно невиданным размахом крепостнического произвола. Попытки Павла I (1796-1801 гг.) ограничить екатерининские вольности дворянского сословия привели к очередному дворцовому перевороту и убийству императора, раздражавшего высшее чиновничество и офицерство своими непредсказуемыми действиями.

В XIX век Россия вступила с блестящим фасадом имперского могущества и огромным грузом все нарастающих внутривполитических и социальных проблем. Александр I (1801-1825 гг.) начал свое правление с напряженного поиска путей реформирования доставшейся ему в наследство огромной империи. Однако этот процесс был прерван Отечественной войной 1812 года, которая как бы разделила царствование Александра I на два различных этапа: первый характеризовался «конституционными исканиями», а второй – укреплением полицейского государства. Декабристское движение, вылившееся в вооруженное восстание в 1825 году на Сенатской площади в Санкт-Петербурге, ярко продемонстрировало нарастание оппозиции центральной власти со стороны российской дворянской интеллигенции.

Политика Николая I (1825-1855 гг.), вопреки требованиям эпохи препятствовавшая реформированию государственного и социального строя самодержавной России, привела страну к глубокому социально-экономическому, политическому и военному кризису середины XIX века. Сменивший Николая I Алек-

сандр II (1855–1881 гг.) наконец-то осуществил «великую реформу», декларируя отмену крепостной зависимости крестьянства (1861 г.). За этим последовали радикальные преобразования в сфере центрального и местного управления, городская и судебная реформы, реорганизация армии и флота, а также демократизация системы образования. Однако эти реформы не ликвидировали разрыв между центральной властью и обществом в целом, а лишь радикализировали общественное сознание революционно настроенной интеллигенции. Попытки Александра III (1881-1894 гг.) стабилизировать государственно-политический строй самодержавной России путем проведения ряда контрреформ только увеличили разрыв между монархом и его подданными.

Вступление на престол последнего российского самодержца Николая II (1895-1917 гг.) ознаменовалось невиданным размахом революционного движения в России и неизбежным крахом монархического строя.

4. Советское государство существовало с февраля 1917 года до конца 1991 года и связано с оформлением основ советской государственности в эпоху революционного преобразования императорской России в Российскую республику. К власти в результате революции пришли большевики во главе с В.И. Ульяновым (Лениным). Большевизм, ставший идеологическим стержнем нового строя, сформировал Союз Советских Социалистических Республик (СССР), который восстанавливал политическое и территориальное единство большей части бывшей Российской империи. Во главе государства в течение 30 лет (с начала 1920 годов до 1953 года) беспрерывно находился И.В. Сталин.

Благодаря беспримерному героизму и неисчислимым жертвам нескольких поколений советских людей, советское государство в кратчайшие сроки приобрело могучий экономический потенциал и стало мощной индустриальной державой, что позволило СССР не только выстоять, но и разгромить фашизм в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.). Одновременно победа в войне стала началом широкомасштабного соперничества двух государственно-политических и экономических систем на международной арене – СССР и Соединенных Штатов Америки (США). В послевоенный период в условиях «холодной войны» развернулась беспрецедентная гонка вооружений, в основе которой лежало советско-американское соперничество. Советские лидеры – наследники Сталина, осознавая необходимость и неизбежность реформирования устаревшей модели тоталитарного государства, но боявшиеся утраты партийной номенклатурной власти в стране, пытались провести преобразования, не меняя основ социалистического строя. Попытки реформ в период «оттепели» привели к отставке лидера Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) Н.С. Хрущева (1964 г.), а политика «перестройки» последнего Генерального секретаря Центрального Комитета КПСС М.С. Горбачева завершилась распадом СССР и крушением партийно-советской системы.

5. Эпоха Российской Федерации началась в декабре 1991 года и продолжается по настоящее время. За прошедшее время в стране произошли принципиальные перемены. Была принята новая Конституция РФ 1993 года, которая позволила сформировать демократическую политическую систему. Стала реально-

стью многопартийность. Россияне избрали Президента РФ, депутатов Государственной Думы, губернаторов, мэров, органы местного самоуправления.

Новый, XXI век, в становлении и развитии российской государственности начался с того, что 26 марта 2000 года в первом же туре президентских выборов исполняющий обязанности Президента Председатель Правительства РФ Владимир Владимирович Путин, получив почти 53% голосов, одержал убедительную победу. Важнейшим направлением в деятельности нового Президента Российской Федерации стало осуществление масштабной административной реформы, так как сложившаяся структура власти требовала своего совершенствования. В связи с этим 13 мая 2000 года Президентом РФ подписан Указ об образовании семи федеральных округов – структурных единиц нового политического деления России.

Прошедшая весной 2004 года реформа Правительства РФ и изменения в его структуре, продолжавшиеся до конца 2007 года, привели к сокращению количества министерств и созданию так называемой трехуровневой системы исполнительной власти (министерство, служба, агентство). Теперь Правительство РФ состоит из Премьер-министра, двух Первых заместителей, трех Вице-премьеров, федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Причем в структуре федеральных органов исполнительной власти существуют федеральные министерства, службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет лично Президент Российской Федерации.

Изменения структуры органов исполнительной власти Российской Федерации произведены в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Важную роль в развитии российской государственности играет Федеральное собрание РФ, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы, которые работают на постоянной основе. По сложившейся традиции Совет Федерации называется верхней палатой парламента, а Государственная Дума – нижней, хотя по своему положению они равны, и каждая выполняет свои функции, определенные Конституцией РФ. Обе палаты вырабатывают законы для всего общества, народного хозяйства России, для всех без исключения экономических укладов, основных сфер и отраслей, для всех социальных групп и каждого гражданина. Главная цель обеих палат, парламента в целом – обеспечение благополучия и процветания народов России, целостности и независимости государства, защита прав и свобод человека.

## **ГОСУДАРСТВО И ЕГО ПРАВИТЕЛИ**

История государства неотъемлемо связана с именами его правителей, Россия не является исключением. Но, к сожалению, до наших дней не дошли сведения о жизнеустройстве славянских племен до X века н.э., как и до сих пор неизвестны имена правящих династий тех времен. И, несмотря на утверждения историков о существовании мощного славянского государства, документальных



подтверждений о его политическом устройстве найдено не было. Поэтому принято считать началом установления государственной власти на Руси 862 год, когда славяне пригласили править варяжского князя Рюрика. На протяжении 700 лет великие князья Рюриковичи правили Русским царством, до последнего правителя из династии Рюриковичей – царя московского и всея Руси Федора I Иоанновича.

После смерти Рюрика главой новгородской и псковской земли стал Олег Вещий. Он-то в 882 году и присоединил Киев к имевшимся у северо-западных славян землям, провозгласив его столицей государства. Но ту пору принято называть докиевской Русью. Длился этот этап 220 лет — до смерти сына Владимира Мономаха, князя Мстислава Великого в 1132 году. За те годы сменилось 13 великих князей — официальных правителей государства. Еще 10 Рюриковичей-правителей Русь имела в период войны за власть между Киевом и Владимиро-Суздальским княжеством. Причем ведущую роль в ослаблении Киева сыграл владимирский князь Юрий Долгорукий.

Наконец, его сын Всеволод Большое гнездо в 1176 году утвердил господство на Руси Владимиро-Суздальской земли. Длился этот этап 152 года, за которые у власти со столицей во Владимире побывали 17 великих князей. Следующий период — эпоха Московской княжеской Руси — начинается со вступления в должность великого князя Ивана I Калиты в 1328 году, и длится до смерти Ивана III в 1505 году. На великокняжеском престоле за эти годы побывали еще 10 Рюриковичей. С 1505 по 1598 год три Рюриковича успели побывать царями: Василий, Иван Грозный и Федор. Таким образом, к началу XVII века наше государство имело 55 правителей.

В смутное время — с 1598 по 1612 год — царями на Руси были 5 человек: все, кто того очень хотел — Борис I Годунов, Федор II Годунов, Дмитрий VI (Лжедмитрий, он же — Григорий Отрепьев), Василий IV Шуйский (должен бы называться Пятым, но сын Дмитрия Донского Василий почему-то именовал себя Первым, хотя за 110 лет до него Русью уже правил Василий, внук Всеволода Большое Гнездо — история сохранила ошибку с числом Василиев). Самым же позорным царем был с 28 августа 1610 года по 26 октября 1612 года призванный на русский престол польский королевич Владислав. И то, что его имя сейчас замалчивается, ничего не меняет. Владислав принял православие, московское боярство присягнуло ему на верность, все необходимые ритуалы при его коронации были соблюдены.

На смену правящей династии Рюриковичей, после смутного времени и польской интервенции, в 1613 году к власти приходит боярин Романов. С этого времени начинается правление в России династии Романовых, которое продолжалось более 300 лет, до февраля 1917 г. Среди них было 5 царей (включая одну регентшу) и 15 императорских особ (включая еще одну регентшу). Однако род Романовых в мужском колене прекратился в 1730 году со смертью от оспы Петра II, сына царевича Алексея и внука Петра I от Евдокии Лопухиной.

Революция 1917 г. привела к образованию новой страны — Союза Советских Социалистических Республик и смене государственной власти. Был создан но-

вый аппарат управления государством – Совет Народных Комиссаров, во главе с Председателем и Центральный комитет Коммунистической партии (ЦК), во главе с генеральным секретарем. Советское государство просуществовало до 1991 года, в котором было подписано Беловежское соглашение о ликвидации СССР. Современная Россия представляет собой демократическое федеративное правовое государство, во главе которого стоит Президент, избираемый всеобщим голосованием.

### ***Великие князья Новгородской Руси***

862-879—Рюрик

879-912 — Олег Вещий

### ***Великие князья Киевской Руси***

912-945 — Игорь

945-964 — Ольга, вдова Игоря

964-972 — Святослав, сын Игоря и Ольги

972-980 — Ярополк, старший сын Святослава

980-1015 — Владимир Святой, младший сын Святослава

1015-1019 — Святополк Окаянный, сын Владимира, убийца собственных родных братьев Бориса и Глеба

1019-1054 — Ярослав Мудрый, сын Владимира

1054-1073, 1077-1078 — Изяслав, третий сын Ярослава

1073-1076 — Святослав II, второй сын Ярослава

1078-1093 — Всеволод, четвертый сын Ярослава

1093-1113 — Святополк II, сын Изяслава

1113-1125 — Владимир II Мономах, сын Всеволода

1125-1132 — Мстислав Великий, сын Владимира Мономаха

### ***Великие князья "посткиевской" Руси***

1132-1139 — Ярополк II, средний сын Владимира Мономаха

1139-1146 — Всеволод II Олегович, старший внук Святослава II

1146-1147 — Игорь II Олегович, средний внук Святослава II

1147-1153 — Изяслав II, старший сын Мстислава Великого

1149-1150, 1155-1157 — Юрий Долгорукий, младший сын Владимира Мономаха

1153-1155, 1159-1167 — Ростислав, младший сын Мстислава Великого

1157-1159 — Изяслав III Давидович, младший внук Святослава II

1167-1169 — Мстислав I, сын Изяслава II

1169-1174 — Андрей Боголюбский, старший сын Юрия Долгорукого

1175-1176 — Михаил, средний сын Юрия Долгорукого

### ***Великие князья Владимиро-Суздальской Руси***

1176-1212 — Всеволод III Большое Гнездо, младший сын Юрия Долгорукого

1212-1216, 1218-1238 — Юрий II, второй сын Всеволода Большое Гнездо

1216-1218 — Константин, старший сын Всеволода Большое Гнездо

1238-1246 — Ярослав II, третий сын Всеволода Большое Гнездо

1246-1247 — Святослав III, младший сын Всеволода Большое Гнездо

1247-1248 — Михаил II, старший сын Ярослава II

1248-1252 — Андрей II Городецкий, третий сын Ярослава II  
1252-1263 — Александр Невский, второй сын Ярослава II  
1263-1272 — Ярослав III, четвертый сын Ярослава II  
1272-1276 — Василий Костромской, младший сын Ярослава II  
1276-1294 — Дмитрий, старший сын Александра Невского  
1294-1296 — Даниил Московский, младший сын Александра Невского  
1296-1304 — Андрей III, средний сын Александра Невского  
1305-1317 — Михаил III, сын Ярослава III  
1317-1322 — Юрий III, старший сын Даниила Московского  
1322-1326 — Дмитрий II Грозные Очи, старший сын Михаила III  
1326-1327 — Александр II, младший сын Михаила III

#### ***Великие князья Московской Руси***

1328-1340 — Иван Калита, младший сын Даниила Московского  
1340-1353 — Семен Гордый, средний сын Ивана Калиты  
1353-1359 — Иван II Красный, старший сын Ивана Калиты  
1360-1362 — Дмитрий III Константинович ("суздальско-нижегородский самозванец"), праправнук Андрея II Городецкого  
1362-1389 — Дмитрий IV Донской, младший сын Ивана Калиты  
1389-1425 — Василий I (на самом деле — второй), старший сын Дмитрия Донского  
1425-1433, 1434-1446, 1447-1462 — Василий II Темный (получается, реально — Василий III), сын Василия I  
1433-1434 — Юрий IV Звенигородский, младший сын Дмитрия Донского  
1446-1447 — Дмитрий V Шемяка, сын Юрия Звенигородского  
1462-1505 — Иван III, сын Василия Темного

#### ***Цари династии Рюриковичей Московской Руси***

1505-1533 — Василий III, сын Ивана III  
1533-1584 — Иван IV Грозный, сын Василия III  
1584-1598 — Федор, сын Ивана Грозного

#### ***Цари Смутного времени***

1598-1605 — Борис I Федорович Годунов  
1605-Федор II Борисович, сын Бориса Годунова  
1605-1606 — Дмитрий VI Богданович (он же — Лжедмитрий, Григорий или Юрий Богданович Отрепьев)  
1606-1610 — Василий Иванович Шуйский (по реальному счету — Василий V)  
1610-1612 — Владислав Сигизмундович

#### ***Цари династии Романовых Московской Руси***

1613-1645 — Михаил Федорович (по сути — Михаил IV)  
1645-1676 — Алексей Михайлович  
1676-1682 — Федор Алексеевич  
1682-1689 — регентство Софьи Алексеевны, сестры Федора Алексеевича, над родным братом Иваном V и сводным братом Петром I

1682-1696 — двоецарствие Ивана V и Петра I, сыновей Алексея Михайловича от разных матерей (соответственно — Марии Милославской и Натальи Нарышкиной)

### ***Императоры династии Романовых Петербургской России***

1696-1725 — Петр I Великий

1725-1727 — Екатерина I Алексеевна, вдова Петра I

1727-1730 — Петр II, внук Петра Великого, сын царевича Алексея

1730-1740 — Анна Иоановна, дочь Ивана V

1740-1741 — Иван VI Антонович, двухмесячный сын Анны Леопольдовны, внучки Ивана V и племянницы Анны Иоановны

1740-1741 — регентство Анны Леопольдовны над своим сыном-императором Иваном VI

1741-1761 — Елизавета, младшая дочь Петра Великого

1761-1762 — Петр III Федорович, внук Петра Великого (сын его дочери Анны), племянник Елизаветы и муж будущей императрицы Екатерины II Великой

1762-1796 — Екатерина II Великая, вдова Петра III

1796-1801 — Павел, правнук Петра Великого, сын Екатерины Великой

1801-1825 — Александр I (в русской истории он получается Третьим) Благословенный, старший сын Павла

1825-1855 — Николай I, младший сын Павла

1855-1881 — Александр II Освободитель, сын Николая I

1881-1894 — Александр III Миротворец, сын Александра II

1894-1917 — Николай II, сын Александра III

### ***Руководители Советской России (СССР)***

1917-1924 — Владимир Ильич Ульянов-Ленин

1924-1953 — Иосиф Виссарионович Сталин

1953-1964 — Никита Сергеевич Хрущев

1964-1982 — Леонид Ильич Брежнев

1982-1984 — Юрий Владимирович Андропов

1984-1985 — Константин Устинович Черненко

1985-1991 — Михаил Сергеевич Горбачев

### ***Президенты России***

1991-1999 — Борис Николаевич Ельцин

2000-2008 — Владимир Владимирович Путин

2008 — 2012 — Дмитрий Анатольевич Медведев

С 2012 — Владимир Владимирович Путин.

## **РУССКИЕ И ВАРЯГИ**

В эпоху раннего средневековья русские князья, бояре, церковники, как и феодалы любой другой страны, хотели представить свою власть как данную от бога, внушить угнетенным извечность и незыблемость их зависимого, подчас

рабского положения. С этой же целью возвеличивались княжеские династии. Феодалы хотели отделиться от народа, доказать свою исключительность. Позже они станут называть себя «голубой кровью» и «белой костью».

Княжеская феодальная власть вела упорную борьбу и с представителями старой родовой знати, все еще пользовавшейся поддержкой свободных общинников. Феодалы не хотели признавать, что сами вышли из родовой верхушки, так как тогда, по старым обычаям, их власть ограничивалась бы собранием всей общины. Это одна из основных причин, по которым и появилась на свет легенда о происхождении русских князей от знатного рода скандинавских конунгов. Следуя княжеским желанием, ее изложил на страницах начальной русской летописи в конце XI века монах-летописец.

Об отношениях русских и скандинавов он упоминает не один раз. Под 859 годом в летописи записано: «Варяги из-за моря взымали дань с чуди, и со славян, и с мери, и со всех кривичей». Таким образом, было время, когда варяги собирали дань с северных племен Руси: словен новгородских, финно-угорского племени меря, обитающего на Верхней Волге, чуди — так собирательно называли финно-угров Северо-Запада, кривичей, живших в верховьях Днепра и Волги.

Через 3 года, в 862 году, Русь дает отпор варягам и лишает их даней: «Изгнали варягов за море, и не дали им дани, и начали сами собой владеть». В это же время среди славянской знати, видимо, начались какие-то обычные для раннефеодального мира распри. «И не было среди них правды, — сокрушается летописец, — и встал род на род, и была среди них усобица, и стали воевать сами с собой». После этого сообщения автор летописи поместил знаменитый рассказ о призвании варягов в Новгород: «И сказали себе: «Поищем себе князя, который бы владел нами и судил по праву». И пошли за море к варягам... Сказали... чудь, славяне, кривичи и весь: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Приходите княжить и владеть нами».

Такова короткая легенда о призвании иноземцев. Где в ней правда, а где вымысел?

Для ответа на такой вопрос необходимо знать: что же собой представляли Русь и Скандинавия, когда происходили события, изложенные в летописи? Каковы были взаимоотношения Древней Руси и Скандинавии?

В середине IX века, когда варяги, они же викинги или норманны, появились на Руси, по всей Европе о них уже ходили страшные рассказы. Не было церкви, где бы напуганные яростью и боевым бешенством новых завоевателей христиане не возносили молитвы к небу, прося об избавлении от этой напасти. А неукротимая энергия викингов, казалось, не знала границ. В 793 году они разграбили побережье Англии. В 795 году напали на Ирландию. В 843 году дотла разорили французский город Нант, а в следующем — португальский Лиссабон и испанскую Севилью. Еще через год викинг Рагнар опустошил Париж, а один из его соперников — Гамбург...

Период IX—XI веков подчас именуют «эпохой викингов» — они появились в это время во Франции и Англии, Германии и Испании, Италии и Сицилии, Северной Африке и Византии. Викинги предприняли колонизацию Исландии, вы-

теснив с ее каменистых побережий мирных кельтов, освоили далекую Гренландию и за много веков до Колумба проникли в Америку.

В середине IX века по знаменитому торговому пути, ведущему от берегов Балтики в Черное море, они проникли в земли восточных славян и открыли для себя Русь, поразившую их числом и богатством городов. Они называли ее Гардарик — «страна городов».

Первым русским городом, который узнали варяги, была Ладога. Она представляла варяжским отрядам, отправившимся на разбой из Скандинавии, несокрушимой твердыней. Отсюда начинались два пути: один — «парчовый» — по Днепру «в греки», другой — «серебряный» — по Волге «в арабы». При виде хорошо укрепленной Ладоги не раз вспоминались варягам победы в других европейских городах.

Богатая Русь влекла варягов неодолимо. В середине IX века в Ладоге появился сильный варяжский конунг Рюрик. Правдами и неправдами он сумел остаться в городе и даже построил себе замок. «Пришел к словенам и срубил город Ладогу», то есть соорудил в городе новые укрепления, — только так можно толковать эту фразу летописи. Ни в коем случае нельзя говорить об основании варягами города Ладоги, так как еще задолго до варягов, в конце VIII — начале IX века, здесь появился небольшой поселок, быстро превратившийся в укрепленный город. В ранних слоях археологи нашли вещи славянского и финно-угорского происхождения, и только выше, ближе к современной поверхности земли, были обнаружены и скандинавские предметы.

Другой русский город — Изборск, где по преданию обосновался брат Рюрика Трувор, тоже возник в седой древности. Изначально на этом месте было поселение местных финно-угорских племен, а затем, когда сюда пришли кривичи, возник укрепленный город. Летописец сообщает: «Еще не было Пскова, а был в той земле первый город по названию Изборск». Археологическими раскопками, проведенными под руководством советского археолога Валентина Васильевича Седова, в Изборске раскрыты древние жилища, мастерские, хозяйственные постройки, остатки мощных укреплений. Жители Изборска из болотной руды выплавляли металлы, изготавливали оружие, орудия труда, украшения, занимались ткачеством, косторезным и деревообрабатывающими ремеслами. Важными отраслями были сельское хозяйство, охота и рыболовство. Дома здесь рубили из толстых бревен, ставя строения прямо на поверхность земли. В них устраивались деревянные полы. Обломки сделанных вручную глиняных сосудов, железные ножи, костяные гребни, острия, глиняные и каменные пряслица для ткачества, кузнечные наковальни, литейные формы, бронзовые привески-украшения, рыболовные грузила, серпы, стрелы, кресала для высекания огня — вот далеко не полный перечень находок, относящихся к IX столетию.

Уже тогда в Изборске были сооружены и первые укрепления — поселение кольцом окружал высокий вал. За ним в два, а то и в три ряда располагались жилища. Центральная площадь поселения использовалась для собраний, языческих церемоний, торговли. Здесь оплакивали умерших, вершили суд, прини-



мали важные решения, совершали жертвоприношения. Отсюда уходили в походы, сюда возвращались — с радостью побед или горечью поражений.

Активной жизнью жил этот крупный племенной центр кривичей, возникший задолго до появления варягов.

По преданию, есть в Изборске и могила варяга Трувора. Стоит на этой мнимой могиле большой каменный крест, но водружен он не ранее чем в XIV—XV веках, то есть на пять-шесть столетий позже того времени, когда, по летописи, в Изборск явился Трувор. Никто не знает, как и где родилось предание о могиле и кресте Трувора. Проведенные археологические раскопки не подтвердили легенды о погребении здесь варяжского конунга. Так, в результате научных поисков была рассеяна одна из легенд прошлого.

Согласно летописи, третий из варяжских братьев, Синеус, обосновался и правил в Белоозере. И здесь местные жители показывают могилу варяжского конунга, такую же легендарную, как и Трувора в Изборске.

По преданию, после смерти Трувора и Синеуса Рюрик принял всю власть, раздал города своим мужам-воеводам. В числе этих центров назван и такой древний город Руси, как Полоцк, где коренными обитателями были славяне-кривичи, а варяги хотя и часто бывали, но только как торговые «гости». Скандинавские саги представляют Полоцк как крупный торгово-промышленный город Руси.

Град Полоцк располагался на высоком мысу при впадении в Западную Двину небольшой реки Полоты — от нее и пошло название самого города. Город находился на неприступном острове, и уже сама природная среда делала его труднодоступным для врагов. Протоки рек и высокие обрывистые берега поначалу давали возможность полочанам обойтись без искусственных укреплений, но вскоре прогресс военного дела заставил их соорудить мощный крепостной вал. Эта преграда была насыпана еще в VIII столетии. Кроме укрепленного городища, в IX веке полочане жили также и за его пределами на небольшом селище. Археологи мало знают об этом периоде истории древнего города. Находок сделано немного — лепные глиняные горшки, пряслица из розового шифера и глины, наконечники стрел, застежка, по форме напоминающая подкову, — вот почти и все, что удалось найти на месте древнейшего города. К сожалению, во многих древнерусских городах более поздняя интенсивная застройка уничтожала ранние слои и ныне приходится по крупицам собирать факты для воссоздания древнейшей истории.

Но на основании имеющихся письменных и археологических данных известно, что в Полоцке уже на рубеже VIII и IX веков существовал укрепленный город кривичей. Жило здесь, видимо, около 1000 человек — по масштабам того времени немало, а в XI—XII столетиях полочан стало гораздо больше. Неудивительно, что Полоцк попал на первые страницы русской истории: он привлекал и местных феодалов-князей, и проникавших на Русь варягов.

Во всех областях Руси, куда, по летописи, в IX веке приходят варяги, они сталкиваются с отлично укрепленными городами, где процветают ремесла и торговля и уже сложились раннефеодальные отношения.

Таковы исторические факты. Но их ясная суть устраивала не всех. В XVIII веке историки-немцы, жившие в России, на основании легенды о призвании варягов создали пресловутую норманнскую теорию, согласно которой государство на Руси создали... три варяга с дружинами. Славянские племена были изображены в трудах этих «ученых» мужей как совершенно дикие и совсем неспособные к созданию собственного государства. «Славяне не знали никакого искусства, а жили подобно зверям и птицам, наполнявшим их леса». Само «призвание» было изображено как завоевание славянских земель, в которых были установлены удобные варягам порядки. Такая теория понравилась многим врагам России, потому что она создавала «ученые» основы для посягательств на русские земли.

Норманистским устремлениям историков-немцев XVIII века — Байера, Миллера, Шлецера — уже в то время дал отпор великий русский ученый Михаил Васильевич Ломоносов. Его поддержали А.Н. Радищев, Д.И. Иловайский, Н.И. Костомаров. Фридрих Энгельс писал, что «...государство никоим образом не представляет из себя силы, извне навязанной обществу...». Варяги появились в Восточной Европе тогда, когда Киевское государство уже сложилось. Нельзя не согласиться с академиком Б.А. Рыбаковым, который отметил, что если варягов признать создателями русской государственности для «живущих звериным образом славян», то будет трудно объяснить то обстоятельство, что государственным языком был не шведский, а русский.

Государство складывалось на Руси, как и в других странах, постепенно. Лишь к IX—X векам на огромных пространствах от Ладоги до Верхней Волги завершается распад первобытнообщинных отношений и формируется новое классовое общество. А в Скандинавии в это время еще господствуют военная демократия и общинные родовые порядки, которые мешали созданию государства.

Нехватка земли, пригодной для обработки, а также система наследования имущества, когда только старший из сыновей имел на него право, заставляла скандинавов искать счастья в заморских странах. Многие европейские государства пережили вторжения воинственных викингов. В некоторых из них норманнам даже удалось захватить государственную власть и создать свои правящие династии. Так случилось в Нормандии, Англии, Ирландии. Но и там викинги не создали государств, ибо ко времени их появления они уже существовали. И на Руси князья часто нанимали варягов для походов в дальние земли, для борьбы друг с другом, а главное — для держания в узде «черни», сбора богатых даней и податей. Некоторые варяги-воины даже стали воеводами и наместниками князей. Они служили русским князьям и боярам, а иногда, получая за службу земельное пожалование, и сами становились владельцами земель, охотничьих и рыболовных угодий. Законы Руси были для них обязательными. Они женились на славянках, принимали славянские обычаи и так прочно входили в новую жизнь, что подчас забывали родной язык.

Археологические находки, связанные с варягами, известны только в крупных городах, расположенных на важнейших торговых путях. Это говорит о том, что никакого массового расселения скандинавов на Руси не было.

В легендарном облачении рассказа о призвании варягов остались, видимо, и некоторые черты реальных исторических событий. Ипатьевская летопись, например, сообщает нам, что Рюрик сидел вовсе «не за морем», а всего в 200 верстах от Новгорода — в Ладоге, старинной славянской твердыне, где он сумел как-то обосноваться. Это подрывает главную суть легенды — «призвание из-за моря». И в Новгороде он появился не как призванный «править и владеть» покорным славянским племенем повелитель, а просто как предводитель наемной варяжской дружины, которую во время внутренних усобиц пригласили враждовавшие меж собой новгородские феодалы.

Правда, Рюрик оказался много хитрее, чем другие вожаки разбойных варяжских отрядов, выполнявших подобные миссии до него. Он не удовлетворился той щедрой платой, которую ему предложили за помощь, а затеял более крупную игру. Оглядевшись, Рюрик решил воспользоваться новгородскими распрями. Согласно сообщению одной из летописей, он вероломно убил новгородского предводителя Вадима Храброго и серией внезапных нападений разгромил дружины враждовавших партий. Многие бежали от него в Киев — второй крупнейший центр восточно-славянской государственности. Захват Новгорода обеспечил Рюрику господство над обширной новгородской феодальной округой.

Она вовсе не распалась вновь на многие племенные образования, как должно было бы случиться, если бы феодальные отношения еще не пустили здесь глубокие корни. В Новгородской земле произошел лишь верхушечный переворот — вместо одного феодального правителя воцарился другой. Подобное далеко не редкость в средневековом мире, а скорее одно из печальных правил феодальной действительности. Правители подчас мелькали во дворцах, как карты в руках фокусника-виртуоза, и подданные не успевали разглядеть лицо и запомнить имя очередного короля, маркграфа, хана, герцога, князя, боярина, пашы, кагана или магната, как он под напором войск нового претендента покидал дворец, не успев согреть позолоченного трона своим царственным телом.

Историк Генрих Иосифович Анохин (Вопросы истории. — 2000. - №3) высказывает интересную идею об идентичности слов «варяг» и «солевар». Занятия приильменских руссов солеварением и торговля солью в Новгороде, а также повсеместно на севере среди славян и финно-угорских племен дали этим рушанам экономическое богатство, образовали среди них сгусток руси и это стало наименованием местных словен. То обстоятельство, что южноприильменские славяне отличались от всех других славян (новгородских льноводов, рыбаков, животноводов и земледельцев) дополнительным специфическим хозяйственным занятием — солеварением — должно было дать синоним их названия по хозяйственному признаку. И корень «вар» (от глагола «варить», то есть выпаривать соль) лёг в основу синонима названия русов — варяг, то есть солевар! И нет ничего удивительного, что в летописях подчёркивается тождество между «русь» и «варяг». Варяги вели торговлю солью среди единоплеменников словен, в том числе и с новгородцами, а также с финно-уграми и далее на северо-восток, северо-запад и юг. И, конечно же, располагая хорошей дружиной для охраны своих торговых караванов, — сухопутных или речных — они, как и все прочие славяне, не

отказывались от дополнительных доходов за счёт наложения дани на захваченных врасплох едино- или иноплеменников. В противоположность чёткой организованности на Руси, в разросшемся Новгороде с его сильным вече избыточные свободы мешали нормальному экономическому и социальному функционированию. И новгородцы после периода смут, убедившись в невозможности своими силами и общественными институтами навести порядок, вынуждены были призвать к себе править тех, кого они хорошо знали.

Образец порядка являли им соседи, бывавшие у них ежегодно по многу раз – и как торговцы солью, и как дружинники со своим предводителем, жаждущим получить дань. Новгородцы обратились к предводителям соседей варягов-русов, живущих за Варяжским морем (о. Ильмень), и этими предводителями оказались словене Рюрик с его братьями. Рюрик – имя чисто славянское. Оно означает «сокол малой породы». Не случайно в родовом знаке Рюриковичей присутствует этот символ – сокол. Синеус и Трувор также славянские имена.

Чтобы удержаться у власти в Новгороде, Рюрик вынужден был привести с собой из солеварной, варяжской Руси дружину солеваров-русов, то есть варягов. Впоследствии термин «варяг» трансформировался из солеvara в наёмника. Наёмного дружинника.

Руса, которая не могла расширяться по природным причинам и отставала в росте от Новгорода, утратила характер политически и экономически независимой единицы, превратившись в вотчину новгородских князей-рюриковичей. Новгород же в силу этого обстоятельства и укрепления феодальной верхушки в городе и в подчинённых ему землях политически окреп и захватил главенствующее положение не только в Приильменье, но и далеко вокруг. Термин же вотчины Рюриковичей Руса и знати руссов утвердился как основа государственного названия Новгородской, Карпатской и Киевской Руси.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ЯЗЫЧЕСКОЙ РУСИ**

В V—VI вв. часть славян, составлявших древнейшее население Центральной и Восточной Европы, начинает продвигаться на территорию Восточно-Европейской равнины, очагово населённую балтийскими и финно-угорскими племенами. При этом в Приднепровье, вероятно, осели выходцы с Карпат, а на Севере — с побережья Балтики. Письменные источники фиксируют состояние восточнославянского общества на стадии «военной демократии», когда оно имело трехступенчатую структуру: племя — союз племен — суперсоюз племен.

Верховным органом племени было вече — собрание свободных общинников. Знать у восточных славян имела горизонтальную структуру: ее составляли волхвы (жрецы), концентрировавшие в своих руках религиозную власть, совет старейшин, определявшие внутриплеменную жизнь, и военный предводитель

— вождь. Их власть регулировалась племенными традициями в форме обычаев, ритуалов, этикета.

В VI—IX вв. «военная демократия» у восточных славян разлагается и перерастает в древнерусскую цивилизацию. Князь (*«князь» — слово общеславянское, заимствованное в праславянские времена из древненемецкого и означавшее сначала главу рода, племени*) выполняет не только военные, но и религиозные функции. В город, где он живёт, поступает дань с подвластных племен, здесь формируется общее войско. Функции князя союза племен мало чем отличались от функций племенного вождя. Князь был представителем верхушки родоплеменного строя, а не носителем государственной публичной власти. Внутриплеменные дела сохраняют в своих руках родоплеменная знать и племенное вече, а в руках князя сосредоточиваются военные обязанности, но они обеспечиваются уже не кровнородственными связями, а территориальными, политическими и военными отношениями.

В собственном племени князь и дружина оберегали соплеменников, а у союзников выступали носителями зарождающейся принудительной, публичной власти. Дружина не была стабильным элементом зарождающейся политической структуры, так как общество еще не обладало необходимыми ресурсами для ее содержания.

Если первичные союзы объединяли родственные племена, то вторичные составляли уже суперсоюзы, вызванные к жизни внешней угрозой, т.е. объединяли несколько союзов племен. Это создает предпосылки для возникновения публичной власти, зарождения государственности. Переходную форму от племенного строя к государству наиболее точно определяет понятие «вождества». Если «военная демократия» — горизонтально организованная структура, то вождество — иерархически построенная форма управления, которая организует военную, экономическую, судебно-медиативную, религиозно-культовую деятельность общества. Центрами суперсоюзов становятся города (Киев, Полоцк, Смоленск и др.), которые первоначально выступают не как социально-экономические, а преимущественно военно-политические, административные и культовые центры.

В 882 году, после похода на Киев из Новгорода князя Олега, созданная им держава представляла собой «федерацию» государственных образований и союзов племен восточных славян. В частности, уже первые князья — Рюриковичи и их дружины клялись славянскими богами — Перуном и Велесом. Термин «Русь», первоначально имевший социальное значение, переносится на всю государственную территорию и становится этнонимом восточных славян.

Во главе Киевской Руси стоял великий князь. Он соединял в своих руках политическую, военную и сакральную (религиозную) власть (о последнем свидетельствуют прозвища киевских князей: Олег Вещий, Владимир Солнце, ритуальный характер расправы Ольги над древлянами и др.). Первоначально функции языческих князей так или иначе были связаны с военными задачами и неотделимыми от них дипломатическими отношениями, охраной торговых путей, сбором дани (полюдье) и ее последующей продажей. Власть киевского князя уси-

ливалась по мере поглощения власти князей союзов племен, подвластных Киеву. Рост богатства также способствовал усилению его авторитета и власти, но богатство было не средством эксплуатации, а носило сакральный и престижный характер. Постепенно усиливается роль князя в поддержании внутреннего порядка.

Несложные государственные функции князь выполнял вместе с дружиной. Князь и дружина были нераздельны, солидарность князя и дружины проявлялась «в доле и недоле». Дружина жила за счет княжеских доходов, средством сплочения дружинной среды и поддержания княжеского авторитета были престижные пиры и раздача богатств. Пирывы были важным символическим и государственным актом, носили регулярный характер. На них обсуждались государственные проблемы, разрешались споры и, возможно, распределялись служебные полномочия. В былинах и летописях описанию пиров уделяется большое внимание. Киевскому князю подчинялись местные племенные князья («светлые и великие князья», «великое княжье» и др.), которые по договору находились «под рукою» великого киевского князя, а также «старцы» — родоплеменная знать, выполнявшая судебные-административные функции. По договорам и традиции великий князь «мира для» имел право сбора полюдья с подвластных земель, а местные князья во время общих походов приводили свои дружины и ополчения. Их организация строилась на основе численной или десятичной системы: тысяцкие, сотские, десятники, которые также выполняли административные функции.

Великим киевским князьям приходилось сталкиваться с сепаратизмом местных князей, и они приступают к постепенной ликвидации этого института, что растянулось почти на весь X в. Ко времени Святослава с племенным княжеством было покончено, а Владимир I посадил своих сыновей в крупнейшие города Руси и термин «князь» теперь распространялся только на членов киевской великокняжеской династии — Рюриковичей, которая представляла собой государственный суперэлитный слой, пришедший на смену родоплеменной аристократии. При этом отдельные члены княжеского рода имели политическое значение не сами по себе, а как составная часть родственной, генеалогической цепи князей. Деление общества по родоплеменному признаку окончательно было заменено территориальным принципом построения государства. Представители династии получали в управление волости, но не на правах поземельной собственности, а на основе кормления, что обуславливалось и частой сменой «столов» князьями. Однако это не устраняло межкняжеских междоусобиц, особенно обострившихся при смене великого князя.

После гибели в 945 г. князя Игоря из-за попытки в нарушение сложившегося обычая собрать повторную дань с древлян, Ольга, совершив государственно-ритуальные жертвоприношения и разгромив древлян, провела важную административно-налоговую реформу. Она заменила полюдье систематической уплатой дани (урока) в постоянных центрах (погостах). Преобразования княгини Ольги укрепляли власть Киева над «примученными» восточнославянскими и иноязычными племенами.



Межплеменные и междукняжеские столкновения заставляли искать религиозно-идеологические средства для укрепления власти киевской династии и ослабления внутренних противоречий. Владимир I проводит грандиозную религиозную реформу, попытавшись превратить Киев в общерусский сакральный центр, собрав в столице пантеон богов (в основном южных племен) во главе с Перуном. В то же время религиозная реформа была ответом древнерусских волхвов на активную миссионерскую деятельность киевских религиозных общин, представлявших иудаизм, ислам и христианство. Однако она не оказала на разнородную древнерусскую общность консолидирующего влияния, а скорее вызвала раздоры с союзными Киеву племенами, не желавшими принимать главенство Перуна, а значит, и укрепления ведущего положения полян. Требовались более радикальные средства для сплочения Киевской Руси и укрепления власти князя.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ХРИСТИАНИЗАЦИЯ РУСИ И ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Принятие восточного христианства в 988 г. Владимиром I в качестве государственной религии имело для Руси судьбоносное значение. Начинается постепенное утверждение канонических христианских представлений о природе власти, государства и его целях. Как отмечал В.О. Ключевский, «на киевского князя пришлое духовенство переносило византийское понятие о государе, поставленном от Бога не для внешней только защиты страны, но и для установления и поддержания внутреннего общественного порядка», а также обеспечения распространения и защиты христианских ценностей. Происходит разделение светской и духовной власти. Семейные отношения совпадали с вассальными: князь-отец — сюзерен, а княжичи-сыновья — вассалы. Положение осложнялось увеличением числа князей и их генеалогических линий. После смерти Ярослава Мудрого (1054 г.) стали созываться сходы (съезды князей), на которых решались вопросы войны и мира, изменения законодательства, династические споры и т.п. На съезде 1097 г. в Любече князья с целью предотвращения междоусобиц решили «каждо да держит отчину свою». Любечский съезд не пресек междоусобиц, правда, при Владимире Мономахе и Мстиславе Великом единство Руси восстановилось, но затем по мере формирования местных династий родовое понимание всей Руси как «отчины» Рюриковичей постепенно вытесняется узким пониманием «отчины» как владения региональной династии. Великий киевский князь был главой рода Рюриковичей. Передача киевского стола осуществлялась как в результате наследования по обычному праву (старейшему в роде), так и по завещанию. Завещание, противоречащее обычаю, давало основание силой опровергнуть легитимность такого решения. Наследование княжеского стола могло подкрепляться избранием князя, но как самостоятельный способ передачи власти избрание использовалось при конфликте князя с вече или в случае прекра-

щения княжеского рода. Узурпация (добывание княжеского стола силой) всегда мотивировалась наследственными правами или избранием на княжеский стол. Князь являлся необходимым и ключевым элементом государственности. Бескняжье нарушало нормальную жизнь страны и ее регионов, влекло за собой разрушительные внутренние неурядицы и ослабление возможности защиты от внешних врагов. В руках князя, наряду с военными и административными функциями, сосредоточиваются верховная законодательная и судебная власть. С именами великих князей связаны развитие древнерусского кодекса «Русская Правда», а также уставы, которые определяли изменения в финансовом, семейном, уголовном, административном праве. Судебная власть великого князя распространялась на всю Русь. Она осуществлялась на «княжьем дворе» — в резиденции князя и местах, где сидели представители княжеской администрации. Великие князья были в общественном сознании «главой земли» и имели высокую репутацию, что отразилось в былинном эпосе и канонизации многих из них Русской Православной Церковью. В этот период идет процесс разложения корпоративных связей великокняжеской дружины. Старшая дружина (княжи мужи, бояре) все более активно включается в деятельность Совета князя и выполнение административных функций. В качестве кормления бояре получали земли, которые постепенно превращались в вотчины — наследственное землевладение. Совет при князе, в который входили также высшие церковные иерархи, заседал почти ежедневно и часто определял поведение князя и принимаемые им решения. Из бояр могли назначаться волостели для управления отдельными территориями, посадники, воеводы, тысяцкие. Бояре не были замкнутой кастой и представляли собой достаточно текучий слой. «Молодшая дружина» (отроки) выполняли роль слуг при князе и отдельные административные поручения — сбор дани (данщики), торговой пошлины (мытники), штрафов (вирники) и др.

Важное значение имели киевское вече для высшего и центрального управления и вечевые собрания в центрах местных княжеств для регионального управления: они являлись структурным элементом высшего государственного управления. Вече и князь заключали друг с другом ряд (договор), представлявший из себя взаимную присягу (из 50 князей, занимавших киевский престол, 14 были приглашены вечем). В случае нарушений вече могло отказать князю в занятии стола. В результате появляются князья-изгои, которые вместе со своими дружинами вынуждены искать свою «долю», как правило, на окраинах государства. Форма правления на Руси может быть определена как «дружинное государство», в котором содержались монархическая (князь), олигархическая (старшая дружина, бояре) и демократическая (вече) тенденции. Ни одна из них в Киевской Руси не получила полного воплощения.

В связи с развитием княжеского домена складывается дворцово-вотчинная система управления. Ее возглавлял огнищанин (или дворный), который заведовал двором (отроками) князя, домашним хозяйством и финансами. Огнищанину подчинялся штат тиунов (слуг), ведавших различными отраслями вотчинного управления — конюшие, ключники и др. Вотчинная администрация могла состоять как из свободных, так и лично зависимых от князя по договору — рядови-

чей и часто рабов (холопов, челяди). Со временем князь по согласованию с вече поручают этим агентам вотчинного управления выполнение государственных исполнительных и судебных функций. Светская и духовная власть на Руси существовали автономно. Государственная власть способствовала распространению христианства, но и согласовывала свою деятельность с установками церкви. В XI—XII вв. православие определяло духовные основы развития древнерусского государственного управления, права и правосознания. Сама церковь становится к XII в. важнейшим субъектом управления, но в отличие от католицизма не вмешивается непосредственно в дела светской власти, что соответствовало восточно-христианской государственно-правовой культуре.

В соответствии с каноническими представлениями высшая церковная власть принадлежала митрополиту с собором епископов. В работе церковного собора часто принимал участие великий князь и другие представители династии. Они согласовывали вопросы об открытии новых епархий, назначении епископов. Важнейшими епископскими кафедрами (епархиями) были Киевская, Новгородская, Черниговская, Ростовская, Владимиро-Волынская и другие (не менее 16 епархий накануне монголо-татарского нашествия). Епархии состояли из приходов, возглавляемых священником, помощниками которого были диакон и церковнослужители. Высшее духовенство, как правило, было греческим по происхождению. Исключение составляли поставленные русскими князьями митрополиты Иларион и Климент Смолятич.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УДЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД (XII— XIII вв.)**

Вскоре после смерти великого киевского князя Мстислава Владимировича (1125—1132 гг.) в Древней Руси усиливаются центробежные процессы. В определенной мере они определялись разложением великокняжеской дружины. Из военной правящей государственной элиты она превращается в вотчинников — региональную корпоративную боярско-дружинную верхушку. Во главе региональных элит утверждаются местные княжеские династии из различных ветвей Рюриковичей. Удельные княжества с быстро растущими городами в условиях натурального хозяйства были экономически самодостаточными и мало связанными друг с другом. Кроме того, после разгрома Хазарского каганата и печенегов, снижения активности варягов и стабилизации отношений с Византийской империей относительно ослабла внешняя угроза. После походов Владимира Мономаха утратила былую остроту и половецкая проблема. Централизаторские возможности Киева были также ослаблены варварским разгромом в 1204 г. бандами крестоносцев Константинополя и последующей монополизацией венецианцами византийской торговли.

Политическая система Руси приобретает полицентричный характер при сохранении символического значения Киева, обладание которым было формальным признаком «старейшинства» среди русских князей.

В развитии государственного управления, отличавшегося на Руси в XII—XIII вв. значительным разнообразием, можно выделить четыре основные модели.

### ***Южная Русь***

Южные русские земли оказались в составе Киевского, Черниговского и Северского княжеств. Они составляли первоначальное ядро Руси еще в VI—VIII вв., а в последующие века эти территории становятся контактной зоной этнокультурного и цивилизационного диалога древнерусской и кочевой (преимущественно тюркских народов) цивилизаций. Здесь были сосредоточены древние боярские вотчины, открытые степным просторам на юге и востоке. Для их защиты киевские князья использовали расселение здесь побежденных кочевников — торков, печенегов, берендеев, бродников, которые получили в XII в. название «черные клобуки». Они несли пограничную службу и были важным фактором военно-политического и этнического развития южнорусских земель.

Черниговские и Северские земли также имели на границе с Половецкой степью оборонительные линии, которые защищались издавна поселенными здесь тюркоязычными племенами. Отдаленно они напоминают позднейшие казачьи общины. У местных князей были давние традиции дружественных отношений с кочевниками, в том числе с частью половцев. Однако союзные отношения периодически нарушались военными столкновениями.

В круговорот борьбы за Киев были втянуты все важнейшие княжеские ветви, пытавшиеся встать во главе русских князей. Обладание киевским престолом было не только престижным, но и давало важные стратегические и материальные преимущества. Поэтому удельные князья независимо от династической принадлежности, овладев Киевом, превращались из прежних автономистов в решительных поборников объединения Руси, хотя закрепить эти центроостремительные тенденции на продолжительное время не позволяли объективные и субъективные условия.

Традиции княжеского старейшинства накладывали отпечаток на особенности развития местной политической системы. Являясь древним политическим и территориальным ядром древнерусской государственности, Киевские земли так и не сложились в отдельное независимое княжество, не выделились в наследственную вотчину какой-либо княжеской династии. Вплоть до монгольского нашествия Киев считался чем-то вроде собственности великокняжеского стола или династическим наследством всего княжеского рода. Отсюда претензии великих киевских князей на представительство общерусских интересов, а удельных князей — на определенную долю ответственности за Киев, а значит, и за все земли Руси. В результате соперничества различных княжеских ветвей в Киеве в XII в. складывается система дуумвирата (реже триумвирата). На киевском престоле одновременно утверждались два князя, которые представляли две наиболее сильные и соперничающие друг с другом династии. Оба князя владели мощными княжествами за пределами Южной Руси. Например, за спиной Ростислава и

его сына Рюрика стояло Смоленское княжество, за Изяславом и его сыном Мстиславом — Волынь, за Святославом Всеволодовичем — владения черниговских Ольговичей, за Всеволодом — Владимиро-Суздальское княжество; и т.п. Князья совместно выступали в походы, по согласованию решали внешнеполитические и внутренние проблемы. Всё это создавало относительное равновесие сил, ослабляло уособицы, и было одним из факторов связи Южной Руси со всеми остальными русскими землями. Однако равновесие было неустойчивым, в XIII в. начинаются новые столкновения между князьями за Киев, в ходе которых город подвергался неоднократным разгромам и опустошению вплоть до монгольского нашествия.

### ***Юго-Западная Русь***

Юго-западные русские земли к XII в. находились в составе Галицкого и Волынского княжеств. Мягкий климат, плодородные черноземы сочетались с относительной безопасностью от кочевников и военного натиска Владимиро-Суздальского и других сильных русских княжеств, а торговые пути связывали ее с Венгрией, Польшей, Византией и Болгарией. В период существования единого Древнерусского государства юго-западные русские земли находились под управлением сосланных или бежавших сюда второстепенных князей-изгоев, уже с XI в. пытавшихся проводить самостоятельную от Киева политику. Здесь выросли богатые и хорошо защищенные города Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Холм с социально активными горожанами; сформировалось могущественное и независимое боярство. Княжеские домены значительно уступали боярскому землевладению, что вместе с постоянными уособицами сказывалось на развитии политической системы этих земель. Усиление власти великого князя (под властью Мономаховичей в 1199 г. княжества были объединены) наталкивалось на сопротивление боярской контрэлиты, которая при всех внутренних противоречиях демонстрировала солидарность в отстаивании своих иммунитетных прав от власти князя, вплоть до привлечения иноземной военной помощи (за что местные летописцы наделяли бояр исключительно негативными качествами). Борьба монархических и олигархических тенденций шла с переменным успехом, но за исключением кратких периодов власть в Галицко-Волынской Руси находилась в руках боярской олигархии, которая приглашала и смещала князей (в 1211 г. бояре провозгласили князем боярина Володислава, не имевшего отношения к княжескому роду. Но это встретило недовольство как всех Рюриковичей, так и горожан, воспринимавших титул князя как сакральный, принадлежащий лишь традиционным династиям).

Хотя галицко-волыньские князья обладали высшими административными, судебными, военными и законодательными полномочиями, бояре, опираясь на экономическую и военную мощь, могли не признавать княжеские решения. Верховная судебная власть князей в случае разногласий с боярами переходила к совету бояр, который созывался по инициативе самого боярства. В него входили епископ, бояре, занимавшие высшие административные должности и фактически контролировавшие весь аппарат управления. В чрезвычайных условиях собирали вече.

### **Северо-Западная Русь**

Северо-западные русские земли были наряду с киевскими и черниговскими древнейшим очагом древнерусской цивилизации и государственности. В XII—XIII вв. Новгородская земля была крупнейшим экономическим, политическим и культурным центром Руси. Новгородская субцивилизация при всех своих особенностях и своеобразии развивалась в едином потоке и имела общие основы с остальными русскими землями. Соперничество Новгорода и Киева с самого начала образования восточнославянской государственности имело различные формы проявления. На рубеже XI—XII вв. борьба новгородцев за самостоятельность приносит ощутимые плоды. В Новгородской земле складывается определенное равновесие между крупными боярскими вотчинами, мощным монастырским землевладением и богатым купечеством. При всех противоречиях между ними и внутри этих социальных групп главным фактором выступали стремление Новгорода к самостоятельности и связанные с этим антикиевские настроения.

К исходу XI в. новгородцы добились права решением вечевого собрания изгонять или отказывать в княжении ставленнику великого киевского князя. В результате князь-наместник в Новгороде стал частично трансформироваться в представителя республиканской власти.

В 1136 г. по решению вече из города был изгнан князь Всеволод Мстиславович, и Новгородская земля обрела политическую самостоятельность. Эти события в литературе иногда называют «новгородской революцией». Перестав быть ставленником Киева, приглашаемый князь становится местной властью, зависимой от вече. Утратив права наместника, он более не противостоит новгородскому обществу и формирующимся республиканским органам, и в этом новом качестве статус князя даже укрепляется, возрастает его реальная роль в системе управления. По мере обретения самостоятельности в Новгороде обостряется борьба между различными группировками на вече и среди бояр, что требовало от князя искусства ладить с ними и открывало перед князем новые политические возможности. Боярские группы были не в состоянии удержать власть без поддержки правящего князя. Князья и высшие должностные лица республики ограничивали и контролировали друг друга. Отношения князя с Новгородом строились на основе договора с вечем. Если князь нарушал договор, то вече «указывало ему путь», т.е. изгоняло, иногда и сам князь отказывался от своих полномочий. До начала XIV в. князья менялись (с 1095 г.) 58 раз и принадлежали к различным княжеским родам.

Высшим властным органом Господина Великого Новгорода было народное собрание — *вече*. В нем могли участвовать все свободные горожане. Именно их волеизъявление, в конечном счёте, вело к избранию или смещению высших должностных лиц, санкционировало расправу над ними, изменяло законодательство, принимало решение по вопросам войны и мира и т.п. Борьба различных группировок бояр и купцов за престижные и доходные государственные должности влияла на решение вече, однако эти группировки не могли полностью управлять процессом его принятия, контролировать собрание, так как не



были четко оформлены, не сложились в сколько-нибудь отлаженную систему с ясными династическими и политическими ориентациями.

Высшим должностным лицом в республике был *посадник*, выборы которого проводились ежегодно. Посадник мог председательствовать на собрании и руководить его работой, играл роль посредника между Новгородом и князем, вместе с которым вершил суд. Эта аристократическая должность замещалась представителями примерно 40 наиболее могущественных и знатных боярских родов.

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

Важная роль в республике отводилась избираемому на вече *епископу* (с 1165 г. — архиепископу). Владыка Новгорода был не только главой влиятельной церковной иерархии, но и хранителем государственной казны, вместе с князем ведал внешней политикой, осуществлял контроль за эталонами мер и весов, имел свой полк. Архиепископ был наиболее стабильной фигурой в системе управления Новгородом, так как посадник и тысяцкий часто представляли интересы противостоящих друг другу новгородских группировок. Он вносил также умиротворение в обычные для Новгорода вечевые страсти.

Властную элиту Новгорода представлял Совет господ, куда входили около 300 человек. Во главе Совета стоял архиепископ, в его составе были князь, степенные (находившиеся в данное время в должности) и старые (ранее занимавшие должности) посадники, тысяцкие, наиболее знатные бояре, церковные иерархи. Совет господ предварительно рассматривал вопросы, выносимые на вече. Представительство в Совете было пожизненным.

Вся административная система Новгорода являлась выборной. Город состоял из федерации самоуправляющихся районов — концов, которые являлись экономическими, военными и политическими единицами. Концы в свою очередь делились на улицы. Вся территория Новгородской земли была разделена на области — пятины, каждая из которых подчинялась в административном отношении одному из концов города. Пятины дробились на волости, а последние — на погосты. Во всех административно-территориальных единицах действовало вечевое самоуправление. Сходные системы государственного управления существовали и в других землях Северо-Западной Руси — Пскове, Вятке (при многочисленных различиях в технологиях избирательных традиций, сроках полномочий и т.п.), так или иначе связанных с Господином Великим Новгородом. Постепенно их политические системы приобретают все более олигархический боярский характер.

### ***Владими́ро-Сузда́льская Русь***

Северо-восточные земли, издавна населенные немногочисленными угрофинскими и балтийскими племенами, были одним из основных районов сла-

вянской колонизации с VIII в. Волго-Окское междуречье было в равной степени защищено как от варяжских походов, так и от половецких набегов. Умеренный климат и торговые пути привлекали как стихийную крестьянскую колонизацию, так и организованную, опирающуюся на дружины, княжескую. Взаимоотношения быстро растущего славянского населения с разрозненными догосударственными общинами голяди, чуди, мери, муромы, веси и другими финно-угорскими племенами приводят к синтезу их общественных структур, хозяйственно-бытовой жизни.

В XII—XIII вв. происходит мирная деэтнизация значительной части местного населения, ассимиляция его древнерусской народностью, хотя отдельные поселения местных этносов сохранялись еще несколько веков. Наряду со старыми городами — Ростовом, Суздалем — появляются и быстро растут новые — Тверь, Владимир, Москва и другие, соперничество между ними и местными элитами влияло на особенности государственного управления. Ростово- (Владими́ро)-Суздальская Русь начала возвышаться со времен княжившего здесь Владимира Мономаха и считалась вотчиной Мономаховичей. К середине XII в. сын Владимира Мономаха Юрий Долгорукий превратил Ростово-Суздальское княжество в одно из сильнейших и даже занял в конце жизни великий киевский стол. Официальным актом создания самостоятельного княжества было решение Собора из представителей бояр и неродовитой верхушки крупнейших городов об избрании великим князем Андрея Юрьевича (вопреки прежнему договору с Юрием Долгоруким об избрании другого его сына).

Стремление вотчинных и служилых землевладельцев, духовенства «старых» и «молодых» городов утвердить собственную династическую линию и освободиться от наместников великих князей свидетельствовало о развитом региональном сознании местной элиты. Князь Андрей, прозванный по месту своей резиденции Боголюбским, стремился жесткими мерами придать своей власти монархические черты — согнал со своих столов братьев, устранил от дел многих бояр и безжалостно подавлял их сопротивление. Во время взятия Киева в 1169 г. Андрей Боголюбский стремился овладеть им уже не как символической столицей Руси, а как чужеземным городом, и предал его разграблению.

В 1174 г. Андрей пал жертвой заговора бояр. Однако централизацию государственного управления и укрепление княжеской власти продолжили поддерживаемые горожанами братья Андрея — Михаил, а затем Всеволод Большое Гнездо (1176—1212 гг.). Мятёжное боярство было разгромлено; в борьбе с ним владими́ро-суздальские князья опирались на быстро растущее дворянство. В XII в. дворяне выполняли разнообразные государственные и вотчинные функции — управляющих хозяйством, судебных чиновников, военных слуг, полицейских и пр. За свою службу они получали вознаграждение в виде денежного пожалования или условной земельной собственности (поместья). И все же доминирующая тенденция к установлению сильной монархической власти не успела полностью реализоваться в домонгольский период. Она наталкивалась на сопротивление местных городских элит — боярской верхушки Ростова, Суздаля, Владимира и других городов. Из соперничества между элитами старых и новых горо-

дов, опиравшихся на различных представителей Мономаховичей, выросла полицентричная государственная система со сменой столиц, а состоящая из нескольких уделов Владимиро-Суздальская Русь становится месторазвитием великороссов и ядром великорусской государственности. Таким образом, накануне монголо-татарского нашествия происходит ослабление межрегиональных связей, обособление отдельных территорий, разрушается до конфедеративного состояния политическое единство русских земель.

Формирование региональных династий, передача старшей дружине административных функций на основе кормлений, а затем перерастание последних в вотчинно-родовую собственность приводит к разложению великокняжеской дружины, регионализации Руси и дифференциации форм государственного правления в удельный период: монархия (Владими́ро-Сузда́льская Русь), олигархическая (Галицко-Волынская) и республиканская (Новгород, Псков, Вятка).

## МОНГОЛЬСКАЯ ИМПЕРИЯ И ЗОЛОТАЯ ОРДА

В 1206 г. на собрании монгольской племенной знати — курултае было оформлено создание Монгольского государства. Его возглавил один из монгольских ханов Темучин, провозглашенный Чингисханом. В последующие десятилетия в результате победоносных походов монголы создали крупнейшую в истории континентальную империю. Государственное управление в Монгольской империи было тесно связано с военными потребностями и опиралось на традиционную иерархию кочевого общества. В ее основу были положены принципы родоплеменного быта — вожди возглавляли род, несколько родов объединялись в племя, племена — в союзы племен, и т.д. В результате вся система управления носила авторитарный аристократический характер и была неотделима от военной иерархии, строившейся на основе десятичной системы. Роды и племена в зависимости от их численности в случае войн, которые велись практически непрерывно, выставляли конные десятки, сотни, тысячи и т.д. Военно-территориальные начальники — ханы, царевичи, беки, найоны, богатуры — все они не избирались, а провозглашались на курултаях в соответствии со своим происхождением и с санкции верховной власти.

Чингисхан обладал неограниченной властью и осуществлял ее через наследственную кочевую аристократию. После завоевания Северного Китая в управлении империи был использован значительный китайский административный опыт. Основу правовой системы Монгольской империи составляла Великая Яса Чингисхана, которая способствовала консолидации монгольских и тюркских племен, а также провозглашала веротерпимость в пределах империи.

Монгольская империя заняла гигантскую территорию от Тихого океана до Восточной Европы. Завоеванные монголами страны и народы рассматривались как достояние рода Чингизидов. Лица, не принадлежавшие к Чингизидам, не имели права претендовать на суверенную власть в пределах империи. Империя объединяла конгломерат народов, относящихся к различным культурам и цивили-

лизациям, и не могла существовать длительное время как достаточно прочное централизованное государство. Уже Чингисхан разделил свою страну на улусы, т.е. народы, данные им в удел сыновьям — Джучи, Чагатаю и Угедею. В начальный период эти улусы («улус» с добавлением имени хана в монгольской традиции означал официальное название государства) имели ограниченный государственный суверенитет. Владения Джучидов (при ханах Бату и Берке), как и других монгольских царевичей, составляли единую империю с центром в Каракоруме. К тому же великий хан (каан) имел собственные домены на территории улусов, царевичи — аналогичные анклавные территории с оседлым населением, облагаемым налогами, на территории вне собственных государственных образований. По мысли Чингисхана, такое взаимопроникновение и переплетение интересов его потомков должно было предотвратить распад огромной империи. На протяжении всего XIII в. все правители отчисляли часть доходов в пользу казны. Из Каракорума присылались «численники» для проведения переписи подвластных и зависимых народов с целью установления размеров собираемой дани. Ханы улусов в этот период не чеканили собственную монету и не могли проводить самостоятельную внешнюю политику.

В 1242 г. после похода на Русь и Центральную Европу улус Джучи разделился на владения двух ханов — Бату и Орды. Государственная территория Бату именовалась в русских источниках «Орда», а уже после свержения ига, со второй половины XVI в., за ней в отечественных источниках закрепилось название «Златая Орда» или «Великая Орда Златая». А улус Орды в восточных и русских источниках назывался Синяя Орда.

Золотая Орда была одним из крупнейших государств средневековья. Источники позволяют определить его территорию лишь суммарно, без четкого выделения границ. Ядро территории Золотой Орды образовывали причерноморские, прикаспийские и северокавказские степи. Природные и растительные особенности Руси, не приспособленные для ведения кочевого хозяйства, с этой точки зрения считались неудобными и не интересовали Золотую Орду в плане приращения территории, были пограничными. Русские княжества не входили в состав Золотой Орды, но были на положении полузависимых, облагаемых данью территорий. Границей между Золотой Ордой и Русью была река Дон, а роль буфера выполняли заброшенные территории.

В основе административно-территориального деления Золотой Орды лежала улусная система. Во главе определившихся в XIV в. четырех территориальных единиц (всего в источниках упоминается 12 улусов) стояли улусбеки (эмиры), которые несли перед ханом определенные военные и экономические обязательства. В то же время они не имели наследственных владений — хан мог лишить прав владения улусом любого представителя кочевой аристократии. Первоначально административное устройство Золотой Орды по монгольской традиции представляло собой отражение кочевого военного устройства. На этой же основе происходило формирование аппарата управления государством. Улусы делились примерно на 70 «областей» (называемых в источниках также улусами, ордами), во главе с эмирами, которые в войске выполняли роль темников,

«области» делились на «районы» во главе с тысячниками. В ходе становления Золотой Орды происходит синтез и частичное вытеснение кочевых традиций заимствованным китайским, а также исламским (особенно со времен хана Узбека — XIV в.) опытом государственности.

В отличие от большинства кочевых государств в Золотой Орде существовал развитый чиновничий аппарат. Хан определял лишь принципы и основные направления функционирования государства, не занимаясь конкретными вопросами управления.

Высшими сановниками были назначаемые из улусбеков беклярибек и везир. Их компетенция описывается источниками неполно и противоречиво. Вероятно, первенствующая роль принадлежала беклярибеку, который выполнял функции главнокомандующего, ведал внешней политикой и контролировал, по некоторым данным, судебную систему и религиозные вопросы. Некоторые беклярибеки (Ногай, Мамай) фактически становились правителями Золотой Орды.

В руках везира была сосредоточена высшая исполнительная власть. Он возглавлял центральный орган исполнительной власти — диван. В структуру последнего входило несколько палат (также называемых диванами) во главе с секретарями. Везир контролировал сбор налогов и дани с подвластных народов, в его ведении находились ханская казна, назначение баскаков, секретарей и других чиновников.

Политика Золотой Орды в отношении русских земель на протяжении ее истории, по мнению исследователей, прошла несколько этапов:

1-й этап (1243—1257 гг.). Формальный контроль осуществлялся из Каракорума, а непосредственная исполнительная власть и организация военных походов на Русь находились в руках золотоордынских ханов.

2-й этап (1257—1312 гг.). Пик распада русских земель и начальный этап этногенеза великороссов. Наиболее тяжелый период ига Орды: организуется структура вассальной зависимости Руси от Орды, баскаческая система, проводится перепись населения.

3-й этап (1312—1328 гг.). Отмена баскачества. На фоне исламизации и преодоления кочевых традиций в Золотой Орде происходит становление великокняжеской системы управления русскими землями при постоянном вмешательстве ханов во внутривластную жизнь Руси.

4-й этап (1328—1357 гг.). Рост антиордынских настроений, борьба политических центров за первенство среди русских княжеств, имеющих особые отношения с ханской властью.

В дальнейшем идет процесс неуклонного возрастания военной и экономической мощи русских земель во главе с Москвой, укрепление их единства. Русским князьям удается, воспользовавшись распрями в Золотой Орде, ослабить иго и после сокрушительного удара в 1380 г. на Куликовом поле, несмотря на восстановление Тохтамышем зависимости русских княжеств, фактически исключить организацию и проведение военных набегов на Московское государство в XV в.

## ОБРАЗОВАНИЕ СИБИРСКОГО ХАНСТВА

В русских исторических памятниках имя Сибири не встречается до 1407 г., когда летописец, говоря об убийстве хана Тохтамыша, указывает, что оно произошло в Сибирской земле близ Тюмени. Однако, сношения русских со страной, которая впоследствии получила имя Сибири, восходят к глубокой древности. Новгородцы в 1032 г. добрались до «железных ворот» (Уральских гор — по толкованию С.М. Соловьёва) и здесь были разбиты юграми. С этого времени в летописях довольно часто упоминается о новгородских походах в Югру (в Зауралье). Туда отправлялись новгородские ушкуйники для пушного промысла, менового торгова и сбора ясака. Среди жителей Ладogi появились слухи о сказочных богатствах находившихся «за Югрой и за Самоядью» земель, где из снежных туч выпадают стаи молодых белок и стада оленят, которые потом расходятся по земле.

Уже в XII веке Великий Новгород пытается обложить югричей данью, забирая у них «серебро и соболи и ина узорочья» и встречая при этом серьёзное сопротивление с их стороны. Так, согласно сообщению Новгородской летописи, в 1187 году «избиены быша печерские даньники и югорскийи ... и перьмскийи». В 1193 году в Югру вновь отправилась рать в количестве 300 человек во главе с новгородским воеводой Ядреем. Однако и этот поход окончился неудачей.

Ведение войн и строительство укреплений требовало сильной военной организации внутри сибирских общин. На языках разных народов Северо-Западной Сибири военные предводители называются одинаково — «богатыри». К началу 1-го тысячелетия н.э. власть военных вождей, возможно, становится наследственной. Для принуждения общинников к пушной охоте югорская знать, прежде всего, использовала определённые «экономические методы» — сосредоточила в своих руках не только внешнюю, но и внутриобщинную торговлю. Югорские князья стали и главными ростовщиками, закабалая рядовых общинников, ввергая их в «великие неоплатные долги», которые беспощадно взыскивались, причём опять же пушниной.

Возрастание роли пушной охоты и торговли ещё более усиливало неравноправное положение общин. Преимущество получили не только обладатели лучших охотничьих угодий, но и те, через чьи территории проходили удобные торговые пути. Именно вокруг вождей, способных контролировать транзитную торговлю пушниной, и начали создаваться союзы общин — прообразы княжеств. Необходимость обороны от набегов новгородцев и кочевников-тюрок, а также внутренние войны между югорскими вождями за приобретение новых данников, за захват охотничьих угодий и контроль за путями транзитной торговли, привели к образованию на севере Западной Сибири союзов вождей мелких общин, объединявшихся вокруг наиболее удачливых и богатых предводителей. Первоначально это были достаточно небольшие объединения общин с близким по происхождению и языку населением, расположенные на одной речной системе. Процесс образования угорских княжеств в основном завершился в XII веке. В основе политической организации угорских княжеств лежала неограниченная



власть замкнутого сословия военной аристократии, потомков вождей-богатырей эпохи военной демократии.

Во главе крупных княжеств стоял верховный правитель, которого русские летописи называли «большим князем». Столицей большого князя был городок в глубине его владений, что позволяло обезопасить его от неожиданных набегов врагов. Княжеская резиденция – это даже не городок в полном смысле этого слова, а крепость, где жил князь со своей семьёй, слугами и рабами. Здесь же находилась сокровищница княжества, арсенал для вооружения ополчения, княжеское святилище. Кроме того, в городке располагались кузнечные, оружейные, бронзолитейные мастерские. Ремесленники обслуживали как княжеское хозяйство, так и рядовых общинников. Гарнизон княжеских крепостей состоял из постоянно сменяемых ополченцев-общинников. Княжеская дружина как объединение воинов-профессионалов отсутствовала. Большие князья были главнокомандующими, высшими распорядителями религиозных церемоний, им также принадлежала высшая судебная власть. Князья собирали в свою пользу подати и дань с подвластного населения.

«Малые князья» возглавляли составные части княжества, бывшие некогда самостоятельными политическими образованиями. В условиях замкнутого сословия династии больших и малых князей внутри одного объединения состояли в той или иной степени родства друг с другом. Поэтому русские документы часто определяли всё сословие одним выражением – «князь такой-то с братьею».

Малые князья были обязаны нести военную службу у больших князей, выступая в походы с отрядами воинов, набранных из подвластного им населения. Кроме того, они выполняли различные военные и дипломатические поручения больших князей. Ещё ниже в иерархии знати стояли более мелкие владельцы – лучшие люди.

«Малые князья» и «лучшие люди» также жили в укреплённых городках, размеры и мощность оборонительных сооружений которых в точности соответствовали богатству и значению их владельцев.

Основную массу населения угорских княжеств составляли свободные люди, проживавшие в поселениях-юртах. Это были общинники-воины из юртов, составляющих политическое ядро объединения; жители недавно завоёванных территорий, обязанные платить дань (ясак) в пользу князя-завоевателя. Ещё одной категорией населения в угорских княжествах были рабы и рабыни, выполнявшие тяжёлую домашнюю работу. Их ряды пополнялись за счёт военнопленных и должников.

С середины XIII века Югра была присоединена к новгородским волостям; впрочем, эта зависимость была непрочной и ограничивалась нерегулярной уплатой дани, в основном, мехами и привозным серебром. Нередкими были возмущения югров (угров). Как свидетельствует новгородская «карамзинская летопись», в 1364 году новгородцы совершили большой поход на реку Обь: «приеха с Югры новгородцы дети боярские и люди молодые воеваша по Оби реки до моря».

Укрываясь от алчных новгородских сборщиков дани, югричи постепенно сдвигались на восток, и к началу XIV века большая их часть окончательно откочевала за Урал, смешавшись с местными племенами. В результате кровопролитных войн возникло югорское протогосударственное образование, получившее впоследствии у русских название Обдорского княжества.

Когда Новгород пал, его задачи унаследовала Москва. Сибирские земли Новгорода вошли в состав Русского государства. Это было очень важно для русских, так как несметные пушные богатства Сибири могли компенсировать молодому государству отсутствие морских портов и разведанных запасов драгоценных металлов.

В 1472 г. после похода московских воевод Федора Пестрого и Гаврилы Нелидова была колонизирована Пермская земля. 9 мая 1483 г. по повелению Ивана III был начат большой поход воевод Федора Курбского-Черного и Ивана Салтык-Травина в Западную Сибирь на вогульского князя Асыку. Разбив вогулов у Пелыма, московское войско двигалось по Тавде, затем по Туре и по Иртышу до впадения его в реку Обь. Здесь был пленен югорский князь Молдан. После этого похода Иван III стал именоваться великим князем Югорским, князем Кондинским и Обдорским. Но местные князьки продолжали вести себя независимо и радовать Москву данью не спешили. В 1499 состоялся еще один поход московского войска за Урал. Трое русских воевод (С. Курбский, П. Ушатый, В. Бражник-Гаврилов) с 4 тыс. ратников дошли до устья р. Оби, заняли 42 угорских укрепления, взяли в плен 58 местных князьков и более тысячи «лучших людей». Однако эти эпизодические походы не могли привести к покорению огромной Сибири. Но после победы над Казанью (1552 г.) Русское государство стало вплотную соприкасаться с Сибирским ханством.

Сибирские татары имели сильную феодальную верхушку, поэтому уже в XV веке здесь образовалось первое политическое объединение – княжество Великая Тюмень с центром в городке Чинги-Тура (будущий г. Тюмень). В начале XVI века, при распаде Золотой Орды земли Великой Тюмени вошли в состав нового политического объединения – Сибирского ханства, состоявшего из мелких улусов.

Столицей Сибирского ханства стал городок Кашлык (он же Искер, он же Сибирь), находившийся на берегу Иртыша при впадении р. Сибирка в 16 км выше нынешнего г. Тобольска. Власть в Кашлыке постоянно оспаривали представители местного татарского рода Тайбугинов и потомки Чингисхана, который отдал Западную Сибирь старшему сыну Джучи, а тот - своему сыну Батыю (Бату).

Сибирское ханство граничило с Пермской землей, Казахским ханством, Ногайской Ордой, на севере территория достигала низовьев Оби. В состав Сибирского ханства в XV-XVI веках входили земли башкир, живущих на восточных склонах Урала, по рекам Исеть, Миасс, Уй. Татарские поселения (улусы) строились по территориальному принципу. Это были соседские общины, включавшие в себя семьи, жившие по соседству и сообща пользовавшиеся пастбищными, охотничьими и рыболовными угодьями. Внутри общины уже не было равенства. Выделившаяся верхушка всё более эксплуатировала труд зависимых, обеднев-

ших людей, тем самым увеличивая своё богатство и влияние. Отдельные общины объединялись в небольшие территориально-племенные союзы. Предводители этих союзов в русских документах названы князьями и мурзами. Немаловажную роль в упрочении положения знати играли войны с соседями, приносившие военную добычу и расширявшие промысловые угодья и пастбища.

Во главе государства стоял хан. Его государственный аппарат составляли ясаулы, направляемые ханом в улусы, вельможи-советники, визирь. Имелся небольшой штат сборщиков «даров» и ясака. Владельцы отдельных улусов по отношению к правителям ханства были в служебно-вассальном положении. Они участвовали со своими отрядами во всех военных походах хана, получая за это часть военной добычи. Во внутреннюю жизнь улусов центральная власть, как правило, не вмешивалась. Административными центрами ханства являлись укрепленные городки.

В 1555 году хан Едигер признал вассальную зависимость от Москвы, и в титуле Ивана IV появилось добавление: «И всеа Сибирския земли повелитель». Но захвативший в 1563 году власть хан Кучум отказался от всяческих сношений с Москвой. Лишь в 1571 г. Кучум согласился на вассальную зависимость, но вскоре, укрепив свою власть в ханстве, начал проводить враждебную по отношению к Москве политику, особенно после набега на Москву крымского хана Девлет-Гирея.

В 1573 г. Кучум отправил своего племянника Махмут Кули с дружиной с разведывательными целями за пределы ханства. Махмут Кули дошел до Перми, потревожив владения уральских купцов Строгановых. В 1579 г. Строгановы пригласили дружину казаков (больше 500 человек), под начальством атаманов Ермака Тимофеевича, Ивана Кольцо, Якова Михайлова, Никиты Пана и Матвея Мещеряка для защиты от регулярных нападений со стороны Кучума.

Приглашая казаков на службу, Строгановы не ставили перед ними задачу разгрома Сибирского ханства – им поручалось обеспечение безопасности. Спускаясь от Нижне-Чусовского городка по Туре и Тоболу, Ермак с боями дошел до Иртыша. 23 октября 1582г. на правом берегу Иртыша у Чувашского мыса состоялось решающее сражение с войсками Кучума, который был разбит. В результате похода Ермака Сибирь не была присоединена к России, но Сибирское ханство было разгромлено, русским открылся путь в долину Иртыша.

Ермак оказался не только храбрым воином, полководцем, но и «умным, дальновидным устройтелем, так умело держа себя с покорёнными племенами, что те полюбили его и всеми силами поддерживали». Местные жители, привыкшие к непрестанным междоусобицам и постоянной подозрительности, всегда ожидавшие от незнакомых людей самого худшего, сразу же почувствовали, что русские никого не дают в обиду. Смирившиеся с деспотизмом и гнётом Кучума, они теперь убеждались, что на доверие пришельцы отвечают доверием, что власть их держится не только на силе, но и на уважении к их воинам и шаманам, женщинам и детям, что к их богам чужеземцы относятся без неприязни, снисходительно, не велят уничтожать идолов, на высмеивают их веру, не насаждают насильно веру свою.

Укрепляя в Сибири русскую власть, Ермак Тимофеевич старался показать местным «иногородцам» не только воинскую мощь русских, но и то, что русские способны поддержать их труды и начинания в области хозяйства, ремёсел, торговли. Быстро освоившись с ролью царского служилого человека, облечённого (или, лучше сказать, облекшего себя) властью как бы воеводы, Ермак, с удивительным для человека его первоначальной профессии административным тактом, вёл устройство занятой русскими территории.

Дальнейшее присоединение Сибири к России протекало относительно мирно и в 1640 году русские пришли уже на берег Тихого океана. Это был 1-й этап колонизации Сибири. Для него характерны руководящая роль центра и продвижение в пределах таежной полосы, мало пригодной для земледелия. Основным экономическим стимулом колонизации в это время являлась добыча пушнины. Соответственно выбиралось место строительства укрепленных пунктов.

Кучум со своими войсками откочевал на юг и продолжал оказывать сопротивление русским отрядам до 1598 г. Последним ханом Сибирского ханства был его сын Али, сохранивший власть на кочевьях верховий Ишима, Иртыша, Тобола. Потомки Кучума и в XVII в. продолжали беспокоить ближайшие к степи русские селения. Внешняя угроза тормозила продвижение в степную часть Западной Сибири, движение шло на север и восток. Сибирское «царство», которому в своё время Ермак нанёс смертельный удар, окончательно прекратило своё существование. Москва активно занялась обустройством зауральских земель. Началось планомерное закрепление путей через Урал и самой новой территории в пределах таежной части Западной Сибири — в 1586 основана Тюмень, в 1587 — Тобольск, в 1593 — Пелым и Березов, в 1598 — Верхотурье, в 1600 — Туринск. В 1594 основанием Тары было закреплено продвижение русских на юг.

В 1601 году основана Мангазея — исходный пункт северного пути продвижения в Восточной Сибири. В 1604 в связи с добровольным переходом в русское подданство эуштинских татар основан Томск; в 1618 — Кузнецкий острог, который, подобно Таре, стал форпостом русского продвижения на юг в XVI—XVII вв. Его основание условно служит границей первого периода, в течение которого главное заселение шло вокруг Верхотурья, Туринска, Тюмени, Тобольска, Томска.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ОБРАЗОВАНИЕ ЕДИНОГО РУССКОГО (МОСКОВСКОГО) ГОСУДАРСТВА**

Создание единого Русского (Московского) государства проходило в сложнейших условиях — титанической борьбе с Золотой Ордой и Литвой (а затем Речью Посполитой) — мощнейшими военными державами средневековья. Местом развития великороссов и единой русской государственности становится Северо-Восточная Русь, представлявшая собой во второй половине XIII — начале XIV в. конгломерат самостоятельных княжеств с сильными центробежными тен-

денциями. Не составляя целостной государственно-политической системы, они всё-таки сохраняли определённую общность.

Возникшая к началу 1243 г. Золотая Орда ставит русские земли под свой контроль, отказавшись в то же время от попыток оккупации их. В 1243 г. Ярослав Всеволодович, наследовавший владимирский престол, был вызван в Орду и получил от Батыя ярлык на владение всеми русскими княжествами, исключая Юго-Западную и Киевскую Русь. Ярослав через три года был, по-видимому, отравлен в столице Монгольской империи, а один из его соперников — черниговский князь Михаил Всеволодович мученически убит в Орде. В 1247 г. в Каракоруме Александр Ярославович Невский получил ярлык на Великое Киевское княжение. На русские земли были наложены тяжелые налоги. Первоначально сбор налогов осуществляли купцы-откупщики. Но из-за их многочисленных злоупотреблений сбор дани и других налогов был поручен специальным чиновникам — даругам и баскакам со штатом помощников и военной охраной. Они же производили перепись населения княжеств для более полного обеспечения сбора дани. Возможно, во Владимире находился главный баскак, которому подчинялись баскаки отдельных княжеств, но в источниках прямых свидетельств об этом нет.

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

Московское княжество возникло в конце жизни Александра Невского (1263 г.), разделившего между сыновьями свои земли. Основателем московской династии стал младший сын Александра Невского Даниил. Он укрепил и расширил границы своего первоначально незначительного княжества. Его смерть (1303 г.) до занятия великого владимирского стола лишала потомков Даниила Александровича легитимных претензий на великое княжение. Однако сыновья Даниила Александровича вступили в борьбу за великокняжеский владимирский стол с тверскими князьями. Борьба за ордынский ярлык велась с переменным успехом, но в 1327 г. Иван Калита Московский вместе с татарским войском подавил восстание в Твери против насилия ханского баскака Чолхана (Шевкала). Великий князь Владимирский и Тверской Александр Михайлович был лишен престола и бежал в Псков. Ярлык на великое владимирское княжение перешел к Ивану Калите. С этого времени начинается длительный и сложный процесс объединения русских земель вокруг Москвы и формирование на основе разрозненных политических образований единого Русского (Московского) государства и общерусской системы государственного управления.

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

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

Чума, приведшая к гибели сыновей Ивана Калиты, — великих князей Симеона Гордого (1353 г.) и Ивана II Красного (1359 г.), имела следствием сосредоточение власти в период малолетства Дмитрия Ивановича в руках боярской Думы. Она и особенно митрополит Алексий (1353-1378 гг.) значительно укрепили Московское великое княжество и подготовили его к роли лидера в борьбе за свержение татаро-монгольского ига.

Победа на Куликовом поле (1380 г.) не позволила Дмитрию Донскому свергнуть иго, но Москва окончательно закрепила за собой роль общенационального центра. Переход на новый принцип престолонаследия (от отца к сыну) привел к династической войне 1433-1453 гг. Несмотря на огромные бедствия и тяжелые неудачи в ходе войны, Василий II Темный отстоял свою власть, и процесс объединения русских земель вступил в завершающую фазу — Московское княжество из удельного превращалось в Русское государство.

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

повтор топонимики, тем, стилей, превращая Москву в символический образ всего государства.

После походов 1471 и 1478 гг. Иваном III в состав Московского великого княжества были включены Новгородские земли. Новгородская олигархическая властная элита, попыталась отстоять свою «старину», оказала активное сопротивление изменению политического статуса и социально-политической структуры Господина Великого Новгорода (включая попытку опереться на помощь Польши и татар), но была полностью разгромлена, подверглась сплошной экспроприации и утратила свой социальный статус.

В результате в распоряжении великого московского князя оказался гигантский фонд казенной земельной собственности, что явилось материальной основой для усиления его власти — боярские и церковные земли Новгорода перешли в руки служилых людей — дворян, становящихся основой русского войска и государственности.

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

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

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

В наиболее автономных отношениях с Москвой продолжали оставаться «князьки» и знать народов «океанского языка» — полуоседлых племен Мурманского побережья, зависимость которых по договору часто ограничивалась выплатой дани и обязательством способствовать распространению власти и влияния московского князя на окрестные земли, гарантировать безопасность

великокняжеских слуг. При этом центральная администрация стремилась не допускать столкновений русских колонистов и иноязычного населения, предписывая, чтобы « розни между ними не было ни в чем ». Методы европейской колонизации (геноцид, работорговля, насильственная христианизация и т.п.) были неизвестны московской политике. Важную роль в колонизации и централизации государственных земель выполняли монастыри, опорные крепости и города.

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

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

Главой государства был « великий князь всея Руси » — титул, утвердившийся за Иваном III. Он обладал законодательными, административными и судебными полномочиями, которые постоянно расширялись. В этот период от лица подданных Ивану III присваивается в письмах, обращениях, летописях титул царя и самодержца, что начинает признаваться в международно-правовых отношениях. В государственном праве России формируется представление о самостоятельности власти российского монарха, равнозначного по статусу императору и османскому султану, о его претензиях на все древнерусские земли. Важным фактором укрепления государственности стал первый общерусский судебник Ивана III (1497 г.), усиливший борьбу с антигосударственными преступлениями.

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

Свою власть в стране великий князь делил с удельными князьями — своими братьями. Суверенные права удельных князей на подвластной территории были значительны: они судили земельные и « разбойные » дела, собирали в удельную казну таможенные пошлины, дани и другие поборы, имели дворцовый аппарат с дьяческой канцелярией, свои боярские думы с « введенными боя-



рами». Удельный князь считался главой местного дворянского воинства. Права и обязанности удельных князей строго регламентировались договорами с великим князем. Если внутренними делами удельный князь ведал самостоятельно, то «сместные» дела его людей с великокняжескими судили дети боярские и судьи с обеих сторон.

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

Важная роль в системе управления принадлежала боярской Думе, выросшей к XV в. в «постоянно действовавший» совет. Термин «боярин» стал обозначать не просто привилегированного крупного землевладельца, а пожизненного члена боярской Думы. Не имея специального регламента, Дума действовала на основе сложившихся процедурных традиций. Наряду с высшим думным чином «боярин» вводится более низкий второй думный чин — «окольничий». Порядок назначения на думные и на другие высшие судебные-административные и военные должности определялся принципом местничества: знатностью рода и службой предков великому князю. В Думе происходит консолидация высшего слоя собственно московского боярства и региональной княжеской аристократии — служилых князей. Их удельный вес в общерусской элите вырос после перехода к московскому князю западнорусских князей (Милославские, Одоевские, Глинские, Трубецкие и др.). Бояре занимали важнейшие посты в войске, центральном и местном управлении. Четкой регламентации деятельности учреждений и лиц не существовало, поэтому не все члены Думы имели в ней равный вес и не всегда важнейшие государственные дела поручались боярам. Формула «приговорил князь великий з бояры» подразумевала не всю боярскую Думу, а часть близких к князю лиц, с кем он принимал то или иное решение. Для решения отдельных вопросов по распоряжению князя создавались временные комиссии. Князья стремились подчинить себе деятельность Думы, но в периоды кризисов, малолетства князей боярская Дума резко расширяла свои полномочия.

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

Дальнейшая централизация русских земель привела к утверждению функционального управления, сменившего территориальное (дворцовое). Пути стали перерастать в приказную систему. Из ведомства дворецкого вырастают учреж-

дения приказного типа — Большой Дворец и Казенный приказ, из конюшенного пути — Конюшенный приказ, а в начале XVI в. — Разрядный приказ, ведавший служилыми людьми, чинами и должностями.

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

Административно-территориальное деление еще не стало унифицированным. Основной административной единицей были уезды, которые делились на станы, а станы — на волости. Но сохранялись еще земли, существовали военные округа и судебные (губы). На основной территории государства управление осуществлялось наместниками и волостелями. Они вершили суд над местным населением и собирали с него «кормы» в свою пользу. «Кормленщиками» были как представители аристократии, так и верхушки служилых людей, дворцовая администрация. В вотчинах князя и бояре продолжали сохранять административные и судебные права.

К началу XVI в. централизация государственного управления не была завершена, оно сохраняло значительное разнообразие и архаические порядки.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: УПРАВЛЕНИЕ В МОСКОВСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В XVI-XVII ВЕКАХ**

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

На рубеже XV—XVI вв. завершился процесс объединения земель Северо-Восточной Руси под властью Москвы.

По своей форме Российское государство первой половины XVI в. было словенной монархией. Свою власть в стране великий князь фактически делил с удельными и служилыми князьями, боярской Думой как органом власти феодальной аристократии и церковью как органом власти духовенства.

В первой половине XVI в. наблюдается тенденция ограничения власти кормленщиков. 1) Сроки кормлений сократились до 1—3 лет. 2) Получает рас-

пространение и укрепляется институт городских приказчиков, которые занимаются военно-административным управлением на местах. Назначаемые великим князем из поместного служилого дворянства, городские приказчики не зависели ни от наместника, ни от боярской Думы, а подчинялись непосредственно великому князю. 3) В 1539-1541 гг. началась губная реформа.

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

Внутренняя политика в годы боярского правления была противоречивой. В процессе централизации государства были ликвидированы уделы братьев Василия III — князей Юрия Дмитровского и Андрея Старицкого (оба погибли в тюрьме); проведена денежная реформа (1535-1541 гг.); первый этап губной реформы (1539-1541 гг.), описаны земли в большинстве районов страны (1536-1544 гг.); упорядочивались землевладение и государственное обложение. В то же время помимо расхищения земель боярами и княжатами, непомерного роста феодальной эксплуатации произошло ослабление центрального и местного аппарата управления, который был расшатан междоусобными распрями отдельных группировок придворной знати, боровшихся за чины и звания. Бесчисленные местничества ослабляли русскую армию. Мздоимство и неправый суд царили в центре и на местах. Окончание боярского правления обычно связывали с воцарением (январь 1547 г.) Ивана IV и формированием правительства компромисса (1549 г., Избранная рада). Коронация Ивана IV в глазах самого князя и большинства его подданных стала начальной вехой самостоятельного правления Грозного. Благодаря царскому титулу Иван IV вдруг явился перед своими подданными в роли преемника римских кесарей и помазанника Божьего на земле. Постепенно в обиход современников вошло словоупотребление «Московское царство».

За период с середины XV до середины XVI в. территория России увеличилась более чем в 6 раз. Население страны в конце XV в. составляло примерно 5-6 млн. человек, в середине XVI в. — около 9 млн. человек. В этих условиях система управления, рассчитанная на небольшие владения, должна была уступить место новому аппарату власти.

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

Основные шаги и направления деятельности Избранной рады: а) созыв Земских и церковных соборов; б) создание центральных органов государственного управления — приказов; в) Судебник 1550 г.; г) частичное ограничение ме-

стничества в 1550 г.; д) Уложение о службе 1555-1556 гг.; е) отмена кормлений в результате губной и земской реформы; ж) ограничение церковного землевладения.

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

В XVI в. Земский собор как учреждение лишь формировался и первоначально не имел ни четкой структуры, ни четкой компетенции. Практика созыва и порядок заседаний, тем более состав собора не были строго регламентированы и изменялись.

Состав участников собора зависел в значительной мере от причин его созыва и от содержания его деятельности. Как правило, это были: 1) духовенство, 2) боярство, 3) дворянство, 4) дьячество и приказный аппарат, иногда 5) купечество (верхушка посада).

Формирующейся централизованной монархии был нужен сословно-представительный орган (соответственным образом классово сформированный), который поддержал бы политику власти, через который власть узнавала бы об общественных запросах и обращалась бы к обществу. Таким институтом являлись Земские соборы. Одним из последствий их созыва являлось то обстоятельство, что правительственная власть снимала с себя в какой-то степени ответственность за проводимые ею мероприятия, так как эти мероприятия оказывались одобренными достаточно широким кругом советников.

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

Создание приказов представляло собой только начальный этап централизации государственного аппарата. Порой отсутствовало четкое разграничение функций между отдельными учреждениями. Для многих приказов было харак-

терно совмещение судебных, административных и финансовых функций, а также соединение функционального управления с территориальным. Но в целом разветвленная приказная система с ее бюрократическим аппаратом явилась сильным орудием укрепления централизованного государства.

Значительные изменения произошли в системе местных органов власти. Институт кормлений постепенно был ликвидирован. К этому результату привели следующие шаги. В ходе губной<sup>1</sup> реформы 1539—1541 гг. важнейшие уголовные дела (в то время это борьба с разбойниками и антифеодальными выступлениями) были изъяты из ведения наместников и волостелей и переданы в руки выборных дворян из губных старост.

Наконец, в начале 50-х гг. в отдельных посадах, волостях и уездах началась, а в 1555-1556 гг. приняла широкий размах земская реформа. Суть ее состояла в том, что власть наместников заменялась земскими старостами, выборными из зажиточных посадских людей и черносошных крестьян. Губная реформа проводилась на территории, где было развито феодальное землевладение. Земская реформа осуществлялась в районах, где вотчинное и поместное землевладение, как правило, отсутствовало. Вводимое в городах выборное самоуправление не распространялось на Москву (столица), Псков и Новгород (исконные вольности которых традиционно внушали царю опасения), Казань (в только что завоеванном крае было еще неспокойно) и пограничные города-крепости. В перечисленных городах власть находилась в руках назначаемых государством воевод.

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

Изменения в системе управления дополнялись преобразованиями в судебной сфере. Наиболее значимым было категорическое требование Судебника 1550 г. об участии «судных мужей» — своеобразных присяжных заседателей — при каждом судебном разбирательстве. «Судные мужи» — выборные представители в наместничьем суде — существовали и в XV в. Однако их участие в суде представлялось великим князем как пожалование, как привилегия. Ни всеобщего характера, ни серьезного значения прежние «судные мужи», по мнению некоторых исследователей, не имели. Введение на местах в середине XVI в. «праведного», т.е. справедливого, суда, контролируемого «лучшими людьми» из данного сословия, было важным шагом в направлении создания сословно-представительной государственной системы.

Укреплению власти царя способствовали ограничение с 1550 г. на время военных походов местничества и особенно создание постоянного стрелецкого войска. Порядок несения воинской службы всеми землевладельцами (как боя-

---

<sup>1</sup> Губа — административный округ, с середины 50-х гг. соответствовал уезду.

рами, так и дворянами) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555-1556 гг.

За десять лет деятельности Избранной рады было проведено столько реформ, сколько еще не знало никакое другое десятилетие в истории средневековой России. Предпринятые в 50-е гг. меры, с одной стороны, значительно усилили власть царя — создание постоянного войска, центральных органов управления (приказов), отмена кормлений, ограничение феодальных иммунитетов, с другой — способствовали формированию условий для ограничения власти царя — укрепление местного самоуправления, развитие законодательства (Судебник 1550 г.), появление зачатков представительных органов власти (Земские соборы). Таким образом, путь развития общества, который был намечен реформами Избранной рады, в перспективе мог привести к укреплению сословно-представительной монархии.

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

«Государева воля» была признана единственным источником власти и права, единственным источником определения внутренней и внешней политики. Для создания впечатления о всенародной, по крайней мере, всесословной, поддержке политики царя указ о введении опричнины в феврале 1565 г. был представлен на утверждение Земского собора. С целью оказать давление на светскую и церковную аристократию, на всех возможных противников Ивана Грозного на заседания Собора впервые были приглашены представители посада.

Традиционно обращают внимание на внешнюю сторону событий: деление страны на земщину — государственную территорию, и опричнину<sup>2</sup> — личные владения государя. Всеми делами в земщине ведали боярская Дума и московские приказы. В опричнине, территория которой постоянно расширялась вследствие конфискации удельных, вотчинных и поместных владений, также были созданы боярская Дума, Разрядный, Ямской, Дворцовый и другие приказы, были свои бояре, окольничие, думные дворяне и дьяки. Но государство по-прежнему оставалось единым. Деление на земщину и опричнину по существу было созданием как бы «верхнего этажа» власти. Прежние исторически сложившиеся институты, сохранявшиеся в земщине, были тем самым все разом подчинены власти самодержца, который стоял над опричными органами власти. Так, опричная боярская Дума управляла не делами двора, а делами государства, иногда собираясь вместе с земской боярской Думой, иногда же навязывая последней свои решения. Соответственно земская боярская Дума занимала в отношении опричной Думы подчиненное положение.

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

---

<sup>2</sup> Слово «опричнина» употреблялось лет за сто до Ивана Грозного. После смерти феодала поместье, пожалованное ему за службу великим князем, забиралось в казну, опричь (т.е. кроме) небольшого участка земли, достаточного для существования вдовы и сирот. Этот остаток поместья и назывался опричниной.

Опричнина — это форсированная централизация без достаточных экономических и социальных предпосылок. В этих условиях свою реальную слабость власти пытаются компенсировать террором. Создается не четко работающий аппарат государственной власти, обеспечивающий выполнение решений правительства, а аппарат репрессий. Террор был направлен против всех, кто был носителем хотя бы некоторой самостоятельности, свободы. В течение нескольких лет было ликвидировано последнее удельное княжество и уничтожен последний удельный князь Владимир Старицкий; ослаблена церковь — расправа с митрополитом Филиппом и некоторыми другими церковными иерархами; Новгород лишился своего самоуправления после погрома 1570 г.; погибли тысячи и тысячи россиян — князей, бояр, дворян, купцов, ремесленников, крестьян, священнослужителей, подавляющее большинство из которых не замышляло никаких заговоров против царя.

Главным результатом опричнины стал новый механизм власти, с помощью которого стало возможным управлять огромной страной, не поощряя, а наоборот гася ростки демократии. На смену сословно-представительной монархии в результате опричного переворота пришло самодержавие как форма политической и государственной организации господствующего класса. Никаких реальных возможностей ограничения власти Ивана Грозного ни боярская Дума, ни изредка созываемые в этот период Земские соборы не имели.

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

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

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

Но в 1601-1603 гг. большую часть России поразили неурожаи, вызванные затяжными дождями, и невиданный голод, унесший сотни тысяч жизней. Ответственность за бедствия, обрушившиеся на страну, в массовом сознании возлагались на царя и объяснялись Божьим наказанием за его несправедность. Возоб-

новились слухи о виновности Бориса Годунова в смерти младшего сына Ивана Грозного — царевича Дмитрия, а также в поджоге Москвы, отравлении царя Федора и его дочери и сомнения в истинности соборного решения об избрании царя; и т. п. Появившиеся сомнения относительно законности новой династии подрывали авторитет царской власти и всего государственного механизма России.

Начинается борьба за власть в правящей элите между различными аристократическими и дворянскими группировками, что усугубляет кризис всей системы управления. Он развивается в условиях обострения сословной и классовой борьбы. Крепостническое законодательство конца XVI в. (введение в 1581 г. «заповедных лет», а в 1597 г. «урочных лет» — 5-летнего сыска беглых) не только ухудшает положение крестьянства, но и ориентирует социальный протест с владельцев непосредственно на государственную власть. Тяжелый налоговый гнет и административный произвол вызвали недовольство горожан. Укрепление власти Москвы на окраинах России, стремление поставить под контроль непрогнозируемые действия казачества привели также к резкому обострению отношений с донским казачеством.

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

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

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



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

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

Смерть Бориса Годунова приводит к признанию самозванца ведущими боярскими родами и переходу на его сторону правительственных войск. Эмиссары Лжедмитрия в Москве смогли добиться сначала низложения царя Федора Борисовича, а затем убийства его и матери, ссылки патриарха Иова и всей родни бывшего царя.

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

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

Юго-запад России отказался признать установление олигархического боярского правления во главе с Василием Шуйским. Брожение по разным мотивам и

с неоднородным составом участников охватило многие местности. Слухи о новом чудесном спасении «царя Дмитрия» расшатывали легитимность власти Шуйского. Антиправительственные выступления приобрели массовый народный характер. Во главе движения от имени «истинного царя Дмитрия» стояли князь Г. Шаховской, сосланный Шуйским на воеводство в Путивль, и И.И. Болотников — бывший беглый холоп князя Телятевского. Восстание, называемое иногда крестьянской войной под руководством И.И. Болотникова (1606-1607 гг.), было апогеем гражданской войны в России. Восставшие, в состав которых входили крестьяне, рязанские и нижегородские дворяне, служилые люди по прибору, беглые холопы, одержав победы над войсками Шуйского под Кромами, Ельцом и с. Троицким, в октябре 1606 г. начали осаду Москвы. Обе стороны были беспощадны к своим противникам, изменившим «законному» государю, прибегали не только к жестоким, но и изощренным, позорящим способам казней, которые символически; должны привести к гибели души. Переход на сторону Василия Шуйского дворянских отрядов П. Ляпунова и И. Пашкова, обеспокоенных погромами дворянских поместий, привели в ноябре 1606 г. к поражению Болотникова. Помощь со стороны казачьих отрядов самозванца «царевича Петра» (Илейки из Муромы) позволила восставшим отразить натиск царских войск и отступить в Тулу. В июне 1607 г. город был осажден, и через 4 месяца восставшие сдались на почетных условиях. Расправившись с предводителями восставших, Шуйский отказался от крупномасштабных репрессий, пытался в своих указах призвать все сословия к восстановлению законности, но страна находилась в состоянии хаоса, разгула массового террора, голода и эпидемий.

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

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

Но еще в сентябре 1609 г. под предлогом заключения Россией союза с врагом Польши — протестантской Швецией Сигизмунд III переходит к прямой агрессии — осаде Смоленска. Часть поляков оставила Лжедмитрия и ушла к своему королю. Сюда же приходят видные представители русских тушинцев (Салтыковы, князя Масальский, Хворостинин и др.), которые заключают в феврале 1610 г. договор о предварительном избрании царем королевича Владислава — сына польского короля при условии сохранения самостоятельности Московского царства и православия. Появление третьего властного центра окончательно расшатывает российскую государственность. После поражения в июне 1610 г.,

нанесенного царским войскам поляками гетмана Жолкевского, боярская Дума вынудила Василия Шуйского отказаться от престола, а затем постричься в монахи. «Семибоярщина» не обладала реальной силой, и, несмотря на возражения патриарха Гермогена, в августе 1610 г. она призывает на русский престол Владислава. Сигизмунд, недовольный некоторыми статьями договора, не отпускает сына в Москву, но вводит в нее свои войска во главе с Гонсевским. Патриарх Гермоген, призвавший к изгнанию поляков, был заключен в Чудов монастырь, где и погиб. Зверства поляков на время укрепляют позиции Лжедмитрия. Шведы устанавливают контроль над Новгородом.

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

Весной 1611 г. оформляется первое ополчение из разных концов русской земли. Во главе стоял совет ополчения, выполнявший роль Земского собора, в руках которого была законодательная, судебная и частично исполнительная власть. Исполнительную власть возглавили П. Ляпунов, Д. Трубецкой и И. Заруцкий и начали воссоздавать приказы. Внутренний конфликт общеземского ополчения с казаками, убийство последними Ляпунова и неудачное восстание в Москве привели к распаду ополчения.

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

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

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

Смута вступила в свою финальную фазу. По стране продолжали бродить шайки разбойников, вспыхивали отдельные крестьянские выступления. Наиболее серьезными были выступления казачества под руководством Заруцкого

(1612—1614 гг.), пытавшегося посадить на русский престол «воренка» — малолетнего сына Лжедмитрия II, и восстание Баловня, отстаивавшего принципы вольного казачества (1615), После уступок казачеству со стороны боярской Думы, обещания не преследовать за прежние дела положение стабилизировалось. К 1617—1618 гг. Смута сходит на нет.

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

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

В XVII в. окончательно складывается национальная форма монархии — самодержавие. С XVII в. осуществляется миропомазание на царство. Авторитет царской власти был едва ли не абсолютным, поэтому многочисленные народные выступления XVII в. проходили под лозунгами доброго, справедливого, православного царя. В то же время существо самодержавной власти не было закреплено в XVII в. в законодательстве. Власть царя ограничивалась только православной нравственностью и сложившимися традициями (что вовсе не являлось фикцией).

В период восстановления российской государственности царь Михаил Федорович и патриарх Филарет опирались при укреплении самодержавия на церковь и всю систему сословных органов России.

Статус боярской Думы сохранялся неизменным, но ее фактическая роль в управлении государством менялась. Оставаясь аристократическим органом, Дума постоянно увеличивала свой состав за счет низших чинов — думных дворян и думных дьяков, корпус которых формировался на основе не принципа родовойности, а по личным служебным заслугам. Из состава боярской Думы стала выделяться «ближняя дума» из особо доверенных лиц царя (в том числе не имеющих думского чина), с которыми он предварительно обсуждал и принимал решения по вопросам государственного управления. Постепенно нарастает процесс бюрократизации работы Думы, из ее состава в 1681—1694 гг. выделяется специальная Расправная палата с переменным составом подьячих.

Значительно возросла роль Земских соборов, они участвовали во всех важнейших государственных актах: избрание царя, изменения в законодательстве, налогообложение, вопросы внешней политики и присоединения новых территорий и т. п. Земские соборы не имели четкого регламента, численности и состава. Они носили функциональный характер, и на собор созывались необходимые для решения конкретного вопроса представители сословий и территорий. В за-

седаниях собора обязательно участвовали царь или его представитель, боярская Дума и церковный собор. Представительство остальных групп населения могло быть по призыву (без выбора) — головы и сотники стрельцов, старосты слобод и т.п., и по выбору от различных слоев служилого и тяглого населения. Имущественный ценз, как правило, отсутствовал, а нравственный обозначался призывом выбирать «крепких, разумных, добрых, постоянных», умеющих рассказывать о проблемах своих территорий и групп населения, которым «государевы и земские дела за обычай».

Инициатива созыва собора исходила от царя, боярской Думы или предшествовавшего Земского собора. Призывающая власть рассылала воеводам грамоты, в которых указывалось число вызываемых, срок прибытия и иногда цель созыва собора. Избирательными округами были уезды. Шли выборы «добрых и смыслёных людей, которым бы такие государевы и земские дела были за обычай». Избрание служилых людей проводилось в съезжей избе, а тяглых — в земской. Избиратели составляли письменный акт избрания, давали выборным наказ и снабжали их «запасом» (содержанием).

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

После решения о воссоединении с Украиной начинается «затухание соборов» (Л.В. Черепнин). Это было связано с рядом обстоятельств. К середине XVII в. самодержавие окрепло, были восстановлены механизмы государственного управления. Важнейшим индикатором стало принятие Земским собором 1649 г. Соборного уложения. Не имеющий аналогов в то время по своему объему (почти 1000 статей) — это последний общерусский кодекс, базирующийся на религиозно-православном понимании политических и правовых процессов. Он свидетельствует о высоком профессионализме русских дьяков XVII в. Выборные, приехавшие 1 сентября 1648 года из 116 городов России, приняли участие в чтении и утверждении статей уложения. По мере слушания выборщики подавали многочисленные челобитные в «комиссию» боярина князя Н.И. Одоевского со своими просьбами и предложениями, которые учитывались (или не учитывались) при окончательной редакции статей. В кодексе провозглашался принцип равного суда для всех чинов, защищалась любая личность, но с учетом ее сословного статуса. Уложение юридически оформило крепостное право, объявив

бессрочный сыск беглых, и прикрепило посадское население к городам, ликвидировав беломестные слободы, которые были освобождены от посадских повинностей.

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

Работа шла напряжённо и была закончена 29 января 1649 г. Текст нового свода законов был записан на длинном свитке, под которым поставили свои подписи все участники собора. Недаром уложение стало называться Соборным. Вскоре Соборное уложение поступило с Печатного двора в продажу, новое законодательство вошло в силу.

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

Создание Казачьего и Панского приказов закрепило социальный статус и экономическое положение казаков и иностранцев, участвовавших в войсках народного ополчения. Они пополнили число быстро растущих военно-административных приказов. Все военное управление по-прежнему было сосредоточено в Разрядном приказе, который ведал дворянами как военнослуживым сословием, делами по укреплению городов и пограничных линий. Он состоял из пяти территориальных столов (к концу века — 9), которые вели учет состава войск в пределах своих разрядов (военных округов), а также специальных — денежного и приказного (осуществлял связь с другими приказами) столов. Важнейшим считался Московский стол, к компетенции которого относилось также комплектование личного состава приказов, других отраслей управления, разрешение местнических проблем и др. В начале XVII в. в приказ была реорганизована стрелецкая изба, созданы Приказы сбора даточных людей (1633—1654 гг.), сбора ратных людей (1637—1654 гг.), Рейтарский (1649—1701 гг.), городского дела (1638—1644 гг.) и др.

Поместный приказ ведал раздачей и переходом поместий, вотчин и связанными с этим тяжбами; Разбойный приказ (в 1682 г. переименован в Сыскной) — уголовно-полицейскими делами по всей стране, кроме Москвы; в столице эти функции выполнял Земский приказ (иногда их было два); Холопий приказ оформлял и освобождал от холопства, регистрировал дворовых, разрешал тяжбы из-за холопов.

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

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

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

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

Особенностью центральных органов в первой половине XVII в. было широкое распространение временных приказов по частным потребностям. Их отличала от обычных приказов большая регламентированность структуры и деятельности. Указы об их создании определяли не только функции и главу приказа, но и его штат и бюджет. У временных приказов были четко определенные функции, экстерриториальный характер, работали они достаточно оперативно и эффективно (сыскные приказы различной компетентности, приказ «У сибирских дел», Записной — для составления Степенной книги и др.). Укрепление власти царя, необходимость крайней мобилизации сил нации, а также проведение в жизнь норм Уложения 1649 г., прозвучавших на Соборе пожеланий сословий потребовали преобразований в приказной системе. Они проходили в 50-70 гг., но особенно серьезная перестройка управления была предпринята в 80-х гг. Ее целью было упрощение и централизация приказов. Среди этих преобразований следует отметить попытку объединить все вопросы финансового характера в укрупненном приказе Большой казны и концентрацию всех вотчинных и поместных дел в Поместном приказе, а дел о службе — в Разрядном, с изъятием их из ком-

петенции территориальных приказов. Следствием реформ стал переход в финансовом управлении от территориального к системному принципу в отличие от военной администрации, где огромная территория требовала укреплять принцип полицентризма.

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

В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными темпами. Основной административно-территориальной единицей России становятся с конца XVII в. уезды, которые делились на станы и волости. С начала XVII в. происходит вытеснение характерного для XVI в. «земского начала» приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки для финансового управления. В этом качестве они сохранялись и в период расцвета губного и земского самоуправления. Смута, едва не приведшая к распаду страны, показала необходимость существования в провинции не только военной власти, но и органа, связывающего все (а не только тягловое) население провинции с центром. Кроме того, растущие финансовые потребности государства, невозможность обеспечить единство и освоение гигантской территории без редистрибуции были важнейшими причинами централизации управления. Во время Смуты население само на общесословных собраниях стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. После окончания Смуты воевод стали назначать (обычно на 1—2 года) царь и боярская Дума, иногда с учетом пожеланий местного населения. Правительство прислушивалось к таким челобитным. К середине XVII в. воеводская система распространилась повсеместно. Целью назначения воевод было осуществление управления в интересах царя, а не ради кормления, в связи с чем местному населению указывалось: «воеводам кормов не давать, в том самом себе убытков не чинить».

На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, которой ему не давали: но не были воспрещены добровольные приносы «в почесть», и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет. В своих челобитных о назначении соискатели воеводских мест так напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство «покормиться»... С другой стороны, не следует преувеличивать характер злоупотреблений, учитывая, что воеводы находились в сильной зависимости от центральной власти, среди них преобладали лица, впавшие в царскую немилость, а сроки полномочий не были длительными.

В крупных городах одновременно могли назначаться несколько воевод, один из которых был главным. При всех воеводах в помощниках были дьяки или подьячие с приписью. Из них формировался тип местного приказного учреждения — съезжая, или приказная, изба (в 20—30-е гг. встречаются названия — дья-



чья, судная изба). Большинство приказных изб имели незначительные штаты — по несколько человек, но в некоторых (Новгородской, Псковской, Астраханской и др.) — 20 и более приказных людей.

Воеводы получают право контроля за губными и земскими избами без права вмешательства в сферу их деятельности, но во второй половине XVII в. это ограничение для воевод было снято. Однако полного подчинения местного самоуправления воеводскому управлению не произошло — в финансовом и экономическом управлении земские власти были независимы.

Реорганизация вооруженных сил в пользу постоянных войск на местах потребовала создания военных округов (разрядов), объединявших несколько уездов. В результате образовалось промежуточное звено управления — разрядный центр. Приказная изба такого города расширяла свои военно-административные функции и начинала именоваться разрядной избой или приказной палатой.

Выделение разрядных изб и приказных палат создавало учреждения промежуточного типа, предвосхищавшие будущие губернские канцелярии, было предпосылкой петровской губернской реформы.

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

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

Остановить рост их числа оказалось невозможно. Основная масса (1824 чел.) подьячих была сконцентрирована в приказах общероссийского значения. Как отмечалось в одной из челобитных, «а молодые де подьячие полны приказы, иным де и сидеть негде, стоя пишут».

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

По мере роста численности приказных чинов в учреждениях начинают существенно различаться их положение и функции. Чтобы избежать трений между лицами с одинаковыми чинами в одном учреждении, дублирования в работе, потребовалось определение положения («мест») дьяков одного учреждения относительно друг друга. «Места» дьяков в приказе определялись временем по-

лучения чина («сидеть ему, кто из них преж в чину»), что устанавливало их служебную соподчиненность и разделение на «больших» и «других». Подобная градация увязывалась с размером жалованья, источником его обеспечения и свидетельствовала о процессе бюрократизации аппарата управления.

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

Бюрократизация приказной группы активнее развивалась снизу вверх, от подьячих к дьякам. В результате складывается новый тип приказного человека, обязанного своей карьерой, благосостоянием личным качествам, опыту, квалификации и благосклонности вышестоящей администрации или царя. В то же время процесс бюрократизации на местах отставал в качественном и количественном отношении от происходившего в центре и от потребностей укреплявшегося на рубеже XVII — XVIII вв. абсолютизма.

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

## **СИБИРСКИЙ ПРИКАЗ**

Приказы как органы центрального управления переживали в XVII в. пору своего расцвета. Возглавляемые видными царедворцами, они управляли какой-нибудь отраслью государственного хозяйства, либо определенной территорией. На местах усиливалась система воеводского управления. Страна делилась на уезды, во главе которых стояли воеводы, подчиненные приказам.

В XVI в. Сибирь, как новый край Русского государства, управлялась Посольским приказом, а с 1599 г. — Приказом Казанского дворца, как и все восточные окраины страны. Однако территория сибирской окраины Русского государства быстро увеличивалась, а управление ею усложнялось. Поэтому царским указом от 19 февраля 1637 г. было образовано новое центральное учреждение — Сибирский приказ. С 1 апреля 1637 г. Сибирский приказ уже функционировал. Во

главе его был поставлен князь Борис Михайлович Лыков. В 1670 г. Сибирский приказ был переведен из Кремля на территорию отстроенного Нового гостиного двора в Китай-городе и размещен в бывшей таможне, где и находился до своей окончательной ликвидации в 60-х годах XVIII в. Сибирский приказ был центральным учреждением с областной компетенцией. В отличие от типичных областных приказов (четей) с их основной финансовой функцией по сбору налогов, он на протяжении всего XVII в. имел очень широкие полномочия: ведал вопросами административными, финансово-податными, таможенными, военными и в известной мере даже дипломатическими (по сношениям с Китаем, с монгольскими, казахскими и калмыцкими правителями). Сибирский приказ назначал воевод и таможенных голов, выдавая им особые наказы, ведал обороной Сибири и снабжением служилого населения (от вооружения и боеприпасов до продовольствия), судом всего русского и ясачного населения, осуществлял прием и хранение сибирской пушны, руководил казенной торговлей с Китаем и реализацией сибирской пушны в Европе. Аппарат Сибирского приказа, как и других центральных учреждений, состоял из судьи (начальника) приказа, дьяков и нескольких десятков подьячих. Дьяки заведовали столами (отделами), подьячие выполняли канцелярскую работу. Для оценки, хранения и продажи пушны в Сибирский приказ ежегодно выбирались несколько целовальников и «купчин» из членов привилегированных торговых корпораций (гостей и гостиной сотни) в порядке отбывания ими казенных служб. Для обработки пушны в Сибирском приказе имелись скорняки. Должность судьи Сибирского приказа занимали виднейшие представители московской бюрократии Никита Иванович Одоевский (1643—1646 гг.), Алексей Никитич Трубецкой (1646—1662 гг.), окольный Родон Матвеевич Стрешнев (1663—1680 гг.), боярин и князь Иван Борисович Репнин (1680—1697 гг.), думный дьяк Андрей Андреевич Виниус (1697—1703 гг.). В 1704—1705 гг. обязанности судьи Сибирского приказа выполнял Федор Юрьевич Ромодановский, одновременно являвшийся судьей Преображенского приказа, а с 1706 г. — князь Матвей Петрович Гагарин, с образованием Сибирской губернии ставший первым ее губернатором.

В структуре и делопроизводстве Сибирского приказа не был выдержан какой-либо единый принцип, что вообще было свойственно системе приказного управления. Управлением Сибири ведали территориальные «стола», а реализацией пушны и внутриприказными делами — функциональные подразделения приказа. Так, в 1699 г. в структуре Сибирского приказа наряду с Томским, Ленским и Мангазейским столами упоминаются расценная, купецкая и казенная палаты. Расценная палата ведала приемом и оценкой пушны и других товаров; купецкая — «государевыми купчинами», торговавшими казенными товарами (главным образом пушминой) внутри страны и за границей; казенная — денежной казной приказа. Территориальный принцип, положенный в основу деления по столам, проводился непоследовательно. Распределение дел между столами было случайным и не совпадало с административным делением Сибири на ряды.

Основной единицей административного деления Сибири, как и европейской части страны, в XVII в. был уезд. Местные социально-экономические особенности и удаленность от центра обусловили некоторую специфику управления Сибири. Органы сословно-представительного самоуправления русского населения в Сибири были в зачаточном состоянии, и вся полнота власти находилась в руках воевод. Дворянских сословных учреждений (в первую очередь губных старост) в силу отсутствия крупного частного землевладения в Сибири вообще не было. Царское правительство не разрушало внутреннюю организацию аборигенных народов, а стремилось опереться на нее, привлекая на свою сторону родоплеменную знать. Поэтому уездное деление Сибири опиралось, с одной стороны, на систему русских военно-административных центров и крестьянских поселений, с другой — на родоплеменную организацию аборигенного населения.

Формирование уездов в Сибири шло последовательно по мере включения в состав Русского государства новых территорий. Управлять Сибирью — далекой и огромной «государевой вотчиной» — на обычных началах было очень трудно. Поэтому здесь рано сложилось областное деление (разряды), в известном смысле предварившее губернское управление XVIII в. До 1629 г. в Тобольский разряд входили Березовский, Верхотурский, Енисейский, Кетский, Кузнецкий, Мангазейский, Нарымский, Пелымский, Сургутский, Тарский, Тобольский, Томский, Туринский, Тюменский уезды. В 1629 г. был образован второй разряд — Томский. К нему отошли Енисейский, Кетский, Кузнецкий, Нарымский, Сургутский, Томский уезды и вскоре образованный затем Красноярский уезд. Назначение (1638 г.) и проезд на Ленский волок (1639 г.) первых якутских воевод следует считать началом образования Ленского разряда. Под власть якутских воевод был поставлен выделенный из Енисейского уезда Ленско-Илимский край. В 1648 г. Ленский разряд был разделен на два уезда — Якутский и Илимский. Наконец, к 1677 г. относится официальное образование еще одного разряда — Енисейского, в составе Енисейского, Мангазейского и Нерчинского уездов. В 1681 г. к нему был присоединен Красноярский уезд, поскольку он «от Томского в дальнем расстоянии, а к Енисейску ближе». В 1682 г. в Енисейском разряде прибавились Иркутский и Албазинский уезды. Таким образом, на протяжении XVII в. в Сибири оформились 20 уездов.

Уже с конца XVI в. в Москве стремились к созданию непосредственно в Сибири административного центра, главенствующего над другими уездами. С постройкой в 1587 г. Тобольска роль такого центра была отведена ему. В наказах воеводам других сибирских городов предписывалось всякие дела согласовывать с тобольским воеводой, который в свою очередь должен был сообщать о них в Москву. Такой порядок был необычным для административной практики Русского государства и встречал сопротивление со стороны уездных воевод, но систематическое и настойчивое проведение его в жизнь довольно скоро выработало определенную традицию.

Несмотря на образование других разрядов, Тобольск сохранял положение главного города Сибири. С 1621 г. он стал центром вновь учрежденной Сибир-

ской архиепископии. За тобольским воеводой оставалось общее руководство всеми вооруженными силами Сибири, продовольственным снабжением «непашенных» городов, обеспечение сибирской окраины боеприпасами и вооружением, старшинство в решении вопросов внешнеполитических и торговых сношений с соседними государствами. Руководящее положение Tobольска в Сибири поддерживалось также тем, что первыми (главными) воеводами туда обычно назначали родовитых представителей боярства, близких к царскому двору. Нередко это были лица, находящиеся в родстве с царствующим домом. Иногда назначение в Tobольск цари использовали в качестве благовидного способа для устранения из Москвы неугодного вельможи. Например, боярин князь Юрий Яншеевич Сулешев (Тобольск, 1623-1625) принадлежал к крымской татарской знати, крестился, был женат на М.М. Салтыковой – родственнице царя Михаила Фёдоровича.

Или князь Алексей Никитич Трубецкой. Его успешная карьера началась именно с тобольского воеводства (1628-1631). В частности, по его инициативе на Урале в 1631 году возник первый железоделательный завод. Впоследствии он возглавлял Сибирский приказ, командовал войсками в русско-польской войне 1654-1667 гг., подавлял «медный бунт» в Москве и был крёстным отцом Петра I.

Широкие полномочия тобольских воевод при знатности их происхождения, как писал С. В. Бахрушин, «создавали им в Сибири особый ореол власти. В глазах сибиряков тобольский воевода нередко заслонял собою фигуру далекого царя». В другие разрядные города бояре назначались реже. В уездах воеводами большей частью были стольники, московские дворяне и стряпчие. Наиболее яркими тобольскими администраторами были Ю.Я. Сулешев (1623—1625 гг.) и П.И. Годунов (1667—1670 гг.). Сулешев провел ряд мероприятий финансового порядка, осуществил ряд преобразований в области таможенного дела, которые и после него долго считались образцовыми. Годунов начал строительство сибирских оборонительных линий и реорганизовал войско, введя полки драгунского строя и поселения беломестных казаков. Общая длина оборонительной линии должна была составить 472 версты. Она состояла из засек (преград из поваленных деревьев) и в некоторых местах из рвов и земляных валов. Между существующими укрепленными городами дополнительно построили несколько новых крепостей. За время службы Годунова на этом посту линию полностью не закончили, однако она служила своей цели.

Значительными были усилия Годунова по развитию промышленности, например, строительство мастерских для изготовления канатов, веревок и такелаж, винокуренного завода и железоделательных мастерских. Кроме того, Годунов разведывал месторождение серебряной руды. Огромное значение имела поддержка Годунова таких научных работ, как создание общей карты Сибири и сбор данных о Китае. Что касается связей с местными племенами, то в Tobольске было четыре переводчика с татарского языка, один – с калмыцкого и три – с остяцкого. Однако, со своими подчиненными в Tobольске и других городах Tobольского разряда Годунов вёл себя надменно и властно. Являясь в Tobольске представителем царя, он требовал полного подчинения и уважения, считал сво-

им долгом демонстрировать собственную власть при всех официальных действиях. Когда Годунов по праздникам или торжественным случаям посещал службу в соборе, он организовывал впечатляющую процессию; по таким дням на площади перед собором устанавливались десять пушек.

Из-за высокомерного поведения Годунова и его попытки сконцентрировать высшую административную власть над всей Сибирью в собственных руках, он постоянно не ладил с другими сибирскими официальными лицами. Многие из них жаловались в Москву. Туда же отправилась совместная делегация от тобольских служилых людей, крестьян, татар, протестовавших против новых налогов и повинностей, наложенных на них Годуновым. В октябре 1670 года его освободили от должности и возвратили в Москву.

Четкого разграничения прав и обязанностей разрядных и уездных воевод не было. Как те, так и другие получали назначение на должность и наказы в Москве и после смены отчитывались в Сибирском приказе. Права и обязанности воевод в Сибири охватывали военные, судебно-административные, полицейские, финансово-податные и все другие стороны управления, вплоть до дипломатических сношений (в отдельных случаях) с правителями соседних народов.

Разрядный воевода обязан был обеспечивать оборону всей области и содействовать распространению власти русского царя на новые земли, представлять в Москву отчетную документацию за весь разряд. Для выполнения военных задач он наделялся правом мобилизации воинских команд из других уездов разряда. Он имел право требовать от уездных воевод своевременного представления отчетной документации, мог выговаривать им при каком-либо «нерадении» по службе. В случае злоупотреблений разрядный воевода имел право даже отстранить от должности и арестовать уездного воеводу. Всё это в известной мере ставило уездного воеводу в подчиненное положение по отношению к воеводе разрядному. Но на практике степень подчиненности была весьма различной. Она определялась многими факторами, немаловажное значение среди которых имели чины и родовитость воевод, их характеры и волевые качества, дальность расстояния уездного центра от разрядного. История Сибири XVII в. имеет немало ярких примеров разногласий и ссор между уездными и разрядными воеводами. Первые отвергали притязания разрядных рассматривать их как подчиненных, жаловались на вмешательство во внутренние дела уезда; вторые жаловались на непослушание уездных воевод их «указу».

Сибирские воеводы обладали более широкими, чем их коллеги в европейской части страны, полномочиями. Воеводе рекомендовалось управлять уездом по данному ему наказу «и по своему высмотру, как будет пригож и как бог вразумит». В разрядные города назначались по 2 воеводы и 1-2 дьяка. В уездные города, как правило, назначали одного воеводу и в «товарищи» ему дьяка или «подьячего с приписью» (с правом подписывать официальные документы). В истории Сибири XVII в. немало случаев, когда воеводскими «товарищами» назначались их сыновья.

Срок пребывания в Сибири разрядных и уездных воевод до 1621 г. не был регламентирован и колебался от 1 до 6 лет. В 1621 г. для них был установлен

двухгодичный срок, а с 1635 г. — четырехлетний. С этого года смена воевод обычно производилась одновременно.

Воеводы отправлялись в Сибирь вместе со всем своим «домом», куда входили члены их семей, родственники, дворовые люди иногда числом до 70 человек. Они двигались с большими обозами. Количество взятых запасов регламентировалось Сибирским приказом. Перечень включал масло, ветчину, солонину, муку, крупу, мёд и даже лимоны и пряности. Помимо этого везли одежду, сукно, посуду, мыло, воск, медь в виде посуды, косы, скобы. Старались взять с собой больше, чем по официальной росписи, чтобы затем лишнее обменять на пушнину.

Официально «кормление» воевод за счёт населения запрещалось, поэтому они и везли из своих поместий натуральные запасы, которых должно было хватить на годы воеводства. Кроме того, перед отъездом из Москвы им выдавалось окладное денежное жалование, как правило, сразу за два года. Всё это, с точки зрения центральной власти, должно было оградить местное население от корыстолюбивых устремлений воевод.

Сибирский уезд делился на русские «присудки» (слобода или острог с прилегающими деревнями, починками) и на ясачные волости. Воевода управлял уездом при помощи аппарата съезжей (приказной) избы, приказчиков слобод, острожков и родоплеменной знати ясачного населения. В разрядных центрах съезжая изба называлась еще приказной палатой, а по своей структуре и штатам она (особенно тобольская) стремилась копировать Сибирский приказ. Аппарат съезжей избы, возглавляемой дьяком или подьячим с приписью, состоял из нескольких подьячих, ведавших делами столов (ясачный, денежный, хлебный и т. д.), и писчиков. Дела между столами съезжей избы делились по функциональному принципу.

Особыми административными единицами в составе Сибирского уезда были ясачные волости. Разгромив татарские ханства в Поволжье, а затем в Сибири, русские власти заимствовали от них ясак как форму обложения местного населения. В Сибири ясак надолго стал главной формой эксплуатации коренного нерусского населения. В буквальном переводе на русский язык термин «ясак» означает дань, которая уплачивается в знак подданства.

На первых порах ясак, взимаемый царской администрацией в Сибири, ничем не отличался от дани, которую выплачивало местное население более сильным племенам или государственным образованиям, в зависимости от которых оно находилось до прихода русских. Но с закреплением и развитием Сибири в составе Русского государства ясачная подать уже в XVII в. претерпела существенные изменения, постепенно превращаясь в ренту, уплачиваемую местным населением в пользу феодального государства за пользование землей и другими ясачными угодьями.

Русская практика взимания ясака в Сибири знала две формы — окладной и неокладной ясак. Окладной ясак — это постоянный, зафиксированный размер сбора с той или иной волости («землицы»); неокладной ясак — неопределенный — сколько возьмется. Окладным ясаком облагались те группы ясачного на-

селения, которые уже упрочились в русском подданстве и были учтены переписными ясачными книгами. Жители территорий, которые, в силу их отдаленности от русских опорных пунктов, пограничного положения и т.п., были еще не прочно закреплены в русском подданстве, платили неокладной ясак, часто в том размере, в каком они сами находили это нужным для поддержания дружеских отношений с русскими властями. В последнем случае ясак нередко носил характер обычного торгового обмена. В ясачном сборе русских в Сибири в XVII в. вообще присутствовали элементы торгового обмена, поскольку его обязательно сопровождали «государевы подарки». Ясачным людям выдавали сукно, ткани, котлы, хлеб, водку, дешевые украшения (бисер). Ясачный взнос состоял из собственно ясака — обязательного платежа — и добровольных приношений, так называемых «поминков» (государевых, воеводских, дьячьих). Со временем «поминки» стали так же обязательны, как ясак, и полностью с ним слились.

Ясак принимали преимущественно пушниной (соболиный оклад). Иногда его брали рыбой, скотом, оленьими ровдугами (шкурами). По мере истребления соболей стали принимать меха лис, бобров и других пушных зверей, а также разрешать уплату ясака деньгами, что, несомненно, свидетельствовало и о втягивании коренного населения в товарно-денежные отношения. В Западной Сибири, где запасы ценного пушного зверя истощились значительно раньше, чем в Восточной Сибири, к началу XVIII в. доля взноса ясака деньгами доходила до половины. Но правительство было заинтересовано в поступлении в казну сибирской пушнины и с большим нежеланием относилось к переводу ясачных плательщиков на денежный оброк. Поэтому в основных пушнопромысловых районах (Якутский, Мангазейский, Енисейский уезды) замена пушного ясака денежным в XVII в. была исключительной редкостью.

Размер ясачного оклада одного охотника в разных частях Сибири был далеко не одинаков. Он колебался от 1 до 10—12 шкурок соболей. Самый большой ясачный оклад (10—12 соболиных шкурок) был у остяков Нарымского, Томского и Енисейского уездов, а самый маленький (1 шкурка) — у камчадалов, ненцев, тувинцев и некоторых групп бурят. При этом даже представители одной родоплеменной группы, жившие в разных уездах, платили по-разному; еще чаще не одинаковым был размер ясака с разных народов в одном уезде. С остяков Мангазейского уезда брали в два раза меньший ясак, чем с их сородичей в соседнем Енисейском уезде. В Енисейском уезде остяки платили по 10—12 соболиных шкурок, тунгусы — по 5, а буряты — по одной. Отдельные группы аборигенов Западной Сибири были освобождены от ясака за обязательство выполнять ямскую службу.

Отмеченные различия в ясачном обложении зависели от целого ряда причин. Главные из них — учет русской правительственной администрацией военно-политической обстановки и природно-хозяйственных условий жизни отдельных групп и народов.

В стоимостном выражении размер ясачного платежа был меньше повинностей сибирского крестьянина или посадского человека. Но, если учесть разницу в уровне развития производительных сил русского населения и аборигенных



обитателей края, а также насилие, которым сопровождался процесс сбора ясака, следует признать, что фискальный гнет у нерусских народов Сибири был не легче, если не тяжелее, чем у тяглых сословий русского населения края.

Ясак, как правило, собирался при посредстве местной знати. Его либо доставляли «лучшие люди» непосредственно в уездный центр (или в острог, где находился приказчик), либо за ясаком отправлялись в ясачные волости специальные сборщики. В том и другом случае ясачным людям «для спору» выдавали отписи (расписки) в получении с них ясака. Для обеспечения регулярности сбора ясака в уездном центре и в острожках существовали аманатские избы, где содержались заложники от ясачных волостей.

Сохранив и используя в Сибири ясачное обложение, царская администрация использовала и традиционные формы внутреннего управления коренных народов, стремясь при этом опереться на родоплеменную знать путем освобождения от ясака и оставления за ней всех старых привилегий. Так, кучумовские «мурзы и мурзичи» в большинстве своем были приняты на царскую службу и составили особую группу «служилых юртовских татар». Учитывалось и управлялось ясачное население по волостям, которые назывались по имени своего князька, родового старшины, «лучшего человека» или по географическому наименованию места жительства.

Во внутреннее устройство ясачных волостей царские власти не вмешивались, и их управление строилось на основе обычного права. Суд по мелким исковым и другим делам до 2 руб. вершила родовая знать. Судебные дела об исках от 2 до 10 руб. (с конца XVII в. — до 5 руб.) решал приказчик совместно с представителями ясачных людей. Более крупные дела, а также криминальные (убийства, бунт, «измена») и «смесные» дела русских и ясачных людей судил сам воевода. При этом с ясачных людей, в отличие от русских, предписывалось не брать судные пошлины. Политику опоры на «лучших ясачных людей» правительство настойчиво проводило и в XVIII в., постепенно расширяя их привилегии в сравнении с рядовыми массами ясачных людей.

В выполнении своих функций по управлению уездом воевода опирался, прежде всего, на воинский гарнизон. Служилые люди выполняли обязанности приказчиков острогов и пашенных слобод, собирали ясак, транспортировали и охраняли казенные грузы, конвоировали ссыльных людей, обороняли уезд от «немирных» соседей Сибири. Заместителями воеводы по управлению воинским гарнизоном были стрелецкие, казачьи и татарские головы, а также «ротмистры» (последние командовали «немцами и литвой»). Они назначались Сибирским приказом обычно из верхов местных служилых людей, но иногда присылались из других мест.

Посадское население городов имело своих мирских и цеховых (например, «кузнецких») старост, которые помогали воеводам распределять между посадскими людьми оброки, казенные службы и «изделия», а также выступали в качестве представителей посадского мира в случае коллективных челобитий. Посадский мир без воеводы не мог принять нового тяглеца или отпустить старого. Старосты, а также сотские, пятидесятские и десятские, выбираемые по предпи-

санию воеводы посадским миром, исполняли полицейские функции, но не обладали никакими судебными правами. Исполнение этих должностей было по существу одной из повинностей посада в пользу феодального государства. Их «выбор», скрепленный подписями посадских людей, гласил: «...будучи им у правления государевых дел, не пить и никаким воровством не воровать, из города... не збежать. И буде они у отправления государевых дел какое похищение учинят и то все взять на нас посацких людех».

В острожки и слободы, удаленные от уездного центра, воевода назначал управителей, так называемых приказчиков, из числа детей боярских и других лиц командного состава гарнизона. Приказчик в своем «присуде» был воеводой в миниатюре. Обязанности приказчика перечислялись в «наказной памяти», которая выдавалась ему в воеводской съезжей избе. Иногда приказчики, особенно в крупные острожки, назначались и получали «наказные памяти» непосредственно в Сибирском приказе.

В крестьянские слободы назначались особые приказчики пашенных крестьян. Наряду со служилыми людьми на эти должности иногда назначались и посадские люди. Основная их обязанность заключалась в том, чтобы следить за исправным выполнением государевыми пашенными крестьянами повинностей и за расширением казенной запашки. В помощь приказчику крестьянский мир обязан был выбирать целовальников (для приема и хранения хлеба), старост, пятидесятских и десятских (для выполнения полицейских функций).

Выборные представители крестьян в данном случае выступали не столько участниками мирского самоуправления, сколько дополнительным бесплатным аппаратом правительственной администрации.

Деление уезда на слободские «присудки» не было стабильным. Воеводы часто дробили их на более мелкие части, чтобы увеличить свои доходы от взяток при назначении приказчиков.

Сибирская практика выработала довольно однообразный перечень обычных воеводских злоупотреблений. При сборе ясака «лучшие звери» (соболи, черно-бурые лисицы) часто оказывались в сундуках воеводы, а «плохие» шли в государеву казну. Меха подносились семейству воеводы в качестве подарков, покупались торговыми агентами воеводы в ясачных волостях, их могли напрямую «вымучивать» у сибирских аборигенов, которых по возможности подпаивали и опутывали долгами. Но приобрести меха было только полдела – требовалось ещё вывезти их. Единственный разрешённый путь лежал через Верхотурье, где местный воевода и таможенная служба могли конфисковать большую часть пушнины. Воеводы пускались на разные хитрости. Меха перешивали в шубы, использовали торговых людей, которые имели право вывозить пушнину официально, после уплаты пошлины.

В Сибири было широко развито преподношение «в почесть». Когда приезжал новый воевода, ему все население подносило дары. В дальнейшем воеводам в почесть приносили пушнину, хлеб, товары, драгоценности в различные праздники, в том числе в дни рождения воеводы и членов его семьи, а также при каждом воеводском объезде уезда. Всевозможные челобитчики также под-

носили воеводе подарки, что уже скорее было взяткой. Сибирские воеводы легко переходили грань между «почестью» (добровольным приношением) и неприкрытым грабежом. Они облагали население различными поборами в свою пользу, недодавали служилым людям жалованье, а крестьянам «подмогу», вымогали взятки всевозможными средствами, вплоть до арестов и пыток, незаконно курили и продавали вино, наконец, запускали руку в государственную казну.

Воеводы особенно наживались от ясачного сбора, незаконного винокурения и нелегальной торговли. Сыщик Федор Охлопков, посланный в 1665—1666 гг. «всех воевод и таможенных голов неправды их и плутости сыскать», выявил массу злоупотреблений. Многие воеводы, посылая служилых людей для сбора ясака, обязывали их торговать воеводскими товарами. В Сургуте воевода отбирал для себя у ясачных людей верных лисиц. Якутские воеводы за отправку на сбор ясака брали взятки у служилых людей, наживая в результате этого огромные состояния. Охлопков выяснил, что воевода Михаил Семенович Лодыженский вывез из Якутска 537 «сороков» шкурок соболей, а Иван Федорович Большой Голенищев-Кутузов — 513 «сорока». Последний за 7 лет службы в Якутске только «в посулах» от якутов получил более 100 «сороков» соболей, за что богатых якутов он освобождал от ясачного сбора и записывал князцами. Якутские приказные люди в свою очередь на службе в ясачных зимовьях занимались винокурением и «преж ясачного платежа» выменивали на вино у ясачных людей пушнину, разоряя ясачных людей и наживая в год по 60 и более «сороков» соболиных шкурок. Известны и другие способы обогащения воевод: спекуляция хлебом, приобретение и вывоз за Урал лошадей, тайное участие в торговле с Китаем.

Общая картина управления в Сибири была такова, что, когда на место воеводы попадал более или менее порядочный служака, в серьезность его намерений мало кто верил. В 1655 г. в Енисейск на место Афанасия Филипповича Пашкова был прислан новый воевода Иван Павлович Акинфов. Наряду с другими злоупотреблениями Пашкова Акинфов обнаружил, что его предшественник присваивал деньги за квасной откуп и только таким образом за 5 лет присвоил 1000 руб. казенных денег. Акинфов потребовал, чтобы Пашков внес эти деньги в казну. Но последний рекомендовал новому воеводе самому поступать так же и, кроме того, просил его, придравшись к чему-либо, посадить в тюрьму лиц, которые подают на Пашкова челобитья за разные притеснения. С этой целью Пашков несколько раз приходил к Акинфову, предлагая ему большие взятки. Когда же Акинфов решительно отказался принять взятку, заявив «так плутать не хочу», Пашков его «матерно бранил», угрожал и, наконец, осадил воеводу в городе, используя даурский полк, формировавшийся под его командованием для похода в Приамурье.

Занимаясь всей этой деятельностью, воеводы постоянно находились под угрозой следствия, которым довольно часто заканчивалось их пребывание в Сибири. Например, И.Л. Скобельцын после воеводства в Нарыме три года находился под следствием с разных городов Сибири и, в конце концов, после прове-

дённому тобольским воеводой допроса с пыткой умер. За более мелкие проступки центральное правительство не стеснялось «вкинуть» воеводу на несколько дней в местную же тюрьму.

Получившие назначение в Сибирь воеводы должны были выявлять при смене старого воеводы его злоупотребления, доносить о них в Москву и самим не «жесточить» население. Однако они сами обычно скоро усваивали богатый опыт предшественников и стремились его приумножить.

В целях пресечения злоупотреблений местной администрации правительство время от времени организовывало сыски, иногда охватывавшие ряд уездов. Так, в 1696 г. в Сибирь была направлена большая сыскная комиссия во главе с думным дьяком Данилой Леонтьевичем Полянским и дьяком Данилой Андреевичем Берестовым «для розыскных дел... на Тару, в Сургут, в Мангазею, в Илимской, в Якуцкой... Велено в тех городех про ясачной и десятинной и таможенной пошлиной многой недобор, от чего со 190-го году учал умолятца, и про воеводские многие неправды и налоги к сибирским служивым и к торговым людям и про грабительства розыскивать». Комиссия избрала местом своего пребывания Енисейск, работала несколько лет и выявила многочисленные факты коррупции воеводской администрации в Сибири. Некоторые воеводы были наказаны. Но в целом это ничего не изменило.

Если же воевода благополучно пережил воровские соблазны, принёс во время своего правления «прибыль» в местный бюджет, наконец, просто не умер (например, из 18 якутских воевод 6 умерли в Сибири), то он мог надеяться на награду. При торжественной церемонии «у царского стола» ему, в зависимости от воеводского ранга и заслуг, жаловались подарки: шуба на соболях, серебряный (золоченый) кубок или ковш, аршины дорогой материи и шкурки соболей. Кроме того, ему следовала прибавка к поместному и денежному окладу.

В целом же воеводы в Сибири являлись проводниками принципов государственной политики в отношении колонизируемого края и – иногда плохо, иногда хорошо – с этой задачей справлялись. Горы сохранившейся документации, вышедшей из стен приказных изб, свидетельствуют о реально выполняемых ими функциях: по координации военных усилий в отношении кочевников Южной Сибири и маньчжуров, сбору государева ясака, заведению русского земледелия, транспортировке и размещению ссыльных, выполнению судебных обязанностей. Воеводы являлись, конечно, неважными правоведами (да таковых тогда в России и вовсе не было), но при ведении судебного процесса и при вынесении приговора они следовали существовавшему законодательству. В середине XVII века во все приказные избы Сибири были разосланы печатные экземпляры Соборного Уложения 1649 года, которые там отнюдь не пылились.

В управлении Сибири видное место занимали вопросы регулирования торговли. Заинтересованное в нормализации экономической жизни новой «государевой вотчины» царское правительство в конце XVI в. освобождало в Сибири от таможенных пошлин как русских, так и среднеазиатских (ногайских и бухарских) купцов. Но по мере освоения новой территории и налаживания торговых связей ее с южными соседями и с европейской частью страны правительство стало об-

лагать пошлинами русских, а затем и среднеазиатских купцов, видя в таможенных сборах немаловажный источник поступлений в казну пушнины и денежных средств. В 1597 г. было предписано брать у русских торговых людей в казну с привозных их «русских» товаров десятую часть и «десятинную пошлину с сибирских товаров ото всякого зверя от девяти десятое». В указы воеводам с этого времени стал включаться пункт об организации сбора таможенных пошлин. Таможенные головы первоначально назначались из служилых, но вскоре их заменили более опытные в торговых делах посадские люди. Поступления от десятой пошлины составляли основную часть всех таможенных сборов в Сибири; она была много тяжелее основной торговой пошлины европейской части страны (так называемой рублевой).

В середине XVII в. в Русском государстве, в условиях начала складывания всероссийского рынка, была проведена таможенная реформа, ликвидировавшая внутренние проезжие пошлины и унифицировавшая торговые пошлины. На Сибирь эти изменения в то время не были распространены. Правительство не хотело лишаться высоких доходов от сибирской торговли. Положение изменилось только к началу 80-х годов XVII в. В результате успехов местного земледелия и ремесла усилились внутрисибирские экономические связи, Сибирь стала превращаться в органическую часть Русского государства. С другой стороны, истощение пушных богатств и быстрый рост русско-китайских экономических связей изменили торговую конъюнктуру. При дальних поездках в Иркутск и Нерчинск «для китайских торгов» торговых людей стесняли устаревшие таможенные порядки в Сибири. В 1685—1686 гг. они стали требовать распространения на Сибирь общерусского таможенного законодательства. В этих условиях правительство вынуждено было пойти на реформу таможенного дела в Сибири.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ВРЕМЯ ПЕТРОВСКИХ РЕФОРМ. СИБИРСКАЯ ГУБЕРНИЯ**

По мнению многих историков, наиболее ярким примером проведения целого комплекса государственных реформ за сравнительно небольшой отрезок времени, являются реформы Петра I, позволившие России за какую-то четверть века из отсталой в культурном, экономическом и военном отношении страны превратиться в одно из ведущих европейских государств. Идея служения государству, в которую глубоко уверовал Петр I и которой он подчинил свою деятельность, была сутью его жизни, пронизывала все его начинания.

Петровские преобразования, затронувшие практически все сферы жизни Российского государства, вне всякого сомнения, оказали определяющее воздействие на весь дальнейший ход исторического процесса в нашей стране. В правление Петра I Российское государство совершило огромный скачок вперед в промышленном развитии, Россия утвердилась на берегах Балтики, приобрела кратчайший торговый путь в Европу. Появилась первая печатная газета, возникли первые типографии, печатавшие книги светского содержания. Первый в

стране музеев, первая публичная библиотека, первые парки. Были открыты первые военные и профессиональные школы. Наконец, первый указ об организации Академии наук. Великий реформатор претворил многочисленные изменения и в государственное устройство: произвел судебную и военную реформы, изменил административное деление, активно участвовал в составлении правовых кодексов. Петровская эпоха примечательна окончательным оформлением самодержавия. При этом устройство и оформление режима самодержавного правления были predetermined прежде всего личностью самого Петра. Он реализовал как потенциально заложенные в этом институте идеи, так и привнес новые, оригинальные или заимствованные из других стран.

Для абсолютной монархии характерно максимальное сосредоточение власти в руках одной личности, наличие сильного разветвленного бюрократического аппарата, сильной регулярной армии, ликвидация всех сословно представительных органов и учреждений.

Необходимые материальные ресурсы для становления абсолютистской монархии и решения внутренних социально-политических и внешнеполитических задач, стоявших перед Россией в период конца XVII – первой четверти XVIII веков, появились в результате экономического подъема и развития внутреннего общероссийского рынка и рынка внешней торговли. Несмотря на то, что сельское хозяйство с трехпольной системой земледелия и относительно отсталыми орудиями производства (соха, бороны, серп, коса) оставалось основной отраслью экономики России, начинается достаточно интенсивное освоение новых посевных территорий на юге страны.

Наблюдается развитие промыслового хозяйства и ремесленного производства. Углубляется разделение труда. С конца XVII в. в развитии ремесленного производства явно прослеживается тенденция превращения его в мелкотоварное производство (увеличивается число ремесленников, работающих на рынок). Развитие мелкотоварного ремесла и рост товарной специализации готовили почву для возникновения мануфактур. Их создание ускорялось государственными потребностями. Однако быстрому развитию мануфактур мешало отсутствие рынка вольнонаемного труда. Начинает интенсивно развиваться торговля, несмотря на наличие существенных препятствий: у России на западе и юге отсутствовал выход к морям. Кроме того, иностранный капитал стремился захватить российские рынки, что вело к столкновению интересов иностранных торговцев с интересами русских купцов. Купечество России нуждалось в государственной защите своих интересов. В итоге был принят новоторговый устав (1667 г.), по которому иностранным купцам была запрещена розничная торговля на территории России.

Развитие товарно-денежных отношений, завершение формирования единого общероссийского рынка, большие потребности государственной казны в денежных средствах, необходимых для ведения войн, привели к значительному увеличению повинностей крестьянства и посадских людей, налогов и других платежей. А это, в свою очередь вело к серьезному углублению социальных противоречий и напряженности в обществе.

Во второй половине XVII века в России прокатилась волна восстаний городского населения. Для подавления казацко-крестьянского восстания под предводительством С. Разина потребовалось напряжение всех сил государства. Особенно обострились социальные противоречия в начале XVIII в. Достаточным тому подтверждением являются восстание в Астрахани (1705 г.), башкирское восстание (1705-1711 г.г.), а также особенно мощное движение на Дону (антиправительственная война под предводительством К. Булавина).

В годы обострения социальных противоречий все прослойки господствующего класса спланивались вокруг царя, что способствовало укреплению самодержавия и централизации управления. Наиболее ярким свидетельством усиления самодержавия было падение значения Земских Соборов. Земский Собор 1653 года, принявший постановление о воссоединении Украины с Россией, считается последним собором, собиравшимся в полном составе.

После этого Земские соборы вырождаются в совещания царей с представителями сословий по тем или иным вопросам. Так, в правление Алексея Михайловича и Федора Алексеевича собираются несколько раз совещания с посадскими и служилыми людьми, которые решают вопросы, относящиеся только к данному сословию.

С усилением власти царя, постепенно теряла свое значение и Боярская дума. Это, прежде всего, отразилось на численном росте Думы. Если при Иване Грозном в Думе сидел 21 человек, то при Алексее Михайловиче – уже 59, а при Федоре Алексеевиче – 167. И если раньше Дума могла собираться каждый день и весьма оперативно, то теперь это сделать было затруднительно. Дума стала собираться лишь по торжественным, парадным случаям. Действительные функции Думы стали осуществляться лишь ее частью, так называемой комнатой, включавшей в себя весьма узкий круг лиц, наиболее приближенных к царю.

Постепенно изменялась даже традиционная формула законов как источника права: «царь указал, и дума приговорила». Акты стали издаваться от имени одного царя. Разрастается приказный бюрократический аппарат, появляются первые солдатские и драгунские полки из «охочих людей» - ростки будущей регулярной армии как важнейшего атрибута абсолютизма.

Особое положение боярства уже в конце XVII в. резко ограничивается, а затем и ликвидируется. Важным шагом в этом направлении стал акт об отмене местничества (1682 г.). Аристократическое происхождение утрачивает значение при назначении на руководящие государственные посты. Его заменяют выслуга, квалификация и личная преданность государю и системе. Позже эти принципы будут оформлены в Табели о рангах (1722 г.).

Окончательное оформление абсолютизма и его идеологическое обоснование приходится уже на начало XVIII века, когда Петр I в толковании к артикулу 20 Воинского устава (1716 г.) написал, что «...его величество есть самовластный Монарх, который никому на свете о своих делах ответу давать не должен; но силу и власть имеет свои Государства и земли, яко Христианский государь, по своей воле и благомнению управлять».



В 1699 г. была создана Ближняя канцелярия (учреждение, осуществлявшее административно-финансовый контроль в государстве). Формально она являлась канцелярией Боярской Думы, но ее работой руководил приближенный Петру I сановник (Никита Зотов). Заседания все более сокращавшейся Боярской Думы стали происходить в Ближней канцелярии. В 1708 г. в заседаниях Думы участвовало как правило 8 человек, все они управляли различными приказами, и это совещание получило название Консилии министров. Этот совет превратился в Верховный орган власти, который в отсутствие царя управлял не только Москвой, но и всем государством. Бояре и судьи оставшихся приказов должны были съезжаться в Ближнюю канцелярию по три раза в неделю для решения дел.

В начале XVIII века устраняется и духовный противовес единоличной власти царя. В 1700 г. скончался десятый российский патриарх, а выборы нового главы православной церкви не были назначены. 21 год патриарший престол оставался незанятым. Церковными делами руководил поставленный царем «местоблюститель», которого сменила в последствии Духовная коллегия. В Регламенте Духовной коллегии (1721) верховенство власти царя получает юридическое закрепление: «Монархов власть есть самодержавная, которым повиноваться сам Бог повелевает». Следовательно, образование Духовной коллегии символизировало превращение церковного управления в одну из отраслей государственного управления и свидетельствовало о подчинении церкви царю. Царь сохранял функции высшего судьи в государстве. Он возглавлял все вооруженные силы. Все акты органов власти, управления и суда издавались от его имени, в его исключительной компетенции было объявление войны, заключение мира, подписание договоров с иностранными государствами. Монарх рассматривался как верховный носитель законодательной и исполнительной власти.

Усиление власти монарха, свойственное абсолютизму, выразилось и в некоторых внешних атрибутах, важнейшим из которых явилось провозглашение царя императором. В 1721 г. в связи с победой России в Северной войне Сенат и Духовный Синод преподнесли Петру I титул «Отца Отечества, Императора Всероссийского». Этот титул со временем был признан зарубежными державами и перешел к его преемникам. Уставом о наследии престола (1722 г.) было отменено последнее на тот момент сохранявшееся ограничение власти монарха по назначению себе приемника.

Установление абсолютизма в России не сводилось лишь к освобождению царя от каких-то сдерживавших его сил. Переход к абсолютизму, его расцвет обуславливали необходимость перестройки всего государственного аппарата, поскольку доставшаяся Петру I от предшественников форма управления государством (царь с Боярской думой – приказы – местная администрация в уездах) не отвечала новым государственным задачам. Абсолютный монарх, сосредоточивший в своих руках всю законодательную, исполнительную и судебную власть, не мог, разумеется, выполнять все государственные функции еди-



нолично. Ему понадобилась целая система новых центральных и местных органов.

18 декабря 1708 г. указом Петра Великого территория России была разделена на восемь губерний — Московскую, Ингерманландскую, Киевскую, Смоленскую, Архангелогородскую, Казанскую, Азовскую и Сибирскую. Царь, занятый делами Северной войны, не мог обеспечить «присмотр» за внутренними делами, поэтому и разделил управление страной между восьмью ближайшими членами своей «компании». В столице 22 декабря 1711 г. по той же причине («для отлучек наших») был учрежден Сенат. Несмотря на то, что указы были изданы в чрезвычайных условиях военного времени, они имели фундаментальный характер. Ими Петр Великий на два столетия определил механизм управления Российской империи. С одной стороны, триада «император — сенаторы — губернаторы» стала основой государственного единства. С другой — учреждение губерний означало бюрократическую «революцию», приведшую к деконцентрации власти.

Все члены Сената были назначены царем из числа его непосредственного окружения (первоначально — 8 человек). Все назначения и отставки сенаторов происходили по именным царским указам. Сенат не прерывал своей деятельности и был постоянно действующим государственным органом. Правительствующий Сенат учреждался в качестве коллегиального органа, в компетенцию которого входило: отправление правосудия, решение финансовых вопросов, общие вопросы управления торговлей и другими отраслями хозяйства. Таким образом, Сенат был высшим судебным, управленческим и законосовещательным учреждением, которое выносило на рассмотрение различные вопросы для законодательного разрешения монархом.

Указом от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» Петр I дал подробные предписания по важным вопросам деятельности Сената, регламентируя состав, права и обязанности сенаторов, установил правила взаимоотношений Сената с коллегиями, губернскими властями и генерал-прокурором. Издаваемые Сенатом нормативные акты не имели высшей юридической силы закона, Сенат принимал лишь участие в обсуждении законопроектов и давал толкование закона. Сенат возглавлял систему государственного управления и был по отношению ко всем другим органам высшей инстанцией.

Структура Сената складывалась постепенно. Первоначально Сенат состоял из сенаторов и канцелярии, позднее в его составе сформировалось два отделения: Расправная палата — по судебным делам (существовала в качестве особого отделения до учреждения Юстиц-коллегии) и Сенатская контора по вопросам управления.

Сенат имел вспомогательные органы (должности): рекетмейстер, герольдмейстер, губернские комиссары. В обязанности рекетмейстера входил прием жалоб на коллегии и канцелярии. Если жаловались на волокиту — рекетмейстер лично требовал ускорения дела, если были жалобы на «неправосудие» коллегий, то, рассмотрев дело, он докладывал его Сенату. В обязанности герольдмейстера входило составление списков всего государства, дворян,

наблюдение за тем, чтобы от каждой дворянской фамилии в гражданской службе было не более 1/3. Должности губернских комиссаров, которые следили за поместьями, военными, финансовыми делами, набором рекрутов, содержанием полков, были введены Сенатом в марте 1711 г. Губернские комиссары занимались непосредственно исполнением указов, присылаемых Сенатом и коллегиями.

Учреждение Сената было важным шагом складывания бюрократического аппарата абсолютизма. Сенат являлся послушным орудием самодержавия: сенаторы были лично ответственны перед монархом, а в случае нарушения присяги, наказывались смертной казнью, опалой, отрешением от должности, денежными штрафами.

Если в XVI–XVII вв. более половины «государевых» служащих вершили дела страны из московских приказов, то после учреждения губерний центральный аппарат был сокращен, а местное управление организовано на бюрократических началах. В поле внимания верховной власти попали нужды регионального развития.

Столетие русского освоения Азиатской России, предшествовавшее губернской реформе, создало все основания для учреждения Сибирской губернии. Расселение русских в Сибири было бы невозможно без организующего государственного начала. Общую политику освоения Сибири определял Сибирский приказ, располагавшийся в Москве. На территории восточной «украины» устанавливалось общероссийское административно-территориальное деление на уезды, которые возглавили воеводы. Согласно реформе 1708 года административным центром громадной Сибирской губернии, включавшей Урал (до нынешней Кировской области), Сибирь и Дальний Восток, стал Тобольск. В городе и его окрестностях появились крупные по тем временам предприятия: казённый завод, писчебумажная и стекольная мануфактуры, кожевенный, свечные и салотопенные заводы. Был и свой оружейный завод. Косторезная артель переросла в косторезную фабрику; открылись школы – духовная и первая светская. Именно в Тобольске положено начало сибирскому летописанию, книгопечатанию, светскому просвещению, театру.

В начале XVIII века в Сибири была одна епархия, которая именовалась (до 1768 года) "Сибирскою и Тобольскою". Пространство, занимаемое этою епархией, было так велико, что одному архиерею, как бы он ни был энергичен, хорошо править ею было невозможно. Область этой епархии обнимала собою всё пространство от Уральского хребта до Берингова пролива и от Ледовитого океана до северной границы Китая и степей, где кочуют киргизы. Вдоль епархия простиралась на десять тысяч вёрст, а поперёк – более чем на три с половиною тысячи. Трудность этого управления увеличивалась ещё тем, что число крещёных людей, подлежащих архиерейскому попечению на всём огромном пространстве Сибири, было невелико, и они «не сидели на земле вплотную к одному месту, а разметались по обширной стране враздробь, где кому казалось сподручнее и выгоднее». По ревизии 1709 года в Сибири насчитано, кроме инородцев, немного более 230 000 душ, и эти христиане жили по городам и

селениям, а в Сибири и города, и селения разметаны друг от друга на большие расстояния, начиная от 200 и доходя до 500 вёрст и даже более. Пути сообщения, соединявшие эти удалённые один от другого пункты заселения, были ужасны, и эти отчаянные дороги пролегали, главным образом, по течению огромных сибирских рек: Оби, Иртыша, Енисея и Лены; а вдале от берегов этих рек и таких дорог не было.

В последнее десятилетие XVII века и начале XVIII правительство молодого Петра I держало вопросы управления этими землями под своим контролем, ставя во главе Сибирского приказа особо доверенных лиц из ближайшего окружения царя: думного дьяка А.А. Винууса (до 1703 г.), "князя-кесаря" Ф.Ю. Ромодановского (1703-1705 гг.), князя М.П. Гагарина (с 1706 г.). Воеводами в Тобольск еще в 1697 г. были назначен ближний боярин князь М.Я. Черкасский. Прибывшему в октябре 1712 г. в Тобольск бывшему «генеральному президенту» Сибирского приказа, ставшему первым сибирским губернатором, князю Матвею Петровичу Гагарину оставалось только сформировать губернскую канцелярию (к ней перешли полномочия приказа), назначить комендантов (они заменили воевод) и ввести институт фискалов. Сибирский приказ, как и другие приказы, потерял значение центрального государственного учреждения. Он превратился в Московскую канцелярию Сибирской губернии, а все его функции по управлению Сибирью перешли к сибирскому губернатору. Московская канцелярия Сибирской губернии ведала пушниной и китайскими товарами, присылаемыми из Сибири, и занималась их реализацией, а также выполняла поручения сибирского губернатора.

Первый сибирский губернатор был довольно примечательной фигурой в окружении Петра. Еще в 90-х гг. XVII века, будучи на воеводстве в Нерчинске, Гагарин оказался замешан во взяточничестве и казнокрадстве, за что угодил под следствие, однако сумел вывернуться, отделавшись штрафом. Поддерживая реформаторские замыслы царя, вошел к нему в доверие, став с 1707 г. московским обер-комендантом. На этом посту он осуществлял командование гарнизонами Московской губернии, а также комплектовал новые армейские полки перед отправкой их на театр военных действий против шведов, распоряжаясь стекавшимися со всей России потоками людей и оружия. Фактически он стал начальником тыла русской армии как раз в годы побед под Лесной и Полтавой, так что внес свой немалый вклад в успехи петровского оружия. Наконец, в 1711 г. он был назначен сибирским губернатором, и вскоре отбыл к месту своего нового назначения.

Основными функциями губернаторов в условиях продолжавшейся войны были, конечно же, сбор налогов и поставки рекрутов. Впрочем, у Петра было достаточно цельное представление о том, как должно выглядеть местное управление. В подчинении у губернатора предусматривались четыре важные должности: обер-комендант (командующий военными силами), обер-комиссар (ведавший денежными сборами), обер-провиант (занимавшийся поставками продовольствия) и ландрихтер (отвечавший за судебные дела). Но выстроить эту структуру на практике оказалось невозможно. Единственное, что удалось сде-

лать – это заменить комендантами воевод. Обер-коменданты призваны были заполнить пустоту, образовавшуюся между новыми огромными губерниями и прежними мелкими уездами: к крупному городу, управлявшемуся комендантом, приписывались соседние.

Смысл реформы состоял в том, чтобы перенести центр тяжести в управлении на места. При огромных расстояниях в России и средствах сообщения того времени невозможно было оперативно управлять столь огромной территорией непосредственно из центра, как это пытались делать в предшествующий период. Необходима была разумная децентрализация власти, однако на первом этапе реформа не удалась.

Первая областная реформа затронула и таможенное управление Сибири. С именем губернатора М.П. Гагарина связан новый поворот таможенной политики в сторону усиления пошлинного обложения торговли. Таможенные чиновники в Сибири, на протяжении предыдущего столетия настойчиво добивавшиеся независимости от воевод, в начале XVIII в. снова были поставлены под опеку местной администрации. С введением губернского деления таможенные головы стали именоваться таможенными надзирателями. Назначались они губернатором (в губернии) или комендантами (в уездах) и были им подотчетны. Прочие сотрудники таможни (подьячие, целовальники, сторожа) теперь именовались канцелярскими, ларечными и другими «таможенными служителями».

С целью увеличения дохода в казну от сибирской торговли М.П. Гагарин в 1713 г. пересмотрел таможенный устав 1698 г., считая, что он создал льготные условия для торговых людей, особенно для тех, кто торговал внутри Сибири; Гагарин отменил его и ввел новый устав 1713 г. По этому уставу в Сибири опять вводились дополнительные сборы. Возвращаясь к жестким нормам таможенного обложения, авторы устава провозглашали: «А естли приезжим купецким людем то пошлинное взятъе будет в тягость и им в том неволи нет, сильно их не прежде ни ныне никто не посылал для того промыслу; кому тягостно тот не будет ездить».

Сбор пошлин по новым таможенным правилам 1713 г. не пережил своего основного автора М.П. Гагарина, казненного за злоупотребление властью в 1721 г. В 1722 г. сибирский губернатор Алексей Михайлович Черкасский требовал от таможенных властей и воевод неукоснительного соблюдения таможенных правил, установленных статьями 1698 г. В дальнейшем устав 1698 г. действовал в Сибири с незначительными изменениями вплоть до отмены в 1753 г. внутренних таможен.

Назначая губернаторами крупных государственных деятелей, Петр I хотел, чтобы эти люди на месте от имени царя могли оперативно принимать решения. Однако этот шаг имел и отрицательные последствия – эти люди по большей части были обременены многочисленными обязанностями (например, Меншиков и Апраксин – президенты «первейших» коллегий, сенаторы) и практически не могли непрерывно находиться в своих губерниях, а правившие вместо них вице-губернаторы не имели таких полномочий и доверия царя. В последующем административно-территориальное деление и губернское управление совершен-

ствовалось. В 1713 г. в областное управление было введено коллегиальное начало: при губернаторах учреждены коллегии ландратов (советников от дворян от 8 до 12 человек на губернию), избираемых местным дворянством.

Однако гораздо важнее были изменения не внешние, а внутренние. Дело в том, что Петр вознамерился принципиально изменить характер отправления государственной службы в стране, для чего уже с 1711 г. для чиновников вводится утвержденная форма присяги "на верность государственной службы". Затем, в 1715 г., именным указом было определено жалование чиновникам за должность, вводившееся вместо прежнего окладного жалования. Традиция же "кормления от дел", столь характерная для XVII в., отныне квалифицировалась как взяточничество. Видимо, законодатель рассчитывал, что установленный гарантированный доход станет удерживать государственных служащих от должностных преступлений, тем более, что жалование было установлено немалое: так, губернатор получал 1200 руб. в год.

Серьезное влияние на дела государственного управления оказало учреждение института фискалов. Петр I своими указами от 2 и 5 марта 1711 г. создал фискалат (от лат. *fiscus* – государственная казна) как особую отрасль сенатского управления («учинить фискалов во всяких делах»). Глава фискалов – обер-фискал – назначался царём, приносил ему присягу и состоял при Сенате. Указ от 17 марта 1714 г. наметил компетенцию фискалов: проводить про все, что «ко вреду государственному интересу быть может»; докладывать «о злом умысле против персоны его величества или измене, о возмущении или бунте», «не вкрадываются ли в государство шпионы», а также борьба со взяточничеством и казнокрадством. Сеть фискалов расширялась и постепенно выделились два принципа формирования фискальства: территориальный и ведомственный. Предписывалось в каждой губернии «быть по 4 человека, в том числе провинциал-фискалам из каких чинов достойно, также и из купечества». Провинциал-фискал наблюдал за городскими фискалами и один раз в год «учинял» контроль за ними. Это была целая армия официальных лиц, тайно выявлявших все преступления, наносившие ущерб государству. Жалования они не получали, в награду за труды им полагалась часть конфискованного имущества провинившихся. В духовном ведомстве во главе организации фискалов стоял протоинквизитор, в епархиях – провинциал-фискалы, в монастырях – инквизиторы. Со временем предполагалось ввести фискальство во всех ведомствах. После учреждения Юстиц-коллегии фискальские дела перешли в ее ведение и попадали под контроль Сената, а с учреждением должности генерал-прокурора фискалы стали подчиняться ему. В 1723 г. был назначен генерал-фискал, который был высшим органом для фискалов. В соответствии с указами (1724 и 1725 гг.) он имел право требовать к себе любое дело. Его помощником был обер-фискал.

Надежды, возлагаемые Петром I на фискалов, оправдались не полностью. Кроме того, оставался без постоянного контроля высший государственный орган – Правительствующий Сенат. Император понимал, что нужно создать новое учреждение, стоящее как бы над Сенатом и над всеми другими государственными учреждениями. Таким органом стала прокуратура. Первым законодательным



актом о прокуратуре был указ от 12 января 1722 г.: «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору...». А указом от 18 января 1722г. учреждены прокуроры в провинциях и надворных судах.

Если фискалы находились частично в ведении Сената, то генерал-прокурор и обер-прокуроры отчитывались только перед императором. Прокурорский надзор распространялся даже на Сенат. Прокурор коллегии должен был присутствовать на заседаниях коллегий, осуществлял надзор за работой учреждения, контролировал финансы, рассматривал донесения фискалов, проверял протоколы и другую документацию коллегии. Дополняла систему надзирающих и контролирующих государственных органов Тайная канцелярия, в обязанность которой входил надзор за работой всех учреждений, в том числе Сената, Синода, фискалов и прокуроров.

Таким образом, Петр думал поставить под контроль верховной власти деятельность чиновников на всех уровнях сильно разросшегося аппарата управления, однако нельзя сказать, чтобы это ему удалось. Фискалов повсеместно не любили, и сибирский провинциал-фискал И.И. Уваров жаловался губернатору Гагарину, что "коменданты чинят фискалам тесноту". А впоследствии выяснилось, что и сами фискалы не прочь пойти на должностные преступления. Так что произошедшая при Петре бюрократизация управления Сибирью привела в итоге лишь к формированию огромной преступной организации из местных чиновников во главе с самим губернатором. Разоблачение ее стало одним из самых громких эпизодов сибирской истории XVIII столетия.

"Могильщиком" сибирского губернатора князя М.П. Гагарина стал знаменитый обер-фискал А.Я. Нестеров. Еще в 1714 г. он доносил Сенату и лично Петру о незаконных махинациях губернатора и его подручных в торговле с Китаем, от чего они получают "превеликое богатство", а казна несет убытки. Поскольку китайская торговля относилась к разряду государственных монополий и очень занимала самого царя, тот серьезно отнесся к этому делу и повелел провести расследование. Поручили его лейб-гвардии капитану князю А.Л. Долгорукову, однако тот, съездив в Сибирь и получив огромные взятки с обвиняемых, снял с губернатора предъявленные обвинения. Нестеров, впрочем, не успокоился, и в 1717 г. представил царю новый донос, в котором обращал его внимание на стремительный рост недоплат из Сибирской губернии в государственный бюджет (за несколько лет набежало почти полмиллиона рублей!) и подкреплял свои обвинения по торговым делам с Китаем показаниями купцов Евреиновых – доверенных лиц губернатора в этих махинациях. Петр решил организовать новое следствие, поручив его специальной "розыскной канцелярии" лейб-гвардии майора И.И. Дмитриева-Мамонова. Майор сразу взялся за дело, добившись от сенаторов указа о немедленном вызове сибирского губернатора в Петербург, а в Сибирь отправил нескольких своих подчиненных для проведения массовых арестов. В этом им должен был помочь назначенный вместо Гагарина губернатором князь А.М. Черкасский. В результате деятельности майора И.М. Лихарева в Тобольске, капрала М. Пущина в Иркутске, сержанта И. Чеботарева в Енисейске

была восстановлена полная картина преступлений сибирской верхушки, оказавшаяся поистине впечатляющей.

Источником фантастической наживы стала для губернатора Гагарина торговля с Китаем. В составе казенных караванов он посылал туда своих людей с товарами для частной торговли, грабил купцов и целовальников, брал громадные взятки деньгами и золотом за дозволение торговым людям посылать в Китай свои товары. Пользовались его услугами даже высшие сановники империи, втайне от Петра отдавая свои товары в "китайский торг". Генерал-кригс-комиссар империи князь Я.Ф. Долгоруков (глава ведомства снабжения армии) в 1716 г. переслал в Сибирь 50 тыс. руб. казенных денег, из которых половину суммы отправили в Китай, а другую он положил себе в карман, рассчитывая вернуть после возвращения купеческого каравана. Петр хотел провести по этому делу следствие и суд, но потом решил оставить его без внимания. Расцвело в окружении М.П. Гагарина и казнокрадство, механизм которого показал в своем доношении следователям подъячий губернской канцелярии С. Неелов. По приказам губернатора он выдавал деньги в расход и записывал в книги "разных чинов людям за золото, и товары, и другие вещи... а того де золота и товаров он у тех людей не принимал и в приход не записывал". Случаев подобного рода он мог насчитать десятки.

Преступное казнокрадство соединялось с "народным разорением" при передаче казенных статей доходов на откуп купцам. За право держать откупа губернатор опять-таки требовал с купцов взятки, исчислявшиеся тысячами рублей: те, в свою очередь, стремились компенсировать свои убытки за счет населения, а посадские и крестьянские миры, дабы избавиться от тягостного разорения, обогащали взятками ближайшее окружение губернатора, подавая ему через этих людей просьбы о сокращении повинностей. Все это было зафиксировано в "сказках", подававшихся крестьянами и посадскими гвардейским солдатам, объезжавшим сибирские города и слободы для сбора сведений о преступлениях местной администрации. Под стать губернатору были и другие чиновники. Следователи находили у них десятки икон в золотых и серебряных окладах с драгоценными камнями, огромные запасы пушнины и китайских тканей, богатые одежды и т. д. Член комиссии Максим Пущин, проводя сыск в Удинске, в частности, выяснил, что право повышать служилых людей в чинах сибирская администрация широко использовала для личной наживы. При этом действовало неписанное правило, по которому служилый человек при продвижении по службе обязан был давать взятку в размере годового денежного оклада коменданту, воеводе или губернатору, оформлявшему его документы. Такие показания дало абсолютное большинство допрошенных сыщиком людей.

Когда в 1721 г. завершилось следствие, князю М.П. Гагарину сенаторы единогласно вынесли судебный вердикт: смертная казнь через повешение. Петр утвердил их приговор, лично пометив на документе: "Учинить по сему". Другие отделались разжалованием и конфискацией имущества, тюремным заключением или ссылкой. Поняв, к чему приводит бесконтрольная передача власти над столь обширной территорией в руки лишь одного или нескольких лиц, Петр при

проведении второй губернской реформы в последние годы жизни попытался выстроить трехступенчатую систему местного управления со строгой централизацией. Сибирская губерния была разделена на три провинции (Тобольскую, Енисейскую и Иркутскую) во главе с вице-губернаторами, которые, в свою очередь, состояли из дистриктов под управлением земских комиссаров.

Положение могли бы изменить созданные тогда же, еще при Петре, органы городского самоуправления. Началом реформы городского управления можно считать 1699 год, когда Петр I, желая предоставить городскому сословию полное самоуправление по европейскому типу, приказал учредить Бурмистерскую палату (Ратушу) с подведомственными земскими избами. В губернских городах были созданы магистраты, в уездных – ратуши. В их ведении находилась торгово-промышленное население городов по части сбора податей, повинностей и пошлин. Тем самым посадское население было временно выведено из ведения воевод (губернская реформа 1708-1710 гг. вновь подчинила земские избы губернаторам и воеводам). Целью реформы являлось улучшение условий развития торговли и промышленности. Создание Ратуши способствовало обособлению городского управления от органов местной администрации, в городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты. В 1720 г. в Санкт-Петербурге был учрежден Главный магистрат, которому было поручено «ведать все городское сословие в России». По регламенту Главного магистрата, учрежденному в 1721 г., городское сословие стало делиться на регулярных граждан и «подлых» людей. Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две гильдии: первая гильдия – банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера; вторая гильдия – ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения («обретающиеся в наймах, в черных работах и тем подобные») выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении. По европейскому образцу создавались цеховые организации, в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление на гильдии оказалась чистой формальностью, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения.

Кроме магистратов и ратуш, посадские миры ежегодно выбирали земских старост. Земские старосты имели право созывать мирской сход и были ответственными исполнителями его постановлений.

Выборы в магистраты бурмистров и ратманов были возложены на губернатора. Иногда принцип выборности нарушался и назначение проводилось царскими или сенатскими указами. В обязанности магистратов входили вопросы полицейской службы, благоустройство городов, продажа отписного имущества,



окладные и неокладные сборы, обеспечение мануфактур компанейщиками, учреждение полиции, контроль за правосудием. В сибирских городах, как и по всей стране, жители имели право избирать бургомистров и ратманов в состав магистратов и ратуш, ведавших сбором налогов и пошлин, выполнением повинностей, хозяйственными и полицейскими делами, выдачей паспортов и благоустройством городов. Этим предполагалось привлечь к делам местного самоуправления верхушку городского населения и купечество: первым президентом Тобольского магистрата стал в 1722 г. купец Я.Н. Маслов. Однако беда была в том, что все эти органы, формально независимые, фактически (как и судебные власти) находились под полным контролем бюрократической администрации. Губернаторы даже имели право аннулировать результаты городских выборов, а кроме того, активно вмешивались в текущую деятельность магистратов и ратуш. Поэтому не случайно многие историки называют городскую реформу Петра крупнейшей неудачей преобразователя. Положенный в ее основу теоретический принцип разделения властей на практике оказался абсолютно невыполнимым. Сибирские чиновники вовсе не собирались отказываться от того совершенно бесконтрольного положения, которое явилось результатом ликвидации полномочий мирских организаций крестьянского и городского населения, не вписывавшихся в структуру "регулярного государства" Петра. Поэтому первую половину XVIII в. справедливо можно назвать временем расцвета поголовного взяточничества, грабежа и казнокрадства в Сибири.

В 1718–1724 гг. была проведена реформа Сената, созданы центральные органы управления — коллегии, Россия разделена на 50 новых провинций. Губернии хотя и сохранились, но были сокращены по территории, а губернатор по делам гражданского управления уравнен в своей компетенции с провинциальным воеводой. Образование коллегий и вторая областная реформа сблизили местное управление Сибири с общерусским. Первоначально (в 1719 году) Сибирь была разделена на три провинции: две приуральские (Вятская, Соликамская) и одну собственно сибирскую (Тобольскую). Затем из тобольской провинции выделились ещё две — Енисейская и Иркутская. Реформа в Сибири началась с назначения в 1719 г. губернатором князя А.М. Черкасского. Как и во всей России, наряду с административными органами общей компетенции, возглавлявшимися губернаторами и воеводами, были введены специализированные — камерир (заведующий сборами податей и казенными имуществами), рентмейстер (казначей), провиантмейстер (заведующий натуральными сборами). На уровне губернии было создано два надворных суда — Тобольский и Енисейский. Территория Сибирской губернии, Енисейской и Иркутской провинций, была разделена на уезды и дистрикты. Во главе уездов находились воеводы и управители, дистриктов — земские комиссары. На территории уездов и дистриктов была создана низшая инстанция государственных судов — «городовые» («земские») суды, замененные в 1722 г. судебными комиссарами.

В управление ясачным населением Сибири ни первая, ни вторая реформы не внесли ничего принципиально нового. Сохранив и использовав в Сибири ясачное обложение, царская администрация использовала и традиционные

формы внутреннего управления коренных народов, стремясь при этом опереться на родоплеменную знать путем освобождения от ясака и оставления за ней всех старых привилегий. Так, кучумовские «мурзы и мурзичи» в большинстве своем были приняты на царскую службу и составили особую группу «служилых юртовских татар». Учитывалось и управлялось ясачное население по волостям, которые назывались по имени своего князька, родового старшины, «лучшего человека» или по географическому наименованию места жительства. Во внутреннее устройство ясачных волостей царские власти не вмешивались, и их управление строилось на основе обычного права. Суд по мелким исковым и другим делам до 2 руб. вершила родовая знать. Судебные дела об исках от 2 до 10 руб. (с конца XVII в. — до 5 руб.) решал приказчик совместно с представителями ясачных людей. Более крупные дела, а также криминальные (убийства, бунт, «измена») и «смесные» дела русских и ясачных людей судил сам воевода. При этом с ясачных людей, в отличие от русских, предписывалось не брать судные пошлины. Политику опоры на «лучших ясачных людей» правительство настойчиво проводило и в XVIII в., постепенно расширяя их привилегии в сравнении с рядовыми массами ясачных людей.

Развитие металлургической промышленности на Урале привело к созданию специализированных органов горнозаводского управления. В 1721 г. В.Н.Татищев сформировал Сибирское высшее горное начальство. В марте 1722 г. Татищев был смещен генерал-майором артиллерии В.И. Генниным. В связи со строительством завода на р. Исеть (будущего Екатеринбурга) туда в 1723 г. был перенесен Сибирский обер-бергamt (так стало именоваться высшее горное начальство). В его ведение были переданы Казанский, Нерчинский и Пермский бергамты и входившие в них заводские конторы. Именно в эти годы началось формирование Уральского и Алтайского горных округов с особым административным устройством.

Создание Сената не могло завершить реформы управления, так как отсутствовало промежуточное звено между Сенатом и губерниями, продолжали действовать многие приказы. В 1717-1722 гг. на смену 44 приказам конца XVII в. пришли коллегии. В отличие от приказов, коллегиальная система предусматривала систематическое разделение администрации на определенное количество ведомств, что само по себе создавало более высокий уровень централизации.

В Компетенцию Коллегии иностранных дел, заменившей собой Посольскую канцелярию, входило ведать «всякими иностранными и посольскими делами», координировать деятельность дипломатических агентов, заведовать сношениями и переговорами с иностранными послами, осуществлять дипломатическую переписку. Камер-коллегия осуществляла высший надзор за всеми видами сборов (таможенные пошлины, питейные сборы), наблюдала за хлебопашеством, собирала данные о рынке и ценах, контролировала соляные промыслы и монетное дело. Камер-коллегия имела своих представителей в губерниях. Юстиц-коллегия осуществляла судебные функции по уголовным преступлениям, гражданским и фискальным делам, возглавляла разветвленную судебную систему, состоявшую из провинциальных нижних и городских судов, а также надворных

судов. Действовала как суд первой инстанции по спорным делам. Ее решения могли быть обжалованы в Сенате. Ревизион-коллегии предписывалось осуществлять финансовый контроль за использованием государственных средств центральными и местными органами. Ежегодно все коллегии и канцелярии присылали в коллегию счетные выписки по составленным ими приходным и расходным книгам, и в случае несходства Ревизион-коллегия судила и наказывала чиновников за преступления по доходам и счетам. В 1722 г. функции коллегии были переданы Сенату.

На Воинскую коллегию возлагалось управление «всеми воинскими делами»: комплектование регулярной армии, управление делами казачества, устройство госпиталей, обеспечение армии. В ведении Адмиралтейской коллегии был «флот со всеми морскими воинскими служителями, к тому принадлежащими морскими делами и управлениями». Коммерц-коллегия содействовала развитию всех отраслей торговли, особенно внешней. Коллегия осуществляла таможенный надзор, составляла таможенные уставы и тарифы, наблюдала за правильностью мер и весов, занималась постройкой и снаряжением купеческих судов, выполняла судебные функции. Штатс-контор-коллегия осуществляла контроль за государственными расходами, составляла государственный штат (штат императора, штаты всех коллегий, губерний, провинций). Она имела свои провинциальные органы – рентереи, которые являлись местными казначействами. В круг обязанностей Берг-коллегии входили вопросы металлургической промышленности, управление монетными и денежными дворами, закупка золота и серебра за границей, судебные функции в пределах ее компетенции. Была создана сеть местных органов. Берг-коллегия была объединена с другой – Мануфактур-коллегией «по сходству их дел и обязанностей» и как одно учреждение просуществовало до 1722 г.

Мануфактур-коллегия занималась вопросами всей промышленности, исключая горнодобывающую, и управляла мануфактурами Московской губернии, центральной и северо-восточной части Поволжья и Сибири. Коллегия давала разрешение на открытие мануфактур, обеспечивала выполнение государственных заказов, предоставляла различные льготы промышленникам. Ещё в ее компетенцию входило: ссылка осужденных по уголовным делам на мануфактуры, контроль технологии производства, снабжение заводов материалами. В отличие от других коллегий она не имела своих органов в провинциях и губерниях. В 1721 году была образована Вотчинная коллегия, которая была призвана разрешать земельные споры и тяжбы, оформляла новые пожалования земель, рассматривала жалобы на спорные решения по поместным и вотчинным делам.

Также в 1721 году была образована Духовная коллегия, преобразованная затем в 1722 г. в Святейший правительствующий синод, который уравнивался в правах с Сенатом и подчинялся непосредственно царю. Синод был главным центральным учреждением по церковным вопросам. Он назначал епископов, осуществлял финансовый контроль, ведал своими вотчинами и отправлял судебные функции в отношении таких преступлений, как ересь, богохульство, раскол и т.д. Особо важные решения принимались общим собранием - конферен-

цией. Малороссийская коллегия была образована указом от 27 апреля 1722 г. с целью «Ограждать малороссийский народ» от «неправедных судов» и «утеснений» налогами на территории Украины. Она осуществляла судебную власть, ведала сборами податей на Украине.

Всего к концу первой четверти XVIII в. существовало 13 коллегий, которые стали центральными государственными учреждениями, формируемыми по функциональному принципу. Кроме того, существовали и другие центральные учреждения (например, образованная в 1718 г. Тайная канцелярия, ведавшая сыском и преследованиями по политическим преступлениям, Главный магистрат, образованный в 1720 г. и управлявший городским сословием, Медицинская канцелярия). В отличие от приказов, действовавших на основании обычая и прецедента, коллегии должны были руководствоваться четкими правовыми нормами и должностными инструкциями. Наиболее общим законодательным актом в этой области был Генеральный регламент (1720), представлявший собой устав деятельности государственных коллегий, канцелярий и контор и определявший состав их членов, компетенцию, функции, порядок деятельности.

Совершенствование системы государственного управления и суда Российской империи XVIII–XIX вв. происходило путем реформ не только системы органов государственной власти, но и государственной службы. Основным направлением развития государственной службы были повышение профессионализма чиновников на основе образовательного ценза и требования наличия административного опыта. Вводилась жесткая служебная дисциплина, имевшая целью укрепление законности действий должностных лиц.

В годы реформ Петра I произошел переход от «государевой» службы к государственной. Основой этого преобразования стали замена принципа «породы» (родовитости) принципом «заслуги» и «выслуги» при повышении по службе, введении жалования за должность и присяги «на верность государственной службе». В наиболее законченной форме принцип «заслуги» и «выслуги» был закреплен в «Табели о рангах» 1722 г. Все чиновничество и высший слой канцелярских служащих были разделены на 14 иерархически связанных между собой классов. Принцип служебной выслуги позволял неродовитому человеку сделать государственную карьеру и выслужить дворянство. Всякий получивший чин 8-го класса становился потомственным дворянином. Чины с 14-го по 9-й тоже давали дворянство, но только личное.

Принятие «Табели о рангах» свидетельствовало о том, что бюрократическое начало в формировании государственного аппарата, несомненно, победило начало аристократическое. Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Признаком бюрократии как системы управления являются вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными предписаниями закона, регламента, инструкции. Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализация, нормативность, отрицательными – его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.



Наименования должностей и званий были, как правило, немецкого происхождения. Однако такого дробного деления государственной службы законодательные акты западноевропейских стран не знали.

В результате реформ государственного управления образовалась огромная армия чиновников. И чем больше и многочисленней был этот аппарат, тем в большей мере он был подвержен болезни, которая свойственна любой бюрократии – коррупции (взяточничеству и казнокрадству), которая особенно разрастается в условиях бесконтрольности и безнаказанности.

Вторая областная реформа проводилась на основе тех преобразований, которые уже были сделаны. В 1718 г. Сенат установил штаты и номенклатуру должностей для губернских учреждений, а в мае 1719 г. было дано четкое расписание губерний, провинций и городов по губерниям и провинциям. С этого периода деление на провинции вводится на территории всей страны. Провинция становится основной единицей областного управления. Губернии делились на провинции, сначала на 45, а потом на 50. В пограничные провинции назначаются также губернаторы, а во внутренние – воеводы. И хотя губернии продолжали существовать, но за губернаторами остается командование войсками, общий надзор за управлением, а основной единицей местного управления становится провинция. В каждой из них создается аппарат управления и назначаются чиновники, отвечавшие за сбор налогов, набор рекрутов и т.д.

Провинциальные воеводы подчинялись губернаторам только по военным делам, в остальном они были независимы от губернаторов. Воеводы занимались розыском беглых крестьян и солдат, строительством крепостей, сбором доходов с казенных заводов, заботились о внешней безопасности провинций, а с 1722 г. осуществляли судебные функции. Воеводы и администрация провинций назначались Сенатом и подчинялись непосредственно коллегиям. Четыре коллегии (Камер, Штатс-контор, Юстиц и Вотчинная) располагали на местах собственным аппаратом из камеристов, комендантов и казначеев. Провинции в свою очередь были разделены на дистрикты, управлявшиеся земскими комиссарами. Таким образом, на местах была создана трехзвенная система: губерния, провинция, дистрикт.

Постепенно количество губерний росло как за счет присоединения к России новых земель, так и за счет разукрупнения чрезмерно больших губерний. В результате к моменту проведения новой губернской реформы Екатериной II в 1775 г. в империи насчитывалось уже 23 губернии, а к концу века их число достигло полусотни. Рост числа губерний, и, следовательно, уменьшение их территорий привели к упразднению в принципе провинций, созданных в начале века, ставших излишним промежуточным звеном. Правда, в некоторых губерниях провинции сохранились.

Петром I была радикально изменена и система военного управления. Вместо многочисленных приказов (Разрядный приказ, Приказ военных дел, Приказ генерал-комиссара, Приказ артиллерии и др.), между которыми ранее было раздроблено военное управление, Петр I для руководства соответственно арми-

ей и военно-морским флотом учредил Военную и Адмиралтейскую коллегии, строго централизовав тем самым военное управление.

Судебная реформа явилась составным элементом реформы центральных и местных органов государственного аппарата. Судебную реформу Петр I начал проводить в 1719 г., после учреждения Юстиц-коллегии, надворных судов в губерниях и нижних судов в провинциях. Смысл реформы состоял в отделении суда от администрации, чтобы дать правовые гарантии купцам и промышленникам от притеснений дворянской администрации. Однако идея отделения суда от администрации и вообще идея разделения властей, заимствованная с Запада, не соответствовала российским условиям начала XVIII в.

Важнейшим итогом Петровских преобразований являлась европеизация страны. Под европеизацией следует понимать не только и не столько обрезание бород и укорачивание национального платья, а обширный комплекс мер, нацеленных на повышение культурного уровня населения, на его цивилизованное поведение в обществе, на внедрение современных форм промышленного производства и т.д. и т.п. В емкое понятие европеизации может быть вложено и создание современного административного аппарата, замена обветшалой и хаотичной приказной системы коллегиями, каждая из которых ведала точно очерченными функциями. Вместо архаичной Боярской думы, комплектовавшейся из родовитых людей, был учрежден Сенат: критерием для сенатора являлось не знатное происхождение, а способности, личные качества.

С появлением новых учреждений началось формирование в России бюрократии, связанное с появлением уставов, наставлений, инструкций, определяющих унифицированные для всей страны функции каждого учреждения и персонала, его обслуживающего. Создание бюрократии отнюдь не является абсолютным злом – без бюрократии не может существовать ни одно цивилизованное государство. Создание и функционирование Сената явилось следующим уровнем бюрократизации высшего управления. Постоянный состав сенаторов, элементы коллегиальности, личная присяга, программа работы на длительный период, строгая иерархичность управления — все это свидетельствовало о возрастании значения бюрократических принципов, без которых Петр не мыслил ни эффективного управления, ни самодержавия как политического режима личной власти.

В Сибири процесс бюрократизации местного управления имел ряд существенных особенностей. Пользуясь удалённостью от Центра и фактической бесконтрольностью, сибирский губернатор сосредоточил в своих руках всю полноту власти, что привело к заметному перераспределению полномочий между местными органами. Воеводы и коменданты, по сути, превращались в низовое звено огромной бюрократической машины, нацеленной на выколачивание налогов из подведомственного населения без учёта его интересов. В то же время в Сибири правительству не удалось создать органы специализированного военного и финансового управления на уровне уездов, что сохранило универсальный характер власти сибирских «управителей». Даже при создании провинции – новой административно-территориальной единицы, напрямую подчинённой Сенату и кол-

легиям и по большинству вопросов независимой от власти губернатора, в Сибири сохранялся полный контроль губернатора над провинциями.

Петр знал об изъянах бюрократии и пытался преодолеть их доступными ему средствами: вместо общественного контроля он ввел практически бюрократический принцип надзора за деятельностью должностных лиц, поручив осуществлять его отдельным персонам – фискалам. Систему контроля венчал созданный царем институт прокуратуры: чиновник контролировал деятельность другого чиновника. Однако следует признать, что система контроля Петра Великого оказалась малоэффективной, а пороки бюрократии – неуязвимыми. Оказалась неудачной и предпринятая Петром I попытка отделить суд от административных органов.

Петр I прилагал огромные усилия к налаживанию эффективной работы созданных им учреждений и основное внимание уделял разработке многочисленных регламентационных документов, которые должны были обеспечить эффективность работы аппарата. Обобщив опыт Швеции с учетом некоторых специфических сторон русской действительности, он создал не имеющий в тогдашней Европе аналогов так называемый Генеральный Регламент 1719-1724 гг., содержащий самые общие принципы работы аппарата. Он же создал образец регламента центрального учреждения — Адмиралтейскую коллегия. Даже названия некоторых организаций оставались шведскими, что с трудом воспринималось русским населением.

Таким образом, новая система центральных учреждений была создана вместе с системой высших органов власти и местного управления. Особенно важной была реформа Сената, занявшего ключевое положение в государственной системе Петра. На Сенат возлагались судебные, административные и законосовещательные функции. Он же ведал коллегиями и губерниями, назначением и утверждением чиновников. Неофициальным главой Сената, состоящего из первых сановников, был генерал-прокурор, наделенный особыми полномочиями и подчиненный только монарху. Создание должности генерал-прокурора положило основание целому институту прокуратуры, образцом для которого послужил административный опыт Франции.

Характеризуя Петра I и осуществляемые им реформы, важно отметить следующее. Для мировоззрения Петра было характерно отношение к государственному учреждению как к воинскому подразделению, к регламенту — как к уставу, а к любому служащему — как к солдату или офицеру. И дело не в особой воинственности Петра, который из 36 лет царствования (1689-1725) провоевал 28 лет. Петр был убежден, что именно армия — наиболее совершенная общественная структура, что она — достойная модель всего общества. Воинские законы, построенные на проверенных опытом сражений принципах, по мнению Петра, с убедительностью показывали преимущества военной модели. Воинская дисциплина — это тот рычаг, с помощью которого, по мнению Петра, можно было воспитать в людях порядок, трудолюбие, сознательность, христианскую нравственность.

Внедрение в гражданскую сферу военных принципов проявлялось и в распространении на систему государственных учреждений военного законодательства, а также в придании законам, определяющим работу учреждений, значения и силы воинских уставов. В 1716 г. основной военный закон — Воинский устав, по прямому указу Петра I был принят как основополагающий законодательный акт, обязательный в учреждениях всех уровней. Поскольку не все нормы военного законодательства были применимы в гражданской сфере, то использовались специально составленные выборки из воинских законов. Распространение воинского права на гражданскую сферу вело к применению в отношении гражданских служащих тех же мер наказания, которым подлежали военные преступления против присяги. Ни до, ни после Петра в истории России не было издано такого огромного количества указов, обещавших смертную казнь за преступления по должности.

Выпестованная Петром I регулярная армия во всем разнообразии ее институтов и однообразии принципов заняла большое место в жизни русского общества, став его важнейшим элементом. По образному выражению В.В. Ляпина, специалиста по истории русской армии в России XVIII-XIX вв., не армия была при государстве, а наоборот, государство при армии. Не случайно XVIII в. стал "веком дворцовых переворотов" во многом из-за гипертрофированного значения военного элемента, прежде всего гвардии, в общественной жизни империи. Грубая военная сила гвардии, ее корпоративный дух часто использовались политическими авантюристами для захвата власти.

Осуществленные Петром I реформы имели большое значение для исторической судьбы России. Созданные им институты власти просуществовали сотни лет. К примеру, Сенат действовал с 1711 г. по декабрь 1917 г., т.е. 206 лет, синодальное устройство православной церкви оставалось неизменным с 1721 по 1918 г. Столь же долгая судьба была уготована и многим другим реформам Петра Великого. В истории России немного таких или других институтов государственной власти, созданных когда-либо до Петра I или после него, которые просуществовали бы так долго и оказали бы столь сильное воздействие на все стороны общественной жизни.

Ранняя форма абсолютизма, сложившаяся во второй половине XVII в. с Боярской думой и боярской аристократией, оказалась недостаточно приспособленной к решению внутривнутриполитических и, особенно внешнеполитических, задач. И только дворянская империя, сформировавшаяся в результате реформ Петра I, с ее крайним авторитаризмом, предельной централизацией, мощными силовыми структурами в виде регулярной армии и регулярной полиции, мощной идеологической системой в виде Церкви, подчиненной государству, эффективной системой контроля за деятельностью государственного аппарата (генерал-прокурор и прокуроры на местах, институт фискалов, «всевидящее око» — тайная канцелярия), оказалась способной успешно решить стоявшие перед страной проблемы. Именно такая политическая форма организации, как дворянская империя с ее тотальным контролем не только за материальными ресурсами страны, но и за личностью подданных, вплоть до их поведения в частной



жизни, смогла мобилизовать все материальные и духовные ресурсы страны на решение основной задачи – реконструкции экономики и даже самого уклада жизни – создание в сжатые сроки военно-промышленного комплекса как основы военной мощи, регулярной армии и флота, развитие науки и образования. Реформы Петра I преобразили Россию, превратили ее в великую европейскую державу.

Коренное преобразование административно-территориального устройства России, произведенное в XVIII в., стало важным явлением в развитии формы государственного единства. В отличие от XVII в. с его дробным управлением, когда уезды, отдельные города, а иной раз волости и отдельные слободы непосредственно подчинялись центру, а уезды по территории и населению отличались друг от друга, петровская реформа установила более четкое административно-территориальное деление. Сибирь получила в целом единообразное с другими частями Российской империи местное управление при сохранении специфики управления ясачным населением и некоторых особенностей таможенной политики.

До некоторой степени Россия даже обогнала развитые европейские державы, как, например, Францию, где новое административное деление было введено лишь после буржуазной революции. Особенность реформ Петра состояла в их обширности, в охвате своим влиянием всех сторон жизни каждого подданного и государства в целом: они внесли новшества в экономику страны, в социальную структуру общества, во внешнюю политику, в культурную жизнь, в быт населения, в систему управления государством, в строительство вооруженных сил. Эта широта новшеств позволила некоторым историкам, публицистам и журналистам назвать Петровские преобразования революцией. М.П. Погодин, например, так и писал: «...первый император России был и первым ее революционером...».

Результат реформаторских начинаний Петра состоял в превращении мало кому известной Московии в Российскую империю. Становление Российской империи сопровождалось внедрением многих новшеств, позволивших России занять подобающее ей место среди государств Западной Европы.

Наследники Петра Великого, испуганные радикализмом его преобразований, попытались вернуть «московскую старину». В 1731 г. Сибирский приказ был восстановлен «по прежнему», на местах ликвидированы специализированные судебные и фискальные органы, а вся власть сконцентрирована в руках губернаторов и воевод.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ В 20—60-х ГОДАХ XVIII ВЕКА**

В истории Российской империи период с 1725 по 1762 г., по меткому определению известного историка В.О. Ключевского, назван «эпохой дворцовых переворотов». За 37 лет было три переворота с участием феодальной аристокра-

тии и гвардии. Свергались не только могущественные правители (фавориты), управлявшие страной, но и императоры. Это было сложное время, когда после смерти Петра I в январе 1725 г. началась борьба придворных дворянских группировок за власть. Элитных групп было две: старая родовитая аристократия (Д.М. Голицын, В.Л. и А.Г. Долгорукие, П. Апраксин, Г.И. Головкин) и новое дворянство (А.Д. Меншиков, П.И. Ягужинский, П.А. Толстой и другие «птенцы гнезда Петрова»), выдвинувшееся по службе. С начала 30-х гг. усилилась и третья немецкая группа (Э.И. Бирон, А.И. Остерман, Б.К. Миних).

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

Петр I умер, не оставив завещания. В его записке сказано: «Оставить все...» без указания кому. Поскольку царь не назначил себе преемника, то борьба за власть приобрела особую остроту. К этому времени из 11 детей Петра I и Екатерины в живых остались две дочери — Анна и Елизавета. Но Анна, вступая в брак с герцогом голштинским, отказалась от русского престола за себя и свое потомство. Елизавета не признавалась наследницей престола как незаконнорожденная (до оформления брака Петра с Екатериной).

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

Спор между соперничавшими вельможами решила гвардия, ставшая на сторону Екатерины. Русский престол заняла Екатерина I. Но борьба за власть не только не прекратилась, но и усилилась. Главную роль в государстве стал играть честолюбивый князь А.Д. Меншиков. Началась эпоха дворцовых интриг, перераставших в заговоры, выдвигались фавориты при женском правлении и малолетних государях. Происходила смена властных структур. Дворцовые перевороты становились способом разрешения противоречий между правящей верхушкой и господствующим сословием. За небольшим исключением, почти весь XVIII в. престол занимали женщины-императрицы.

Власть Екатерины I установилась в форме абсолютной монархии. Абсолютизм окончательно оформился в первой четверти XVIII в. Еще при Петре I государь объявлялся самодержавным монархом. Неограниченный характер власти монарха в России во второй четверти этого века продолжал укрепляться. В фео-

дальном обществе все более проявлялись признаки развития капиталистических отношений, что не могло не сказываться на организации управления.

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

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

Положение Екатерины I на троне было шатким. Дворянская аристократия оставалась недовольной. Меншиков, Толстой, Апраксин посоветовали Екатерине учредить специальный орган, который бы возвышался над всеми государственными учреждениями империи. 8 февраля 1726 г. был создан Верховный тайный совет, ставший главным правительственным органом при императрице. В состав этого совета вошли А.Д. Меншиков (фактически глава совета), П.А. Толстой, Г.И. Головкин, Ф. М. Апраксин, А.И. Остерман (немец, начавший службу в России при Петре I), Карл Голштинский — муж дочери Петра I Анны и наиболее видный представитель старой знати Д.М. Голицын. Включением в состав последнего Екатерина I надеялась примирить обе группировки дворян. Но этого не произошло.

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

Сенат, провозгласивший Екатерину I самодержавной императрицей, ею же был подчинен Верховному тайному совету и потерял титул правительствующего, стал называться Высоким. Из ведения Сената были изъяты все дела, которые интересовали Верховный тайный совет. Последний посылал Сенату указы и требо-

вал отчетов (доношения). Совету подчинялись Главная полицеймейстерская канцелярия и Преображенский приказ.

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

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

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

При Петре II вся власть была сосредоточена в руках Верховного тайного совета, в состав которого вошли А.Г. и В.Д. Долгорукие. Они и Голицын были руководителями совета, состав которого изменился. Из вельмож петровского времени в нем остался только Остерман. В совете усилилась партия аристократии. Царь мог не считаться с советом, предписывать ему свою волю, но он часто отсутствовал.

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

Вопрос о преемнике престола решал Верховный тайный совет, который отверг все кандидатуры и остановил свой выбор на вдовствующей герцогине кур-

ляндской Анне Ивановне — дочери брата Петра I, долго жившей в Митаве и не имевшей поддержки в России. Тайно Д.М. Голицын с В.Л. Долгоруким составили и послали в Митаву «кондиции» — условия вступления Анны Иоанновны на престол, которые она подписала. «Кондиции» ограничивали самодержавную власть царицы и ставили ее под контроль Верховного тайного совета.

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

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

«Верховники» приняли проекты, но не намеревались делиться властью с шляхетством. «Затейка» Верховного тайного совета с ограничением власти императрицы была разрушена не Анной, а шляхетством. «Верховники» хотели заменить самодержавие аристократическим правлением, но не имели возможности силой поддержать свои планы. Среди шляхетства было много военных, но они, восстав против олигархии, не имели определенного плана государственного переустройства. Делегация от шляхетства (гвардейские офицеры) обратилась к Анне с настойчивой просьбой принять самодержавие. Государыня отстранила «верховников» от командования гвардией и передала её под начальство своего родственника по матери генерала Салтыкова. Превратив проекты шляхетства во всенародную просьбу, Анна разорвала «кондиции» и вступила на престол как самодержавная императрица. Абсолютная монархия продолжала развиваться по пути сохранения самодержавной власти.

4 марта 1730 г. был упразднен Верховный тайный совет. Произошли изменения в высших органах власти. Сенат продолжал действовать, но права его полностью не были восстановлены. Анна не проявляла способностей и желания управлять страной. Всю работу по управлению взяли на себя опытные администраторы — члены вновь созданного осенью 1731 г. Кабинета министров — канцлер Г.И. Головкин, вице-канцлер А.И. Остерман, князь А.М. Черкасский. Из этих трех лиц и состоял Кабинет, созданный «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел». Вначале Кабинет министров имел только управленческую функцию, но с ноября 1735 г. этот властный орган получил широкие полномочия и законодательные права. Три подписи кабинет-министров

заменяли подпись императрицы. Кабинет министров сковывал действия Сената. Видную роль в управлении играли П.И. Ягужинский и затем сменивший его А.П. Волынский. Фаворит Анны Бирон стал герцогом курляндским и всесильным человеком в Российском государстве. Фаворитизм являлся одним из средств поддержания неограниченной власти слабых императриц.

Царствование Анны Ивановны рассматривается историками (Ключевский, Платонов и др.) как одна из самых мрачных страниц правления за всю историю дома Романовых. В годы бироновщины влияние иностранцев на русский двор стало значительным. На высокие должности государственного управления выдвигались иностранцы, преимущественно немцы.

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

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

По оценке современников, Елизавета имела данные для успешного правления. Некоторые из них считали, что она «образцовая монархиня, в которой соединены были все свойства великой государыни и правительницы, хвалы достойной». Однако отмечалась и ее любовь к удовольствиям. Ее фавориты (А.Г. Разумовский, И.И. Шувалов и др.) отличались скромностью и неприязнательностью, отказывались от высоких чинов и больших денежных вознаграждений. Шувалов покровительствовал науке и просвещению. Годы правления Елизаветы характеризуются ростом патриотизма. Она удалила иностранцев с ряда государственных постов. Все это не могло не сказаться на организации управления.

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

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

Часть дел бывшего Кабинета министров стал решать Сенат, а другая часть поступала в личное ведение императрицы. Дела шли в ее личную канцелярию — Кабинет ее величества. На рассмотрение Елизаветы поступали доклады раз-

личных ведомств, Сената, рапорты генерал-прокурора. Указы издавались только за личной подписью императрицы.

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

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

«Конференции» по обсуждаемым вопросам собирали письменные мнения министров, составлялись протоколы заседаний. Мнения рассматривались и утверждались императрицей.

К управлению делами государственных учреждений Елизавета стремилась готовить кадры из русских дворян. При назначении иностранца на любую должность она спрашивала: «Разве нет у нас русского?» И приказывала: «Надо лучше искать способных русских людей, а иностранцев приглашать только в крайнем случае».

К концу своей жизни Елизавета поняла, что в её империи не всё так благополучно, что до её трона не долетают жалобы множества обиженных и гонимых чиновниками людей. Горечью проникнуты слова одного из последних манифестов Елизаветы Петровны: «С каким мы прискорбием по нашей к подданным любви должны видеть, что установленные многие законы для блаженства и благосостояния государства своего исполнения не имеют от внутренних общих неприятелей, которые свою незаконную прибыль присяге, долгу и чести предпочитают.... Ненасытная алчба корысти до того дошла, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие предводительством судей, а потворство и упущение — ободрением законников».

Елизавета срочно потребовала навести порядок в правосудии и всячески пресекать злоупотребления, о которых она, как оказалось, даже не подозревала. Впрочем, это и не удивительно — «беспечность или умственная лень», о которых писали современники, властвовала над её умом до конца, и сам этот манифест придумал Иван Шувалов, что видно из его набросков; императрица же только подписала документ. И тем не менее двадцатилетнее царствование Елизаветы Петровны оказалось одним из самых спокойных, мирных и нежестокых в истории России (отменена смертная казнь, перестали пытаться женщин, вместо кнута всё чаще применялась плеть, сокращён список тяжких государственных преступлений).

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

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

Полицейский стиль регламентировал всю деятельность государственного аппарата.

С воцарением Анны Ивановны и появлением ее фаворита Бирона полицейская регламентация усилилась во всей системе управления. Началось жесткое преследование всякого инакомыслия. От чиновников всех органов власти требовалось строгое подчинение без рассуждений. Многие вельможи пострадали только из-за неосторожного намека на чрезмерную слабость царицы к немцам. При Елизавете хотя и продолжала действовать Тайная канцелярия, но полицейский режим заметно ослаб в исполнительно-распорядительной системе власти. Она отменила смертную казнь, что в определенной степени расковывало действия чиновничьего аппарата. Однако ссылки и заключение в крепость продолжались.

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

Возрастающие задачи государства, развитие промышленности, торговли, обострение классовых противоречий вели к организационным перестройкам центральных государственных органов и изменению их полномочий. Чтобы удешевить содержание государственного аппарата, некоторые коллегии объединялись. Например, Коммерц-коллегия, ведавшая приходом, а Штатс-коллегия — расходом денежных средств, соединились в одну. В 1731 г. уничтожена Берг-



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

Относительная стабильность сохранялась в органах безопасности режима, а также в учреждениях, обеспечивавших сбор налогов и податей в государственный бюджет. Сыскным и судным учреждениям уделялось большое внимание со стороны правительства. Постоянно действующими оставались полицейские учреждения. В 1729 г. была создана Канцелярия конфискации, обеспечивавшая конфискационные акции по приговорам суда. Через год образуется Должный приказ, который обеспечивал полицейские действия с должниками, банкротами.

В рассматриваемый период истории России активно действовали и такие управленческие учреждения, как Сибирский приказ, Печатная контора, Ямская канцелярия с конторами, Раскольничья контора, Соляная контора и др. Особое место занимала Главная Дворцовая канцелярия, занимавшаяся придворными, штатами и хозяйством.

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

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

ной власти нижние чиновники не имели жалованья и содержались за счет подношений населения.

Основной ячейкой на местах являлась губерния во главе с губернатором, полномочия которого резко возросли. Он даже имел право утверждать смертные приговоры. Отделения административной власти от судебной не произошло.

Схема местных властных учреждений выглядела следующим образом: губернатор с губернской канцелярией, в которой сосредоточились дела всех управленческих структур, что позволило несколько расширить штат служилых людей при местном начальстве. Далее стоял воевода в провинции и его канцелярия, ниже — воевода в уезде тоже с небольшой канцелярией. В Сибири губернская канцелярия была завалена делами по сыску беглых и возвращению их на место жительства. В ней же происходила регистрация купли и продажи дворовых, регистрация отпусков на заработки, выдача паспортов и т.д. Большое место в деятельности губернской канцелярии занимали военные дела (набор рекрутов, сбор лошадей, снабжение воинских частей, определение солдат на постой и т.д.). Немалая часть деятельности губернской канцелярии была связана с местной хозяйственной жизнью — земледелием, торговлей, промыслами, ремёслами, мануфактурами. Она же обеспечивала деятельность научных экспедиций, наблюдала за образованием.

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

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

Вполне понятно, что подобная ситуация снова и снова порождала лишь массовую коррупцию, и даже те, кто поначалу ставил своей задачей борьбу со взяточниками, в конце концов сами пополняли их ряды. Впрочем, сибирскими губернаторами в 30-е гг. становились, как правило, люди достаточно ответственные, широкие злоупотребления начинались уже на следующих этажах управления. Так, в 1730-1732 гг. комендант Сухарев вел следствие о злоупотреблениях тарского воеводы Д. Рукина, со своими приспешниками грабившего как русское, так и аборигенное население, и, в конце концов, восстановившего против себя гарнизон Тары. Воевода попытался даже организовать вооруженный отпор следователю, но Сухарев обвинил его в клевете и, сместив с должности,

сам занял ее и довел следствие до конца. По приговорам Сухарева, утвержденным губернской канцелярией, воевода вынужден был возместить пострадавшим причиненный ущерб, а Сенат лишил его чинов.

Тот же Сухарев вел следствие по делам иркутского вице-губернатора А.И. Жолобова. Заняв эту должность в 1731 г., он сразу же показал: определять то, что является "правдой" и "неправдой", и в чем состоит "казенный интерес" в Иркутской провинции, будет он сам. Застав в Иркутске присланного на свое место статского советника К.К. Сытина, он отказался передавать ему свою должность. Сытин вскоре умер, а Жолобов начал расправу со своими противниками, "вымучивая" с них взятки. Лишь в 1733 г., когда сведения о делах в Иркутске дошли до сибирского губернатора Плещеева, он отправил туда полковника Сухарева с ротой солдат. Следователь выяснил, что на грабежах, поборах, взятках и контрабандной торговле с Китаем Жолобов нажил почти 35 тыс. руб. Образованная для расследования этих дел столичная комиссия генерал-адъютанта императрицы Анны А.П. Волынского в 1736 г. вынесла Жолобову приговор: смертная казнь через отсечение головы. Тот, правда, успел рассказать и о неблагоприятных делах губернатора Плещеева, так что последнего в начале 40-х гг. сменил в этой должности зарекомендовавший себя честным человеком Сухарев. Однако выяснилось, что остаться таковым и впредь не сумел даже он.

В Тобольске А.М. Сухарев вел дела у себя на дому, самовольно производил розыски и судил обвиняемых без всякой процедуры, исправлял протоколы губернской канцелярии, брал себе жалование, не дожидаясь указов, и т.д. Покрывали его дела по линии своих ведомств прокурор Елисеев и митрополит Антоний. Несмотря на решение Сената начать следствие, Сухарев оставался в своей должности, войдя в милость к императрице Елизавете, и справиться с ним присылаемые из столицы следователи (все – в чинах полковников!) просто не могли. Даже обвинение в контрабандной торговле порохом и свинцом с враждебным России Джунгарским ханством, что граничило с государственной изменой, не дало хода делу. С помощью личной охраны из гренадер Сухарев держал в страхе даже военный гарнизон Тобольска, и единственным человеком, осмелившимся противостоять ему, был полицмейстер М. Бабановский, за что Сухарев натравливал на него солдат. Лишь смерть последнего в 1752 г. положила конец этой вакханалии. Таким образом, нравы сибирских управителей со времен Петра I практически не изменились.

Заметный след в Сибирского края оставил губернатор Ф.И. Соймонов (1757-1763 годы). Он выдвинулся ещё при Петре Первом, когда составил карту Белого моря и дал описание Каспийского берега. При императрице Анне Иоановне Соймонов занимал пост вице-президента Адмиралтейской коллегии. В 1740 году за участие в дворянской группе, боровшейся против немецкого засилья, был отдан под суд. Его били кнутом и сослали в каторжную работу на Охотский солеваренный завод. Императрица Елизавета возвратила ему свободу, но Соймонов прожил в Сибири ещё 16 лет. В 1757 его назначили сибирским губернатором. Шесть лет Соймонов провёл на этой должности, отличаясь от других сибирских управителей образованностью, честностью, вниманием к нуждам края. Он орга-

низовал морскую школу в Нерчинске, добился постройки маяка и гавани на Байкале, укрепления Омской пограничной линии, прокладки главного сибирского тракта через Барабинскую степь, измерил фарватер реки Шилки, разведывал пути по Амуру, опубликовал несколько статей о Сибири.

В 1730-х гг. на территории Сибири сохранялось трехзвенное административно-территориальное деление. Основной административной единицей стала губерния. Она состояла из Тобольской, Енисейской и Иркутской провинций, которые, в свою очередь, подразделялись на уезды. Иркутск, как центр крупной пограничной провинции, пользовался относительной самостоятельностью. В 1740 г., в связи с назначением иркутским вице-губернатором Л. Ланга, Иркутская провинция по своему статусу была приравнена к губернии и попала в прямое подчинение Сенату. В 1764 г. Сибирская губерния была разделена на Тобольскую и Иркутскую. Специфика горнозаводского управления на Алтае и в Нерчинске привела к учреждению в 1747 г. Канцелярии Колывано-Воскресенского горного начальства, действовавшей под контролем Кабинета ее императорского величества.

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

Губернаторов назначали на неопределенный срок. Складывалась иерархия уровней управления, учреждений и занятых в них чиновников. Определяется материальное положение различных групп бюрократии, постепенно увеличиваются ряды этого слоя в обществе. Централизация системы государственного управления снизу доверху, формирование служилой бюрократии преимущественно из среды дворян, поддерживало и укрепляло самодержавную власть. Бюрократия становилась элитным слоем, вышедшим как из старой аристократической части господствовавшего сословия, так и из новых дворян, выдвинувшихся по своим личным качествам. В начале 30-х гг. было учреждено дворянское училище — Шляхетский корпус, имевший значение в подготовке будущих государственных служащих. Такая служба в дальнейшем становится привилегией дворян. Корпус кадетов готовил (с «малых лет») офицерские чины из дворянских детей. Для высших, центральных и низших органов власти требовались подготовленные российские кадры служащих. С этой целью лучшие ученики кадетского корпуса направлялись для продолжения учебы в Германию, Англию и другие страны.

Система организации гражданской службы, направленная на создание дворянской бюрократии, оказалась недостаточной для подготовки кадров секретарей и других служащих канцелярий. На окраинах России должности секретарей и воевод занимали не всегда дворяне. В 20—40-е гг. правительство было вынуждено расширить социальную базу комплектования государственных служащих. Был разрешен прием в канцелярские служители детей духовенства, а потом и купечества. В течение 5 лет юнкера ручались в Сенате, Синоде и коллегиях, чтобы стать канцелярскими служителями. Квалифицированных кадров для гражданской службы было недостаточно. Смотр коллегии юнкеров в 1740 г. по-

казал, что из 64 человек только 9 имели способности и желание быть на гражданской службе в системе органов управления. Остальные оказались «неспособными к наукам» или стремились к военной службе.

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

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

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ «ПРОСВЕЩЁННОГО» АБСОЛЮТИЗМА**

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

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

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

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

Государственное управление отразило уникальное явление российской истории — феминократию, не имевшую прецедента ни как в отечественной, в ми-

ровой истории, так и продолжения. Пять женщин, в том числе иностранки, были на троне в течение 70 лет XVIII в.

Женщины на престоле монарха оказались в условиях, когда по существовавшему государственному статусу они не могли помышлять даже во сне о военной и гражданской службе, занимать придворные должности, кроме специально женских (фрейлина и т.д.).

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

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

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

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

Она ослабила влияние придворной бюрократической олигархии, высшей чиновной аристократии, роль которой возросла в предшествующие десятилетия, особенно при императрицах-женщинах Екатерине I, Анне Ивановне, Елизавете Петровне.

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

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

К Сенату перешли текущие функции ряда упраздненных коллегий, контор. При суженной роли Сената особенно возвышена роль генерал-прокурора до высокопоставленного должностного и доверенного лица. Назначенный на эту должность князь А.А. Вяземский, известный своей честностью, неподкупностью, был ответственен лично перед императрицей, докладывал ей ежедневно о работе, решениях Сената, сосредоточил в своих руках дела юстиции, финансов, казначейства, контроля и надзора, исполнял роль приближенного министра управления, самостоятельно решал дела, подчинил себе губернских прокуроров, принимал доклады наместников. Роль же возглавляемого им Сената не возвышалась, а наоборот, его функции были раздроблены между шестью созданными в его составе относительно автономными департаментами во главе с обер-прокурорами. Первый департамент рассматривал важнейшие внутренние политические дела в законосовещательном аспекте. Второй ведал судебными делами в апелляционном аспекте, третий — полицией, образованием, западными окраинами империи, четвертый — военными и морскими делами. Пятый и шестой размещены в Москве. Функции одного ограничены судебными делами, другой функционировал в качестве сенатской канцелярии.

Особую роль играла сенатская Тайная экспедиция (канцелярия), имевшая статус самостоятельного государственного учреждения. Ее функции в системе политического розыска определены лично Екатериной II, которая непосредственно опекала эту структуру Сената, усилила через нее полицейскую регламентацию государственного управления, всей жизни империи. Именно тогда широко применялась перлюстрация писем, поощрялось устное и письменное доноительство. Через Тайную канцелярию прошли все крупные политические процессы 70—90-х гг.

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

Возросла в сфере управления роль новой личной канцелярии, созданной в 1763 г. для отправления «собственных ее императорского величества дел». Статс-секретарь Г.Н. Теплов ведал на первых порах личной перепиской Екатерины II, постепенно расширились его функции вплоть до влияния на государствен-

ное управление. Была учреждена должность второго статс-секретаря, назначенный на нее И.П. Елагин принимал и оформлял челобитные на высочайшее имя, давал им ход. Статс-секретарь с 1775 г. князь А.А. Безбородко сосредоточил в канцелярии все государственные дела, восходившие на утверждение императрицы и требовавшие решения с ее личным участием. С 1783 г. он фактически руководил и внешней политикой, позднее (1797 г.) стал канцлером. Многие законы Екатерина II создавала по его рекомендациям. Через статс-секретарей, число которых росло, Екатерина вела основную часть дел по управлению государством. Одновременно утратил функции государственного органа Кабинет императрицы, сохранивший лишь задачи умножения личного имущества Екатерины II, хранения личной коллекции произведений искусства в Эрмитаже Зимнего дворца закрытого типа.

Линия Екатерины II на усиление своей личной роли не только в высшем, но и центральном управлении воплотилась в изменении коллежской системы, где была принижена роль коллегиального начала, внедрялись принципы единоначалия.

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

Эта ситуация послужила причиной масштабной перестройки государственного управления на территории Сибири. Началась она с окончательного упразднения в 1763 г. Сибирского приказа, после чего все сибирские дела были распределены по центральным коллегиям. В том же 1763 г. впервые вводятся штаты для сибирского чиновничества всех рангов и должностей. В 1764 г. возводится в ранг губернии Иркутская провинция, в состав которой теперь входят все северные и восточные территории. В составе Тобольской губернии остались лишь провинции к западу от Енисея.

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

Губернатор объявлен представителем императорской особы, главой, хозяином и опекуном вверенной ему губернии, исполнителем императорской воли, законов, обеспечивающим «недремлющим оком соблюдение и выполнение указов, узаконений, изболечение с помощью губернского прокурора лихоим-



цев, взяточников, казнокрадов как врагов отечества, попечительство о земледелии, как источнике всех сокровищ и богатств государства, о промыслах, торговле, сохранении тишины и безопасности верноподданных, руководство чиновниками провинциальных, уездных, воеводских и приписных канцелярий, объезд их раз в три года, составление отчетов, сбор податей и др. Губернатор получал огромную власть, ему подчинены таможни, магистраты, разные комиссии, полиция, ямские правления — все «гражданские места», «земские правительства», функционировавшие прежде вне губернаторского и в сфере центрального подчинения. Поэтому Екатерина все время старалась назначать на эти должности только представителей того идеального типа просвещенных чиновников, которые были нужны ей для проведения в жизнь новой государственной политики.

Генерал-губернатор Е. П. Кашкин был хорошо образованным человеком, увлекался немецкой литературой, а его преемник А.А. Волков и сам занимался литературным творчеством, был знаком с А.Н. Радищевым. Они также обладали богатым опытом службы, причем как военной, так и гражданской. Тот же Кашкин участвовал еще в Семилетней войне, а в первой русско-турецкой войне отличился при взятии Хотина. И.В. Якоби тогда же принимал участие в походах на Крым, потом служил астраханским губернатором. А.А. Волков до назначения в Сибирь был правителем Рязанского наместничества. Так что при Екатерине II на верхних этажах управления, по крайней мере, насчитывалось немало достойных людей, но этот период оказался, к сожалению, кратковременным. Еще одной особенностью было то, что при отсутствии в Сибири помещичьего землевладения и поместного дворянства большинство чиновников оказывались выходцами из среды армейских офицеров или выслужившимися разночинцами — потомками служилых людей, приказных, посадских.

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

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

Преобразовав таким образом местное управление, Екатерина намеревалась обеспечить лучше и более точно исполнение монарших законов, внутреннюю безопасность и порядок в империи. Этому подчинено и новое административное устройство: а) разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое — с 23 до 51; б) ликвидация 66 провинций как ненужного промежуточного звена между губернией и уездом; в) многократное увеличение числа уездов; г) введение 19 наместничеств двух-трех и более губерний каждое. Новое административно-территориальное деление призвано повысить эффективность налоговой, полицейской, судебной, всей карательной политики, основано на принципе статистического расчета: «Дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех сот до четырех сот тысяч душ... В уезде, или округе считается от двадцати до тридцати тысяч душ».

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

В каждой губернии учрежден своеобразный орган — приказ общественного призрения для управления народными школами, больницами, госпиталями, богадельнями, сиротскими, смирительными и работными домами<sup>3</sup>. Возглавлял его губернатор, в присутствие входили также по два выборных заседателя от верховного земского суда, губернского магистрата, верхней расправы.

Губернская реформа на Урале и в Западной Сибири привела к созданию в 1782 г. Пермского и Тобольского генерал-губернаторства. На Алтае и в Восточной Сибири в 1783 г. было создано Иркутское и Колыванское генерал-губернаторство. Они включали четыре одноименные губернии, делившиеся, в свою очередь, на области и уезды. Управлялась губерния наместническим правлением во главе с губернатором. На уездном уровне административная власть поручалась городничему — в городе, капитан-исправнику — в уезде. Хозяйственно-попечительскими и финансово-налоговыми делами в сибирских губерниях руководили казенные палаты, возглавлявшиеся вице-губернаторами.

Особенностью Иркутской казенной палаты было то, что в ее состав входила особая горная экспедиция, возглавлявшаяся «советником горных дел» и вынесенная в Нерчинск для управления заводами. Систему судебных органов сибирских губерний составили сословные (городовые и губернские магистраты, нижние и верхние расправы, верхний и нижний надворные суды) и всесословные суды (палаты уголовного и гражданского суда, Состный суд).

На проведение губернской реформы на Алтае большой отпечаток наложила специфика этого горнозаводского края. В мае — июне 1780 г. Канцелярия Колывано-Воскресенского горного начальства была ликвидирована. Ее дела передали в казенный департамент Колыванской области (с 1783 г. — казенную палату Колыванской губернии), при котором действовала горная экспедиция. Однако частичный переход от ведомственного принципа управления к территориальному привел к уменьшению внимания общегосударственных властей к вопросам заводского производства. Именным указом от 20 мая 1785 г. начальником Колывано-Воскресенских заводов был назначен статский советник Г.С. Качка. В том же году горная экспедиция была выделена из состава казенной палаты Колыванской губернии и превращена в самостоятельное учреждение.

Уездную администрацию, подчиненную губернскому правлению, представлял нижний земский суд, ставший главным исполнительным органом, обладавший полнотой власти в уезде. Он обеспечивал соблюдение законов империи, исполнение распоряжений губернского правления, судебных решений, имел и другие функции по управлению уездом, в том числе обеспечивал орга-

---

<sup>3</sup> В работные дома собирали нищих, людей, которые «праздно шатались». В смирительные дома помещики сдавали непокорных крепостных, родители — неповиновавшихся детей. Там существовал полутюремный режим, принудительный труд, телесные наказания. По сути это были тюремные учреждения.

низацию уплаты податей, исполнение натуральных повинностей, надзирал состояние дорог и др. Глава его, председатель земского суда в лице земского капитан-исправника, был наделен большими полномочиями, мог принимать любые меры для обеспечения законности, порядка. Он и два заседателя выбирались дворянами и только из местных дворян, утверждались центральной властью. В уездную администрацию входили также уездный казначей, присяжный землемер и др. Учрежден уездный суд для дворян (выборный судья и два заседателя), при нем — дворянская опека под председательством уездного дворянского предводителя для заботы о дворянских вдовах, сиротах. Нижняя расправа ведала в уезде судебными делами государственных крестьян. Крепостные крестьяне оставлены всецело во власти их собственников.

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

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

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

Городовые магистраты и ратуши в посадах утратили административные функции и превратились в суды для торгово-промышленного населения, сохра-

нены коменданты в ряде городов, цеховые старосты. Купечество и мещанство выбирали двух бурмистров и четырех ратманов в магистрат, наделенный функциями суда. Возглавил его городской голова. Функционировали в городах советный и сиротский суды. В лице магистратов, совестных и сиротских судов, ратуш формировалось городское общественное самоуправление, которое функционировало под постоянным и строгим контролем губернаторства, городничества, органов государственного управления.

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

В значительной степени эта потребность зафиксирована «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г., которая стала первым в истории управления развернутым законом организации городского управления и сопровождалась позднее целой серией городских положений об устройстве городской жизни. Закон сохранил государственное городское управление, определил юридический статус городского населения; предусмотрел общественное городское управление, организацию ремесленного, цехового устройства, подчиненность городского самоуправления царской администрации.

Закон подтвердил самостоятельный статус города как субъекта управления, статус и функции городского магистрата, посадской ратуши, составлявших их бурмистров, ратманов, а также старост, судей словесных судов, заседателей, работавших в единстве с городничими, комендантами и подчинявшихся губернатору и его правлению. В помощь администрации создавалось общественное управление, действующее на правовой государственной основе, представленное: а) градским обществом, б) общей городской думой, в) шестигласной думой, г) городским головой.

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

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

управы с ограниченными функциями. Цеховые, подмастерные управы города выбирали на собрании ремесленного голову, который входил в шестигласную думу как гласный от цеховых.

Дума не обладала широкими правами и самостоятельностью, опекалась пристально губернатором, который контролировал ее бюджет, доходы, расходы.

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

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

Идеологией самодержавного абсолютизма стало фактически обеспечение интересов господствующего благородного сословия. В 1766 г. Екатерина II утвердила выборную должность уездного предводителя дворянства сроком на два года для руководства выборами депутатов в Уложенную комиссию и исполнения других высочайших требований.

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

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

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

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

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

При абсолютизации власти и управления в XVIII в. российское дворянство пережило тогда «золотое время» своей истории.

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

Во-вторых, введена новая система управления государственными крестьянами, насчитывавшими 5 млн. ревизских душ, проживавшими на просторных землях Поволжья, Севера, Сибири и др. По закону 1797 г. они управлялись губернскими казенными палатами, их уездными структурами, несли тяжелые подати и повинности и сохранили чрезмерно ограниченные законами права в социально-экономической сфере, ведении хозяйства, занятия промыслами. В отдельных селениях проводился сельский сход государственных крестьян. Избирались сельский старшина, его помощники — староста, сборщик податей, сотские и десятские, выполнявшие полицейские функции под началом чинов уездной полиции. 6000 ревизских душ составляли государственную волость — административную, полицейскую единицу. Представители сельских сходо — от 1 до 20 дворов — проводили волостной сход, избирали волостное правление в составе волостного головы, двух заседателей по хозяйственным и полицейским делам.

Постепенно менялось и положение сибирских аборигенов - "ясачных людей". Понятно, что русское присутствие неизбежно оказывало свое влияние на их образ жизни и ведение хозяйства, и некоторые сибирские народы (например, часть хантов и манси), подвергшись быстрой и активной ассимиляции, теряли свои прежние характерные черты. Рост численности сибирского аборигенного населения в абсолютных цифрах (с 200 до 400-500 тыс. чел.) сопровождался падением их доли в составе населения Сибири в целом — с 30 до 25 %. Под влиянием русских часть аборигенов начинает переходить к оседлому образу жизни и заниматься земледелием. При этом хлебопашество они старались вести по русскому обычаю, перенимая даже сельскохозяйственные орудия. Жилища также начинают возводиться по образцу русских изб, и даже кочевники делают свои юрты из дерева, превращая их, таким образом, в постоянные места жительства. Понятно, что в наибольшей степени оказались затронуты русским культурным

влиянием народы Западной и Южной Сибири, а обитатели северо-восточных окраин, наоборот, еще долго сохраняли традиционный уклад жизни.

Точно так же шла у сибирских народов и эволюция социальной организации. У обитателей тундры и тайги сохранялся родоплеменной строй, так что попытки русских властей превратить их старейшин в низшее звено государственной администрации (по типу старост в волостях русских крестьян) успеха не имели. Порядок общего пользования пастбищными и охотничьими угодьями также сдерживал процессы имущественной дифференциации и социальной стратификации, которые, разумеется, в той или иной степени все же имели место. Но гораздо заметнее эти процессы шли у тех народов, у которых родоплеменной строй уже сменялся социально-классовой организацией, а знать все более обособлялась от рядовых соплеменников. У татар, бурят, якутов, тунгусов, хантов и манси выделяются как богатые скотоводы и торговцы, так и их неимущие родичи. При отсутствии частной собственности на землю у этих народов развивается собственность на жилье, имущество, орудия труда и скот. В случае же перехода к оседлости и земледелию родовые общины и вовсе, как правило, начинали распадаться, сменяясь территориальными по образцу русских крестьянских общин.

Заметно изменилась процедура выплаты ясака. После истребления большей части поголовья пушного зверя на всех сибирских землях, правительство старалось заменить сдачу пушнины денежными сборами, вовлекая, таким образом, аборигенов в рамки той же системы налогообложения, что действовала в XVIII в. и для русского населения. Злоупотребления воевод и ясачных сборщиков также подталкивали к отказу от практики предыдущего столетия. Наконец, именно в это время меняется официальный взгляд на сибирских аборигенов, ибо "просвещенное" на европейский манер со времен Петра I самодержавие и его чиновники стали считать коренное население Сибири "дикарями", которых надлежит оцивилизовывать. Это представление покоилось на колониальной практике европейских держав того времени, но русская власть стремилась избегать крайностей. Аборигенов решено было включать в существующую социальную структуру и систему государственного управления путем полного уравнивания их в социальном и правовом отношении с русским населением.

Для этого русская администрация всячески стремилась повышать роль родоплеменной знати. Некоторым из ее представителей присваивали жалованными грамотами княжеское достоинство, а родовых старшин требовалось выбирать из людей состоятельных, после чего им вручался своего рода "мандат" на управление соплеменниками. В этих условиях старшины фактически превращались в особый разряд государственных чиновников, получали "за верную службу" медали, а иногда и чины, но главное – обладали полной властью над рядовыми сородичами. Еще при Петре I сибирские ясачные люди были формально причислены к разряду государственных крестьян, после чего началось юридическое оформление их прав на владение угодьями. Позднее, при Екатерине II, была создана так называемая Первая Ясачная комиссия под руководством секунд-майора Щербачева. В результате ее деятельности был упразднен

институт ясачных сборщиков, отменялась практика аманатства, а сам сбор ясака передавался в руки родовых старейшин и должен был проводиться на основе круговой поруки с правом замены пушнины деньгами. Наконец, с петровских времен началась массовая христианизация аборигенов, в Сибирь направлялись специальные духовные миссии. Особенно активно ратовал за это "богоугодное дело" сибирский митрополит Филофей Лещинский, чьими стараниями в правление Петра было добровольно обращено в православие более 30 тыс. язычников. Впрочем, аборигенов в этом деле привлекало скорее временное освобождение от налогов – привилегия для новообращенных. Кроме того, среди южных народов сохранялось влияние ислама и буддизма.

Таким образом, XVIII в. стал эпохой закрепления Сибири в составе Российской империи и активного ее колониционного освоения. Уходят в прошлое представления об этом регионе лишь как о стране "мягкого золота", окраины для ссыльных и изгнанников, подверженной "наездам" "немирных иноземцев". В рамках "регулярного государства", построенного Петром I и его преемниками, Сибирь постепенно теряет специфику своего населения и образа жизни, а со времени правления Екатерины II уже мало чем отличается от любых регионов европейской части страны. Но процесс этот был еще далеко не завершен, что порождало ряд проблем, которые пришлось решать уже в XIX в., на пороге перехода России к индустриальной цивилизации.

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

1. Актом 5 апреля 1797 г. был установлен порядок престолонаследия от отца к старшему сыну по закону, гарантирующему престол от случайной узурпации и воцарения женской особы; учреждавший императорскую фамилию и право императора определять супружеские браки ее членов, что закрепило на российском престоле династическую линию потомков голштин-готторпских герцогов<sup>4</sup>.

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

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

---

<sup>4</sup> Брак Павла I с вюртембергской принцессой Софией-Доротеей-Луизой (в православном крещении Марией Федоровной) и рождение сыновей Александра, Константина и Николая упрочили немецкую этническую линию на российском престоле.



Сената Почтовый департамент. Самостоятельным стал и Департамент водяных коммуникаций. Для управления землями и крестьянами царской фамилии создано центральное ведомство во главе с департаментом уделов, который возглавил министр Уделов.

Павел I составил записку «Об устройстве разных частей государственного управления», где содержался план учреждения министерств вместо коллегий.

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

Перетряхнул местное управление, перекроил губернское, уездное деление, уменьшил число губерний и соответственно их учреждений, закрыл приказы общественного призрения, возвратил окраинам прежние структуры и формы управления. В Сибири он в 1797 г. упразднил наместничества, а губернские власти подчинил непосредственно Сенату. Сибирь была разделена на две губернии — Тобольскую и Иркутскую.

Изменил радикально городское управление на немецкий манер, объединил с полицейскими органами слабое сословное управление в городах. Упразднил в губернских городах думы, управы благочиния, учредил ратгаузы во главе с назначенными императором президентами, которые контролировались губернаторами и Сенатом, имели в своем составе чиновников, как назначаемых Сенатом, так и избираемых горожанами и утверждаемых императором.

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

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

В начале девятнадцатого века на романовском престоле окончательно утвердились представители немецкой этнической голштинской династической

линии<sup>5</sup>, стали возможны трагедии смены императоров. Павел I был свергнут и убит в результате кровавого дворцового переворота 11 марта 1801 г. с участием сына-наследника. Тень убиенного отца преследовала всю жизнь Александра I. При восшествии на престол его брат Николай учинил невиданный доселе расстрел гвардейских полков — участников выступления 14 декабря 1825 г. Эта расправа и другие жестокие акции Николая I по отношению к народу России сказались на режиме его управления страной, оставив ему в российской истории звание «Николая Палкина». Тяжелым грузом на систему управления давили массовые репрессии против прогрессивно мыслящих дворян, польских патриотов, участников солдатских и других народных выступлений.

Состояние государственного управления и историческую ситуацию в целом обостряли многочисленные войны: с Францией, Турцией, Ираном, Швецией, развязанная Александром I в 1816 г. колониальная изнурительная многолетняя Кавказская война, продолжавшаяся до 1864 г. Россия испытала в этих войнах и горечь поражения, и триумф побед. Россия играла роль «жандарма Европы», разгромила польское освободительное движение 1830—1831 гг., Венгерскую революцию 1847-1850 гг.

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

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

---

<sup>5</sup> Братья-императоры Александр I и Николай I принадлежали по происхождению к голштинской династической линии, упрочили ее семейными браками с немецкими принцессами. Женой Александра I была баден-дурлахская принцесса Луиза-Мария-Августа (в православном крещении Елизавета Алексеевна). Жена Николая I — принцесса Шарлотта, дочь прусского короля Фридриха Вильгельма (в православном крещении Александра Федоровна), стала матерью императора Александра II, бабушкой Александра III, прабабушкой Николая II.

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

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

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

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

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

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

В 30-е гг. Николай I усилил роль Комитета, рассматривал ежегодно 2-3 тыс. различных дел, ввел в состав наследника престола, военного губернатора столицы, проводил через Комитет решения по карательным действиям против восставших в Польше, Литве, Белоруссии, подавлению холерных бунтов, крестьянских и других выступлений против крепостничества.

Были изменены функции, состав, статус Сената. Указ «О правах и обязанностях Сената» (8 сентября 1802) объявил Сенат верховным местом империи, хранителем законов, указы которого должны исполняться всеми органами, должностными лицами, как собственные императорские. Сенату надлежало быть

высшим административным, судебным, контролирующим органом, проводить сенаторские ревизии, наблюдать повсеместно правосудие. Власть его ограничена только императором, который назначал генерал-прокурора, действовавшего от имени императора, всех сенаторов. Ему подчинены высшие, центральные органы управления, в том числе созданные министерства, судебная система.

Произошла трансформация собственной Е.И.В. канцелярии. Этот своеобразный орган, созданный в самом начале века, решал на первых порах личные дела членов царского двора, но роль его усиливалась. Еще до Отечественной войны через него решались и общегосударственные вопросы. При А.А. Аракчееве, который возглавлял собственную Е.И.В. канцелярию в 1812—1825 гг., она приобрела характер высшего государственного учреждения.

Постоянно разрастался ее бюрократический аппарат. В 1812 г. действовало одно-единственное отделение, исполнявшее личные поручения царя, ведавшее личным составом чиновников, представлявшее ему поступавшие на его имя дела, объявлявшее по ним царские решения. Объем работы увеличился в годы Отечественной войны. Через канцелярию шла переписка царя с главнокомандующими, решались вопросы комплектования, расквартирования воинских частей, размещения военнопленных, собирались сведения об ущербе хозяйству помещиков и др. После войны через неё, её главу А.А. Аракчеева поступали царю доклады, рапорты министров, губернаторов, других чиновников, послов.

В связи с расширением функций изменилась структура канцелярии, создавались временные и возникли в 1826—1842 гг. шесть постоянных отраслевых отделений, каждое из которых представляло собой самостоятельный орган высшего управления, имело строго очерченные предметы ведения, начальствующее, ответственное только перед императором должностное лицо, специально подобранные штаты высокопоставленных чиновников, делопроизводство.

Первое отделение унаследовало от прежней канцелярии ряд ее функций, заведовало отчетностью министров императору, контролировало исполнение ими высочайших повелений, изготовляло проекты указов, следило за исправным взысканием недоимок,

Второе отделение, созданное на основе комиссии составления законов, обобщало императорские повеления, систематизировало законодательные акты, рассылало их во все учреждения.

Третье отделение обеспечивало защиту государственной безопасности; заведовало особой, высшей политической полицией. Создателем и первым начальником его был генерал-адъютант А.Х. Бенкендорф, палач декабристов, руководитель новой спецслужбы, человек из среды «инквизиторов по убеждению».

Четвертое отделение являлось канцелярией императрицы с попечительскими функциями над благотворительными и учебными заведениями. Пятое отделение было создано (1836 г.) специально для реформирования управления государственными крестьянами.

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

К собственной Е.И.В. канцелярии примыкали и с ней сотрудничали немногочисленные и с большими полномочиями особые высшие комитеты и совещания, которые имели секретный характер, создавались для оперативного руководства, разработки проектов указов по вопросам центрального и местного управления,

По проекту М.М. Сперанского был образован новый орган в системе управления – Государственный совет (1 января 1810), просуществовавший более 100 лет. Совет получил статус совещательного органа, мог рассматривать проекты законов, уставы по предложению императора. Решения совета не имели силы закона «без утверждения верховной власти».

Членами Госсовета являлись министры, назначаемые императором лица, «знанием отечественных законов, трудами и долговременною службою отличившиеся». Их количество постепенно увеличилось с 35 до 80 человек. За первые пятьдесят лет членство в совете имели 175 человек. Председательствовал император или назначаемый им один из членов совета. Общие собрания совета проводились еженедельно. Члены совета были свободны в своих мнениях по обсуждаемым вопросам. Решения принимались большинством голосов, фиксировались в журнале вместе с мнением меньшинства, докладывались императору, который утверждал с припиской «вняв мнению Государственного совета» или отвергал.

Совет выполнял роль совещательно-мозгового механизма в императорском законодательстве, помогал ему рационализировать эту сферу власти, сконцентрировать разрозненные законотворческие усилия, в том числе и особенно в области государственного управления.

Николай I понизил статус Госсовета, сосредоточил законотворчество в собственной Е.И.В. канцелярии, министерствах, специальных комитетах. Обсуждение проектов Госсоветом приобрело формальный характер. Они вносились с категоричным предписанием монарха: «Желательно мне, чтобы принято было».

Николай I мнил себя знатоком во всех делах управления, он установил личный контроль не только над Госсоветом, но и над всеми высшими и центральными органами. Требовал четкого исполнения своих приказаний, пресекал малейшие проявления самостоятельности, все, что шло вразрез с его прусскими убеждениями об образе правления.

Принципиальная основа нового устройства управления отражена в манифесте «Об учреждении министерств» (8 сентября 1802 г.). Государственными делами отныне должны были управлять восемь министерств: военных сухопутных сил; военных морских сил; иностранных дел; юстиции; внутренних дел; финансов; коммерции; народного просвещения. При разделении государственных дел каждое министерство ведало определенной частью их, и все министерства обеспечивали естественную связь, единство управления. Министры назначаются императором, перед ним ответственны, непосредственно управляют всеми вверенными им частями, представляют императору через Сенат ежегодные письменные отчеты, где должно быть обосновано расходование средств

структурами министерства, указаны успехи в содеянном, состояние дел и возможные перспективы.

Главные управления — новые органы центрального управления — возникли наряду с министерствами. Учреждение их углубило отраслевое разделение функций управления. Они имели тоже высокий государственный статус, возглавлялись директорами в ранге министра, назначенными императором из придворной знати.

Николай I стремился подчинить всецело себе центральное управление, установил строгий порядок еженедельных «всеподданнейших докладов» министров лично ему.

Унаследованная из XVIII в. система местного управления нуждалась в рационализации соответственно условиям и потребностям нового, XIX в.

Александр I сохранил статус губернатора как представителя власти, управляющего губернией именем императора, хозяина губернии, уточнил параметры его властных полномочий, механизм управления губернией посредством губернского правления, а не только одним лицом. Указом «О непреступлении губернатором пределов власти, назначенным им законами» (16 августа 1802 г.) предписано губернаторам управлять в точном соответствии с законами, в установленных ими рамках, «не простираť власть свою за пределы законов», т.е. не допускать беззакония, обеспечить исполнение законов всеми учреждениями, которые должны поступать «по точной силе и словам закона». Губернским прокурорам надлежало «непрестанно наблюдать за исполнением законов, не упуская ни единого случая без взыскания с виновных».

Губернаторы выполняли функции с помощью губернского правления, канцелярии, различных комитетов, комиссий, присутствий, составлявших администрацию губернии. Губернское правление имело общее присутствие, превращалось к середине XIX в. в исполнительную губернаторскую инстанцию. Возросла роль его канцелярии, аппарат которой имел четыре функциональных отделения: 1) по обнародованию законов, наблюдению за исполнением распоряжений губернатора и правления, 2) по управлению полицией, 3) по связи администрации с судами, 4) по связи с финансово-хозяйственными органами различных ведомств.

Уездное управление представлено по-прежнему нижними земскими судами во главе с капитан-исправниками, в составе заседателей от дворян, государственных крестьян.

В 1837 г. уезды разделены на полицейские станы. Назначаемый губернатором становой пристав осуществлял полицейские функции, опираясь на вотчинную полицию и избранных крестьянскими сходами сотских и десятских.

Диапазон функций местного государственного управления быстро расширился в связи с усложнением местной жизни, обострением социальных отношений; значительно увеличился административный аппарат.

В 1803 г. было образовано единое для всей Сибири генерал-губернаторство с центром в Иркутске. Но концентрация власти вызвала постоянные конфликты генерал-губернаторов с подчиненными и обществом, усугублявшиеся произво-

лом местных чиновников. В 1813 г. Александр I повелел учредить Комитет по делам Сибирского края. Это начинание не привело к ожидаемым результатам, и в 1819 г. император послал для ревизии Сибири М.М. Сперанского.

Сперанский с ревностью выполнил поручение императора: в ходе ревизии были выявлены вопиющие злоупотребления, что позволило ревизору заявить о несоответствии управления условиям Сибири. По его мнению, «различие между Сибирью и внутренними губерниями столь велико, что никакое учреждение, для сих губерний изданное, не может быть свойственно Сибири без значительных изъятий и применений».

Одна за другой раскрывались страшные картины злоупотреблений и произвола чиновников. Наиболее ярко они проявились в деятельности нижегородского исправника Лоскутова. Он разъезжал в сопровождении казаков по деревням и за малейшие упущения в крестьянских хозяйствах расточал наказания: плохо вспахана земля — порка; нечисто во дворе или избе — порка; прорехи на рубахе или сарафане — порка. Он тщательно «оберегал» местное население от общения с русскими торговцами и сам отправлялся в стойбища «осматривать» ясак. Обходил все юрты, в каждой садился на разостланные шкуры и подавал хозяевам по чарке водки, всем, не исключая детей, давал дешевые бумажные платочки. За это каждый получивший «подарок» клал к его ногам по ценной собольей шкурке. Исправник забирал их вместе с медвежьими и оленьими шкурами, на которых сидел, после чего отправлялся дальше. Между тем его помощники собирали долги. Чиновники установили свою монополию в торговле с ясачными людьми: снабжали их табаком, ценою в рубль за фунт, а получали за него по соболу — по 10—15 руб. С неимущих задолженность взимали при помощи побоев; несостоятельных побуждали к кабальным займам недостающей пушнины у богатых сородичей.

Лоскутов стал одиозной фигурой, но малых и больших лоскутовых в Сибири был legion. Надо было менять не отдельных чиновников, а ломать всю бюрократическую систему управления. Под Красноярском кто-то из крестьян признался Сперанскому, что к его приезду в деревне были заготовлены просьбы о смещении местного исправника, но в народе после рассудили, что новый может оказаться еще хуже, так как негде взять хорошего, к тому же, и от нового за просьбу крепко достанется; наконец, старый уже сыт, а новый приедет — еще голодный.

Проверка могла только вскрыть пороки, но не устранить их. В итоге ревизии два губернатора и 48 чиновников пошли под суд, 681 человек оказались замешанными в раскрытых злоупотреблениях, сумма взысканий, наложенных на администрацию, достигла почти трех миллионов рублей. Но даже отстраненные от должности не очень горевали: они заблаговременно перевели большую часть своих средств на имя жен, а сами переехали в Москву или Петербург. «Хотя жестокое, но оригинальное наказание — ссылка из Сибири в столицы», — иронизировал современник. Ревизия лишь на время припугнула чиновников. На смену одним явились другие.

М.М. Сперанский приступил к подготовке реформы управления Сибирью. Она была призвана послужить одной из многочисленных подпорок самодержавию. К разработке реформы Сперанский привлек местные силы. Ближайшим его помощником стал Г.С. Батеньков. Он еще в юности, в канун Отечественной войны, учась в корпусе вместе с В.Ф. Раевским (впоследствии «первым декабристом»), вел с ним противоправительственные разговоры, а затем дал другу слово, возмужав, «стараться провести идеи наши в действо».

Сибирская реформа, как и все реформы в ту пору, готовилась в строжайшей тайне. Прогрессивные круги связывали с нею большие надежды. «Сибирь должна возродиться... у нас новый властелин, вельможа добрый, сильный и сильный только для добра», — писал поначалу о Сперанском Батеньков. Но эти восторги были преждевременны. Смелыми действиями Сперанский боялся спугнуть Александра I и вместе с тем снискать его немилость. Между Батеньковым и Сперанским возникли серьезные расхождения. Первичный проект Г.С. Батенькова, который сам автор характеризует как «недостижимый идеал, совершенное добро», Сперанский резко осудил, назвав «непрактичным» и «мелодраматическим». Наконец, в 1822 г. реформа в итоге длительной работы и борьбы вылилась в ряд законодательных актов: учреждения для управления Сибирских губерний; уставы об управлении сибирских народов и киргизов; уставы о ссыльных и об этапах; устав о сибирских городских казаках; положения и правила о земских повинностях, о хлебных запасах, о соляном управлении, о вольном переселении казенных крестьян в Сибирь (до того запрещенном) и другие.

Неоспоримо положительным являлось стремление авторов если не привести в соответствие, то, во всяком случае, по возможности, приблизить организацию управления к требованиям жизни.

Г.С. Батеньков, как и многие декабристы, поборник федеративной организации государства, утверждал, что всякое законодательство должно базироваться на народных нравах, учитывать историю, этнографию, климат страны, так как «местные различия всего важнее в таком обширном государстве, как Россия». Авторы Сибирской реформы старались проводить в жизнь указанные принципы. Так, анализ экономического развития Сибири, сделанный Батеньковым, помог наметить и осуществить наиболее рациональное районирование огромного края, с тем, чтобы в каждой основной административной области — губернии — существовала своя земледельческая база, гармонически сочетающаяся с неземледельческими районами, и были созданы благоприятные условия для развития местной внутрисибирской торговли. Разделение Сибири на Западную и Восточную, с выделением Енисейской губернии, почти полностью совпадавшей по территории с современным Красноярским краем, говорит о жизненности проводившегося районирования, основанного на правильно понятых географо-экономических данных.

Развитие общественного разделения труда требовало свободы торговли. Для облегчения частной предпринимательской деятельности Сперанский как генерал-губернатор издал в 1819 г. «Предварительные правила о свободе внут-



ренной торговли» для всех слоев сибирского населения. Казенная торговля допускалась лишь в исключительных случаях и регулировалась особым «Положением о хлебных магазинах». Велась борьба с соляными и винными откупам. В 1820 г. были изданы «Правила о свободе внутренней торговли солью».

Реформаторы уделяли большое внимание организации управления народов Сибири, стремясь ослабить опеку над ними со стороны царских чиновников и полиции. В Уставе сибирские народности по уровню социально-экономического развития делились на три группы — бродячие, кочевые и оседлые. Устав предусматривал постепенный переход отсталых народов к оседлости, в итоге чего бывшие кочевники «сравниются в правах и обязанностях», а вместе с тем и в организации управления с русскими.

У кочевников создавались Родовые управы и Степные думы, объединявшие группы родов. За «родовичами» утверждалось право общественных собраний. На них избирались должностные лица родового и степного управления. Никаких ограничений к участию в общих собраниях и выборах не предусматривалось. Общество и его выборные должны были сами решать все вопросы своей внутренней жизни, раскладывать подати и повинности, выполнять судебные функции на основе своего обычного права. Среди кочевников Сибири уже давно выделялась феодальная знать, пользовавшаяся укоренившимися за нею правами, привилегиями и властью. Эти «почетные инородцы» перед лицом закона не имели особых прав и были уравнены с сородичами юридически в качестве ясачных людей. Устав допускал при наличии соответствующих традиций наследственное начало в родоплеменном управлении, но лишь там, где оно было заведено ранее. При составлении же новой инородческой управы из стойбищ, прежде не бывших в общей зависимости, наследственное начало не допускалось.

«Устав об управлении инородцев Сибири» пресекал попытки местных властей изолировать коренное население Сибири от русского. Он утверждал право ясачных людей на свободный и беспошлинный сбыт своей продукции, открывал въезд в их кочевья всем торгующим людям, требовал, чтобы казенные продажи ни в коем случае не стесняли «промышленности» частных лиц. Развитию товарного хозяйства содействовало также стремление к замене натуральных податей и повинностей денежными.

В области развития народного просвещения Устав предоставлял права ясачным людям отдавать своих детей учиться в правительственные учебные заведения и открывать свои училища. Для своего времени эта мера была прогрессивной. В отношении религии Устав стоял на позициях полной веротерпимости.

Авторы смотрели на Устав как на первый шаг по пути преобразования всей жизни народов Сибири. Исходя из стремлений к федеративной форме государственного управления, Батеньков считал необходимым разработать для каждого кочевого народа свои особые «Степные законы», соответствующие условиям народной жизни. Это удалось оговорить в Уставе.

По возвращении Сперанского в Петербург для рассмотрения его отчета и плана реформ в 1821 г. был создан I Сибирский комитет, в который вошли высшие сановники империи. М.М. Сперанскому удалось быстро провести через ко-

митет проекты реформы управления Сибири. В 1822 г. императором было утверждено 10 законов, составивших особое «Сибирское учреждение».

«Сибирское учреждение» 1822 г. преследовало две основные задачи: установление законности в управлении и создание такой административной системы, которая бы смогла сдержать личный произвол чиновников. Азиатская Россия разделялась на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске и Восточно-Сибирское с центром в Иркутске. К Западной Сибири были отнесены Тобольская, Томская губернии и Омская область, к Восточной Сибири — Иркутская, вновь образованная Енисейская губерния, Якутская область, Охотское и Камчатское приморские управления и Троицкосавское пограничное управление. Генерал-губернаторы по-прежнему обладали обширнейшими правами и полномочиями во всех областях жизнедеятельности управляемого края — экономической, административной, судебной. С целью хотя бы некоторого ограничения возможного злоупотребления личной властью при генерал-губернаторах создавались советы из назначенных царем чиновников.

Губернии делились на округа. Существенной особенностью управления в Сибири стало создание при территориальных начальниках коллегиальных совещательных органов, которые корректировали действия единоличной власти (Советов Главных управлений при генерал-губернаторах, губернских и окружных советов). М.М. Сперанский не собирался ограничивать генерал-губернаторскую власть в Сибири, но он намеревался строить эту власть на принципах законности, разделения и единства власти, создать противовесы единоличной власти на всех уровнях управления. Судебные дела в сибирских губерниях сосредоточивались в общем губернском, областном и окружном судах. Окружная полиция и земский суд находились в ведении земских исправников.

В городах административная власть сосредоточивалась в руках городничих. Хозяйственная деятельность населения в городах более крупных направлялась сословной думой в составе выборных головы и заседателей, а в малолюдных — выборным старостой. В Сибири, подобно европейской части России, административно-полицейскими и налоговыми органами для крестьян являлись волостные правления, имевшие в своем составе выборного старшину, сельских старост, сборщиков податей и писаря. Практически они всецело зависели от окружного начальства и полиции.

Существенную часть Сибирской реформы 1822 г. составили уставы о ссылке и этапах. Принужденный работать над их составлением Батеньков в своих неофициальных бумагах резко выступал против царившей в России системы борьбы с преступностью, основы которой «лежат в неограниченной силе правительства и в шестивековой покорности всем его действиям». Единственно возможной попыткой улучшить положение ссылаемых явилось учреждение этапов. На 61 этап был разбит путь следования арестантских партий в Сибири. На каждом этапе ставились тюрьмы. Они служили для ночевки и дневок ссыльных и каторжан, измученных подневольным путем. Также уставом делались попытки в какой-то степени облегчить налаживание трудовой и хозяйственной деятельности ссыльнопоселенцев — упорядочить их положение и быт.

Как и его предшественникам, М.М. Сперанскому не удалось внести существенных новаций в управление Алтайским и Нерчинским горнозаводскими округами. Управление Колывано-Воскресенского (с 1834 г. Алтайского) горного округа находилось в ведении Кабинета и было поручено начальнику горных заводов. В 1822 г. было решено соединить должности томского губернатора и начальника горных заводов в одном лице. В 1828 г. для управления Колывано-Воскресенскими заводами были учреждены подчиненные Кабинету горное правление в Барнауле и сеть горных контор на территории округа. Схожее положение в управлении устанавливалось и в Нерчинском горном округе. С 1888 г. заведование горной промышленностью в Сибири сосредоточилось в Томском и Иркутском горных управлениях, непосредственно подчиненных горному департаменту министерства государственных имуществ.

Сразу же после 1822 г. Батеньков, как правитель дел Сибирского комитета, энергично взялся за разработку Степных законов на местах. В своих замыслах декабрист нашел активную поддержку в кругу прогрессивно настроенных чиновников, подбором которых начал заниматься еще с 1819 г., составляя для Сперанского списки лиц, пригодных для замещения административных должностей. В связи с выделением Енисейской губернии кадры ее чиновников комплектовались почти заново. Батенькову удалось провести на пост гражданского губернатора А.П. Степанова, человека прогрессивных взглядов, члена Вольного общества любителей российской словесности. В качестве губернатора Степанов развернул кипучую деятельность. Он выступал против обременения крестьян податями, видя в податном гнете «важный общественный вред». Распространенное в Сибири закабаление русской и инородческой бедноты долговыми обязательствами — ростовщичество — он считал «едва ли не одною из главнейших причин в свете к зарождению рабства». Он боролся против экономического всемогущества купечества, теснившего вольную крестьянскую торговлю, пытаясь организовать закупки хлеба без подрядчиков, так, чтобы «деньги разбегались по всему сословию поселян». Губернатор принимал меры к утверждению свободы торговли в улусах, чтобы избавить ясачных от притеснений со стороны местных купцов-монополистов, и вообще уделял исключительное внимание организации самоуправления и быта коренного населения края — боролся за максимальное его высвобождение из-под власти царских чиновников и полиции. Обращаясь непосредственно к кочевникам хакасских степей, он внушал им: «... чем свободнее люди действуют, тем удобнее могут приобретать для себя и выгоды и спокойствие».

А.П. Степанов окружал себя либералами. Сын губернатора — Н.А. Степанов стал впоследствии активным участником революционно-демократического движения — сотрудничал в «Искре», редактировал «Будильник»; его друг красноярский чиновник В.И. Соколовский — автор известного стихотворения на смерть Александра I («Русский император в вечность отошел; ему оператор брюхо распорол...») — в 1834 г. был арестован в Москве вместе с А.И. Герценом. Понятно, что в этой среде стремление Батенькова разработать местные Степные законы нашло живой отклик.

А.П. Степанов без проволочки создал для этого специальный комитет под своим руководством. Видимо, ведущим членом комитета явился инженер А.И. Мартос, сын известного скульптора, автор записок об Отечественной войне и военных поселениях. Вторым членом комитета был выдвинутый Степановым губернский чиновник Галкин, который, по свидетельству жандармского донесения, «выслужился из простых казаков». К участию в разработке Степных законов были привлечены представители племен. Переводчиком в комитете стал А.К. Кузьмин, по отзыву жандармерии, «чиновник не совсем благонамеренный» — знаток жизни обитателей хакасских степей, поэт, впоследствии связавший свою судьбу с бывшими в ссылке декабристами.

Разработанный в Красноярске проект был с некоторыми разночтениями и дополнениями принят также в Иркутской губернии, куда именно в это время ездил Мартос. В конце 1824 г. «Проекты Степных законов для кочевых инородцев Иркутской и Енисейской губернии» были присланы Батенькову.

Оба проекта были заметным шагом вперед по сравнению с утвержденным правительством Уставом. Выборное начало здесь решительно выдвигается на первый план: «Инородцы управляются своими начальниками, избираемыми из среды их», — провозглашается в проекте, подготовленном в Енисейской губернии; при наличии же наследственной власти «никто не может воспользоваться правом преемничества дотоле, пока не изъявят на то согласие родовичи».

Проект ограничивал возможность захвата старшинами общинных земель и устанавливал строгую ответственность старшин за свою деятельность. Родовой суд получал гласный характер. Большое внимание уделялось поднятию народного благосостояния путем создания в руках общества постоянных фондов; расходовать общественные суммы разрешалось лишь с ведома и согласия наличных «родовичей», а отчет о доходах и расходах ежегодно должен был обсуждаться на собрании всего общества. Проект пытался урегулировать аграрный вопрос, устанавливал раздел угодий, пашен и сенокосов между «родовичами» «по числу душ мужского пола, состоящих в каждом семействе». Расчистка же новых земель под пашню давала право получать землю в полное владение. В этом проявилось стремление провести в жизнь прогрессивную для своего времени буржуазную идею узаконения частной крестьянской земельной собственности.

В противовес Восточной Сибири, где попытка Батенькова провести в жизнь новые идеи путем разработки степных законов встретила поддержку, генерал-губернатор Западной Сибири П.М. Капцевич, «человек... суровый, аракчеевской закалки», явно стал в оппозицию, утверждая, что «все инородцы Томской губернии... не сохранили никаких родовых законов и обычаев».

Между Батеньковым и Капцевичем шла борьба. Батеньков разоблачал обременявшие население действия западносибирского чиновничества. Капцевич жаловался на Батенькова Аракчееву.

Для рассмотрения восточносибирских проектов летом 1825 г. была назначена междудеомственная комиссия. Батеньков в нее не входил. С первых

же заседаний члены комиссии отнеслись к представленным проектам отрицательно.

В результате реформы М.М. Сперанского местное управление было рационализировано и приспособлено к условиям Сибири, введено в правовые рамки. «Сибирское учреждение» 1822 г. почти на целое столетие законодательно закрепило управленческую специфику Сибири. 20 мая 1831 г. было подтверждено, что никакой новый закон не распространяется на Сибирь, если в нем об этом специально не указано. Даже создание в 1852 г. II Сибирского комитета не привело к существенным переменам в управлении краем.

Государственное управление городом при Александре сохранило прежние учреждения, должностные места, выборные магистраты, ратуши, особенности управления губернскими и уездными городами. К середине XIX в. из 700 городов империи (без Польши и Финляндии) 62 имели статус губернских, 498 — уездных. Почти 80% российских городов являлись административными центрами, имели административные функции. Возрастало значение и промышленных, торговых функций. Через административные структуры государство присутствовало в жизни городов, регулировало непосредственно, прямо и косвенно через финансовую, налоговую, торговую, промышленную, сословную политику все основные сферы городской жизни.

Сформировалась четко устроенная система полицейских органов, должностей, решавших различные, в том числе административные, вопросы местного управления, суда: городские управы благочиния с обер-полицмейстерами, приставами, ратманами, полицмейстерами, частными приставами (деление городов на части), полицейскими, будочниками, городскими, уездными городничими, капитан-исправниками, становыми приставами, земскими судами в уездных городах.

С 1802 г. стали создаваться градоначальства. Градоначальство как административно-территориальная единица включало город с прилегающей территорией, выделенный из губернии. Возглавлял градоначальство градоначальник. Его назначал лично император, в том числе по представлению МВД. Градоначальник был приравнен к губернатору по статусу и правам, имел высокий военный чин. Он заведовал городским управлением, благоустройством, возглавлял полицию, контролировал торговлю и судоходство, осуществлял надзор за состоянием крепостных, портовых, публичных зданий и сооружений, присутственных мест, за содержанием карантинных, почтой, наблюдал за деятельностью иностранных консулов, выдавал заграничные паспорта, разрешения на открытие частных типографий и литографий, председательствовал в статистическом комитете и особом по городским делам присутствии.

Система государственного управления дополнялась по-прежнему органами общественного сословного управления. Решающее значение в местном управлении приобрели дворянские сословные корпорации. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства, которые возглавляли, как правило, все присутствия, комиссии, комитеты.

Поражение в Крымской войне обнажило со всей беспощадностью гнилость николаевского государственного устройства и управления, которое стесняло Россию, ограничивало ее потенциальные возможности и развитие. Россия оказалась перед выбором: революция снизу или реформы сверху.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИХ КОРРЕКТИРОВКА В 60- 90-х гг. XIX в.**

Александр II вынужден был признать не только необходимость утверждения, но и целесообразность «совершенствования внутреннего благоустройства страны». Крестьянская, судебная, военная, университетская и другие реформы 60—70-х гг. стали уступкой ради сохранения как короны, так и инициативы преобразований сверху, предотвращения их снизу. Александр II отверг, проигнорировал все разумные и перспективные предложения, раздраженно реагировал на малейший намек о каком-либо ограничении его прерогатив. Он считал всеобщее государственное управление несовместимым с образом правления, которое унаследовал. Он был привержен, как и его отец, и другие предки немецкого происхождения, прусскому образу управления, сочетал полицейско-бюрократические методы с местным общественным управлением, проводил последовательно охранительную линию самодержавного управления, которая приобрела законченный полицейский характер при его сыне Александре III.

Государственный совет как высшее законосовещательное учреждение интенсифицировал свои функции, изменил организационные структуры. (Его состав вырос до 60 членов к 1890 г.) Он сыграл заметную роль в подготовке, обсуждении проектов всех реформ. «Активно работали прежние и вновь созданные департаменты. Все общегосударственные законопроекты реформ рассмотрел департамент Законов».

В 1861-1882 гг. действовал Главный комитет об устройстве сельского состояния, который наблюдал за проведением крестьянской реформы, обсуждал связанные с ней законопроекты и административные мероприятия. Комитет по делам царства Польского (1864—1881 гг.) наблюдал за проведением там крестьянской реформы, рассмотрел проекты изменения управления после восстания (1863 г.). Действовали Комитет железных дорог (1859—1874 гг.), Второй Сибирский комитет (до 1864 г.), Кавказский комитет (до 1882 г.), учрежденный в 1892 г. Комитет Сибирской железной дороги, Кодификационный отдел (1882—1893 гг.), с 1894 г. — Отделение свода законов государственной канцелярии.

После полосы реформ 60—70-х гг. роль Госсовета ослабла. Александр III предпочитал обсуждать законопроекты в более узком кругу доверенных лиц, сменил председателя Госсовета, учредил в 1884 г. при нем «Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения Сената» с функциями надзора за высшим судебным органом. Значение Госсовета

та падало, принижалось, часть его функций была передана другим высшим учреждениям.

Комитет министров, существовавший с 1802 г., приобрел в пореформенное время характер высшего административного учреждения, по закону 1872 г. рассматривал вносимые царем проекты наиболее важных законов, принимал постановления по представлению министерств, решал вопросы оперативно, имел узкий состав министров, главноуправляющих, сочетал функции законосовещательного и распорядительного органа, использовался императором для принятия решений в обход Госсовета, особенно по делам, рассмотрение которых в Госсовете могло затянуться на длительное время или получить нежелательное для высшей власти направление. Через Комитет министров проведен ряд узаконений по усилению статуса власти губернаторов, по введению временных генерал-губернаторов, чрезвычайного положения, усиленного режима, полицейского надзора в отдельных регионах.

Однако комитет министров не мог координировать деятельность различных ведомств, он не был кабинетом министров, «объединенным правительством», против чего был Александр II, не допускавший и мысли о таком правительстве, особенно о должности премьер-министра, который мог покушаться на исключительность его самодержавных полномочий. В Российской империи отсутствовала единая система в действиях исполнительной власти. Каждое министерство действовало особняком, ревностно отстаивало свою отраслевую обособленность.

Министры подчинялись лишь императору. Организация российского центрального управления качественно отличалась в худшую сторону от европейского, где действовали кабинеты министров во главе с премьер-министрами, объединявшие исполнительную власть, органы центрального управления.

В 80-е гг. Александр III стремился усилить Комитет министров как орган при царской особе, отодвинуть в тень Госсовет, подчинить комитету этот высший по статусу законосовещательный орган. С помощью комитета он продлевал на отдельных территориях действие чрезвычайных законов, усилил цензуру, запретил примерно 200 «особо вредных изданий», решал другие вопросы чрезвычайного характера.

Реформы 60—70-х гг. не изменили природу абсолютистского, самодержавного управления. Были сохранены многовековая рутина самодержавного правления, помещичье землевладение, различные сословные институты, контроль царской администрации во всех государственно-правовых сферах.

29 ноября 1879 г. было утверждено «Положение о преобразовании общественного управления государственных крестьян Западной Сибири». На Восточную Сибирь оно было распространено в 1882 г. В некоторых округах проведение его затянулось до 1888 г. В результате введения в Сибири «Общего положения о крестьянах» крупные волости были разделены на более мелкие. «Обширнейшая власть волостного головы, творившего суд и расправу над десятками тысяч населения волости отошла в область преданий; волостной писарь, непременный член волостной коллегии, считавшийся состоящим на „коронной службе“, низ-

веден на степень простого писца, исполняющего распоряжения выборного начальства».

Должностные лица волостного и сельского управления разделялись на начальствующих и подчиненных. К первым относились волостные старшины и сельские старосты с их помощниками, сборщики податей, смотрители экономических магазинов. Этим должностным лиц крестьяне выбирали на волостных и сельских сходах. «Избираются преимущественно зажиточные домохозяева». К подчиненным причислялись каморники (сторожа), рассыльные, пожарные, лесные, поскотинные, полевые старосты. На эти должности «назначается почти исключительно одна голытьба». На сходах участвовали хозяева дворов, главы семейств. Женщины и батраки от этого участия устранились. В каждой волости учреждался выборный волостной суд по гражданским искам и мелким уголовным проступкам. Наблюдение за общественным управлением крестьян возлагалось на земских заседателей и окружные по крестьянским делам присутствия.

Преобразование общественного управления крестьян не внесло коренных изменений в административные порядки. Волостные и сельские должностные лица по-прежнему совершали злоупотребления по расходованию общественных сумм и хлеба из запасных магазинов. «Редкое из этих должностных лиц кончает свой срок службы благополучно: за каждым из них при строгой проверке оказываются грехи».

В 70-х годах XIX в. в Сибири было введено новое городское положение 1870 г. По этому положению городские думы, которые составлялись прежде из депутатов сословных групп, заменялись теперь бессословными городскими думами. Члены дум избирались на 4 года на основе имущественного ценза из состоятельных слоев городского общества. Городские думы ведали хозяйственными вопросами: внешним благоустройством города, устройством пристаней, рынков, противопожарными делами. В функции дум входили попечение о развитии местной торговли и промышленности, народного образования, организация благотворительных учреждений и больниц.

Городское самоуправление имело право издавать постановления, но не располагало ни юридической, ни фактической возможностью настоять на их исполнении. Оно не обладало принудительной властью, не могло привлекать к судебной ответственности за нарушение своих постановлений; это зависело от усмотрения полиции. Городские учреждения находились под надзором местных губернских властей — губернатора, который контролировал и утверждал их постановления. Городские головы губернских городов утверждались в должности министром внутренних дел. По существу городское самоуправление представляло собой не самостоятельный орган местной власти, а подсобный орган правительства в деле управления городами, главным образом по вопросам хозяйственной части. Число членов городских дум в зависимости от количества населения в городах колебалось от 30 до 72 чел.

Уже в 70-е гг. в стране нарастала реакция, задерживались проекты реформ, затягивалась реализация уже принятых, их отдельных сторон, проявилось стремление обойти новые законы. Развилась система административных кара-



тельно-репрессивных мер, применялись чрезвычайные законы, на основании которых казнено в десятки раз больше людей, чем по обычным. Генерал-губернаторы получили право объявлять губернии на военном положении, вводились должности временных генерал-губернаторов. Все административные мероприятия были направлены к усилению административно-полицейской опеки над крестьянами и крестьянским самоуправлением.

В Сибири крестьянские начальники, введенные в 1897—1898 гг., осуществляли надзор за волостным и сельским управлением, утверждали его должностных лиц и приговоры мирских сходов, вмешивались во все дела крестьянского самоуправления. Крестьянский начальник имел право налагать штрафы на крестьян, подвергать их краткосрочным арестам.

Не прошло и 3 лет со времени установления института крестьянских начальников, как они проявили себя хищениями и превышением власти: «Случаи хищений, присвоений общественных сумм и превышений власти со стороны крестьянских начальников, случаи, установленные судебными следствиями и сделавшиеся потому достоянием печати, были столь многочисленны, что почти перестают быть исключениями». В Tobольской губернии по приблизительным подсчетам за 3—4 года было расхищено не менее 300 000 руб. из общественных сумм.

Народ не мирился с произволом и по мере сил протестовал против него. Крестьяне подавали жалобы на злоупотребления чиновников, старшин и старост, добивались ревизии общественных сумм, устранения тех или других должностных лиц, сопротивлялись их распоряжениям. Злоупотребления чиновников разоблачались в сибирской печати. Однако разоблачение и устранение отдельных лиц не улучшало системы управления, создававшей почву для подобных злоупотреблений.

В то же время участились попытки левой оппозиции воздействовать на императора, понудить его к радикальному реформированию. Применялись различные средства, вплоть до экстремистских покушений на него, в результате одного из которых Александр II был смертельно ранен 1 марта 1881 г.

Александр III скромно оценил реформы умершего родителя, заявил о необходимости утверждать и охранять самодержавную власть, призвал своих подданных служить верой и правдой ему и государству, искоренить гнусную крамолу, истребить неправду, хищения, водворить порядок и правду в действия учреждений власти и управления, назвал преступными либеральные проекты, паршивыми — конституционные идеи, видел в уступках общественным движениям и мнениям гибель России.

Император сразу же взял воинствующе-реакционный курс на охранение основ абсолютистского режима, пытался на этой основе преодолеть колебания в высших бюрократических кругах, удержать власть и управление в своих руках, усилить высшее управление, максимально централизовать управление, ужесточить контроль за чиновничеством, возродить прежнее значение вельможной аристократии, реализовать дворянские интересы. С этой целью Александр III предпринял ревизию отцовских реформ, которая охватила административную,

судебную, образовательную и другие сферы, и тогда же была оценена современниками в качестве контрреформ.

Этот курс реализовывался под девизом «Все беды от реформ». Он обусловил вторую в XIX в. волну реакции после первой, николаевской в 20-е гг., которая имела целью «подморозить Россию». «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14/27 августа 1881 г. узаконило чрезвычайные меры, позволяло объявлять любую местность на положении усиленной или чрезвычайной охраны, закрывать учебные заведения, торговые и промышленные предприятия, органы печати, приостанавливать деятельность земских собраний и городских дум, наделило военные суды правом по представлению МВД и генерал-губернаторов решать дела по законам военного времени, быстро приговаривать к самым суровым наказаниям. Введенное на три года, это «Положение» возобновлялось неоднократно и действовало до 1917 г.

Утверждался режим административного произвола, всеобщей слежки, массового преследования инакомыслящих, русификации управления окраинами, насильственного крещения бурят и других народов, репрессий против евреев. Евреям было запрещено селиться вне городов и местечек даже в пределах черты оседлости, приобретать недвижимое имущество в сельской местности, селиться евреям-ремесленникам в Москве, откуда выселено примерно 17 тыс. евреев. Установлена процентная норма в учебных заведениях для еврейских детей, приостановлен в 1889 г. прием евреев в присяжные поверенные.

Суживалась социальная база управленцев, в вузах была увеличена плата за обучение, свернуто женское образование, среднее образование подчинено контролю царской администрации, углублен разрыв между начальным, средним и высшим образованием; по циркуляру 1887 г. о «кухаркиных детях» запрещен прием в гимназии детей лакеев, прачек, мелких лавочников и других низших слоев, народные школы переданы в духовное ведомство.

В манифесте по случаю 100-летия жалованной грамоты дворянству Александр III провозгласил верность курсу на сохранение первенствующего места дворянства в предводительстве ратном, в делах местного управления и суда, подчиненности крестьянства «своим» предводителям дворянства, которым отведена роль главы не только сословно-дворянского, но и всего управления в уезде.

Подготовлена и проведена целая система мер по усилению влияния самодержавной власти на всех уровнях государственного и особенно общественного управления.

Изменения в системе управления 80—90-х гг. усилили диспропорции политического и экономического развития, обернулись обычным для XIX в. ужасающим голодом 1891—1892, 1897—1898, 1901 гг., хроническим недоеданием русской деревни, холерой 1892—1893 гг., вызвали рост недоверия к власти; увеличили запас ненависти к самодержавию, обнажили глубину кризиса власти и управления в центре и на местах, стимулировали подпольную, революционную

и реакционную оппозицию, непримиримый характер ее действий вплоть до экстремизма, террора.

Унаследовавший в 1894 г. российскую корону Николай II, оказавшийся последним царствующим представителем династической немецкой этнической линии, не оправдал надежд на поворот в сторону реформ, проявил такой же консерватизм, как его отец, был уверен в незыблемости и вечности самодержавного управления, назвал себя «хозяином земли русской» во время переписи населения, опирался на вооруженную силу, чиновничество, объявил «бессмысленными мечтаниями» конституционные надежды, стремился укрепить самодержавно-полицейскую систему управления, ничего не изменил в ней до революции 1905 г. В конце XIX в. управление Российской империей представляло собой огромную государственную, сословную, бюрократическую пирамиду с императором на вершине, самый многочисленный в мире административный аппарат (более 450 тыс. чиновников), жесткую и централизованную вертикаль исполнительных органов, подконтрольные и ограниченные элементы многословного земского и городского общественного управления.

Всё это вело Россию к революции.

Во-первых, назрела необходимость допущения выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности, о котором говорил М.М. Сперанский еще за 100 лет до избрания 27 апреля 1906 г. I Государственной думы. Эту же линию продолжал С.Ю. Витте, обосновавший реформы П.А. Столыпина и написавший Манифест 17 октября 1905 г. Реформаторы видели объективную необходимость преобразований, отсталость России от стран Западной Европы, где почти все монархии были конституционными, действовали представительные органы.

Во-вторых, в начале XX в. обострились «вечные» проблемы нашего отечества — аграрная, национальная, геополитическая. Самодержавие силами чиновников оказалось неспособным решить их, необходимо было привлечь к управлению не только талантливых государственных служащих старой России, но и новые силы общественных деятелей, преобразовать российскую государственность.

В-третьих, варианты решения актуальных проблем государственного управления предлагались различными политическими партиями. Личность человека впервые в русской истории решительно встала в центр интересов законодательства.

Основным вопросом начавшейся революции стал вопрос о власти. До декабря 1905 г. революционными силами использовались исключительно мирные средства борьбы (митинг, демонстрация, манифестация, стачка). Революция показала, что без изменения государственного управления страной не был возможен выход из кризиса.

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В 1905-1916 гг.

В начале XX в. в России имелись элементы буржуазной государственности, конституционализма: выборные органы местного самоуправления, общероссийские партии, развивался процесс самоорганизации населения. Под влиянием революции правительство начало обновлять монархию. Царский Манифест 17 октября 1905 г. даровал России общественные свободы — неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов; объявил о выборах в Государственную думу и их демократизации; придал Государственной думе характер законодательного учреждения, провозгласив принцип деления власти и перехода к конституционному строю.

Была проведена реформа Государственного совета, существовавшего с 1810 г. В высочайшем манифесте от 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы» расширялись права законодательной деятельности названных государственных учреждений. Государственный совет, как и Государственная дума, наделялись уже не законовещательными, а законодательными полномочиями. Государственный совет превратился во вторую палату российского парламента, Дума стала первой палатой парламента. По новому же закону преобразованный Госсовет состоял из двух категорий членов: назначаемых монархом и выборных.

Был принят новый демократичный избирательный Закон от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу». Он содержал нововведение: к существовавшим ранее трем избирательным куриям (земледельческой, городской и крестьянской) добавилась еще одна — рабочая курия. Закон, однако, закреплял неравные представительства от каждой из четырех курий. Предусматривались многостепенные выборы, причем для каждой курии устанавливалось разное количество ступеней: двухстепенные выборы для крупных землевладельцев и буржуа, четырехстепенные — для крестьян и трехстепенные — для рабочих. Крестьянству России, насчитывавшему 100 млн. человек, обеспечивалось значительное представительство в Государственной думе (45% мест). Авторы избирательного закона надеялись на консервативные и монархические установки крестьян, но ошиблись. В I и II Государственных думах крестьяне требовали ликвидации помещичьего землевладения.

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

Однако и после появления Манифеста и основных законов многие важные вопросы оставались неразрешенными. Какова будет отныне роль самодержавия, о котором в Манифесте не говорилось ни слова? Как сочетать самодержавие и Думу? Почему в Манифесте не упоминается о конституции? Каковы будут полномочия новой Думы?

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума. Дума была учреждена как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить новые налоги, новые расходные статьи в государственном бюджете. Устанавливался срок деятельности Думы – 5 лет. Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы.

I Государственная дума действовала всего 72 дня — с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Думы была кадетская (179 человек из 478 депутатов Думы). Черносотенцы и октябристы составляли меньшинство — 44 депутата (9%). Председателем Думы был избран С.А. Муромцев (профессор, бывший проректор Московского университета, член ЦК партии кадетов, юрист по образованию). Государственная дума поставила вопрос об отчуждении помещичьих земель, превратилась в революционную трибуну и поэтому 9 июля была распущена. В знак протеста 230 членов Думы подписали Выборгское воззвание к населению, призывая к гражданскому неповиновению (отказу от уплаты налогов и от службы в армии). Это было первое в истории России обращение парламентариев к нации. 167 членов Думы предстали перед судом, который вынес приговор — тюремное заключение на 3 месяца. Было объявлено о созыве II Думы. Председателем Совета министров стал П.А. Столыпин (1862—1911 гг.), а занимавший ранее этот пост И.Л. Горемыкин (1839—1917 гг.) был уволен в отставку.

II Государственная дума работала 103 дня — с 20 февраля по 2 июня 1907 г. Из 518 членов Думы фракцию правых составили лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98). Численно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места, социал-демократы — 66. Кадеты, благодаря поддержке ряда партий, сохранили руководство и во II Думе. Председателем ее был избран член ЦК партии кадетов Ф.А. Головин (он же председатель бюро земских и городских съездов, участник крупных железнодорожных концессий).

Дума отказала в требовании П.А. Столыпина лишить неприкосновенности и выдать социал-демократическую фракцию как готовящую ниспровержение государственного строя. В ответ на это 3 июня 1907 г. был обнародован Манифест и Указ о роспуске II Государственной думы и назначении выборов в III Думу. Одновременно был издан текст нового избирательного закона, утверждением этого закона фактически производился государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (ст. 86) этот закон должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон был реакционным. Он фактически возвращал страну к неограниченному самодержавию, сводил избирательные права широких масс населения к минимуму. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, а от крестьян уменьшилось на 56%. Значительно со-

кратилось представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу — в 25 раз, по Сибири — в 1,5 раза); население Средней Азии вообще лишалось права выбирать депутатов в Государственную думу.

Завоевания революции 1905—1907 гг. были значительны, хотя ее революционные силы и потерпели поражение. В России медленно развивалось гражданское общество. Появление в России такого выборного центра власти и управления, как Государственная дума, которая действовала в условиях невиданной на Руси свободы союзов и объединений, печати, собраний, народная поддержка ее свидетельствовали о невозможности дальнейшего управления страной без представительных учреждений.

Царь, однако, не желал уступать Думе и стремился сохранить за собой полноту власти и управления. Работа Думы могла быть в любое время прервана царем. Она не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя. Царское правительство опубликовало новое Положение о Государственном совете от 20 февраля 1906 г., по которому последний преобразовался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Это было нарушением Манифеста 17 октября.

Что представлял собой аппарат государственного управления? Для управления огромной страной самовластному монарху требовалось большое количество чиновников. За XIX в. аппарат управления увеличился в 7 раз (с учетом роста населения), составив 385 тыс. человек. Чиновничество было связано сложной системой регламентов и правил: оно делилось на 14 классов — от действительного тайного советника до коллежского регистратора. Каждый класс имел свой мундир, титул, ордена. К низшему чиновнику обращались со словами «Ваше благородие», к высшим — «Ваше высокопревосходительство».

Объединенного правительства в России не было: политический курс определял сам царь в ходе беседы с отдельными министрами. Министерства были главными органами управления. Министры назначались царем, были ответственны не перед Думой, а только перед монархом. К началу XX в. существовало 11 министерств: военное, морское, финансов, торговли и промышленности, юстиции, иностранных дел, народного просвещения и другие. Министры послушно скрепляли своими подписями указы царя и не хотели сотрудничать с Думой, возглавляемой кадетами, считали ее «пристанищем еврейского мракобесия», полагая, что она не имеет поддержки в обществе.

Таким образом, власть царя продолжала оставаться единоличной. Он играл главную роль в определении курса правительства. К 1917 г. углубился разрыв единения между царем и народом. В период кризиса власти негативную роль сыграло отсутствие у монарха качеств государственного лидера. При всей его образованности, личной честности, скромности и приветливости все знавшие его отмечали также слабоволие, упрямство, застенчивость и равнодушие к людям. В результате верховная власть и управление продолжали оставаться аморфными, кризис постоянно углублялся. В 1915 г. царь стал главнокомандующим (сделал шаг, который в войсках не приветствовался), уехал в Ставку и потерял управление страной.

Для дискредитации Романовых и левые, и правые использовали придворного целителя Распутина, который имел безграничное влияние на супружескую чету, ибо лечил гемофилию (несвертываемость крови) царевича Алексея. Распутин лично не играл самостоятельной политической роли, но использовался силами, боровшимися за влияние на власть, для компрометации последних Романовых, особенно императрицы Александры Федоровны. Тут слухи (а ничего большего просто не могло быть) достигли чудовищных масштабов: двор представлялся вместилищем ужасного разврата. Отмечалось, что вмешательство «старца» в дела государственного управления стало настолько серьезным, что по его воле назначались и смещались министры. Г.З. Иоффе приходит к выводу, что «ужас русской жизни состоял в том», что вор, пьяница и дебошир Распутин «сумел добраться до трона, а силы, стоявшие по левую и правую стороны от него, превратили его в запальник костра, в котором погибли почти все». Убийство Распутина монархистами в ночь на 17 декабря 1916 г. было еще одним доказательством глубины кризиса самодержавия, побудившего его сторонников возрождать для устранения противников методы XVIII в.

Способствовать стабилизации могло в какой-то мере окружение царя, но кто же окружал самодержца в то кризисное время? С.Ю. Витте был отстранен, а П.А. Столыпин убит террористами. Продвижение к власти осуществлялось по критерию личной преданности царю. К престолу пробивались люди, лишенные твердых политических и моральных принципов, но занесенные в разряд «своих». Член Чрезвычайной следственной комиссии известный поэт А.А. Блок, который после отречения царя занимался расследованием деятельности министров и других высших чинов, был поражен ничтожеством и безыдейностью многих из них. В январе 1917 г. председатель Думы помещик М.В. Родзянко с горечью признавался царю: «Вокруг Вас, Государь, не осталось ни одного надежного и честного человека: все лучшие удалены или ушли. Остались только те, которые пользуются дурной славой». Теоретические знания интеллектуалов либеральной оппозиции и практический опыт представителей местного самоуправления оказались невостребованными.

Назреванию кризиса самодержавной власти способствовала мировая война, кровавый воз которой Россия тянула с августа 1914 г. К 1917 г. было убито, искалечено и находилось в плену 6 млн. человек; началось дезертирство (в 1916 г. дезертировало 1,5 млн. человек). Было истреблено огромное количество представителей командного состава армии. До 1 марта 1917 г. царь не думал уступать революции, он согласился на отречение лишь в тот день, когда его покинули генералы. Начальник штаба верховного главнокомандующего генерал Алексеев направил телеграмму председателю Государственной думы М.В. Родзянко с требованием отречения царя. Такое требование он направил и всем командующим фронтами и флотами. Все они поддержали отречение. Это дало повод монархистам называть генералов Алексеева, Рузского, Колчака и других генералами-предателями. Война, таким образом, вызвала озлобление в армии, разложила этот важнейший атрибут государственной власти.

Поражения на фронте расшатали весь старый правительственный механизм. В работе механизма власти и системы управления страной начались перебои. Проявилась несогласованность действий военного и гражданского управления, обострились политические разногласия в правящих кругах. В течение 1916 г. одни некомпетентные министры заменялись на других. За год сменилось 5 министров внутренних дел, 4 министра сельского хозяйства, 3 военных министра. Министерская чехарда дополнилась губернской — только за 1916 г. были заменены 43 высших представителя власти в губерниях. В январе 1917 г. были удалены 16 членов Государственного совета, их заменили крайне правые, что явилось вызовом общественному мнению. Самодержавие потеряло способность управлять страной и вести войну.

В стране назревал голод. Продовольственный крах последовал из-за сокращения урожая и саботажа помещиков, выступивших против твердых цен, введенных в сентябре 1916 г. Министр земледелия Риттих ввел продразверстку на хлеб, но самодержавие оказалось неспособным ее осуществить. В январе — феврале 1917 г. продовольственное положение промышленных центров стало катастрофическим. Петроград и Москва получили 25% положенных поставок продуктов, что создало предпосылки для массовых выступлений рабочих.

Дисбалансировка действий властей объективно вела к политической дестабилизации в стране. Депутаты Государственной думы требовали замены царского правительства правительством народного доверия страны. Но 25 февраля 1917 г. (10 марта) указом царя заседания Государственной думы были прерваны. Неожиданный революционный обвал большой силы в феврале — марте 1917 г. подвел черту под историей конфронтации парламента и царской власти, начавшейся еще в 1906 г. Это противостояние двух центров управления завершилось гибелью обеих конфликтующих сторон.

Министры царского правительства и другие высшие царские сановники, всего около трех десятков человек, были арестованы и с марта 1917 г. находились в Трубецком бастионе Петропавловской крепости.

27 февраля 1917 г. на заседании Думы был создан Временный комитет Государственной думы «для восстановления порядка и для сношений с лицами и учреждениями». 1 марта было образовано Временное правительство, которое должно было до созыва Учредительного собрания осуществлять исполнительно-распорядительные функции. Так как полномочия Временного правительства не были определены, оно фактически стало и законодательным органом страны.

27 февраля состоялись выборы в Петроградский совет, который вскоре объединился с Советом солдатских депутатов. Под давлением широких масс Советы действовали как революционная власть. Таким образом, в Петрограде установилось двоевластие в лице Временного правительства, у которого вначале не было власти, и Совета рабочих и солдатских депутатов, обладавшего реальной властью, но не имевшего четкой программы действий.

2 марта 1917 г. Николай II подписал Манифест об отречении от престола в пользу своего брата Михаила, который не осмелился принять российскую императорскую корону. С самодержавием в России было покончено.



IV Государственная дума фактически прекратила свое существование, более 200 её членов, известных своими связями с монархией, порвали с Думой, притихли и выжидали. 60—70 членов Думы собирались на ее частных совещаниях. Однако это не давало Думе никакого права претендовать на роль представительного органа России. Прекратили свою деятельность и монархически настроенные партии: «Союз русского народа», «Союз 17 октября» и др. Была парализована активность помещиков — основы административно-управленческой элиты.

## **ИНСТИТУТ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОВ И ЕГО СИБИРСКИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ**

История генерал-губернаторской власти в России своими корнями уходит в петровскую эпоху, к периоду империи. Дальнейшее развитие института генерал-губернаторства приходится на вторую половину XVIII в. и связано с именем императрицы Екатерины II. Учреждение должности генерал-губернатора было вызвано желанием царизма создать на местах твёрдую административную власть. Со времени Петра I и вплоть до 1917 г. кандидатуру генерал-губернатора утверждал непосредственно император. В большинстве случаев это был выбор самого монарха, противиться которому было невозможно. Потенциальный генерал-губернатор был, как правило, лично хорошо известен государю, вполне доказал свою политическую благонадежность и преданность идеалам монархии. Немалое значение придавалось послужному списку кандидата.

Генерал-губернатор являлся представителем самого императора в конкретной территории, проводником имперской политики и идеологии. Эта ситуация была неизменной на протяжении двухсот лет существования генерал-губернаторской власти. В инструкции генерал-губернаторам четко указывалось, что "они суть главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном им крае". Эти обстоятельства способствовали тому, что должность наместника (генерал-губернатора) приобрела "особый характер политической власти".

Инструкция 1853 г., сохранившая силу до 1917 г., особо подчёркивала ответственность генерал-губернаторов за «состояние умов». Усиление классового антагонизма после крестьянской реформы 1861 г. толкали царизм на меры по упрочению власти. По закону 1876 г. генерал-губернаторы получили право издавать обязательные постановления по охране «безопасности и спокойствия» и отменять неугодные распоряжения подчинённых им губернаторов.

Генерал-губернаторская власть не прижилась в европейской части страны, но получила дальнейшее развитие на окраинах и в пограничных территориях в качестве вынужденной меры. В соответствии с теорией "местных особенностей" в середине XIX в. к таковым были отнесены губернии: Сибирская, Оренбургская, Кавказская, Новороссийский край, Лифляндия, Эстляндия и Курляндия. Характерно, что 5 из 9 постоянных генерал-губернаторств располагались на террито-

рии азиатской части империи, отличавшейся ярко выраженным национальным и конфессиональным колоритом.

Однако указом 1879 г. в условиях второй революционной ситуации были учреждены временные генерал-губернаторства в Петербурге, Харькове и Одессе. Возглавлявшим их генерал-губернаторам, а также московскому, киевскому и варшавскому, предоставлялись широкие полномочия для охраны «порядка и общественного спокойствия»: ссылки и аресты, приостановки и запрещения издания газет и журналов. «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14 августа 1881 г. ещё более расширяло права генерал-губернаторов в борьбе с революционным движением. «Правилами о местностях, объявляемых на военном положении» (1892 г.) на территории генерал-губернаторств вводились военные порядки и всё управление и суд переходили в руки военных властей. Особенно часто временные генерал-губернаторства учреждались в период революции 1905-1907 гг.

К началу Первой мировой войны существовали Московское, Варшавское, Киевское, Туркестанское, Степное, Иркутское и Приамурское генерал-губернаторства; должность генерал-губернатора была и в великом княжестве Финляндском. В большинстве случаев генерал-губернаторы были одновременно и командующими войсками военного округа.

Генерал-губернаторства сохранялись фактически до октября 1917 г. После падения самодержавия генерал-губернаторы были заменены комиссарами Временного правительства или особыми коллегиями.

На местах генерал-губернаторская власть развивалась, не встречая «ни преград, ни предостережения». Хотя изначально все «государевы наместники» были обязаны лично представлять императору ежегодные отчеты («рапорты») «о благополучном состоянии губерний, о спокойствии и безопасности в них, и о всех чрезвычайных, важных и примечания достойных происшествий 1 и 15 числа ежемесячно». При этом, генерал-губернатору Иркутской и Колыванской губерний (в то время им был Иван Варфоломеевич Якоби, 1783–1789 гг.), вследствие отдаленности, было разрешено присылать эти донесения через курьеров, на что из казны выделялось по 1500 руб. в год.

Генерал-губернатору подчинялись все гражданские и военные власти региона. Он имел право назначать, увольнять, перемещать чиновников, представлять их к наградам. По закону «никакая новая мера или особое распоряжение, относящееся до благоустройства, общей пользы и казённого интереса в крае, вверенном генерал-губернатору, не предпринимается иначе, как по предварительному истребованию соображений и заключений генерал-губернатора». Кроме того, по инструкции (1853 г.) генерал-губернаторам была дана законная возможность влияния даже на образ мыслей и частную жизнь всех жителей края! Он имел «право преследовать всеми зависящими от него средствами излишнюю роскошь, расточительность, беспутство и мотовство». Генерал-губернатор был «уполномочен властью устранять всякий повод к ложным понятиям, превратным толкованиям...»

Компетенция генерал-губернаторов второй половины XIX - начала XX вв. определялась ст. 201–206 Общего губернского учреждения. Помимо этого, для генерал-губернаторов особых областей были установлены специальные правила, изложенные в Учреждениях об управлении этих территорий (например, Сибирь и Кавказ). Генерал-губернаторам пограничных территорий поручалось также «бдение от соседей, и он в случае нужды берёт надлежащие меры военные». Административная деятельность сибирского генерал-губернатора зависела от нескольких центральных ведомств: Министерства внутренних дел, Военного министерства, III Отделения е.и.в. канцелярии, сибирских комитетов.

Что же собой представляла эта верхушка правящей местной бюрократии? За период существования (1822-1887 гг.) генерал-губернаторства Восточной Сибири (с 1887 по 1917 гг. Иркутского) и генерал-губернаторства Западной Сибири (1822-1882 гг.) на должностях главных начальников края побывало соответственно 19 и 9 человек. Средний срок пребывания на должности генерал-губернатора составлял около 6 лет. Средний возраст генерал-губернаторов в Восточной Сибири составлял 43 года, в Западной Сибири он был существенно выше - 53 года. Обращают на себя внимание личности, которые возглавляли "вверенные" им генерал-губернаторства по 10 и более лет. В Восточной Сибири ими были А.С. Лавинский, В.Я. Руперт, Н.Н. Муравьев, М.С. Корсаков и А.Д. Горемыкин, в Западной Сибири - Г.Х. Гасфорд и П.Д. Горчаков. Генерал-губернаторы Сибири не только формально, но и на деле были верхушкой местной правящей бюрократии. Все генерал-губернаторы, за исключением трех, были военными в чине генерал-лейтенанта или полного генерала, что соответствовало 3 и 2 классу "Табели о рангах". Для большинства генерал-губернаторов служба в Сибири стала пиком служебной карьеры. Лишь пять человек продолжили службу далее, причем двое на таких же должностях: Сулима в 1834 г. был переведен генерал-губернатором из Восточной в Западную Сибирь, а Игнатьев в 1889 г. назначен Киевским, Подольским и Волынским генерал-губернатором. Службу в армии продолжил Капцевич – в качестве командира отдельного корпуса внутренней стражи, Мещеринов командовал войсками Казанского военного округа, а Горчаков принял активное участие в Крымской войне (подробности см. в Биографической справке). Для большинства же генерал-губернаторов после отставки следовало назначение в Государственный совет, Сенат или в иные почетные комитеты. Никто из генерал-губернаторов, за исключением Руперта, не был отдан под суд или отстранен от должности за служебные упущения. На Дальнем Востоке, в Степных и Туркестанских областях должности генерал-губернаторов занимали исключительно военные, что было связано со сложными приграничными отношениями России с соседями в этих регионах.

Генерал-губернатором Сибири, как и других азиатских окраин империи, мог стать лишь человек, прошедший хорошую бюрократическую лестницу гражданской или военной службы. Сибирские генерал-губернаторы, особенно первой половины XIX в., отнюдь не были паркетными генералами. Как правило, они принимали участие в военных кампаниях России того времени. Активным участником войны с наполеоновским нашествием были П.М. Капцевич,

И.А. Вельяминов, Н.С. Сулима. Не случайно их портреты помещены в портретной галерее героев 1812 г. в Эрмитаже. В военных действиях участвовали и многие другие сибирские генерал-губернаторы: С.М. Броневский сражался в 1804-1805 гг. на Кавказе, штурмовал крепости Дербент и Баку; П.Д. Горчаков отличился в финляндском походе в 1808-1809 гг., в сражении под Рущуком в Молдавии в 1810 г.; В.Я. Руперт участвовал в русско-турецкой войне 1811-1812 гг. и заграничных походах русской армии 1813 г. Так что генерал-губернаторы Сибири первой половины XIX в. не на словах, а на деле были боевыми генералами. Именно армия служила источником формирования генерал-губернаторского корпуса как составной части государственного строя России. Однако никто из генерал-губернаторов до назначения в Сибирь не был с нею знаком, не имел серьезного опыта административно-хозяйственной и управленческой деятельности. Подавляющее большинство генерал-губернаторов получило военное образование. Как правило, они заканчивали кадетские корпуса, реже специальные (артиллерийские, кавалерийские) училища, Пажеский корпус. Отсутствие опыта многие генерал-губернаторы стремились подменить армейскими командными действиями. Незнание генерал-губернаторами основ управленческой деятельности приводило подчас к принятию весьма спорных решений, граничивших, по отзывам современников, с "совершенным произволом", к вседозволенности любимцев и бесконечной бумажной волоките.

Подобная практика административно-хозяйственной деятельности генерал-губернаторов не оставалась незамеченной в Петербурге. Министры внутренних дел и финансов по мере возможностей пытались оказывать влияние на выбор кандидата императором. Тем не менее, назначение генералов на генерал-губернаторские должности продолжалось и во второй половине XIX в. Однако, как показывает анализ их деятельности, в большинстве своем они оказались более подготовленными к исполнению возложенных на них обязанностей, чем предшественники, и до своего назначения уже имели определенный опыт гражданского правления. Так, например, Н.Н. Муравьев был Тульским военным и гражданским губернатором; сменивший его М.С. Корсаков, до назначения генерал-губернатором в 1861 г., 13 лет прослужил в Сибири, участвовал в знаменитых Амурских сплавах, а с 1855 г. был губернатором Забайкальской области; П.И. Кутайсов с 1873 по 1880 г. был Нижегородским губернатором; А.Н. Селиванов познакомился с Сибирью во время службы начальником штаба Приамурского военного округа в 1899-1901 гг.

Следует отметить еще одно требование, которому, по мнению правительства, должны были отвечать генерал-губернаторы азиатской России, - это наличие опыта, пусть даже небольшого, дипломатической деятельности. Оно логически вытекало из сопредельного положения сибирских областей и губерний, активной внешней политики России на дальневосточных и среднеазиатских рубежах, с одной стороны, и невозможности детально контролировать и направлять этот процесс из Петербурга - с другой. Некоторые из них своей предшествующей службой были неплохо подготовлены к исполнению такого рода обязанностей. Так, Д.Г. Анучин в 1879 г. был заведующим гражданскими делами

России в Болгарии и в качестве члена официальной российской делегации участвовал в работе Берлинского конгресса. Однако гораздо больший опыт такого рода был у А.О. Дюгамеля, который в 30-х гг. неоднократно выполнял важные дипломатические поручения Российского правительства в Турции, был генеральным консулом России в Египте, а позже послом в Тегеране.

По своему сословному происхождению все сибирские генерал-губернаторы были дворянами, причем четверо из них принадлежали к княжеским (Горчаков), графским (Игнатьев, Кутайсов) и баронским (Фредерикс) родам, а пятый - Н.Н. Муравьев-Амурский получил титул графа Амурского за службу в Сибири. Однако с двором были связаны немногие. Лишь Фредерикс и Муравьев имели свитское звание генерал-адъютанта, а Князев – придворное звание камергера. В остальных генерал-губернаторствах азиатской России наблюдается примерно такая же картина. В Степных областях и Туркестане владельцев титула среди генерал-губернаторов не было совсем.

Не подлежит сомнению, что для большинства генерал-губернаторов единственным источником доходов была служба, это в XIX и, тем более, в начале XX вв. не было редкостью. Доходы генерал-губернаторов складывались из жалованья по должности, столовых сумм и ассигнований на разъезды. Квартирные деньги, обычные для большинства чиновников (деньги на наем жилого помещения), генерал-губернаторам не выплачивались, так как законом предусматривалось предоставление как гражданским, так и военным губернаторам, служебных апартаментов. В Иркутске резиденцией генерал-губернатора стал купленный казной в 1840 г. у купца Сибирякова особняк в стиле классицизма, расположенный на берегу Ангары и ставший впоследствии знаменитым "Белым домом". После перенесения столицы Западно-Сибирского генерал-губернаторства из Тобольска в Омск, там в 50-х гг. XIX в. был построен специальный дворец для генерал-губернатора. Необходимо сделать одно уточнение, касающееся статьи "жалованье" генерал-губернатора. Она включала не только выплаты по должности и чину, размеры которого четко фиксировались законом (10000 руб. в год, 12000 руб. столовых и выплат на разъезды), но и так называемое добавочное содержание, размеры которого были сугубо индивидуальны и, как правило, значительно превышали совокупные выплаты "по чину и должности".

Изучение жизненного пути сибирских генерал-губернаторов позволяет утверждать, что большая часть из них были людьми незаурядными. Первый сибирский губернатор князь М.П. Гагарин до назначения на эту должность входил в «консилию министров» Петра и был комендантом Москвы. Князь А. М. Черкасский до назначения в Сибирь ведал строительством Петербурга, а после отъезда из Сибири стал одним из трех кабинет-министров, совместная подпись которых приравнивалась к подписи императрицы Анны Иоанновны. В.А. Мятлев и Ф.И. Соймонов — адмиралы, «птенцы гнезда Петрова», были не только создателями российского флота, но и великими учеными. Л. Ланг, воспитанник Петра, был ученым, путешественником и дипломатом. Иркутский губернатор Ф.Н. Кличка, сын чешского крестьянина, получил блестящее образование, до-

служился на русской военной службе до чина генерала, был одним из первых георгиевских кавалеров. Генерал-губернатор Пермский и Тобольский Е.П. Кашкин, получив блестящее образование, прославился своими военными подвигами в Семилетней и русско-турецкой войнах. Один из «орлов Екатерины», он в 1770–1790-х гг. проявил себя просвещенным губернатором и генерал-губернатором в Выборге, Сибири, Ярославле и Вологде. А.И. Пантелеев, герой русско-турецкой войны 1877 г., до назначения в Сибирь занимал должности директора императорского училища правоведения, командира отдельного корпуса жандармов, а после смены был членом Государственного совета по департаменту промышленности, науки и торговли, председателем совета Дома призрения и ремесленного образования бедных детей, членом финансового комитета Государственного совета. А.Н. Селиванов, герой русско-турецкой войны 1877 г. и русско-японской войны 1905 г., после смены с должности иркутского генерал-губернатора стал членом Государственного совета, а во время Первой мировой войны — командующим 2-й армией и членом Военного совета. Наказной атаман Уссурийского казачьего войска П. Ф. Унтербергер еще в 1897 г. стал почетным гражданином Владивостока. В 1905–1910 гг. в должности приамурского генерал-губернатора он сыграл большую роль в восстановлении края после русско-японской войны. Известность Унтербергеру принесли фундаментальные труды по экономике и статистике Дальнего Востока. После Октябрьской революции он вынужден был эмигрировать, но своему ученику — великому путешественнику В. К. Арсеньеву писал: «...не теряйте веру в русский народ...».

Попав в Сибирь по воле монарха и призванные законом быть верховными представителями и блюстителями его интересов на местах, многие из губернаторов довольно скоро если не превращались в истинных сибиряков, то становились настоящими радетелями интересов этого края, поборниками развития культуры и образования, нравственного совершенствования всего сибирского общества. В начале XIX в. собственной интеллигенции в Сибири практически не было. Ее отсутствие в определенной степени компенсировалось чиновничеством. Генерал-губернаторы как бы олицетворяли этот высший чиновничий мир, которому все стремились подражать и в известной мере даже копировать. Естественно, что и его семейство становилось центром сообщества. Участие в светской жизни, представительские, благотворительные и иные функции были неуставными обязанностями генерал-губернатора, пренебрегать которыми было ни в коем случае нельзя. В выполнении этих неуставных обязанностей немаловажную роль играли культура самого генерал-губернатора, членов его семьи, в первую очередь жены, умение общаться с людьми, стремление быть всегда на виду или, наоборот, отсутствие оног.... Разумеется, каждый генерал-губернатор вел себя индивидуально. Однако сама должность диктовала ему определенные каноны общественного поведения, за соблюдением которых незримо, но очень внимательно следило местное общество. В этом проявлялось нравственное влияние личности генерал-губернатора на окружающих его людей.

До 1822 г. Сибирское генерал-губернаторство объединяло Тобольскую, Томскую, Якутскую губернии. По предложению генерал-губернатора Сибири

М.М. Сперанского созданы Западно-Сибирское генерал-губернаторство (Тобольская, Томская губернии и образованная Омская область) и Восточно-Сибирское генерал-губернаторство (образованные Иркутская, Енисейская губернии, Якутская область, Охотское, Камчатское, Троицко-Савское управления). Генерал-губернаторы имели очень широкие административные, полицейские, хозяйственные, финансовые, судебные и другие полномочия. Совет генерал-губернатора состоял из назначенных императором чиновников, должен был контролировать его деятельность.

Губернское управление строилось по общероссийским стандартам. Вместо уездов губернии делились на округа, начальники которых возглавляли окружное казенное управление, совещательный окружной совет чиновников. Земский суд и его глава — земский исправник ведали полицией округа. Полицией городов ведали городничие, хозяйственными делами — сословные думы (голова, 2—3 заседателя). Русское сельское население имело волостное и сельское управление.

На территории сибирских областей размещались постоянные и регулярные войска (казаки). Областное управление имело те же структуры, что и округа губерний, но окружной начальник совмещал гражданские и военные функции управления.

В отличие от Европейской России в управлении Сибирью громадную долю составляли функции содержания каторжан, поселенцев, особенно в восточной части, и управления нерусскими народами. Местная администрация опиралась на феодальную и родоплеменную знать.

Совершенствование управления в конце XIX — начале XX в. было связано, с одной стороны, со строительством и эксплуатацией Транссибирской железнодорожной магистрали, правительственной переселенческой политикой, которые привели к увеличению численности и плотности народонаселения Сибири; с другой стороны, с возросшей военной угрозой со стороны Японии. Грандиозное предприятие, каким стало сооружение Транссиба, повлекло за собой создание на высшем уровне специального органа управления — Комитета Сибирской железной дороги. Он был образован в 1892 г. по инициативе министра финансов С.Ю. Витте и просуществовал до 1905 г. По предложению Витте председателем Комитета был назначен наследник престола великий князь Николай Александрович (он сохранил председательство и после вступления на престол). Компетенция Комитета была шире, чем требовало само сооружение магистрали, реально он стал высшим государственным органом по выработке правительственной политики в отношении Сибири. Наиболее важным вопросом, сопутствующим сооружению Транссибирской железнодорожной магистрали, являлся переселенческий вопрос, через Комитет осуществлялось финансирование всего переселенческого дела. В поле внимания Комитета оказывались и некоторые внешнеполитические вопросы, вызванные строительством Китайско-Восточной железной дороги. В сибирской административной политике рубежа XIX—XX вв. отчетливо просматривается генеральная линия, нацеленная на постепенную унификацию сибирского управления и сближение административного устройст-

ва Сибири и Центральной России. Строительство Сибирской железной дороги, как утверждал С.Ю. Витте, должно было не только продвинуть решение задач хозяйственного освоения региона и укрепления военных позиций России на Дальнем Востоке, но и способствовать постановке сибирской администрации «в уровень с теми требованиями, которым она должна отвечать, чтобы быть в стране достойной представительницей государства просвещенного, полагающего в законе основу всех гражданских соотношений».

## ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРЫ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

### *Биографическая справка*

В ходе реформ, проводимых Александром I, Сибирь в 1822 г. была разделена на Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства.

Первым генерал-губернатором Западной Сибири в 1822 г. стал Пётр Михайлович Капцевич (1772—1840) — русский генерал от артиллерии.



*Портрет Петра Михайловича Капцевича работы Джорджа Доу. Военная галерея Зимнего Дворца, Государственный Эрмитаж*

**Пётр Михайлович Капцевич** родился в Полтавской губернии в семье бедного дворянина. Образование получил в артиллерийском и инженерном корпусах. Был дежурным генералом при военном министре графе Аракчееве. В 1812 г. командовал 7-ой пехотной дивизией, отличился в боях под Смоленском и Бородино, Тарутино, Малом Ярославце и Красном. В 1813 г. командовал 10-м пехотным корпусом. В сражении под Лейпцигом, несмотря на сильную контузию, одним из первых ворвался в город. Награждён орденом Св. Георгия 3-й и 2-й степени и золотой шпагой с алмазами. Своими действиями Пётр Михайлович оправданно заслужил название храброго, распорядительного генерала и был обожаем своими подчинёнными за ласковость и простоту в обращении. Его портрет помещен в Военной галерее Эрмитажа

(№119). П.М. Капцевич был единственным из всех сибирских генералов и губернаторов, удостоенных ордена Святого Георгия II класса (№56 из 125 награждений за всю историю ордена этого класса).

В 1819 г. Пётр Михайлович был назначен командиром Отдельного Сибирского корпуса и наказным атаманом Сибирского казачьего войска, а в 1822 г. — генерал-губернатором Западной Сибири, где улучшил быт ссыльных, определил порядок службы сибирского казачьего войска, учредил военный госпиталь и многое тому подобное. В 1824 г. Капцевич выступил с ходатайством о перенесении Главного управления Западной Сибири из Тобольска в Омск, аргументируя это более выгодным географическим положением последнего. Это ходатайство



было отклонено Сенатом (Омск стал центром Западной Сибири в 1839 г.), но Капцевич остался жить в Омске. При нём были образованы два внешних округа с центрами в Кокчетаве и Каркаралах, что значительно укрепило позиции России в Средней Азии. Одним из первых Капцевич поднял вопрос о Сибирском университете. Н.М. Ядринцев (публицист, исследователь Сибири) писал, что Пётр Михайлович обращал внимание «на недостаток просвещённых чиновников и на невозможность сибирякам получать образование в университетах Европейской России. Он докладывал о необходимости учреждения высшего учебного заведения». По его инициативе было преобразовано основанное в Омске в 1813 г. особое войсковое училище, содержание которого полностью перевели на счет казны (с 1845 г. Сибирский кадетский корпус). При Капцевиче было положено начало развитию промышленности в Омске и других городах. В 1828 г. генералу Капцевичу было вверено командование Отдельным корпусом внутренней стражи. Первым его делом по вступлении было облегчение положения заслуженных ветеранов: увеличение жалования, вручение наград и пр.

Неутомимая деятельность в течение непрерывной 48-летней службы заметно расстроила его силы, и он вынужден был просить продолжительный отпуск в г. Оренбург, где и умер 3 июля 1840 г. Похоронен в с. Никольском, в 50-ти верстах от Оренбурга. В предсмертном завещании, не обделяя ни одного из самых дальних родственников, Пётр Михайлович назначил выдавать ежегодно 800 рублей в приданое беднейшей девушке дворянского и 400 рублей мещанского сословий города Переяславля, места своей родины; по 200 рублей столовых денег начальнику Переяславской инвалидной команды и на улучшение пищи нижних чинов.

В 1827 г. П.М. Капцевича на посту генерал-губернатора сменил И.А. Вельяминов.



*Портрет Ивана Александровича Вельяминова работы Джорджа Доу.*

*Военная галерея Зимнего Дворца, Государственный Эрмитаж*

**Иван Александрович Вельяминов** (1771—1837) — генерал от инфантерии. Двоюродный дед актера Петра Вельяминова.

Происходил из старинной дворянской семьи. Участвовал в войнах 1806-1807 гг. и в походе в Финляндию. За Аустерлицкое сражение награждён Георгиевским крестом 4-й степени. В 1812 г. он был назначен начальником 33-й пехотной дивизии, с которой действовал в районе Риги против маршала Макдональда; в 1813 г. отличился при осаде и взятии Данцига, где был тяжело ранен пулей в грудь навылет. В 1814 г. повышен до генерал-лейтенанта. Награждён также орденами Святого Владимира двух степеней, Святой Анны, золотой шпагой «За храбрость»

В 1818 г. был начальником дивизии в Грузии; в 1827 г. — командиром отдельного Си-

бирского корпуса и генерал-губернатором Западной Сибири. Управлял Западной Сибирью до 1834 г. Свое назначение в Сибирь Вельяминов воспринял как награду и заслуженный отдых от ратных трудов в борьбе с Наполеоном и горцами на Кавказе. **Иван Александрович** предпочел для своей резиденции перспективному, но малопривлекательному с бытовой и культурной точек зрения Омску, более благоустроенный Тобольск. При нем Сибирское линейное казачье войско было выведено из состава 27 пехотной дивизии и в 1831 г. первые 30 казаков были направлены для службы в Гвардию. После семилетнего управления Западной Сибирью И.А. Вельяминов, согласно его просьбе, был уволен с должности генерал-губернатора и в 1833 г. назначен членом Военного совета, а в 1835 г. он был избран членом Российской академии. И.А. Вельяминов был человеком просвещённым, занимался литературой и перевёл трагедию Шекспира «Отелло». Именно в его переводе она шла на протяжении многих лет на сцене. Скончался 1 декабря 1837 г. в Петербурге.

Следующим генерал-губернатором Западной Сибири стал генерал-лейтенант **Сулима́ Николай Семёнович** (1777 —1840).

Из дворян Малороссийской губернии. Сын надворного советника Семена Семёновича Сулимы и княжны Марии Васильевны Несвицкой. Дед Петра Алексеевича Кропоткина, русского революционера, теоретика анархизма. Сулима окончил сухопутный шляхетский корпус. Как командир Московского мушкетерского полка, участвовал в походе по Галиции, Силезии, Богемии, Моравии и Австрии. Отличился под Дюренштейном, где со своим полком на несколько часов задержал дивизию Дюпона и отбил у неприятеля знамя. М.И. Кутузов сказал ему: «Полковник, вы храбры, это обыкновенно в русском, но за Вашу находчивость и распорядительность, при старости лет моих, перед Вами снимаю шляпу». Награждён орденом св. Владимира IV степени. Во время битвы под Аустерлицем, оставшись пешим, Николай Семёнович с ружьём в руках, во главе своего Московского полка, отбивался от французов до тех пор, пока не получил удара палашом по голове, который лишил его чувств; раненный был взят в плен, но обменен в течение недели. Командир Таврического гренадерского полка, с которым участвовал в Отечественной войне, в битвах под Витебском, Смоленском, Бородиным (за отличие произведен в генерал-майоры), Спасском (контужен в ногу), Тарутиным и Красным (отбил у неприятеля шесть орудий и взял в плен более тысячи человек, за что был награждён орденом св. Георгия III степени).

В 1813—1814 гг. во главе полка участвовал в заграничных походах, был в сражениях при Люцене, Кенигсварте, Бауцене (награжден золотой шпагой с



*Портрет Николая Семёновича Сулимы мастерской Джорджа Доу.*

*Военная галерея Зимнего Дворца, Государственный Эрмитаж.*

надписью «за храбрость» и прусским орденом Красного Орла II степени) и Лейпциге (орден св. Анны I степени). Участвовал во взятии Парижа (алмазные знаки к ордену св. Анны).

В мае 1827 г. за отличие произведён в генерал-лейтенанты. В 1828 г. участвовал в сражениях при Силистрии, Шумле, Кульче и Андрианополе. В 1831 г. участвовал в подавлении Польского восстания, отличился при штурме Варшавы (орден Александра Невского). В 1832 г. занял пост Председателя Верховного Варшавского уголовного суда. С 6 декабря 1833 г. — генерал-губернатор Восточной Сибири. В марте 1834 г. назначен командиром отдельного Сибирского корпуса, генерал-губернатором Западной Сибири. Пробыв на этом посту менее полутора лет (с 28.09.1834 г. до 28.01.1836 г.), Сулима не оставил в жизни края заметного следа, хотя снискал расположение сибиряков. Как человек умудренный военным опытом, он понимал, что политическое значение Тобольска уже в прошлом, и вновь подал ходатайство о переводе в Омск Главного управления Западной Сибири и штаба отдельного Сибирского корпуса. Но и на этот раз инициатива не была поддержана Петербургом. 28 января 1836 г. уволен с должности генерал-губернатора по болезни с назначением членом Военного Совета. С 13 января 1837 г. — Член Совета государственного контроля. Скончался 21 октября 1840 г. Похоронен в Троице-Сергиевой приморской пустыни.

Портрет Н.С. Сулимы, как и его предшественника И.А. Вельяминова помещен в Военной галерее героев войны 1812 года.



Князь Пётр Дмитриевич  
Горчаков

Князь **Пётр Дмитриевич Горчаков** (1785—1868) — участник покорения Кавказа и Крымской войны. Из дворян Московской губернии, в службу вступил юнкером в 1807 г. и в том же году произведён в прапорщики гвардейской артиллерии. Участвуя в кампании 1808—1809 гг. в Финляндии, в 1810—1811 гг. — в Турции, в Отечественной войне и в кампании 1813—1815 гг., Горчаков получил все чины до полковника включительно. В 1820 г. он был произведён в генерал-майоры и назначен управляющим Имеретией. Занимая этот пост, Горчаков принял участие в ряде экспедиций против горцев. В 1825 г. представлен к назначению командующим 22-й пехотной дивизией и исполняющим дела Кавказского областного начальника. В кампанию 1828—1829 гг. против Турции Горчаков командовал 18-й пехотной дивизией и за участие в штурме Силистрии был награждён орденом св. Владимира 2-й степени; 19 декабря 1829 г. получил орден св. Георгия 4-й степени за беспорочную выслугу 25 лет в офицерских чинах. Произведённый в 1829 г. в генерал-лейтенанты, Горчаков командовал последовательно 19-й, 15-й и 12-й пехотными дивизиями и в 1836 г. был назначен генерал-губернатором Западной Сибири и командиром отдельного Сибирского корпуса.



Особого рвения к занятиям по службе он не прилагал, собственной инициативой не отличался. Управление частями войск и вообще краем шло через подведомственных ему начальствующих лиц. Но в делах наиболее важных или наиболее его интересовавших он советовался с людьми, пользовавшимися его доверием.

Период генерал-губернаторства князя Горчакова отмечен важными событиями, в которых он принимал самое непосредственное участие. Западная Сибирь все чаще стала попадать в сферу большой политики. В 1837 г. Тобольскую губернию впервые посетил будущий император Александр II. В 1839 г. Горчаков окончательно переносит свою резиденцию в Омск.

При Горчакове были заняты районы Джунгарского Алатау и основана крепость Копал. В 1843 г. Горчаков произведен в генералы от инфантерии. В 1851 г. он оставил пост генерал-губернатора Западной Сибири, и с началом Восточной войны был направлен в распоряжение главнокомандующего Крымской армией князя А.С. Меншикова. Здесь он принял участие в сражении на р. Альме и, командуя войсками правого фланга, с мужеством, лично водил в атаку батальоны Владимирского пехотного полка. Назначенный командующим 6-м пехотным корпусом, Горчаков оставался в рядах Крымской армии до июня 1855 г.; в 1855 г. уволен в отставку и назначен членом Государственного Совета. Умер 6 марта 1868 г.

На вакантный пост генерал-губернатора Западной Сибири 29 января 1851 г. был назначен генерал от инфантерии **Гасфорд Густав Христианович** (Гасфорт, Гасфордт) (1794—1874).

Из вестфальских дворян лютеранского вероисповедания, уроженец Белостокской области Царства Польского. Российским подданным стал в 1833 г., принадлежал к числу просвещенных офицеров русской армии. Первоначальное образование получил в высшем ветеринарном училище в Кенигсберге, а затем поступил в Институт Корпуса инженеров путей сообщения. Прапорщиком вступил на службу в 1811 г. Г.Х. Гасфорд - участник Отечественной войны 1812 года и заграничных походов русской армии. Участвовал в военных кампаниях на Кавказе, в Польше, в Венгрии, неоднократно награждался орденами за многочисленные действия по устройству переправ, дорог, создание фортификационных сооружений. За кампанию 1812 г. награждён орденом св. Анны 4-й степени. 19 сентября 1813 г. вызвался в экспедицию для уничтожения моста через Эльбу, близ Кенигштейна, и вместе с двумя товарищами под сильным огнем подвел под мост брандеры и разрушил его на виду у неприятеля; за это дело был награждён орденом св. Владимира 4-й степени с бантом. В 1824 г. Гасфорду было поручено подготовить планы всех сражений кампании 1812 г. и доложить и пояснить их на местах боёв возвращавшемуся из Москвы принцу Вильгельму Оранскому.



*Генерал Густав Христианович  
Гасфорд*

22 августа 1830 г. произведён в генерал-майоры; принимал участие в Польской кампании, затем находился в походе в Молдавии и Валахии. Неоднократно участвовал в экспедициях против горцев на левом фланге Кавказской линии.

29 января 1851 г. Гасфорд назначен исполняющим дела генерал-губернатора Западной Сибири и командующим отдельным Сибирским корпусом; 19 апреля 1853 г. произведён в генералы от инфантерии и утверждён в должности генерал-губернатора.

В течение десятилетнего своего управления Западной Сибирью Густав Христианович провел многие административные реформы и присоединил к империи важные плодородные местности: Заилийскую долину, верховье реки Чу и северное предгорье Тянь-Шаня; из них образован Алатавский округ, в котором возведены укрепления (среди них крепость Верная – будущий Алма-Ата), поселены казачьи станицы, положено начало развитию торговли и промышленности; образован новый военный Берёзовский округ, две новые области: Сибирских киргизов и Семипалатинская (1854 г.), в которой, подобно Алатавскому округу, возведены новые станицы для ограждения со стороны Китая и удобства сообщения с Заилийским краем; в 1858—1859 гг. был снаряжен торговый караван, под прикрытием военного отряда, в Кашгар, с целью ознакомиться с торговым и военно-политическим значением этого важного пункта центральной Азии; в 1860 г. снаряжена особая экспедиция, во главе с полковником генерального штаба А. Э. Циммерманом, которая взяла с бою и razорила Пишпек и Токмак, главные гнезда кокандцев, и подчинила русской власти иссык-кульских киргизов. Наконец, было преобразовано Сибирское казачье войско и подготовлено образование Семиреченского казачьего войска. При непосредственном участии Гасфорда на Иртыше получило развитие пароходство; была разрешена продажа казенных земель, положившая начало поземельной собственности в Западной Сибири. За 9 лет деятельности Гасфорда в Западной Сибири было "водворено" около 80 тыс. переселенцев из Европейской России; в крае было построено более 200 церквей, во многих сёлах учреждены приходские училища, в восьми городах впервые в крае открыты женские школы, а в Омске, по инициативе его жены был основан сиротский приют «Надежда».

По ходатайству Гасфорда рядовой Сибирского линейного батальона Ф.М. Достоевский был произведен в унтер-офицеры. Покровительством Гасфорда пользовался Ч.Ч. Валиханов (казахский учёный, исследователь), по инициативе генерал-губернатора совершивший свою секретную миссию в Кашгар. За время управления Западной Сибирью Густав Христианович Гасфорд был награждён орденами св. Александра Невского и св. Владимира 1-й степени с мечами (30 августа 1860 г.). В память его управления краем в Тобольской гимназии учреждены 3 стипендии (из них одна семипалатинским купечеством), а в Тобольской и Тюменской женских гимназиях — две.

По словам П.П. Семёнова-Тян-Шанского, «Гасфорд Г.Х. принадлежал к числу просвещённых офицеров русской армии, имел полное научное военное образование, большую опытность и несомненные способности в военном деле, личную храбрость и безукоризненную честность».

19 января 1861 г. Г.Х. Гасфорд был назначен членом Государственного совета, но болезнь глаз, доведшая до потери зрения, заставила его в последние годы службы испросить увольнение от присутствования в Совете. Он был почетным членом Академии Наук и Вольного Экономического и Географического обществ, а с 1859 г. носил звание почётного президента парижского общества «Уничтожения невольничества и торга неграми в Африке» (Institut d'Afrique).

Скончался 5 мая 1874 г. в Санкт-Петербурге. Погребен на Волковом лютеранском кладбище.

На смену старому, но энергичному и опытному администратору Гасфорду в 1861 году был назначен сенатор, генерал-лейтенант А.О. Дюгамель.



*Генерал Александр Осипович  
Дюгамель*

**Дюгамель Александр Осипович.** Родился 26 января 1801 г., в Митаве в семье Лифляндского вице-губернатора тайного советника Осипа Осиповича Дюгамеля, происходил из дворян Лифляндской губернии. Получил блестящее домашнее образование, в 1820 г. выдержал экзамен на чин при Пажеском корпусе.

Начал службу в январе 1820 г. прапорщиком свиты Его Величества по квартирмейстерской части, принимал участие в тригонометрической съёмке Петербургской губернии. Затем получил назначение в Военно-топографическое депо. В 1825—1826 гг. состоял при полковнике Ф. Ф. Берге во время его экспедиции к Каспийскому и Аральскому морям. В 1826 г. был произведён в поручики и командирован в Константинополь, в военное отделение русской миссии, в 1827 г. получил орден св. Владимира 4-й степени и чин штабс-капитана.

Участвовал в русско-турецкой войне 1828—1829 гг., в походах против поляков. В марте 1831 г. награждён золотой шпагой с надписью «За храбрость». Произведённый в полковники, А.О. Дюгамель был командирован в Санкт-Петербург и продолжал службу в Главном штабе, откуда был назначен в Турцию для исполнения секретных поручений, а затем в 1833 г. генеральным консулом в Каир. 3 августа 1837 г. Александр Осипович был отозван в Россию.

Дипломатические способности Дюгамеля были оценены по достоинству и 30 апреля следующего года он был назначен полномочным министром при тегеранском дворе. В 1841 г. А.О. Дюгамель оставил пост министра в Персии, был зачислен в списки Генерального штаба и назначен непременным членом совета Военной академии. Через год ему были даны особые дипломатические поручения в княжества Молдавию и Валахию, исполненные им с большим успехом. 1 декабря 1843 г. Дюгамель был назначен членом комитета, учрежденного для начертания общего плана водяных и сухопутных сообщений в Империи. 25 декабря 1847 г. Дюгамель был назначен в свиту Его Величества и в апреле сле-

дующего года был направлен в Молдавию и Валахию для предотвращения революционных выступлений. 3 апреля 1849 г. произведён в генерал-лейтенанты. Вскоре после этого он получил орден св. Владимира 2-й степени (17 января 1850 г.), а затем и Белого Орла (24 апреля 1851 г.) за отличное исполнение особых поручений. Последующие десять лет – это служба в различных департаментах Сената, где он приобрел опыт гражданского управления.

13 января 1861 г. ушёл в отставку командир отдельного Сибирского корпуса и генерал-губернатор Западной Сибири Г. Х. Гасфорд и Дюгамелю было всемилостивейше повелено занять освободившийся пост, с оставлением в звании сенатора. В том же году, 30 августа, Дюгамель был произведён в генералы от инфантерии, а 4 апреля 1865 г. награждён орденом св. Владимира 1-й степени с мечами и назначен командующим войсками Западно-Сибирского военного округа с оставлением генерал-губернатором Западной Сибири и сенатором. Дюгамель нисколько не уступал своему предшественнику в образованности и военных заслугах. Он прекрасно владел французским, немецким, турецким и персидским языками. Но, в отличие от Гасфорда, был человеком осторожным и предпочитал проводить имперскую политику умеренными методами, выступал против кардинальных перемен в системе управления. Дюгамель не поддержал плана переноса административного центра из Омска на юг, а также резиденции генерал-губернатора в Томск. Он, напротив, утверждал, что Омск должен оставаться административным центром не только Западной Сибири, но и Степного края. Его аргументированная позиция почти на 20 лет продлила статус Западно-Сибирского генерал-губернаторства, упраздненного только в 1882 г. Неподходящий сибирский климат, болезнь, разногласия с военным министром заставили А.О. Дюгамеля 26 октября 1866 г. оставить пост генерал-губернатора Западной Сибири, но ему было сохранено звание сенатора и члена Государственного совета.

В 1870 г., по случаю 50-летия службы в офицерских чинах, Дюгамель удостоился Высочайшего рескрипта и вновь был зачислен в Генеральный штаб.

Умер 28 мая 1880 г. в селе Носковцы Винницкого уезда Подольской губернии, похоронен там же на кладбище при Молчанском костеле.

В «Русском архиве» за 1885 г., кн. I—III, напечатаны обширные и ценные «Записки» А.О. Дюгамеля (выпущены М.Н. Катковым отдельным изданием в Москве в том же году). Также встречаются упоминания на следующие публикации Дюгамеля: «Сравнительный обзор государственных доходов во Франции, в Австрии, в Пруссии и в России» (1844) и «История кредита и государственного долга в России» (1845), однако точных библиографических данных на эти публикации не найдено. Кроме указанных работ Дюгамелем были написаны, но остались неопубликованными «История войны против Польских мятежников в 1831 году» и «Критический очерк операций русской-армии в Польше в 1831 году».

На место Дюгамеля в Омск был "высочайше определен" севастопольский герой генерал-лейтенант А.П. Хрущёв.



Генерал Александр Петрович  
Хрущёв

**Хрущёв Александр Петрович** (Хрущёв) родился 4 августа 1806 г. в родовом имении Басово близ Тулы в семье исправника Тульского земского суда Петра Яковлевича Хрущёва. Один из братьев, мичман фрегата, погиб при кораблекрушении, другой – Степан – адмирал, Архангельский военный губернатор.

Выпущенный 28 апреля 1825 г. из 2-го кадетского корпуса прапорщиком в 7-й пионерный батальон, он много потрудился над своим дальнейшим образованием, посвящая всё свободное от службы время специальному изучению военного дела. В Турецкую кампанию 1828 г. Хрущёв был уже ротным командиром и принимал деятельное участие в постройке моста через р. Прут. Тогда же получил первую боевую награду, орден св. Анны 4-й степени с надписью «За храбрость» и произведён в поручики.

По окончании кампании, оставив строевую службу, Хрущёв, назначенный воспитателем во 2-й кадетский корпус, на протяжении 17 лет подвизался на военно-педагогическом поприще.

Тяготясь в последние годы службой в корпусе, не смотря на звание полковника, Хрущёв 4 декабря 1848 г. вышел в отставку с целью вернуться к строевой службе и в следующем году был назначен командиром Минского запасного батальона, а в 1851 г. — Волынского пехотного полка. В период Крымской войны Хрущёв особо отличился при обороне Севастополя, зарекомендовав себя мужественным военачальником. Совершив 14 сентября 1854 г. блестящую рекогносцировку по направлению к деревне Уве, Хрущёв 19 числа занял со своим полком один из самых опасных пунктов в осаждённом городе, 4-й бастион, на площадку которого в иные дни падало до 700 неприятельских снарядов. Но судьба оберегала Хрущёва для новых подвигов. На 4-м бастионе Хрущёв пробыл около трёх месяцев (до января 1855 г.) и за боевые отличия был 1 декабря 1854 г. произведён в генерал-майоры и 16 января назначен командиром 1-й бригады 16-й пехотной дивизии.

Затруднения, встреченные противником при приближении к 4-му бастиону, побудили его к атаке Малахова кургана, на пути к которому находился небольшой пригорок; французы решили занять его и оттуда вести атаку кургана. Но главнокомандующий русскими войсками предупредил их, соорудив укрепления на означенном пригорке. Для исполнения столь важного и опасного предприятия была избрана ночь с 9 на 10 февраля и постройка редутов поручена Волынскому полку во главе с А.П. Хрущёвым. Нельзя было сделать более удачного выбора: чрезвычайно хладнокровный, распорядительный, скромный и добросовестный Хрущёв никогда не напрашивался ни на какой подвиг, но зато никогда и не отказывался от исполнения поручения, как бы трудно и опасно оно ни было. 9 февраля, с наступлением сумерек, Хрущёв перевёл свой отряд через Килен-балку двумя колоннами. Правая колонна, прикрываясь цепью и резервами,



заняла пригорок и приступила к постройке редута (названного впоследствии Селенгинским); в ту же ночь было построено и несколько ложементов (окопов). Неприятель только утром 10 числа заметил наши работы и открыл по ним огонь. В ночь с 10 на 11 февраля работы продолжались, но подвигались очень медленно, так что к вечеру 11-го редут ещё не мог быть вооружён. Был 2-й час пополудни, когда французы бросились на штурм, но потерпели полную неудачу. Вся честь этого дня бесспорно принадлежала Хрущёву, и государь наградил его 25 февраля орденом св. Анны 1-й степени с мечами. Едва был окончен Селенгинский редут, как союзники были удивлены ещё более смелым сооружением: в ста саженьях левее Хрущёв в ночь на 17 февраля возвёл новый редут — Волынский. Конец февраля и весь март 1855 г. Хрущёв находился на левой половине оборонительной линии (корабельной). И, благодаря энергии и распорядительности Хрущёва, все наступательные попытки врага оказались тщетными. Начальник гарнизона, донося об этом деле, между прочим, писал: «генерал Хрущёв ещё раз ознаменовал ваше оружие блистательным отражением неприятельского нападения». 23 апреля Хрущёв принял начальство над войсками, расположенными на Инкерманской позиции, где и оставался до 8 мая, когда был назначен начальником Чоргунского отряда.

В день общего штурма (27 августа) Хрущёв один удержал укрепления левого фланга, которыми командовал, и за этот подвиг получил 30 сентября в награду золотую саблю, украшенную алмазами, с надписью «За храбрость». На следующий день Хрущёву временно было поручено командование 16-й дивизии, а вскоре за тем 12-ой.

Оставаясь в то же время начальником Инкерманской позиции, Хрущёв пробыл на ней всю зиму 1856 г., а когда войска были выведены из Севастополя на Северную сторону, Хрущев в сопровождении капитана Воробьева последним покинул оставленный город. 14 мая 1856 г. Хрущёв был награждён орденом св. Георгия 3-й степени за № 500 *«В воздаяние примерных заслуг, оказанных во все время геройской защиты Севастополя, где отличался постоянным мужеством, храбростию и распорядительностию в делах с неприятелем»*.

Во время польского мятежа 1863—1864 гг. произведённый в генерал-лейтенанты Хрущёв принимал участие в подавлении восстания, действуя в Люблинской губернии, где была расположена его дивизия. За отличие против повстанцев был награждён 22 апреля 1864 г. орденом Белого Орла. 5 июня 1864 г. Хрущёв занял ответственный пост помощника командующего войсками Виленского военного округа, а 28 октября 1866 г. был назначен генерал-губернатором и командующим войсками Западной Сибири и войсковым наказным атаманом Сибирского казачьего войска, сменив на этом посту А.О. Дюгамеля. Много труда и энергии посвятил Хрущёв благосостоянию вверенного ему края, принимая меры к надёжному охранению российских границ и к расширению торговых сношений с Китаем, Монголией и Средней Азией. Будучи незаурядным военачальником, Хрущёв имел заслуженную славу боевого генерала, обладал способностью привлекать к себе подчиненных, внушать доверие и уважение. Однако опыт гражданского правления давался ему с большим трудом. Его многочис-

ленные ходатайства о строительстве железной дороги, развитии торговли, хлебопашества, улучшениях в системе образования не находили поддержки в министерствах. Отдавая дань военным заслугам Хрущёва, в 1868 г. Омское городское общество присвоило ему звание "Почетного гражданина Омска". В годы правления Хрущёва в Омске было построено первое деревянное здание театра, Благотворительного общества, образован "торговый центр" - рыночная площадь. Построена Крестовоздвиженская церковь, Иверская часовня.

За неутомимые и полезные труды по управлению Сибирью Хрущёв в 1868 г. был пожалован орденом св. Александра Невского, а год спустя, 30 августа, произведён в генералы от инфантерии, с назначением 26 ноября 1869 г. в генерал-адъютанты; в 1872 г. получил алмазные знаки к ордену св. Александра Невского.

Заболев осенью 1874 г., севастопольский герой долго не хотел сложить с себя труды по управлению краем, и только крайнее ухудшение здоровья заставило, наконец, просить увольнения от должности генерал-губернатора. Исполняя просьбу Хрущёва, государь, вместе с тем, назначил его 1 января 1875 г. членом Государственного совета.

Последние месяцы своей жизни Хрущёв провёл в родовом имении Басово, где и скончался 14 июля 1875 г. Похоронен на семейном кладбище в селе Рогожня.

А.П. Хрущёв написал автобиографию за период своей службы с 1825 по 1853 гг.; она была напечатана в №№ 1—4 «Московского обозрения» в 1876 г.; кроме того, он оставил «Записки по истории Севастопольской обороны», напечатанные в «Московском Обозрении» за 1877 г., №№ 9—31. Эти записки вышли в 1881 г. в Петербурге отдельным изданием под заглавием «История обороны Севастополя», которое было повторено в 1889 г.

Почти под конец существования Западно-Сибирского генерал-губернаторства, в 1875 г., на пост генерал-губернатора был назначен выдающийся администратор Н.Г.Казнаков.

**Казнаков Николай Геннадьевич** родился в 1824 году. Из дворян Тверской губернии. По окончании курса наук в школе гвардейских подпрапорщиков и кавалерийских юнкеров 8 августа 1842 г. начал службу корнетом в Лейб-гвардии Гродненском гусарском полку и 10 октября был произведён в поручики.

В 1847 г. окончил курс Военной академии с большой серебряной медалью и 20 января 1848 г. в чине штабс-ротмистра был назначен в Гвардейский генеральный штаб; за успехи в науках 31 января 1848 г. получил чин ротмистра и во время Венгерской кампании находился в походе к западным границам империи. Будучи дивизионным квартирмейстером 1-й гвар-



Ген.-адъют., ген. отъ кавалеріи  
Н. Г. Казнаковъ.

*Генерал Николай Геннадьевич  
Казнаков*

дейской дивизии, с 22 января 1850 г. по 18 января 1853 г. состоял адъюнктом-профессором тактики в Военной академии.

25 октября 1853 г. произведён в полковники и назначен состоять при наследнике-цесаревиче великом князе Александре Александровиче, затем произведён в генерал-майоры и зачислен в Свиту Его Величества. В 1861 г. назначен начальником штаба отдельного Гренадёрского корпуса. 8 января 1864 г. назначен Киевским военным губернатором и управляющим гражданской частью, а 1 января 1875 г. — генерал-губернатором, командующим войсками Западной Сибири и наказным атаманом Сибирского казачьего войска (16 апреля 1878 г. произведён в генералы от инфантерии); на этой должности оставался до 19 февраля 1881 г., после чего состоял членом Государственного Совета.

Как администратор, Н.Г. Казнаков отличался выдающимися качествами. Деятельность Казнакова высоко оценивал Н.М. Ядринцев: "Он совершенно очаровал меня... Я был в восторге, что нашел администратора, который так живо интересовался сибирским вопросом", - писал он. Время управления Западной Сибирью Казнаковым он называл "выдающимся управлением". При нём в Омске было открыто Западно-Сибирское отделение Русского географического общества. Казнаков много способствовал организации научных экспедиций М.В. Певцова, Н.М. Ядринцева, Н.Н. Балкашина, И.Я. Словцова; за эти труды 18 января 1879 г. был избран почётным членом Русского географического общества.

Особенно значительны заслуги Н.Г. Казнакова в развитии науки и образования в Западной Сибири. При нем были открыты многие новые средние и низшие учебные заведения. По представлению Казнакова в 1878 г. императором Александром II было принято решение об образовании Сибирского университета, который был заложен в Томске в 1880 г. (хотя Казнаков настаивал на его открытии в Омске). Обустройство Томского университета пользовалось его особым вниманием. В 1880 г. Н.Г. Казнакову было присвоено звание почетного гражданина Омска. До революции одна из улиц города носила его имя.

Будучи Западно-Сибирским генерал-губернатором, Казнаков выдвинул много важных местных вопросов: о ссыльных, инородческий, переселенческий, о путях сообщения, о народном образовании и других. Он с успехом старался очистить и освежить местную администрацию. По широте административного кругозора, объёму благих намерений и энергии, Николая Геннадьевича часто сравнивали с М.М. Сперанским. Строгая законность гармонически сочеталась в нём с удивительной мягкостью и корректностью.

В книге «Путешествие в Западную Сибирь» О. Финш писал: «В короткое время своей деятельности генерал Казнаков... сделал более для процветания Западной Сибири, чем кто-либо из его предшественников, и притом по всем отраслям управления.

Н.Г. Казнаков совместно с М.И. Богдановичем перевёл с французского языка сочинение Шпехта «Королевство Вестфальское и разрушение его графом Чернышёвым» (СПб., 1852).

Напряженная деятельность подорвала здоровье Николая Геннадьевича. С 1881 г. он был уволен от занимаемых им должностей и назначен по традиции членом Государственного Совета. В 1883 г. получил бриллиантовый перстень с изображением императора Александра III.

После тяжёлой болезни скончался в Санкт-Петербурге 12 февраля 1885 г. Похоронен на кладбище Александро-Невской лавры.

На смену Казнакову в феврале 1882 г. в Омск прибыл генерал-лейтенант Георгий Васильевич Мещеринов, но пребывание его там было недолгим. 1882 г. принес большие перемены в управление Западно-Сибирским краем. Указом от 18 мая генерал-губернаторство было ликвидировано и учрежден Степной край.

**Мещеринов Григорий Васильевич.** Родился в 1827 г., происходил из дворян Калужской губернии. По окончании курса школы гвардейских подпрапорщиков выпущен в 1845 г. корнетом в лейб-гвардии конный полк, а в следующем году прикомандирован к гвардейскому Генеральному штабу. По окончании курса наук в академии Генерального штаба, в 1848 г. переведен в гвардейский Генеральный штаб, где и числился по 1854 г., до назначения, уже в чине полковника, обер-квартирмейстером гренадерского корпуса. Участник Крымской войны 1853—1856 гг., за отличие удостоен ордена Св. Владимира 4-й степени. В 1861 г. произведён в генерал-майоры, назначен председателем хозяйственного комитета Главного штаба. В 1865 г. зачислен в свиту его императорского величества и назначен помощником начальника Главного штаба. Принимал участие в пересмотре системы податей и сборов, а также в выработке положения об управлении хозяйственной частью в войсках; состоял также постоянным членом Комитета по передвижению войск по железным дорогам. В 1876 г. назначен генерал-адъютантом к его императорскому величеству, а в 1881-м утвержден в должности генерал-губернатора Западной Сибири, командующего войсками Западно-Сибирского военного округа и войскового наказного атамана бирского казачьего войска. С образованием в 1882 г. Степного генерал-губернаторства и Омского военного округа, Григорий Васильевич назначен командующим войсками Казанского военного округа. В этой должности он был произведен в генералы от инфантерии. Кавалер всех высших российских нов, до ордена Св. Апостола Андрея Первозванного включительно. Зачислен в Астраханское казачье войско почетным казаком по двум станицам: ской и Форпостинской. Умер 4 сентября 1901 г. в Санкт-Петербурге.



*Генерал Григорий Васильевич  
Мещеринов*

В 1882 г. в Омск прибыл глава нового Степного генерал-губернаторства генерал-лейтенант Г.А. Колпаковский.



*Генерал Герасим Алексеевич  
Колпаковскій*

**Герасим Алексеевич Колпаковскій** ся в 1810 г. в Харьковской губернии, в ной семье дворянской семье. Образование получил в частном учебном заведении. Сызмальства мечтал служить Отечеству по примеру героев 1812 года. А потому в 16 лет добровольно пошел в российскую армию и, несмотря на дворянский титул, десять лет был рядовым солдатом Модлинского пехотного полка в Севастополе. В 1840 г. в составе отряда генерала Н.Н. Раевского участвовал в десантной операции против горцев на Черноморской береговой линии. По возвращении в Севастополь за отличия по службе 1 апреля 1841 г. был произведен в прапорщики. В следующем году назначен полковым адъютантом, а с 1 января 1844 г. — полковым квартирмейстером. В 1848 г. в составе войск 5-го пехотного корпуса принял участие в походе в Молда-

вию и Валахию.

В Сибирь прибыл в 1852 г. в чине штаб-капитана, заняв должность личного адъютанта командира отдельного Сибирского корпуса генерала Г.Х. Гасфорда. В июне 1858 г. он назначается начальником Алатавского округа и приставом казахов Большой орды (впоследствии Семиреченская область). Благодаря Колпаковскому, в этом крае получили распространение хлебопашество, огородничество, садоводство. Герасим Алексеевич содействовал крестьянской колонизации вверенных ему территорий, приложил немало усилий к переустройству г. Верного (Алма-Аты), куда переехал после назначения. Город по тем временам представлял собой жалкое зрелище из разрозненных военных укреплений и гражданских построек с населением около 10 тысяч человек. Герасим Алексеевич дал развитию города такой толчок, который и вывел его в лидеры среди городов степи. Он собрал группу ученых и архитекторов под руководством П. Зенкова для разработки детального архитектурного плана Верного с прицелом на дальнюю перспективу. Будучи страстным садоводом и ревнителем природы, Г. Колпаковскій обязал каждого жителя Верного высадить по два тополя около дома, а на придомовом участке — плодовые деревья, столько, сколько позволяет земля. Кто не выполнял — штраф 15 рублей (тогда — стоимость коровы). И горе было тому, кто срубит дерево! Или громаднейший штраф, или порка розгами немилосердно!

Г.А. Колпаковскій выступал за прогрессивное преобразование казахской степи, поддерживал идеи Ч.Ч. Валиханова (казахский просветитель-демократ, исследователь), находился с ним в дружеских отношениях. Он много сделал для увековечения памяти учёного.

В 1860 г. за ликвидацию при урочище Узун-Агач двадцатитысячного скопища кокандцев (превосходившего его отряд численностью в 20 раз), вторгнувшихся в Заилийский край, получил чин полковника и орден Св. Георгия 4-й сте-

пени. В 1862 г. за боевые отличия произведён в генерал-майоры, в 1864 г. назначен командующим войсками, расположенными в Семипалатинской области, а с образованием в 1867 г. Семиреченской области был назначен её военным губернатором, наказным атаманом Семиреченских казаков и командующим расположенными в области войсками.

Уже тогда, на воинской службе, у Колпаковского проявились самые разносторонние качества — ученого, этнографа, краеведа, историка. В 60-х годах XIX века, имея по службе доступ к архивам империи, он увлекся этнографией Степного края. Именно его стараниями мир впервые увидел этнографические артефакты казахов на Парижской всемирной выставке 1868 г., а в 1872 г. многие экспонаты жизни и быта казахов были им представлены в Москве на политехнической выставке. Известно, что Гаврила Колпаковский лично отправлял семена различных семиреченских растений самому Ч. Дарвину. Кроме того, он покровительствовал началу подводных археологических исследований на Иссык-Куле, курировал проведение научных археологических экспедиций по линии Русского Географического общества. А своими успехами по исследованию Южного Казахстана и прилегающих территорий экспедиции знаменитых ученых И. Мушкетова, Н. Пржевальского, Н. Северцова обязаны лично Колпаковскому. За усердие в деле покровительства наукам Гаврила Алексеевич был удостоен Государем Большой Золотой медали Императорского общества любителей естествознания, этнографии и антропологии.

Во время отсутствия Туркестанского генерал-губернатора Кауфмана Колпаковский неоднократно исполнял его обязанности, в период Хивинской экспедиции заведовал тыловым обеспечением Туркестанского отряда и исполнял должность начальника военно-народного управления. В 1875 г. Герасим Алексеевич становится еще и попечителем Туркестанского учебного округа. Занимался он созданием первых казахских школ и гимназий, отбирал самых одаренных ребят и направлял их на учебу в Москву, Казань и Петербург. Он учредил тогда в Верном приют и братскую школу для детей-сирот всех национальностей и вероисповеданий. В Кокандскую войну 1875—1876 гг. командовал экспедиционным отрядом, занявшим ханство, и объявил о присоединении его территории к Империи под названием Ферганской области. В 1882 г., по образовании Степного генерал-губернаторства, Г.А. Колпаковский был назначен первым степным генерал-губернатором и командующим войсками Омского военного округа. 30 августа 1885 г. был произведен в полные генералы — один из очень немногих полных генералов в российской истории, не имевший специального военного образования и дослужившийся до таких чинов, начиная с рядового. В 1883 г. Колпаковскому удалось получить согласие бывших березовских казаков на передачу Сибирскому казачьему войску хранившегося в Березовском соборе знамени, по преданию, принадлежавшего дружине Ермака. В 1889 г. по ходатайству войскового депутатского собрания Колпаковский был зачислен почетным членом войскового сословия Сибирского казачьего войска. В том же году он уезжает из Сибири и назначается членом Военного совета.



Герасим Алексеевич имел все российские ордена по св. Александра Невского с бриллиантами включительно. Скончался 23 апреля 1896 г., похоронен в Александро-Невской лавре. 12 января 1911 г. был зачислен Вечным шефом 1-го Семиреченского казачьего полка.



Генерал Максим Антонович  
Таубе

С 1889 по 1900 годы пост Степного генерал-губернатора занимал генерал **Таубе Максим Антонович** (1826-1910). Период его генерал-губернаторства совпал со знаменательными событиями в жизни Омского Прииртышья: строительством Великого сибирского железнодорожного пути, моста через Иртыш.

Разразившийся в начале XX столетия мировой экономический кризис заставил капитал осваивать новые рынки сбыта, в том числе в Казахстане и юго-западной Сибири.

Омск, по-прежнему оставаясь сосредоточением административных и военных властей Степного генерал-губернаторства, быстро превращался в крупный транспортный, торгово-промышленный и культурный центр.

Генерал от кавалерии (с 1890), из старинного эстляндского рода баронов фон Таубе, Максим Антонович образование получил в Дворянском полку в Санкт-Петербурге, в Артиллерийском училище Литовского полка.

Проходя службу в лейб-гвардии Конной артиллерии, в 1858 г. произведен в полковники с назначением командиром лейб-гвардии конно-легкой №2 батареи. За отличие в военных действиях в Польше в 1863 г. награжден орденом Св. Владимира 4-й степени с мечами и бантом и золотым оружием с надписью «За храбрость». В 1863—1865 гг. командир 3-го драгунского Новороссийского полка. С 1865 по 1873 гг. начальник Николаевского кавалерийского училища. В 1866 г. произведён в генерал-майоры.

В 1873—1875 гг. начальник 3-й кавалерийской дивизии. В 1874 г. зачислен в свиту е.и.в. Командовал дивизией, корпусом. В 1889 г. состоял помощником командующего войсками Киевского военного округа. С 1889 по 1900 гг. – Степной генерал-губернатор, командующий войсками Омского военного округа и войсковой наказной атаман Сибирского казачьего войска. В июле 1900 г. назначен членом Государственного совета; с 1906 г. в реформированном Государственном совете входил в состав присутствующих членов. За службу удостоен ряда высших российских орденов, до ордена Св. Владимира 1-й степени включительно. Скончался в возрасте 84-х лет.

Приказом по Главному штабу 16 апреля 1901 г. Степным генерал-губернатором, командующим войсками Сибирского военного округа и войсковым наказным атаманом Сибирского казачьего войска назначается начальник

Николаевской Академии Генерального штаба генерал-лейтенант Николай Николаевич Сухотин, по словам С.Ю.Витте «человек твёрдый, прямой и умный».



*Генерал Николай Николаевич  
Сухотин*

**Николай Николаевич Сухотин** родился в 1847 году. Из потомственных дворян Тульской губернии. Воспитывался в Первом кадетском корпусе, окончил военное училище и Академию генерального штаба. За отличные успехи в академических науках произведён в капитаны. По окончании курса наук причислен к Генеральному штабу.

Отличился в русско-турецкой войне 1877-1878 гг. За переправу через Дунай получил золотое оружие с надписью «За храбрость».

1881 г. — адъюнкт-профессор Академии Генерального штаба, 1882 г. — профессор военных искусств Николаевской Академии Генерального штаба. В 1898—1901 гг. — начальник Академии Генерального штаба. При его непосредственном участии была об-

разована специальная комиссия Главного штаба для решения вопросов, связанных с изменением порядка комплектования и предназначения академии. Самыми крупными военно-литературными трудами были: «Наполеон. Австро-французская война 1809 г.», «Рейды, набеги, наезды, поиски конницы в Американской войне 1861—1865 гг.», «Фридрих Великий», «Обзор войн России от Петра Великого до наших дней» и многие другие.

В 1901—1906 гг. — генерал-губернатор Степного края, командующий войсками Сибирского военного округа и наказной атаман Сибирского казачьего войска. С 1906 г. — генерал от инфантерии и член Государственного совета. В 1901 г. один из членов-учредителей первой монархической организации России «Русское собрание». До февраля 1917 г. изменений в служебной деятельности генерала Н.Н.Сухотина не произошло. Умер в 1918 году.

Очередным руководителем Степного генерал-губернаторства в 1906 году стал Иван Павлович Надаров, однако занимать этот пост ему пришлось недолго.

**Надаров Иван Павлович**, родился 1851 году. Из Полтавских дворян. Окончил кадетский корпус, военное училище и Академию Генерального Штаба (1878 г.). Принимал участие в русско-турецкой войне. Летом 1882 года И. Надаров был командирован для рекогносцировки военной дороги вдоль китайской границы. Однако сопутствующие исследования, сделанные им во время этой экспедиции, также имели важное значение. Им были исследованы и положены на карту реки Вак, Бикин, Большая Уссурка, Даубиха. Именно он первым исследовал жизнь и быт коренного населения Приморской области — удэгейцев, и написал об этом. Им же были записаны 238 слов уссурийских удэгейцев, что составило первый словарь дотоле не известного языка. Все свои исследования И. Надаров тщательно записывал, вел их классически грамотно. От наблюдений по-





*Генерал Иван Павлович  
Надаров*

годы до картографической съемки всё он умел сам и справлялся с поставленной задачей очень хорошо. И. Надаров очень основательно вникал в исследуемый предмет: начиная от изучения всех имевшихся по теме материалов и заканчивая чисто бытовыми мелочами, вроде умения есть палочками и ездить верхом по-монгольски. Однако безусловным фактом является то, что все исследования Надарова носили в первую очередь военно-прикладной характер. Современники считали, что Надаров не производил впечатления человека открытого и общительного: строгая сосредоточенность более подходила к нему как личностная характеристика. Однако он обладал умением расположить к себе людей даже таких, которых видел впервые и с которыми не мог общаться на одном языке. Это относится прежде всего к местным аборигенам и жителям соседней Маньчжурии, в которой Надаров бывал неоднократно. Проявляя

страсть к коллекционированию, он собрал множество образцов самой различной утвари и предметов быта местных народов. Отмечая сложную экономическую и социальную картину жизни аборигенов, он пытался наметить пути выхода из сложившегося положения через постепенное включение их в экономическую и социальную жизнь общества, с сохранением, однако, их национально-культурных особенностей и норм общежития. Надаров особо подчеркивал при этом роль и место посредников в межнациональном общении, которых он называл миссионерами. По мысли Ивана Павловича, их важнейшей задачей было приучение аборигенов к земледелию и формирование у них основ гражданственности как русских подданных. Эти мысли он изложил в своей работе "Очерк Северо-Уссурийского края", изданный во Владивостоке в 1884 году.

Надаров быстро получил очередной чин Генерального штаба подполковник, а книги его по Северо-Уссурийскому краю были изданы и заняли свое место на полках военных библиотек от Петербурга до Владивостока.

В 1887 г. в чине полковника Иван Павлович был назначен начальником крепостного Штаба Владивостокской крепости. В 1898 г. – окружной интендант Приамурского военного округа. В 1901 г. военный губернатор Забайкальской области и наказной атаман Забайкальского казачьего войска. Во время русско-японской войны был главным начальником тыла Маньчжурской армии. В 1905 г. – командующий войсками Омского военного округа и наказной атаман Сибирского казачьего войска. 8 июня 1908 года произведен в генералы от инфантерии, с увольнением от службы. Награждён орденами и медалями. Был председателем Приамурского отдела Императорского Географического Общества. Автор ряда трудов об Уссурийском крае. За исследования в Уссурийском крае академик Ю.М. Шокальский представил И. Надарова на малую золотую медаль Рус-

ского географического общества, каковая была ему единогласно присуждена. И.П. Надаров активно сотрудничал с Обществом изучения Амурского края. Его многочисленные книги были первыми фундаментальными трудами об Уссурийском крае, и именно его книгами зачитывался будущий самый знаменитый исследователь Дальнего Востока, а тогда молодой офицер Владимир Арсеньев. О последних годах жизни Ивана Павловича неизвестно.

В 1908 году И.П. Надаров передал губернаторские полномочия до 1915 года Е.О. Шмиту.



*Генерал Евгений Оттович  
Шмит*

**Евгений Оттович Шмит** родился в 1844 году. Из дворян Санкт-Петербургской губернии. В службе с 1863 года, офицером с 1864. Служил в гусарском полку, прошёл все звания до генерала от кавалерии в 1907 году. Участвовал во многих сражениях, награждён орденами.

Помощник командующего войсками Киевского военного округа. 08.06.1908 назначен Степным генерал-губернатором, командующим войсками Омского военного округа и Наказным атаманом. Начальник гарнизона г. Омска. С началом войны 1914 года им организованы резерв, лечение раненых, снабжение армии. В бытность его губернатором закончились ранее начатые стройки города Омска: архиерейское подворье, консистория, епархиальное училище, Георгиевская и Богородице-Братская церкви, новые здания Коммерческого училища. Омск стал самым крупным городом Сибири. Сюда прибывали эшелоны с беженцами из Европейской России. В 1915 году здесь насчитывалось уже свыше 134 тысяч жителей. С 1915 года – член Госсовета Сибирского казачьего войска, член Государственного Совета. Умер 11.10.1915.

Последним Степным генерал-губернатором стал **Николай Александрович Сухомлинов**, брат военного министра.

**Николай Александрович Сухомлинов.** Родился в 1850 году. Из дворян Волынской губернии. Окончил курс в Николаевском кавалерийском училище. Произведен в корнеты лейб-гвардии в Уланском полку в 1868 году, затем поручик, штаб-ротмистр. За заслуги, проявленные в боях против турок, награждён орденами. В 1890 году — командир эскадрона Николаевского кавалерийского училища, подполковник. В 1897 году назначен штаб-офицером для особых поручений при Главном управлении военно-учебных заведений. 1897 год — командир 38-го драгунского Владимирского полка. В 1903 году произведен в генерал-майоры, в 1909 году – в генерал-лейтенанты. 4 сентября 1911 года назначен Оренбургским губернатором и наказным атаманом Оренбургского казачьего войска. В 1912 году предоставлено звание почетного казака Сакмарской, Оренбургской, Рассыпной и Наваринской станиц Оренбургского казачьего войска, в

1913 году — почетного казака ещё целого ряда станиц. В 1912 году награжден бухарским орденом Золотой звезды с алмазами.



*Генерал Николай Александрович  
Сухомлинов*

24 мая 1915 года назначен Степным генерал-губернатором, командующим войсками Омского военного округа и войсковым наказным атаманом Сибирского казачьего войска. В декабре 1915 года награжден орденом Св. Владимира 2-й степени «за отлично-ревностную службу и особые труды, вызванные обстоятельствами текущей войны». 10 апреля 1916 года за отличия по службе произведен в генералы от кавалерии.

1 (14) марта 1917 года в Омск пришло сообщение о низвержении самодержавия. Утром 4 (17) марта 1917 года с флагштока губернаторского дворца был снят флаг России. Генерал-губернатор Н.А. Сухомлинов и Акмолинский губернатор были арестованы, а резиденция переименована в Дом Республики.

Ещё одна версия: уволен в отставку приказом по армии и флоту 31 марта 1917 года с мундиром и пенсией. В обоих случаях дальнейшая судьба неизвестна.

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В 1917 г.**

После отречения императора Николая II Россия стала самой свободной страной мира (ситуация, во многом сходная с обстановкой в стране на исходе XX в.). Март 1917 г. — «медовый месяц» революции, когда реально воплощались политические свободы, формировались Советы, фабзавкомы, комитеты общественных организаций и другие невиданные в демократических государствах проявления революционного творчества масс. Возникла бесцензурная независимая печать, развивался демократически избирательный процесс и др. Началось строительство новой системы государственного управления и поиски путей выхода из кризиса, сложилось народовластие, интенсивно развивалось самоуправление. Февральская революция была направлена против войны и старых порядков. Она сплотила антимонархические силы в единый народный фронт, однако не ликвидировала раскола в обществе.

В первые недели после революции временное правительство начало проведение административно-управленческих реформ. Было проведено множество законов, направленных на искоренение старого режима. Солдаты получили полные гражданские права. Все ограничения гражданских прав, связанные с религиозной или этнической принадлежностью, были сняты. Была отменена

смертная казнь. Гарантировались права собраний и обществ. Была проведена земская реформа, по которой земства были созданы на территории всей России.

Ничто не было столь необходимо для стабилизации обстановки, как созыв Учредительного собрания. Лишь орган власти, избранный на демократической основе, обрёл бы неоспоримую законность. Временное правительство уже 25 марта 1917 года создало комиссию из 70 юристов для выработки закона о выборах в Учредительное собрание. Однако созыв его откладывался вполне умышленно, ибо правящая партия кадетов понимала, что свободные выборы в крестьянской России не подтвердят того объёма власти, который уже имелся у партии П.Н. Милюкова.

Опыт революций свидетельствует, что все они завершаются установлением авторитарного режима. Общественное мнение в России уже весной 1917 г. также склонялось к идее диктатуры, которая должна прийти из буржуазно-помещичьего стана, обладающего большими богатствами. Однако диктатура могла прийти и из леворадикального лагеря. Ухудшение жизни народа создавало такую предпосылку, особенно после того, как идейными вождями рабочих и солдат стали большевики. Однако диктатуру мог породить и собственно демократический лагерь, хотя эта часть общества менее других была заинтересована в таком исходе.

Как же случилось, что именно в данной среде появился режим единоличной власти? До приезда Ленина из эмиграции в начале апреля 1917 г. не знал конкуренции авторитет А.Ф. Керенского — столичного адвоката, лидера фракции трудовиков в IV Государственной думе, министра юстиции Временного правительства, особенно после того, как он в начале марта освободил политических заключенных.

При обсуждении кандидатур на пост первого лица государства называлась и фамилия генерала Л.Г. Корнилова.

Все коренные вопросы момента неизменно были связаны с одним — с проблемой выхода из мировой войны. Ее продолжение тяжелым бременем ложилось на трудящихся, было испытанием для нового общественно-политического строя (один день ведения войны стоил 50 млн. рублей, на фронтах погибло и было ранено более 6 млн. человек).

Несмотря на то, что Февральская революция была направлена против войны, в марте 1917 г. широкие слои населения охватил на некоторое время связанный с ней патриотический подъем. Существовала еще одна управленческая проблема. При Временном правительстве продолжала действовать петровская Табель о рангах. Однако отстранение дворянской элиты от управления, новые задачи организации власти породили острую проблему государственного строительства — нехватку кадров новой генерации, имевших управленческую подготовку, для осуществления государственной службы в новых условиях.

Функции центрального органа государственной власти и управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства и промежуточный орган Директория. В первый состав правительства (со 2 марта по 5 мая) входили 12 министров, во второй (с 6 мая по 2 июля) — 15, в

третий (с 24 июля по 30 августа) — тоже 15, с 30 августа по 25 сентября страной управляла Директория из 5 человек и, наконец, 25 сентября к исполнению обязанностей приступил последний состав Временного правительства из 17 министров. Во всех составах участвовали 38 человек, принадлежавших к 10 различным партиям (31 из них имел высшее образование, 12 — ученые степени и звания). Потенциально все министры были готовы к выполнению своих обязанностей.

С мая 1917 г. все составы правительства были коалиционными, т.е. включали представителей как буржуазных, так и социалистических партий, а также беспартийных. В правительстве доминировали кадеты, но их удельный вес от февраля к октябрю 1917 г. менялся: занимаемые ими первостепенные посты премьер-министра, министра иностранных дел, финансов, земледелия сменились к концу такими, как ведомство просвещения, государственного контроля, исповеданий, призрения. Зато представители «революционной демократии» получили более ответственные портфели: председателя Совета министров, министров внутренних дел, земледелия.

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

Нерешенность коренных вопросов революции усиливала проявление эксцессов, сказались и утомление населения от бесконечных выборов в различные комитеты — волостные, продовольственные, земельные, в Советы и др., некоторое разочарование в демократии. Власть на местах, находясь в переходном состоянии, не смогла обеспечить необходимый порядок. Слабость местной власти способствовала сползанию общества к демократической диктатуре А.Ф. Керенского, общественное мнение все больше ставило вопрос о пределе свободы и демократии. Левая оппозиция начала яростную критику Временного правительства, указывая на «неспособность к управлению страной».

В марте 1917 г. практически во всех городах страны были созданы Советы — организации рабочих и солдат, а в ходе революции — и крестьян, а также трудящегося казачества. Они создавались по инициативе снизу, были проявлением самоорганизации угнетенных масс, стремившихся защитить свои права и найти представительство в органах общегражданской власти, стали одним из центров управления, исторической предтечей советской системы государственного управления.

Организаторами Советов выступили деятели социалистических партий меньшевиков, эсеров, большевиков и др. Однако отношение к Советам у них было разным. Умеренные социалистические партии считали Советы общественной организацией, которая контролирует деятельность правительства. Леворадикальные партии большевиков, левых эсеров считали Советы властью.

Кандидат в общенациональные лидеры Александр Федорович Керенский возглавлял Временное правительство с 7 июля по 25 октября 1917 г. 22 апреля 1917 г. ему исполнилось 36 лет. «Керенщина» — такое название получил у современников этот период русской государственной и общественной жизни.

4 июля 1917 г. военный министр Керенский, находившийся в действующей армии, в телеграмме премьеру кн. Львову потребовал немедленно опубликовать постановление правительства о полном прекращении беспорядков в тылу и о том, что «все виновные понесут суровое возмездие». За день до этого из правительства вышли 6 министров — все члены партии «народной свободы». В стране начался правительственный кризис. Премьер Г.Е. Львов, потрясенный ультимативными требованиями Керенского, подписал Постановление о тюремном заключении подстрекателей к грабежам и убийствам и ушел в отставку. 7 июля 1917 г. А.Ф. Керенский возглавил правительство. 9 июля совместное заседание ЦИК Советов города и деревни приняло резолюцию, в которой правительство А.Ф. Керенского объявлялось правительством спасения революции и за ним признавались «неограниченные полномочия».

Правительство начало действовать преимущественно насильственными методами. В стране установился диктаторский режим.

С марта 1917 г. Керенский слыл горячим сторонником и практиком коалиции партий «революционной демократии» с буржуазными партиями и буржуазией как классом. Это обернулось для Александра Федоровича удачей — буржуазия выдвинула его кандидатом в общенациональные лидеры. Именно в случае с А.Ф. Керенским можно говорить о впервые возникшем в нашей стране феномене культа личности политического деятеля, заменившего в глазах широких народных масс образ отрекшегося императора. Происходило возвеличивание, обожествление личности конкретного политического деятеля. Молниеносно вырастал «замечательный» и «гениальный», «первый народный военный министр». В июле — сентябре 1917 г. Керенский продемонстрировал главное направление своей управленческой политики — центризм и бонапартистское лавирование между двумя главными классами-антагонистами — пролетариатом и буржуазией. Это могло дать национальное согласие, удержать страну от гражданской войны.

В самом начале своей деятельности премьер предпринял ряд шагов против опасности гражданской войны «слева», проведя репрессии против большевиков и арестовав ряд их деятелей. Тем самым была дана новая жизнь институту политзаключенных. Был издан приказ о сдаче оружия боевиками большевистской партии и анархистами (приказ не был исполнен). Запрещались всякие уличные собрания, шествия. На фронте и в тылу вводилась смертная казнь, было закрыто множество газет, восстановлена цензура. 2 августа был издан закон, предоставляющий органам судебной власти право арестовывать и высылать за пределы России участников заговоров. Премьер пригласил в Петроград главнокомандующего Л.Г. Корнилова, который изложил план укрепления военной мощи армии и дал понять, что готов пойти на военную диктатуру.

Корниловский мятеж, вспыхнувший 25 августа, имел целью установление твердой власти буржуазно-помещичьих кругов. Он повлек за собой важные последствия для страны — оживил деятельность Советов. При них создавались особые, чрезвычайные органы — революционные комитеты, ставшие на защиту прав радикально настроенных слоев общества. Корниловщина усилила большевизацию Советов. 30 августа большевистским стал Петросовет (председатель — Л.Д. Троцкий), а 5 сентября — Московский Совет (председатель — В.П. Ногин). К октябрю более 250 Советов требовали передачи им власти. Страна стала покрываться густой сетью Советов. По неполным данным, осенью 1917 г. действовало приблизительно 1,5 тыс. Советов города и деревни. В 140 населенных пунктах страны была сформирована вооруженная опора Советов — Красная гвардия (более 100 тыс. бойцов).

В первой половине октября по стране прошли съезды местных Советов, которые требовали созыва Всероссийского съезда и избирали его делегатов. Против созыва съезда накануне Учредительного собрания выступили: бюро ЦИК Советов крестьянских депутатов, Союз казачьих войск, Крестьянский союз, Земский союз, Союз офицеров, георгиевских кавалеров и «батальон смерти». Власть намеревалась вывести из Петрограда революционные полки. Для противодействия этой попытке 12 октября 1917 г. при Петросовете был создан Военно-революционный комитет по обороне Петрограда. К 20 октября этот орган оформился окончательно, однако под влиянием большевиков и левых эсеров он стал органом подготовки свержения правительства А.Ф. Керенского.

25 октября Керенский заявил, что Петроград находится в состоянии восстания. Предпарламент выступил с требованием подавить его, но перевес сил в Петрограде был на стороне восставших. Вскоре министры Временного правительства были препровождены в камеры Петропавловской крепости, куда весной 1917 г. были отправлены министры царского правительства.

После победы Петроградского вооруженного восстания Советская власть упрочилось относительно мирно во многих регионах бывшей империи. Однако антибольшевистские силы, опиравшиеся на поддержку армий 14 иностранных государств, продолжали удерживать значительные территории. Летом — осенью 1918 г. в разоренной войной и голодом России в борьбе за власть противостояли три класса (буржуазия, пролетариат, средние слои). На территории огромной страны сформировались три системы власти и управления. Республика Советов, где правящая партия Ленина осуществляла диктатуру пролетариата, превратила страну в единый военный лагерь, поставив под ружье, подчинив комиссарам и командирам рабочих и крестьян. Буржуазно-помещичий белогвардейский лагерь («деникия», «колчакия»), опиравшийся на поддержку иностранных союзников, практиковавший диктатуру военных в самой суровой и жестокой форме с целью утверждения в России монархии. На просторах Сибири, Севера и Поволжья свою диктатуру стремились установить и средние слои (трудовое крестьянство, ремесленники, торговцы). Во главе с эсеровскими правительствами они поставили задачу создать в России парламентскую республику, которую должно было утвердить Учредительное собрание. Они боролись



против реакции «справа» и «слева», начали строительство контрактной наемной армии, восстанавливали неклассовые учреждения буржуазного парламентаризма (рабочие конференции, крестьянские съезды и др.).

Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика и др.).

Съезд сформировал новые органы власти. Они были определены в следующем виде. Верховным органом власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Из 101 его члена 62 были большевиками, 29 — левыми эсерами, 6 — меньшевиками-интернационалистами. Председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, которого 8 ноября сменил Я.М. Свердлов. ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава.

Съезд сформировал правительство — Совет народных комиссаров. Отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Председатель Совета — В.И. Ленин (Ульянов).

Левые эсеры и меньшевики-интернационалисты отказались войти в правительство, стремясь к созданию широкой социалистической правительственной коалиции.

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ РОССИИ**

Административно-территориальное деление — это система территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления. Стабильность административного устройства — одно из свидетельств социально-экономической и политической устойчивости страны. Разумеется, государство — это не сумма его территориальных образований, но без этой структуры государство функционировать не может.

Территориальное устройство уходит своими корнями в глубокую древность. Уже древние восточные деспотии — империи — делились на провинции, города, сатрапии, завоёванные территории и т.д. Имели эти территориальные образования и свои органы власти и управления. Государственный строй любой страны характеризуется формой правления и формой административно-территориального устройства. Необходимость определённым образом построить территориальную организацию государства вытекает из того обстоятельства, что любое государство расположено на ограниченной территории, там же проживают граждане (подданные) этого государства. Для выполнения своего социального назначения — организации экономической жизни, защиты граждан, создания страховых запасов и т.п. — государство ведёт разнообразную деятельность. Например, финансовую (взимает и распределяет налоги, сборы, пошлины



и т.п.), экономическую (регулирует в той или иной степени распределительные, рыночные, производственные отношения), военную (осуществляет организацию военной службы) и т.д. Но вести всю эту деятельность из одного центра при значительной численности населения и больших размерах государства становится объективно невозможным.

После определённого порога численности граждан и размеров территории возникает необходимость разделить территорию на округа, штаты, земли, области, края, районы, губернии, уезды и т.д., а также создать на этих территориальных образованиях местные (территориальные) органы власти. Возникает потребность распределить полномочия между центральными и местными органами власти и управления.

Кроме того, население того или иного государства может быть многонациональным. Каждая народность, нация может иметь свои традиции и иные духовные потребности. Следовательно, приходится учитывать при устройстве государства и этот многонациональный аспект населения.

Наконец, субъективные и даже случайные факторы – заимствования, политико-правовые подражания, колониальное воздействие, политические интересы и многое другое – тоже влияют на территориальную организацию государства.

Выделяют несколько видов административно-территориального устройства государства. Основные из них – унитарная и федеративная формы государственного устройства. Унитарная форма государственного устройства имеет место во многих странах. Она характеризуется единой структурой государственного аппарата на всей территории страны. Парламент, глава государства, правительство распространяют свою юрисдикцию на территорию всей страны. Их компетенция (функциональная, предметная, территориальная) ни юридически, ни фактически не ограничивается полномочиями каких-либо местных органов.

Все административно-территориальные единицы имеют одинаковый юридический статус и равное положение по отношению к центральным органам. Они могут иметь в своей основе юридические акты, определяющие и закрепляющие их правовое положение (например, уставы). Административно-территориальные единицы не могут обладать какой-либо политической самостоятельностью. Однако в области хозяйственной, социально-культурной их полномочия могут быть достаточно широкими, позволяющими осуществлять управление территорией, учитывая при этом её особенности. Яркими примерами унитарной формы государственного устройства являются Франция, Швеция, Финляндия, Эстония, Турция, Италия, Алжир, Великобритания, Иран и др.

Федеративная форма государственного устройства является ещё более многоликой, чем унитарная. Каждая федерация обладает уникальными, специфическими особенностями. И все же можно при этом выделить черты, характеризующие все федеративные государства.

Так, в отличие от унитарного государства федеративное в политико-административном отношении не представляет собой единого целого. Оно состоит из территорий субъектов федерации и является союзным государством. Государственные образования, входящие в состав федеративного государства,

могут не являться государствами в прямом смысле слова, поскольку они не обладают полным суверенитетом, т.е. самостоятельностью и независимостью по всем вопросам внутренней и внешней политической жизни. Степень суверенности может быть разной. Однако выделяется круг вопросов, которые не могут быть решены без участия центральной власти. Но, во всяком случае, субъекты федерации наряду с хозяйственной и социально-культурной самостоятельностью приобретают и определённую политическую самостоятельность, и это их отличает от административно-территориальных образований унитарного государства.

Федерации делятся на два вида: национально-государственные и административно-территориальные. В основе национально-государственной федерации лежат национальные факторы, и поэтому она имеет место в многонациональном государстве. Для такой федерации характерными являются республики, входящие в федерацию, автономные формы государственности и т.д., могут иметь место и культурные автономии. В основу административно-территориальной федерации, как правило, положены экономические, географические, транспортные и иные территориальные факторы. Большую роль играют исторические традиции, языковые, иные культурные факторы. В настоящий момент существуют около 20 федеративных государств. Это Австралия, Австрийская Республика, Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Республика Индия, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Канада, Мексиканские Соединенные Штаты, Республика Венесуэла и др.

Наряду с вышеназванными основными формами государственного устройства – унитарной и федеративной – выделяют также и конфедеративную. Конфедеративная форма государственного устройства – это объединение государств, как правило, на договорной основе, для достижения определённых целей (экономических, военных, политических, социальных и др.), позволяющая создать наиболее благоприятные условия для деятельности этих государств. Эти цели могут носить как временный, так и постоянный характер. Так, страны Европейского экономического сообщества в своем общении преследуют прежде всего экономические цели, причём эти цели относятся к разряду постоянных: обеспечение наиболее благоприятных условий для движения товаров, перелива капитала, денежного обращения и т.д.

В силу определённой исторической специфики складывание российской государственной территории и системы административно-территориального управления в первые века русской истории (IX–XII вв.) происходило одновременно. Фактическое включение той или иной территории в состав Российского государства предполагало первоначальное распространение на эту территорию системы административно-территориального управления (в форме полюдья и дани, например).

В период существования древнерусского централизованного государства и образованных на его территории удельных княжеств до монгольского нашествия (IX — начало XIII в.) основными историческими «землями» древнерусского

государства были: Киевская, Черниговская, Переяславская, Галицко-Волынская, Полоцкая, Новгородская, Смоленская, Рязанская, Владимиро-Суздальская. Одной из форм сбора дани являлось известное полюдьё, представлявшее собой сезонные поездки князя с дружиной по территории княжества с остановками в определённых пунктах («становищах»), в которых и происходил сбор дани. Учреждение таких станов, по преданию, записанному в XI в., относится ко времени правления княгини Ольги (середина X в.). Другой формой организации сбора дани было создание так называемых княжеских «погостов» — своеобразных населённых пунктов, в которых находилась княжеская дружина, наместник данной территории, и которые служили «стационарными» пунктами сбора дани.

Следует отметить, что в иных случаях «погосты» и «становища» совпадали; однако, по большей части «погосты» были распространены в удалённых частях государства, населённых племенами, сравнительно недавно вошедшими в состав русского государства и сохранившими свою племенную структуру. «Погосты» и «становища» являлись также и центрами отправления княжеского правосудия (первоначально — в той степени, в какой в нём возникала необходимость, в силу господства обычного права; особенно это актуально для «погостов», создававшихся на первоначально чужеродной территории со своей племенной структурой). При этом, до момента складывания единого правового пространства Древней Руси (принято считать — на основе «Русской Правды»), в каждой «области» существовала своя собственная правовая система — основанная на обычном праве, практике судопроизводства или, на более позднем этапе, на формальных источниках права, актуальных только для данной «области».

Исторически первой системой управления на местном уровне в Древней Руси была так называемая десятичная (численная) система управления. Она выросла из военной структуры племенной организации древнеславянских племён и представляла собой деление территории и, в первую очередь, проживающего на ней населения по десятичному принципу — за основу брался десяток, разное количество десятков группировалось в более крупные объединения.

По условному десятичному делению одна историческая «волость» соответствовала «тьме», то есть, десяти тысячам. Термин «тьма» впоследствии стал соответствовать одному удельному княжеству (Смоленская «тьма», Киевская «тьма» и т.д.). Приравнивание одного княжества к десяти тысячам было примерным. Реальное число «тысяч» в пределах княжества могло быть различным. Во главе «тысячи» стоял тысяцкий. Каждая «тысяча», в свою очередь, делилась на «сотни». «Сотня», как правило, представляла собой комплекс из нескольких «весей» — деревень или сёл. Во главе сотен стояли сотские, старосты («староста» — от фразы «старший ста», т.е., сотни) либо «старцы земские». Наконец, «сотни» делились на «десятки», возглавляемые десятскими. «Сотни» и «десятки» составляли самый низший уровень управления, непосредственно взаимодействовавший с населением. Основой исчисления выступали взрослые мужчины-работники (потенциальные ратники).

Единицы «десятичного» территориального деления выступали в качестве базы для развёртывания всех общественных процессов (т.к. сложились органич-

но, в рамках племенной структуры) — хозяйственной деятельности, военной организации, сбора дани (размеры дани также согласовывались в зависимости от «десятичной» организации общества), организации судопроизводства, наконец — организации политического пространства внутри «волостей». Так, исторически политическим ядром Черниговской «земли», наряду со Стародубом и Новгородом-Северским, была территория, названная в источниках «Сновской тысячей» (образовавшаяся вокруг древнерусского города Сновска, находившегося недалеко от Чернигова, на р. Десне).

В XII–XIII вв. на смену десятичной приходит дворцово-вотчинная система, завязанная на личность князя (либо, в более общем виде — на политический центр княжества) и отдававшая приоритет территории. Территория княжества (теперь — именно территория) представала в качестве основной ценности; она выступала в качестве вотчины — передаваемой по наследству личной собственности правящего князя. В смысле социальной структуры население княжества организовывалось таким образом, чтобы удовлетворять потребности «дворца» — потребностей князя, его дружины, в широком понимании, политического центра княжества. В смысле территориальной структуры внутри княжества система наместничества/посадничества была организована по территориальному признаку; наместник князя выступал главой определённой территории, а не определённой численности населения.

Служившая основой системы независимых княжеств в период феодальной раздробленности дворцово-вотчинная система в том или ином виде просуществовала до периода образования русского централизованного государства в XV–XVI вв.

Первыми известными с XI в. административно-территориальными единицами были волости. В Древней Руси термин «волость» обозначал всю территорию земли (княжества), затем самостоятельный удел и, наконец, селение, подчиненное городу. С ростом древнерусских княжеств в XIV — первой половине XV в. административно-территориальное деление усложнилось. Княжества подразделялись на уезды с волостями и станами (иногда это были равнозначные административно-территориальные единицы). Волостная организация возникла, как считается, из крестьянской общины. Центром волости являлось, как правило, село (крупный сельский населенный пункт), объединявшее несколько деревень. Самостоятельной административно-территориальной единицей в древнерусских княжествах был город. Городами и пригородными станами управляли наместники князя из бояр, а волостями — волостели из более мелких феодалов. С образованием Русского централизованного государства основной административно-территориальной единицей стал уезд.

Уездом с XIII в. признавалась совокупность волостей, тяготевших к какому-либо центру. Как правило, в качестве административного центра уезда выступал город (т.е. город-пункт в отличие от вышеупомянутого города-области). Уезды подразделялись на волости и станы. Стан — место пребывания должностных лиц феодальной администрации, где взималась дань и осуществлялся суд над окрестным населением. Первоначально представители феодальной власти появля-

лись на станах периодически, в сроки уплаты населением повинностей. В XIV-XV вв. станом стали именовать и территорию, подсудную этим представителям княжеской власти, и стан превратился в административно-территориальную единицу. Станы как территориальные единицы просуществовали в России до начала XX века.

Российское государство с центром в Москве сложилось в конце XV в., и его территория составляла 2 млн. 800 тыс. кв. км. По «Судебнику» Ивана III в 1497 г. территория России была поделена на уезды (границы которых восходили к рубежам бывших княжеств), а уезды – на станы и волости. В уезде власть принадлежала великокняжеским наместникам, в станах и волостях – волостелям, которые назначались великим князем.

Реформа местного управления Ивана IV ограничила судебные права наместников и волостелей. На значительной территории страны власть наместников была заменена властью выборных земских органов, которые возглавлялись губными старостами (губа – округ) и в городах – головами. Таким образом, государство возложило задачи местного управления на представителей податного сельского и городского населения и на выборных представителей дворянства.

С конца XVI века московские власти стремились к созданию непосредственно в Сибири административного центра, главенствующего над другими городами. С постройкой в 1587 году Тобольска, роль такого центра отводилась ему. В наказах воеводам других сибирских городов предписывалось всякие дела согласовывать с тобольским воеводой, который, в свою очередь, сообщал о них в Москву. Сложился Тобольский разряд к началу XVII века, когда все присоединённые сибирские земли вошли в его состав. В 1629 году из него был выделен Томский разряд. Эмблема Тобольска, изображённая на воеводской печати – 2 соболя, между ними стрела. Около печати вырезано: «Печать царства Сибирского города Тобольска» (1635). Это изображение сохранялось на воеводских печатях до 1712 года. С 1599 года из Москвы с воеводой посылались младший воевода, 1-2 дьяка и 2-3 письменных головы. Должность тобольского воеводы занимали знатные, опытные и заслуженные царедворцы. Административно-территориальное устройство Сибири в целом соответствовало общероссийскому: разряды делились на уезды, уезды на волости. Спецификой сибирского управления являлось выделение как особых единиц ясачных волостей, состоящих из улусов, наслеггов, стойбищ и т.д. Во внутреннее устройство ясачных волостей русская администрация не вмешивалась, они строились на основе обычного права. С присоединением Восточной Сибири из Томского разряда был выделен в 1638/39 гг. Ленский (Якутский), в 1677 г. Енисейский разряды. В 1687-93 гг. существовал Верхотурский разряд.

К моменту прихода к власти Петра I и завершения московского периода русской истории система административно-территориального деления России была довольно хаотичной. Задачи создания бюрократического государства требовали упорядочения административно-территориального деления. Существовавшая с конца XV века уездная система не устраивала Петра I тем, что, во-первых, уездов в стране было слишком много и это затрудняло управление ими,

и, во-вторых, уезды слишком отличались друг от друга численностью и плотностью населения, размерами территории, уровнем доходов, ролью в государстве.

Первой попыткой кардинальных административных реформ Петра I стала губернская реформа 1708 г. В основу деления России Пётр положил статистический принцип, характерный для территориального устройства некоторых западно-европейских стран (например, Франции). Между губерниями были поделены города (числом 341). Губернию возглавил губернатор, в руках которого сосредоточилась исполнительная и судебная власть. Он назначался государем. Опираясь на губернскую канцелярию, губернатор осуществлял управление краем.

По реформе 1708 года территория России была разделена на 8 административно-территориальных единиц – губерний (Петербургская, Архангелогородская, Смоленская, Московская, Казанская, Киевская, Азовская и Сибирская), которые в свою очередь делились на уезды (дистрикты). В 1711 г. из Азовской губернии выделилась Воронежская губерния. В Сибири были ликвидированы ряды.

Но вскоре проявился ряд недостатков этой реформы:

- губернии возникали как своего рода военные округа. Лишь впоследствии они стали превращаться в гражданскую (вернее военно-гражданскую) администрацию;

- количество губерний было минимальным. Это приводило к тому, что губернские начальники должны были управлять огромными территориями (например, Сибирская губерния занимала весь регион Сибири, Казанская – территорию от Волги до Урала, и т.д.) с крайне слабым развитием дорожной сети. На практике это приводило к фактической неуправляемости территорий. Потребовались дальнейшие усилия по совершенствованию системы административно-территориального деления.

В 1715 г. Пётр провёл вторую губернскую реформу, по которой губернии были разделены на доли во главе с ландратами (советниками). Это деление было произведено механически, исходя исключительно из удобства налогообложения. Размер доли «определялся из того соображения, чтобы каждая доля содержала 5536 дворов (считалось, что в России общее число дворов 812 тысяч, что было выведено по переписным книгам 1678 года).

В соответствии с реформой 1715 г. появились и новые губернии: Нижегородская, Астраханская, Рижская и Ревельская. Смоленская губерния упразднялась. В 1719 г. все губернии были разделены на 50 провинций (ландратов), которые делились на уезды (дистрикты). Провинцией управлял воевода, подчинявшийся непосредственно Сенату, а уездом – земский комиссар из местных дворян. В каждой провинции размещался полк солдат, что давало возможность оперативно направлять войска на подавление народных движений.

Местному дворянству предоставлялось право выбирать по 8-12 советников в помощь губернатору. Таким образом, система власти и управления на местах носила придворный характер. Сибирская губерния разделялась на Вятскую, Соликамскую, Тобольскую, Енисейскую и Иркутскую провинции.

После смерти Петра I система территориального управления продолжала трансформироваться. С каждым годом число губерний увеличивалось, и в 1775 г. в России насчитывалось 23 губернии, 65 провинций и 276 уездов. Сибирь в 1764 году разделили на две губернии – Иркутскую и Тобольскую.

Со временем основы управления, заложенные в губернских реформах Петра I, устарели (ввиду присоединения новых территорий к России и решения новых задач в их обустройстве). Стала необходимым новая реформа и Екатерина II пошла на коренные преобразования в территориальном управлении России. Цели и содержание своей губернской реформы она изложила в указе «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г.

По реформе 1775 г Россия была разделена на 50 губерний. При этом новом разделении не было обращено никакого внимания ни на прежнее историческое деление, ни на пространство, а только на количество народонаселения. Теперь страна делилась на губернии с населением в 300-400 тысяч человек. Две губернии объединялись в наместничество во главе с наместником или генерал-губернатором. Губернии, согласно «Учреждениям», делились на уезды с населением 20-30 тысяч человек. Провинции, таким образом, ликвидировались. По реформе 1775 г. город стал самостоятельной административной единицей. Во главе города стоял городничий, которому принадлежала большая власть, но назначался городничий Сенатом из числа дворян.

В 1782-1783 гг. Иркутская и Тобольская губернии были упразднены, и вместо них образованы 3 наместничества: Тобольское, Колыванское и Иркутское.

После восшествия на престол императора Павла I была проведена реорганизация местного управления. Наместничества переименовываются в губернии, а общее число губерний сокращается до 41. Сибирь вновь разделена на две губернии: Тобольскую и Иркутскую. Император предоставил 11 губерниям право пользоваться преимуществами, которые они имели до вступления в российское подданство. Это привело к нарушению права единства губернского управления, которое проводилось на протяжении всего XVIII в. Павел I, критически относящийся ко всем нововведениям своей матери, пересмотрел губернную реформу 1775 г. и ликвидировал в 1797 г. генерал-губернаторства в большинстве центральных русских областей.

В правление Александра I вновь восстанавливаются екатерининские губернии. Статус губернии получает Грузия, вошедшая в состав Российской империи. Сибирь в 1803-1822 гг. составляла одно Сибирское генерал-губернаторство.

Границы и названия губерний постоянно меняются. К 1813 г. в состав России вливаются территории Северного Азербайджана, Восточной Грузии, Имеретии, Гурии, Менгрелии, Абхазии, Бессарабии и Финляндии. В 1816 г. возник новый проект создания 12 наместничеств, каждое из которых должно было состоять из 3-5 губерний. В порядке эксперимента в 1819 г. было создано Рязанское генерал-губернаторство, включавшее в себя пять губерний – Рязанскую, Тульскую, Орловскую, Воронежскую и Тамбовскую. Наместником был поставлен генерал-адъютант А.Д. Балашов, впоследствии наиболее активный защитник института генерал-губернаторства. В начале 20-х гг. XIX в. Балашов попытался зако-

нодательно утвердить положение генерал-губернаторов. В этом некоторую помощь ему попытался оказать возвращенный в столицу в 1821 г. М.М. Сперанский. Балашов считал наместников средней властью между министрами и губернаторами, Сперанский дополнил эту характеристику определением генерал-губернаторов, как «министерств, действующих на месте».

В 1822 г. по реформе М.М. Сперанского Сибирь была разделена на 2 генерал-губернаторства — Западно-Сибирское (входили Тобольская и Томская губернии, Омская область) и Восточно-Сибирское (входили Енисейская, Иркутская губернии и Якутская область) под управлением в Тобольске и Иркутске. В 1825 г. в России насчитывалось 49 губерний, из них 32 русских, 13 особых и 4 сибирских, а также ещё добавляются 7 областей.

Административное деление, установленное М.М. Сперанским для Западной и Восточной Сибири, сохранило свои черты до конца столетия. В 1882 году одновременно с учреждением Степного генерал-губернаторства, было ликвидировано Западно-Сибирское, а губернии Тобольская и Томская переводятся на одинаковое положение с губерниями Европейской России, то есть с непосредственным подчинением Петербургу.

В 50-60-е гг., в связи с присоединением к России земель по Амуру и Уссури, созданы новые области: Забайкальская, Амурская и Приморская. В первое десятилетие XX века здесь образуется Приамурское генерал-губернаторство. Военная активность России на Тихом океане, усиление экспансии европейских государств в Азии, быстрое развитие Японии, отдалённость края потребовали усиления централизации административной власти. Накануне войны с Японией в 1903 году из Приамурского генерал-губернаторства и Квантунской области было создано Наместничество Дальнего Востока, руководитель которого обладал чрезвычайными полномочиями и подчинялся непосредственно Николаю II. После подписания мира с Японией его упразднили.

Административное деление Сибири, сложившееся к началу XX века, никого не удовлетворяло. Постройка Сибирской железной дороги и, связанный с ней, быстрый рост сибирской экономики создали перемещение центров, как административно-культурных, так и экономических, и сделали анахронизмом прежние границы. Отсюда возникновение ряда ведомственных и общественных проектов «передела» Сибири на новые губернии. В первую очередь произошло разукрупнение обширнейшей, хотя и малолюдной, Приморской области, из которой были выделены в 1909 году Камчатская и Сахалинская области. Разукрупнение Тобольской и Томской губерний, население которых весьма увеличилось, произошло уже в революционный период.

Административно-территориальное размежевание «единой и неделимой» России осуществлялось таким образом, чтобы территории компактного национального расселения были раздроблены. Так, территория Грузии была разделена между четырьмя губерниями, Белоруссии и Татарии — между пятью губерниями. Таким образом, наряду с прежними функциями административно-территориальное деление стало выполнять и новые — «противоавтономные» функции, явно противодействуя сепаратистским и национально-



освободительным движениям. Административная сетка царской России слабо увязывалась с процессами территориального разделения труда, с историческими и природными условиями огромной страны и, по большому счету, служила делу реализации имперского принципа «разделяй и властвуй».

Коренные преобразования административно-территориальной сетки страны начались вслед за Октябрьской революцией 1917 г. В качестве основного аргумента этих перемен (особенно в последующие годы) выдвигался принцип единства экономического районирования, национального состава и административно-территориального деления.

Впервые попытка провозглашения федеративного устройства России была осуществлена Учредительным собранием в короткой резолюции, принятой 6 (19) января 1918 года. Однако Учредительное собрание в тот же день было распущено и принятые им решения не приобрели какого-либо практического значения.

По принятой в российском конституционном праве традиции, началом федеративного устройства считается «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», проект которой был написан Лениным, и принят ВЦИК 3 (16) января 1918 года. Она была одобрена, а 18 (31) января 1918 года окончательно утверждена III съездом Советов.

Декларация провозгласила, что: «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик».

Декларация стала составной частью Конституции РСФСР 1918 года, закрепившей преобразование России в федерацию.

Кроме провозглашения Украинской Советской республики, конституционно были оформлены Туркестанская автономная республика и Коммуна немцев Поволжья. Образовавшиеся на Северном Кавказе Терская автономная социалистическая республика (объединявшая чеченцев, ингушей, кабардинцев и других горцев) и Кубано-Черноморская республика были интегрированы в Северо-Кавказскую республику. Далее последовало образование Башкирской и Татарской автономных республик, Вятской (Удмуртской), Калмыцкой и Марийской автономных областей. Несколько позже были созданы Якутская и Бурят-Монгольская автономные республики, Узбекская, Туркменская союзные республики и другие национальные образования.

30 декабря 1922 года I-й Съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР, по которому РСФСР объединялась с УССР, БССР и Закавказской федерацией в новую федерацию — Советский Союз.

Как до, так и после вхождения в состав СССР границы РСФСР неоднократно менялись (преимущественно в пользу соседних союзных республик). В общей сложности территория РСФСР за время существования Советского Союза уменьшилась примерно на треть.

Наряду с формированием новых национальных образований в 1917-1922 гг. происходил интенсивный процесс разукрупнения старых губерний. Так, из состава Владимирской и Костромской губерний выделилась Иваново-

Вознесенская губерния, из Пермской – Свердловская, из Новгородской – Череповецкая, из Саратовской – Царицынская и т.д.

В 1917 году на территории южных уездов Томской губернии была образована Алтайская губерния. В январе 1920 года расформирована Акмолинская область и завершилось образование Омской губернии; в марте Тобольская губерния переименована в Тюменскую. В 1920 г. в рамках Дальневосточной республики (ДВР) из Забайкальской и Приморской областей выделены Прибайкальская и Приамурская области. В 1921 году на территории, выделенной из состава Томской и Алтайской губерний, образована Новониколаевская губерния.

Но затем четко проявилась противоположная тенденция – к объединению губерний. В период с 1923 по 1929 г. на политико-административной карте РСФСР появились: Уральская область, включавшая в свой состав Свердловскую, Челябинскую, Пермскую, Тюменскую губернии и Тобольский Совет; Северокавказский край, в который вошли Донская и Кубано-Черноморская области, Ставропольская и Терская губернии и национальные автономии: Горская, Кабардино-Балкарская, Чеченская, Адыгей-Черкасская и Карачаевская; позднее в его состав вошли Шахтинский и Таганрогский Округа; Сибирский край с центром в Новосибирске, объединивший Новониколаевскую, Омскую, Томскую, Иркутскую губернии, а также Ойратскую автономную область; Дальневосточный край в составе бывших Амурской, Приморской и Забайкальской губерний; Ленинградская область, включавшая Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую, Череповецкую и Мурманскую губернии; Центральная черноземная область с центром в Воронеже, объединившая Воронежскую, Курскую, Орловскую и Тамбовскую губернии, и т.д.

В постсоветское время идея старого губернского деления снова приобрела актуальность. Одним из ярких сторонников этого устройства является лидер Либерально-Демократической партии России В.В. Жириновский.

С распадом СССР все Советские Социалистические Республики в составе РСФСР (до мая и июля 1991 года — автономные области и АССР) стали республиками. Поскольку все автономные округа получили возможность выхода из состава областей и краев посредством принятия соответствующего закона, Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области. Чечено-Ингушская АССР разделилась на 2 республики: Чеченскую Республику и Ингушетию. 2 города республиканского подчинения РСФСР (Москва и Санкт-Петербург) были преобразованы в города федерального значения.

С принятием новой Конституции Российской Федерации 1993 года все республики, края, области, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург, а также Еврейская автономная область стали равноправными субъектами Российской Федерации.

7 декабря 2003 года был проведён референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в Пермский край. Предложение об объединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 декабря 2005 года.

17 апреля 2005 года был проведён референдум по присоединению Таймырского и Эвенкийского АО к Красноярскому краю. Предложение о присоединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 января 2007 года.

23 октября 2005 года был проведён референдум по объединению Камчатской области и Корякского АО в Камчатский край. Предложение об объединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 июля 2007 года.

16 апреля 2006 года был проведён референдум по присоединению Усть-Ордынского Бурятского АО к Иркутской области. Предложение о присоединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 января 2008 года.

11 марта 2007 года был проведён референдум по объединению Читинской области и Агинского Бурятского АО в единый Забайкальский край. Предложение об объединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу с 1 марта 2008 года.

В настоящее время согласно статье 65 Конституции РФ в составе Российской Федерации находится 88 субъектов Федерации (регионов). Среди них 21 республика, 7 краев, 48 областей, 1 автономная область, 9 автономных округов и два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Эти регионы резко отличаются по площади, численности населения, экономическому потенциалу, но все они принадлежат одному уровню государственного районирования, поскольку имеют одинаковый правовой статус – субъекта Российской Федерации.

Существуют зарубежные территории Российской Федерации. Город Байконур находится на территории Казахстана, но вместе с комплексом космодрома Байконур арендован Россией на период до 2050 года, наделен статусом города федерального значения Российской Федерации, на территории города действует российское законодательство.

Согласно Шпицбергенскому трактату 1920 года Россия осуществляет экономическую деятельность на архипелаге Шпицберген (Баренцбург, Пирамида и Грумант).

В Севастополе располагается главная военно-морская база Черноморского флота России, согласно действующему до 2042 года договору между РФ и Украиной.

В соответствии со статьями 1 и 3 Конституции РФ «Россия – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Так с изменением истории России изменялось и её административно-территориальное устройство.

## ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Наиболее отличительной чертой политической истории России является приоритет государственных интересов над общественными. С момента образования русского централизованного государства (XV–XVII вв.) гиперцентрализация была постоянным спутником российской государственности. Такое положение приводило к тому, что центральная власть (царь, император) ограничивала инициативу снизу и сама проводила преобразования общественной жизни, в том числе местного самоуправления. Хотя местное самоуправление в России имеет давнюю историю, оно всегда создавалось государством, центральной государственной властью и отражало сословную структуру общества, которая юридически также была закреплена государственной властью.

В разных исторических условиях самоуправленческие начала российского общества выражались в различных формах, среди которых следует выделить наиболее устойчивые: вечевая демократия Древней Руси, слободское самоуправление, крестьянское общинное самоуправление XVI–XIX вв., земское и городское самоуправление.

Вечевая демократия – наиболее раннее проявление самоуправленческих начал на Руси. Их развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины.

Общины представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Высшими органами управления общины были сходы жителей – вече (от славянского «вет» – совет), на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне и мире, о приглашении потребных и изгнании неугодных князей, о принятии законов, избрании должностных лиц и др.

Как форма народовластия вече сохранялось в Новгороде, Пскове, Вятской земле до конца XV в., постепенно превратившись из органа прямой демократии в орган представительной власти. Дальнейшее развитие местного самоуправления на Руси было остановлено процессом централизации государственной власти, хотя признаки самоуправляемых сообществ обнаруживаются и в более позднее время.

Наиболее распространенными формами местного самоуправления России средних веков являются самоуправление городских слобод и крестьянское общинное самоуправление. Каждая городская слобода имела возможность выбирать старосту, десятских, складчиков, ведавших раскладкой повинностей и других должностных лиц, а основные вопросы решались на слободских сходах. Сохранение слободского самоуправления объяснялось, прежде всего, стремлением власти обеспечить круговую поруку низших сословий и должное исполнение государственной службы. Для населения такая организация самоуправления означала определенную защиту от вмешательства администрации в их дела, безудержного расширения системы поборов.

Реформы местного управления на Руси, проведенные в середине XV в., имели своей целью ликвидировать систему кормлений (содержание должностных лиц разного уровня за счет населения).

Губное самоуправление стало оплотом дворянства, занявшего ведущие позиции в губных органах, действовавших в рамках уезда – основной территориальной единицы государства Русского XVI–XVII вв. Первоначально губные органы занимались сыском разбойников, «лихих людей», т.е. осуществляли полицейские функции. Однако постепенно компетенция их все более и более расширялась. Как правило, губное самоуправление вводилось в тех уездах, где было особенно развито помещичье землевладение. Его органы – губные избы создавались путем выборов из числа дворян и детей боярских. Губная изба состояла из губного старосты, губного дьяка и целовальников. Губной староста приводил целовальников (они могли быть и из крестьян) к присяге (целовали крест) и объявлял им приказы, пришедшие из Москвы. В их ведении находились тюрьмы и тюремные слуги, палачи, выборные от населения сотские и десятские.

Невозможность смены неугодного старосты губного учреждения, отсутствие действенных механизмов контроля за губными властями, неопределенность сроков пребывания в должности, ревностная охрана авторитета глав губных ведомств правительством, в силу чего жалобы на многочисленные злоупотребления выборных не всегда влекли к их отставке, имели следствием рост злоупотреблений выборных и приводили к отрыву губного аппарата от местного общества и росту противостояния между населением и губными властями.

Рост значения в местном управлении с середины XVI в. губных органов, привлечение их к выполнению всевозможных правительственных распоряжений, возложение на выборные власти осуществления нотариальных действий, а также решение ими вопросов по организации губного ведомства наряду с административными, судебными и хозяйственными функциями очень скоро превратили эти органы в наиболее надежные и приемлемые, с точки зрения центральной власти, органы местного управления.

Крестьянское общинное самоуправление, корни которого можно обнаружить в самоуправлении свободных крестьян-общинников периода раннего средневековья, получило свое развитие в ходе земской реформы Ивана IV Грозного. Основные идеи реформы были закреплены в Уставной земской грамоте 1551 г. Их воплощением стала замена института наместничества выборными земскими учреждениями.

Земская реформа предусматривала возможность осуществления самоуправления непосредственно путем проведения сходов, на которых крестьянские общины выбирали должностных лиц местного самоуправления. Представительным органом местного самоуправления являлась земская изба, состоявшая из земского старосты (ее главы), земского дьячка и целовальников, которые выбирались из числа наиболее зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян сроком на один-два года. Земские избы содержались на деньги местного населения. В их ведении находились суд, полиция, управление населением и сбор податей. В отличие от губного института земский мир,

снабжая своих избранников широкими полномочиями, оставлял за собой право контроля за их деятельностью, осуществлял пере выборы земских властей и утверждал их отчеты, а также вел текущий контроль при рассмотрении наиболее важных вопросов на местных сходах.

Земская реформа Ивана Грозного позволила перестроить местное самоуправление на сословно-представительных началах и значительно усилила централизацию государственной власти. Позднее принципы выборности и относительной автономности в организации управления на местах были вытеснены аппаратно-бюрократическими.

В начале XVII в. вводится институт воевод как основное звено местного самоуправления. Все воеводы назначались разрядным приказом, утверждались царем и боярской думой и подчинялись тому приказу, в ведении которого находились город с уездом. Воевода имел многочисленные права и обязанности: охранял феодальную собственность, боролся с укрывательством беглых, выполнял административно-полицейские функции, а также военные – набирал служилых людей, ведал местными служилыми людьми «по прибору» (стрельцами, пушкарями и т.д.), отвечал за городские учреждения, а на границе – за их охрану. Широкими были финансовые полномочия воеводы: он осуществлял финансовый контроль за деятельностью сборщиков налогов. Однако его обязанности четко не регламентировались («как пригоже», «как бог вразумит» – говорилось в наказе воеводе из приказа), и это создавало основу для произвола. И хотя кормления были отменены, воеводы обирали население.

Существование земской избы пришло в противоречие с воеводской системой управления на местах, поэтому, например, новый воевода Пскова князь Хованский ликвидировал органы городского самоуправления, что было типичным решением, отражавшим высокую степень бюрократического централизма, исключавшим какое-либо проявление самостоятельности мест.

Земские старосты ведали раскладкой податей, осуществляли некоторые полицейские функции, следили за соблюдением таможенных сборов, за порядком. В полицейском отношении земские органы управления были подчинены воеводам. Указом Петра от 30 января 1699 г. земские избы были преобразованы в органы преимущественно городского управления с весьма ограниченной степенью самостоятельности. Они состояли из выбираемых посадскими людьми бурмистров и подчинялись Бурмистрской палате в обход воевод и приказов.

В результате этих преобразований воеводы, потеряв судебную и административную власть над торгово-промышленным городским и свободным сельским населением, управляли лишь служилыми людьми и их крестьянами либо вообще прекратили свое существование в качестве института государственного управления.

Указом Петра I от 10 марта 1702 г. упразднялись губные старосты как выборные должностные лица из местного дворянства, осуществлявшие до этого судебно-полицейские функции. Вместо них на местах вводился элемент нового самоуправления. Так, в каждом уезде при воеводах формировались дворянские советы (на выборной основе), которые управляли уездом совместно с воеводой.

Более того, воеводы обязаны были согласовывать свою деятельность с этими советами. Подобное управление и отношение к местному самоуправлению, игравшему незначительную роль, продолжалось до 1705 г. Выборная система осталась только в обществах ремесленников и торговых людей в городах. Крестьяне по волостям выбирали своих старост, которые были подчинены чиновникам, назначаемым от разных коллегий, и не имели голоса в общей администрации.

В 1720 г. Петр I сделал новую попытку организовать городское самоуправление и установить его компетенцию. В 1721-1724 гг. земские избы были заменены ратушами и магистратами. Создание ратуш способствовало обособлению городского управления от органов местной администрации. Городовые магистраты являлись коллегиальными учреждениями, состоявшими из президентов, 2–4 бурмистров и 2–8 ратманов. Должностные лица этих учреждений выбирались постоянными жителями на сходах, но не из всего посадского населения, а из «граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных». В их ведении находилось все управление городом: уголовный и гражданский суд, полицейские, финансовые, хозяйственные дела. Им подчинялись гильдии и цехи. Магистраты не подчинялись губернаторам и воеводам, но последние принимали прямое участие в их образовании.

В 1727 г. ликвидируется петровская система местных учреждений, и воевода получает фактически единоличную власть. Теперь устанавливается строгая последовательность подчинения: уездный воевода зависел только от провинциального воеводы, а он подчинялся уже только губернскому воеводе. Это была более строгая иерархия. Центром административно-территориальной структуры, основной ячейкой на местах после 1727 г. стала губерния. Губернатор получил широкие полномочия, вплоть до права утверждения смертных приговоров.

Введенные Петром I новые элементы в структуре управления со временем были преобразованы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского самоуправления. В первую очередь реформированию подверглась система губернского правления. Согласно утвержденным 7 ноября 1775 г. Екатериной II «Учреждениям для управления губерний» в стране вводилось новое административно-территориальное деление. Отныне территория страны делилась на губернии и уезды по численности податного населения в них: 300-400 тыс. душ – для губерний и 20-30 тыс. – для уезда. В новых территориальных единицах создавались учреждения государственного аппарата с широким привлечением в ряды чиновничества представителей дворянства.

Выдающийся российский историк С.М. Соловьёв пишет: «...причины новых учреждений были высказаны правительством следующие: «По великой обширности некоторых губерний оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми; в одном и том же месте, где ведомо правление губернии, и казенные доходы, и счета обще с благочинием или полициею, и сверх того еще уголовные дела и гражданские суды отправляются». Теперь судебные места были отделены от губернских правлений и мест, заведовавших финансами; гражданский суд был отделен от уголовного. В каждом уез-

де установлены уездные суды для дворян, городские магистраты для среднего сословия, нижние расправы для однодворцев и государственных крестьян, казначейства для сбора и хранения доходов, нижние земские суды для полиции. Для проверки и перенесения дел по жалобам над этими низшими местами в каждом губернском городе были верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа. Кроме того, в губернских городах появились три палаты: уголовная для дел уголовных всех сословий; гражданская для дел гражданских; казенная для финансов. Губернское правление сосредоточило в себе исполнительную и полицейскую власть. Для уголовных дел особого рода и для любовного решения тяжб учреждены в губернских городах совестные суды. Военный губернатор назначался для управления губернией, областью, городом или крепостью, а в военное время — для управления областью. При военном губернаторе не полагалось никаких совещательных учреждений. В подведомственной ему местности он исполнял как гражданское, так и военное управление. Высшим должностным лицом губернии, главой исполнительной и представителем верховной власти являлся губернатор.

В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой: «Губернатор (от лат. - правитель) - начальник какой-нибудь большой административно-федеральной единицы (губернии в царское время), а также глава исполнительной власти крупного города». Ему поручались контроль за соблюдением законов, высшая военная и полицейская власть на вверенной территории, обеспечение государственной безопасности, включая снабжение населения провиантом. Закон оговаривал невмешательство губернатора в процесс судопроизводства, хотя и предоставлял ему право приостанавливать судебные решения и вменял в обязанность борьбу с судебной волокитой. Статус губернатора определялся наравне со статусом сенатора. Приезжая в Петербург, он имел право присутствовать на заседаниях сената, а следовательно, и влиять на принимаемые решения. При губернаторе создавалось губернское правление, и хотя оно подчинялось непосредственно ему, члены его назначались сенатом. Губернское правление контролировало деятельность всех других учреждений губернии и следило за исполнением судебных решений. При этом в связи с возрастанием роли губернатора в местном самоуправлении постепенно падало значение губернского правления и возрастала роль канцелярии губернатора. В финансовых делах губернатору помогал вице-губернатор, а в контроле за соблюдением законов — губернский прокурор и стряпчие.

Помимо этого в губернии создавалась казенная палата. Она ведала сбором налогов и иными казёнными сборами и контролировала деятельность уездных казначеев. Принципиально новым губернским учреждением стал Приказ общественного призрения, в ведение которого были переданы народные школы, больницы, сиротские дома, богадельни, дома для не имеющих средств к существованию неизлечимо больных, работные и смирительные дома. По сути дела, создание сети этих учреждений было первой попыткой сформировать государственные органы социальной защиты населения, и была принята двухчленная схема, проект которой обсуждался уже с конца 1760-х гг. Главой администра-



тивной власти в уездном городе стал городничий с создаваемой при нём воеводской канцелярией. На территории уезда эти функции выполнял капитан-исправник. И городничий, и капитан-исправник должны были, прежде всего, обеспечить исполнение решений, принятых губернскими властями. В городах сохранялись старые и создавались новые органы городского самоуправления – губернские и городские магистраты с выборными ратманами и бургомистрами, а также ратуши по посадам.

Одним из важных последствий реформы 1775 г. было значительное увеличение армии чиновничества. К концу царствования Екатерины II общая численность местного аппарата (по сравнению с 1773 г.) возросла более чем в два раза, соответственно возросли и расходы на его содержание. Однако это явление отражало общую тенденцию роста бюрократии и её значения в жизни страны, начало которому было положено петровскими реформами.

Целью новой реформы, было: во-первых, унифицировать управление на всей территории страны; во-вторых, лучше контролировать население; в-третьих, за центром закрепить власть. Это предполагало развитие местного самоуправления и появление зачатков гражданского общества, улучшение контроля общества за территориальным управлением.

Реформа 1775 г. была не только административной, но и судебной. Новые суды разных инстанций, в соответствии с идеей разделения властей, создавались как самостоятельные учреждения, отдельные от административной власти. Произошло разделение уголовного и гражданского судопроизводства, но сам суд оставался сословным с различными судебными органами для дворян и крестьян. Вместе с тем создавался и особый совестный суд — всесословный орган, сочетавший в себе функции суда по малозначительным гражданским делам, третейского суда и прокуратуры.

Следующим шагом на пути расширения привилегий дворянского сословия, как опоры императорской власти, стало принятие 21 апреля 1785 г. «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства», известной в истории как «Жалованная грамота дворянству». Этот документ устанавливал ряд личных и имущественных прав и обязанностей дворян. Одним из наиболее важных среди них было право составлять дворянские общества и собрания.

По разрешению генерал-губернатора или губернатора дворяне каждой губернии могли созывать один раз в три года губернское дворянское собрание (в уезде – уездное дворянское собрание). В работе дворянских собраний могли участвовать все дворяне, но право голоса имели только лица старше 25 лет, владевшие поместьями. Дворяне, ушедшие в отставку, не дослужившись до обер-офицерского чина, также были лишены права голоса. Каждые три года губернское дворянское собрание избирало двух кандидатов в губернские предводители, из которых наместник или губернатор назначал губернского предводителя. Одновременно избирались совестный судья, дворянские заседатели в верхний земский и совестный суды. В уезде дворяне избирали уездного предводителя, исправника, уездного судью, заседателей уездного и нижнего земского судов.

Имевшиеся в каждой губернии дворянские родословные книги помогали Сенату и местным властям вести точный учет дворянства, облегчали комплектование чиновников в центральные и местные учреждения. Для составления и ведения этих родословных было создано постоянно действующее учреждение – дворянское собрание, которое снабжало необходимыми данными Герольдию Совета. Губернские и уездные дворянские собрания (каждое на своем уровне) делали представление о своих нуждах, заботились о составлении своей «особливой казны», проверяли родословную книгу, исключали опороченных членов, участвовали в уточнении смет и раскладке повинностей. В функции губернских и уездных предводителей дворянства, кроме руководства деятельностью дворянских собраний, со временем стали входить и другие обязанности, например, дела об опеке, раскладке рекрутской повинности в помещичьих имениях и т.д. В помощь предводителям дворянства выбирались особые депутаты. Как губернские, так и уездные предводители дворянства имели огромное фактическое влияние на губернскую и уездную администрацию.

Одновременно с Жалованной грамотой были приняты «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» и Городовое положение, объединившие производственный и территориальный принципы становления самоуправления в городах. Основными учреждениями в городе были: городской магистрат и ратуша в посадах. Компетенция городского магистрата с городской головой во главе была аналогична компетенции уездного суда. Состав городского магистрата выбирался местным купечеством и мещанством. В 1789 г. были введены городские полицейские управы. Статья 2 Городового положения устанавливала, что городу принадлежит навечно недвижимая и движимая собственность. Территориальную основу городского самоуправления составляли города и посады. В Указе о введении в действие Городового положения зафиксирована цель развития производственной сферы, к которой должны стремиться жители городов.

В соответствии с Жалованной грамотой на права и выгоды городов городским обывателям дозволялось собираться и составлять «общество градское», пользующееся определенными правами и выгодами. Обществу дозволялось составлять казну своими добровольными складками и использовать ее по «общему их согласию». Для занятия выборных должностей был установлен имущественный ценз. Низовую ячейку самоуправления образовывали ремесленные управы.

Однако органы городского самоуправления ограничивались в правах: полиция им не подчинялась, податное дело было в руках казенных палат, суд зависел от администрации. Городское самоуправление решало лишь вопросы благоустройства, развития торговли, промыслов, защиты сословных прав. Основная часть городских расходов приходилась на содержание администрации, тюрем, казарм и прочих государственных учреждений. Деятельность городских дум находилась под опекой губернатора и сдерживалась слабой финансовой базой.

Наряду с общими сословными органами создавались и частные – ремесленный сход, купеческие общества, купеческие управы и т.д., которые решали

узкопрофессиональные дела. В условиях развивавшегося общероссийского рынка правительство вынуждено было в некоторой степени идти навстречу интересам купечества. Оно выделило купечество из общей массы городского населения в особое сословие, освободило купцов от подушной подати, заменило купцам рекрутскую повинность однопроцентным сбором с капитала, избавило купечество первых двух гильдий от телесных наказаний, учредило купеческий банк, ввело откупную систему питейных, табачных, таможенных и других сборов и разрешило свободу промышленного предпринимательства.

Но благополучие купечества и органов его самоуправления в условиях феодально-крепостнических порядков при хозяйничании в провинции дворян было весьма неустойчиво. Примером тому является деятельность сибирского «следователя» П.Н. Крылова в 1758-1760 гг., посланного в Иркутск обер-прокурором Сената А.И. Глебовым со специальной целью – заставить иркутских купцов отказаться в пользу Глебова от винного откупа. Прибыв в Иркутск, Крылов арестовал и заковал в цепи семьдесят четыре купца, в том числе председателя и членов магистрата, опечатал лавки, дома и всё находившееся в нём имущество первостатейных купцов и начал «следствие», по ходу которого привлёк к делу ещё сто иркутских купцов. В результате «следствия» Крылов «вымучил» у 120 купцов «добровольного приношения на сумму 155 295 руб. «Крыловский погром» сопровождавшийся ничем не прикрытым разграблением имущества и неописуемыми зверствами, обошёлся иркутскому купечеству в 300 тыс. руб. и разорил многих купцов. Крылов же отделался лишением чинов, и то не за грабежи, насилия, казнокрадство, пытки и умерщвление на дыбе купца Бичевина, а за арест иркутского вице-губернатора Вульфа и за прикрепление к государственному гербу дощечки со своей фамилией.

Жалованная грамота дворянству действовала, хотя и со значительными поправками, до 1846 г., когда было принято так называемое Новое положение об общественном управлении Санкт-Петербурга, которое дало городскому обществу право ведать своими местными, общественными интересами посредством особых учреждений и органов, выбранных из своего городского общества. Новый порядок городского управления более отвечал требованиям времени.

На должности провинциальных и уездных воевод, а после реформ Екатерины II — классных чиновников губернской и уездной администрации назначения происходили с санкции Сената и министерств, подбором кандидатов занималась Герольдмейстерская контора Сената, а также сибирские губернаторы и генерал-губернаторы. С учетом образовательного ценза и административного опыта правительство стремилось заполнить эти вакансии дворянами из Европейской России. Но принцип «выслуги» и «заслуги» открыл дорогу к этим должностям и сибирякам. К концу XVIII в. не менее 60% классных должностей в губернской и уездной администрации занимали сибиряки. В XIX в. этот процесс развивался. В частности, создание в Сибири специальных учебных заведений и Томского университета аргументировалось необходимостью подготовки будущих чиновников. Российские самодержцы считали, что государственная служба в Сибири более тяжела, чем в Европейской России.

В XVIII в. в целях привлечения квалифицированных специалистов была введена система «льгот и особых преимуществ» для государственных служащих в Сибири. Им предоставлялись «ямские и уездные подводы» для прибытия к месту службы, «кормовые деньги», производилось «ускоренное производство в следующий чин», было введено повышенное жалование и вознаграждение за «прилежное и усердное» несение службы. В «Учреждении для управления сибирских губерний» 1822 г. предусматривались «особые преимущества»: «пенсионные выплаты» по выслуге 10, 20 и 30 лет в размере  $\frac{1}{3}$ ,  $\frac{1}{2}$  жалования и «полная пенсионная надбавка».

Рядом последующих указов было введено единовременное пособие при назначении на службу в Сибирь; сокращен в два раза срок выслуги лет для перевода в следующий классный чин; служащим, вынужденным переезжать по делам службы из одной губернии в другую, выплачивались «суточные» и «прогонные деньги»; были установлены более длительные сроки «увольнения в отпуск». Во второй половине XIX в. был введен ряд льгот для детей государственных служащих из сибиряков: возможность обучения «за казенный счет» в гимназиях и университетах, а также государственное обеспечение в том случае, если их отцы погибли на службе или удостоены наградных знаков. Для привлечения специалистов из Европейской России «Правилами об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях» 1886 г. предусматривалось «пособие на подъем и обзаведение», увеличение срока «увольнения в отпуск», «прибавка к жалованию при усердном несении службы» и «возвышенные пенсионные оклады».

В сельских местностях раскладкой и сбором податей, выполнением повинностей, административными, хозяйственными, мелкими судебными-полицейскими вопросами ведали мирские избы, для которых в 1784 году были составлены особые «Правила».

Волостная мирская изба состояла из старосты, старшины, двух сотских и сборщиков податей. Все они избирались на сходах и утверждались уездным начальством. Мирская изба была обязана наблюдать за всем, что делалось в волости, через старшин и десятских. Без их ведома крестьянам запрещалось отлучаться куда-нибудь из своих домов, кроме выезда на пашни и покосы.

В отличие от большинства реформ, проводимых как предшественниками, так и преемниками Екатерины II, сильной стороной ее преобразований была передача большинства функций управления из центра на места, и в связи с этим, с одной стороны, было сокращено количество центральных коллегий, а с другой стороны – возросло количество местных: губернских и уездных учреждений. В целом губернская реформа подразумевала децентрализацию государственного управления, что позволяет говорить о созданном Екатериной II упрощённом варианте федерации. Общей тенденцией реформы было освобождение центральных учреждений от дел текущего управления и сосредоточение власти в руках императрицы. Система власти сформировалась таким образом, что реальные полномочия стягивались как на самый верх – к императрице, так и на места. Впервые перед органами местного управления была поставлена задача не толь-

ко быть проводниками указов центральной власти, но и оказывать населению социальные услуги. Государство впервые в истории России открыто взяло на себя социальные функции. Таким образом, система местного управления, созданная Екатериной II, закрепила складывавшуюся веками систему взаимоотношения центра и её окраин.

При Павле I государство укреплялось путем централизации власти, усиления военно-политического режима. В 1800 г. Павел I отменяет созданное Екатериной II городское самоуправление и заменяет его почти чисто бюрократическим управлением, ликвидировав управы и думы. В городах были созданы городские правления – ратгаузы, которым подчинялись магистраты и ратуши. В их состав входили назначаемые правительством чиновники (президент и директор экономии) и выборные от городского общества, утвержденные императором.

Упорядочено было также управление удельными и государственными крестьянами. В 1797 г. образован Департамент уделов в местах, где имелись удельные земли и крестьяне. В удельной волости (3000 душ крестьян) под руководством чиновников крестьяне избирали сельский приказ. В его состав входили голова, два старшины (приказной – по полицейским делам, казенный – по подалям и повинностям) и писарь. Сельский сход удельных крестьян избирал старост и низших полицейских чинов – сотских и десятских. Тогда же была введена новая система управления государственными крестьянами: они избирали волостные и сельские сословные органы. Волостной сход избирал волостное управление (волостного голову и двух заседателей), сельский – сельского старшину и его помощников (старост, сборщика податей, сотских и десятских). Однако эти органы лишь обеспечивали правительственному административно-полицейскому аппарату управление, сбор податей, порядок, но не имели прав.

Пришедший к власти Александр I восстановил почти все учреждения местного управления, суда, сословные органы, созданные реформами Екатерины II.

По уставу 1822 года народности Сибири делились на три разряда: оседлые, кочевые и бродячие. К оседлым причислялись постоянно живущие в городах и селениях; они приравнивались к русским сословиям, но были освобождены от рекрутской повинности. Разряд кочевых составляли живущие в определённых местах, сменяемых по временам года. Бродячими считались «переходящие с одного места на другое» по рекам и урочищам.

Для разряда кочевых органами управления были степные думы, инородные управы и родовые управления. Каждый улус или стойбище, в которых насчитывалось не менее 15 семейств, имели родовое управление, состоявшее из выборных старосты и одного или двух его помощников. Несколько улусов или стойбищ подчинялись инородной управе в составе головы, выборных и письмоводителя. Более крупное территориальное объединение составляло ведомство, подчинявшееся степной думе, которая состояла из «главного родоначальника» – тайши, двух его помощников, заседателей и голов. Степные думы существовали у хакасов, бурят, эвенков. У якутов были инородные управы и родовые управления.

Особым видом управления являлись сугланы. Они представляли собой общественные сходы для обсуждения вопросов о раскладе и сборе податей, выполнении повинностей, для выбора должностных лиц. Обычно к большим сугланам приурочивались ярмарки.

«Родоначальники», как их официально называли, использовали аппарат местного управления для поборов в свою пользу, торговых и ростовщических операций за счёт присвоения общественных средств.

В 40-х гг. XIX в. была предпринята попытка изменить состав городского управления. Принятое тогда Городовое положение предусматривало вхождение в городское общество представителей всех сословий, проживающих в городе. Однако действие его распространялось только на Петербург, Москву и Одессу, а сами органы самоуправления находились под контролем губернатора, что существенно снижало эффективность их деятельности из-за бюрократических методов работы.

Новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с буржуазными реформами 60-70 гг. XIX в. Крестьянская реформа 1861 г. сохранила органы самоуправления, созданные в 1837 г. для государственных крестьян, распространяя их деятельность на все сельское общество – основную единицу сельского управления. Теперь сельский сход состоял из всех домохозяев, принадлежащих к сельскому обществу. К функциям схода относились: выбор сельских должностных лиц и назначение выборных на волостной сход; вынесение приговоров об удалении из общества его членов и прием новых членов; разрешение семейных разделов и назначение опекунов и попечителей; вопросы пользования землей; ходатайства об общественных нуждах; установление сборов на мирские расходы.

Исполнительным органом сельского схода был сельский староста, которому принадлежали общие полицейские функции. Он имел право за незначительные проступки подвергнуть виновного следующим наказаниям: назначить на общественные работы, наложить арест до двух дней или оштрафовать. Сельское общество могло назначать и других должностных лиц, например сельских писарей, сторожей и т.д.

Несколько сельских обществ составляли волость. Органами волостного управления являлись волостные сход, старшина, управление и суд. Волостной сход организовывался на основе представительства и состоял из выборных по одному от каждого десяти домохозяев. В компетенцию волостного схода входили следующие функции: выбор должностных лиц, выдвижение кандидатов в земские гласные, установление сборов на волостные нужды.

Волостной старшина, избиравшийся сходом, был исполнительным органом волостного схода. Он выполнял определенные полицейские функции: мог подвергать штрафу или назначению на общественные работы. Волостной старшина был председателем волостного правления, которое составлялось из всех сельских старост, сборщиков податей и одного или двух заседателей. Волостное правление разрешало следующие вопросы: производство расходов из волостных сумм, продажа частного крестьянского имущества по всякого рода взыска-

ниям, определение и увольнение волостных должностных лиц, служивших по найму.

Под давлением буржуазной общественности и размаха революционного движения Александр II утвердил 1 января 1864 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, на которые возлагались следующие задачи:

- 1) заведование имуществами, капиталами и денежными суммами земства;
- 2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения;
- 3) меры обеспечения народного продовольствия;
- 4) заведование земскими благотворительными заведениями и прочими мерами призрения (способами прекращения нищенства, попечением о построении церквей);
- 5) управление делами местного страхования имущества;
- 6) попечение о развитии местной торговли и промышленности;
- 7) участие в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах;
- 8) содействие к предупреждению падежа скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными насекомыми и животными.

Избиратели местных органов самоуправления (земств) делились на три курии (группы): 1) уездных землевладельцев, 2) городских избирателей и 3) выборных от сельских обществ. Правом участия в выборах от первой курии обладали землевладельцы, имевшие не менее 200 десятин земли или другого имущества на сумму не менее 15 тыс. руб., или лица, имевшие годовой доход не менее 6 тыс. руб.

Избирателями по городской курии становились обладатели купеческих свидетельств, владельцы предприятий или торговых учреждений с тем же годовым доходом, что и в первой курии, и владельцы «недвижимой собственности» на сумму от 500 до 3000 руб.

Выборы по крестьянской курии были многоступенчатыми. От сельских обществ выбирались представители на волостные сходы, из них – выборщики, а из последних – «гласные» (депутаты) в уездное земское собрание.

Земское собрание было распорядительным органом. Оно избиралось один раз в три года, собиралось регулярно раз в год, но если возникали чрезвычайные обстоятельства, то и чаще. Председателем земского собрания, как правило, становился предводитель дворянства. Исполнительным органом земского собрания была земская управа (уездная, губернская), председателя которой утверждал губернатор. Его сословная принадлежность не была ограничена.

Деятельности земских учреждений замыкались на решении местных хозяйственных дел. В начале 60-х гг. правительство относилось довольно благоприятно к деятельности земских собраний, несмотря на столкновения и шероховатости, которые существовали между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией – с другой. Но уже с 1866 г. правительство постепенно ограничивало земское самоуправление: специальным циркулярным письмом

министра внутренних дел ограничивалась материальная база земств. В том же году Сенат предоставил губернаторам право отказывать в утверждении всякому лицу, избранному земством, но признанному губернатором неблагонадежным. В 60-е гг. на земские издания была введена цензура губернатора.

И все же земствам удалось внести значительный вклад в местное хозяйство. Они сыграли выдающуюся роль в поднятии культурного уровня деревни, в распространении грамотности, в доступности медицинского обслуживания, в развитии промышленности и средств связи. Земства стали своеобразной политической школой, через которую прошли многие представители либерального и демократического общественных направлений.

Принятое 16 июня 1870 г. Городовое положение было первым законодательным актом, в котором четко говорилось о самостоятельности действий общественных управлений. Термин «самоуправление» не употреблялся, но ст. 5 устанавливала, что городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно.

Городовое положение предоставляло городскому общественному управлению заботу о городском хозяйстве и благоустройстве, а губернатору – надзор за его деятельностью. С этой целью создавались учреждения городского общественного управления: городские избирательные собрания, дума и управа.

Все избиратели делились на три разряда (курии) и вносились в общий список в порядке убывания уплачиваемых налогов и сборов. Затем список делился на три разряда избирателей, каждый из которых платил одну треть общей суммы городских сборов. Все разряды избирали равное число гласных, что являлось социально неравным принципом и обеспечивало преимущество крупных налогоплательщиков. Так, в Москве одного гласного выбирали восемь избирателей первого разряда, 38 – второго и 298 избирателей третьего разряда.

В Сибири многие из имевших право голоса не участвовали в выборах. В Тобольске (в 1872 г.) из 1507 человек, имевших право голоса, участвовало в выборах 163, в Тюмени из 2115 - 301, в Томске (в 1871 году) из 944 избирателей – 250. Во всех городских думах Сибири отмечалось «преобладание купеческого элемента».

Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же являлась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией, они отстранялись от должности и передавались суду постановлением думы. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности в зависимости от ранга города губернатором либо министром внутренних дел. Городской голова не только возглавлял городскую управу, но и являлся председателем городской думы.

Земские и городские учреждения самоуправления заведовали исключительно делами местного хозяйства: благоустройством, содержанием дорог, народным образованием, земской медициной, «попечением» о развитии торговли и промышленности, общественным призрением и др. Органы земского и городского самоуправления осуществляли свою деятельность на принципе само-



финансирования, для чего и наделялись правом устанавливать местные налоги. Они самостоятельно решали вопросы подбора и подготовки своих служащих, определяли структуру управления. Вместе с тем органы местного самоуправления испытывали сильное давление со стороны государственного аппарата. В адрес земств местные и центральные органы государственной власти направляли различного рода распоряжения, циркуляры с целью ограничить и стеснить самостоятельность их деятельности.

В ответ на предложение Особой комиссии 1863 г. заменить государственное односословное управление на местах многосословным, выборным Александр II повелел сохранить традиционные самодержавные устои, основы местного управления, обеспечить решающую роль в нем дворянства.

Государственное местное управление строилось по-прежнему в соответствии с административным делением, было представлено царской администрацией в губерниях, областях, уездах, городах, станах, участках, волостях.

Повсеместным и становым (основным) звеном являлось губернаторство, которое было существенно укреплено как институт абсолютной власти и управления. Назначавшийся короной губернатор имел статус основного властителя губернии, являлся главой всей ее царской администрации, отвечал персонально перед императором за состояние и эффективность власти, управления, за порядок и спокойствие всей губернии. Будучи высокопоставленным должностным лицом, чиновником МВД, он входил в высшую бюрократическую элиту, обеспечивал единство высшего, центрального и местного управления.

В пореформенное время власть губернатора усилилась. Губернаторство превратилось во всеильный провинциальный институт самовластия, решало судьбу всех учреждений и людей губернии. Губернатор получил в 1866 г. право ревизии всех гражданских учреждений независимо от ведомства, в 1876 г. — право издавать обязательные для всех постановления с целью «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности», мог запрещать собрания, органы печати и др., определять меры наказания за их нарушения. В 80-е гг. губернатору дано право влиять на суд, избрание мировых судей, присяжных заседателей. По закону 1889 г. он стал председателем губернского присутствия — особого административно-судебного учреждения для крестьянских сословных органов, а также председателем органов надзора за ними. Позднее он получил председательский пост в новом губернском «Особом совещании», созданном из специальных «чиновников-особистов» для руководства производством дознаний по государственным преступлениям, в состав которого входили и начальник губернского жандармского управления, прокурор окружного суда. Этот орган с чрезвычайными полномочиями вершил суд скорый и строгий.

Власть губернатора была распространена и на новые совещательные учреждения, многочисленные присутствия, комитеты, комиссии, состав которых формировался из назначенных губернских чиновников, неменных членов из числа министерских чиновников, представителей земского и городского общественного управления.

Разрасталась структура губернского управления. К дореформенным рекрутскому, статистическому и другим комитетам добавлены распорядительный, лесоохранительный комитеты и присутствия по крестьянским, городским, фабричным, питейным, воинским и другим делам, а также в ряде губерний — фабричные столы, через которые усилено внимание промышленности, рабочему классу. Председательство в полутора десятках присутствий позволяло губернатору осуществлять постоянный контроль и обеспечивать единство их деятельности.

Характерной особенностью пореформенного местного управления стало расширение и укрепление ведомственной вертикали. Министерства изменили прежние, создали свои новые губернские структуры, упорядочили ведомственное отраслевое управление.

Были расширены функции, изменена организация жандармского ведомства на местах, упразднены большие территориальные жандармские округа на большей части империи, основными стали созданные в 1867 г. губернские жандармские управления. Они умирляли народные волнения, преследовали радикальных общественных деятелей, исполняли судебные приговоры, этапировали осужденных, с 1871 г. усилили дознание и политическое следствие. Начальник возглавлял аппарат управления, состоящий из отделений, ведавших уездом или группой уездов, распоряжался жандармскими вооруженными силами. Канцелярия управления имела в своем составе розыскную, следственную, денежную, общего руководства и политической благонадежности структурные части, обеспечивавшие организацию деятельности жандармского управления. Отдельные жандармские органы функционировали в крупных городах и на железных дорогах губерний.

Государственное управление уездом осуществляла царская администрация, представленная дореформенным нижним земским судом, капитан-исправником, назначавшимся МВД по представлению губернатора из дворян. Функционировали в уездах различные распорядительно-исполнительные органы центральных, губернских ведомств. Губернские казенные палаты Минфина имели уездные казначейства во главе с казначеем. Формировались и совещательные учреждения в виде присутствий, комитетов, которые действовали как распорядительные органы, состояли из уездных чиновников.

Уездные податные присутствия исполняли поручения казенных палат по наблюдению за сбором пошлин с торговли, промыслов. Уездные по питейным делам присутствия с 1885 г. давали разрешение на открытие питейных заведений, наблюдали за соблюдением введенной винной монополии. Функционировали присутствия по крестьянским делам, по воинской повинности и др. Уездный стряпчий представлял губернского прокурора, подведомственного Сенату.

До 1873 г. действовали мировые посредники в уездах, институт которых был создан в условиях крестьянской реформы. Мировой посредник назначался уездным дворянским собранием, представлялся губернатором на утверждение Сената, имел широкие права, выполнял в отношении крестьян административно-полицейские функции: применял административные взыскания, телесные наказания, давал санкции на сбор волостного схода, утверждал и отстранял

должностных лиц волостного и сельского общественного управления, составлял и вводил уставные грамоты между помещиками и его бывшими крепостными крестьянами, разбирал споры и жалобы в поземельных отношениях. В 1873 г. мировые посредники заменены уездными по крестьянским делам присутствиями, подчиненными уездной администрации. Сохранен институт становых приставов.

Уездная и становая администрация входила в ведомство МВД. В результате полицейской реформы земский суд и канцелярия городничего уездного города объединены в единое уездное полицейское управление, возглавлявший его капитан-исправник назначался губернатором, а два заседателя избирались. Расширились административный статус и функции земского исправника, станового пристава. В помощь последнему учреждена должность урядника, в компетенцию которого входили обязанности широкого диапазона: от надзора за «благочинием» во время богослужения в церкви до наблюдения за продажей вина. Пяти тысячам урядников в 46 губерниях были подчинены выборные крестьянские сотские и десятские в волостях. Учреждена при становых приставах и урядниках вооруженная стража как опора их действиям.

Городскую администрацию пореформенного уездного города представлял городничий с канцелярией, подчинявшийся губернскому правлению. Во главе административных частей, участков, на которые делился город, стояли полицейские частные приставы из дворян, участковые, околоточные, квартальные надзиратели. Функционировали управы благочиния, в губернских городах — городские полицейские управления, различные судебные органы. К концу XIX в. управы благочиния упразднены. Их заменили канцелярии обер-полицмейстеров, полицмейстеров, градоначальств, которые имели структурные распорядительные, исполнительные, инспекционные и другие отделения, а также появившиеся в городах сыскные, секретно-розыскные (охранные) отделения. Появились специализированные управления с полицейским телеграфом, медицинские полицейские управления, адресные столы и бюро, управления фабричной, речной, железнодорожной и другой полиции. Государственное управление городами, уездами, губерниями приобретало ярко выраженный полицейский характер.

Разрастался возникший в первой половине XIX в. институт градоначальства как особый институт власти и управления с чрезвычайными полномочиями. Если тогда в градоначальства выделялись портовые и пограничные города с развитой торговлей (Одесса, Феодосия, Керчь, Измаил, Таганрог), то во второй половине века градоначальства учреждались в составе МВД и для борьбы с антисамодержавными выступлениями главным образом в стратегически важных городах: Кяхте, Дербенте, Петербурге, Севастополе, Дальнем, Николаеве, а в начале XX в. — в Ростове-на-Дону (1904 г.), Москве (1905 г.), Баку (1906 г.), Ялте (1914 г.). Просуществовали они до февраля 1917 г.

Градоначальники имели аппарат, состоящий из различных отделений, канцелярии, чиновников особых поручений, заведовали городским управлением и благоустройством (до 1870 г.), председательствовали в особом по городским

делам присутствии, в статистическом комитете, возглавляли городскую полицию, надзирали за торговлей, судоходством, почтой, состоянием крепостей, публичных зданий, присутственных мест и др. В 1876 г. градоначальники получили право издавать «обязательные постановления», имевшие силу государственного закона, а в 1886 г. — право ссылать в административном порядке лиц, подозреваемых в противозаконной деятельности. Население воспринимало градоначальника как главу городской администрации.

Участковые земские начальники — новый институт местного управления, созданный по Положению от 12 июля 1889 г. Уезды разделены на 4—5 участков. В каждый назначен министром внутренних дел земский начальник на основе следующих цензовых качеств: а) потомственный дворянин (сословность), б) высокий имущественный ценз (недвижимость), в) высшее образование, г) пребывание в течение нескольких лет на постах мирового посредника, мирового судьи. Подчинены они губернской администрации. В 40 губерниях учреждено несколько тысяч земских начальников.

Возник своеобразный тип царского местного управленца. В одном лице соединены обширная административная и судебная власть над крестьянами, что противоречило требованиям того времени, явилось отступлением не только от реформ 60—70-х гг., но и от петровских новаций начала XVIII в.

На рубеже 90-х гг. Александр III принял реакционные законы, которые фактически сводили на нет реформы самоуправления. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. устанавливало сословность избирательных групп с предоставлением преимуществ дворянству; представительство недворян-землевладельцев ликвидировано; лишены избирательных прав духовенство, крестьянские товарищества, крестьяне, владевшие сверх наделной еще и частной землей, евреи; сокращалось число уездных и губернских гласных. Кроме того, изменен порядок выборов от сельских обществ: гласные, выбираемые волостными сходами, теперь утверждались администрацией. В земскую систему вводился посредник между земствами и администрацией — губернское земское присутствие, проверявшее законность и целесообразность постановлений земских собраний.

Кроме того, правительство приняло ряд указов, циркуляров, законов, регламентирующих и ограничивавших деятельность земств в сферах здравоохранения, образования и других местных делах.

Участь земских учреждений постигло и городское самоуправление. Городовое положение 1892 г. значительно урезало избирательные права горожан. Налоговый ценз был заменен имущественным. Правом участия в городских выборах стали пользоваться собственники или пожизненные владельцы недвижимости, находящейся в пределах города и оцененной для взимания оценочного в пользу города сбора, а также содержатели торгово-промышленных заведений.

В конце XIX и начале XX веков была проведена административная реформа, согласно которой степные думы и инородные управы заменялись волостными управлениями, устроенными по русскому типу. Во главе волостных правлений стали новые люди — кулаки, сменившие старых «родовитых найонов».

Таким образом, правительство предприняло меры к ограничению доступа к власти (в любой ее форме) неимущих и малоимущих слоев населения. Контрреформы не только ограничили самостоятельность местного самоуправления, но и в три-четыре раза уменьшили число потенциальных избирателей. Закреплялась крестьянская сословная обособленность: крестьяне лишились права избирать гласных непосредственно, они стали назначаться губернаторами из числа избранных крестьянами кандидатов.

Попытки возродить местное самоуправление предпринимались как в ходе буржуазно-демократической революции 1905-1907 гг., так и после февральской революции 1917 г. Идея самоуправления в период революции 1905-1907 гг. воплотилась в появлении Советов – органов классового представительства трудящихся масс. Их прообразом считается Совет Парижской Коммуны (1871 г.). Советы 1905-1907 гг. избирались на основе прямых и равных выборов, были подотчетны избирателям, действовали по их наказам. В то же время классовая природа Советов позволяет видеть в них скорее органы политического, а не местного самоуправления.

Одним из первых законодательных актов февральской революции стала Декларация Временного правительства от 3 марта 1917 г., которая предусматривала в числе наиболее важных преобразований проведение реформы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Предполагалось превратить земства в полновластные субъекты управления на местах, значительно расширить сферу их деятельности, ограничить возможность вмешательства государственных чиновников в деятельность органов местного самоуправления. Весной 1917 г. после революционного разгона старых государственных органов вся полнота власти на местах перешла к земствам. Однако наделение их несвойственными функциями (полицейскими, мобилизационными и т.д.) подрывало авторитет этих органов у населения. К тому же были нарушены все основные принципы самоуправления, сложившиеся в стране на протяжении многих десятилетий, и прежде всего принцип самофинансирования. Своими поспешными, необдуманными шагами Временное правительство во многом способствовало дискредитации и ликвидации земств, облегчив тем самым их окончательное уничтожение в 1918 г.

После 1917 г. характер, направленность и соответственно правовая основа процессов организации местной власти в России коренным образом изменились; были ликвидированы старые органы местного самоуправления и созданы новые – Советы. С современной точки зрения, уничтожение системы местного самоуправления представляется ошибкой Советского государства. Во всяком случае, определенную пользу могли бы принести земские традиции, богатый опыт культурно-хозяйственной работы. Существование демократического учреждения, где решениями хозяйственных дел занимались бы органы, отстраненные от политического участия, могло бы стать важной гарантией прав личности в СССР.

В основу деятельности власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Согласно Конституции

РСФСР 1918 г. в систему органов государственной власти были включены: областные – из представителей городских Советов и уездных советов, губернские (окружные) – из представителей городских Советов и волостных съездов Советов, уездные (районные) – из представителей сельских Советов и волостные – из представителей всех сельских Советов волости (гл. 10). Городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты, городские и сельские советы избирались населением непосредственно, а съезды Советов – опосредованно.

В соответствии с гл. 12 Конституции РСФСР 1918 г. предметами ведения органов советской власти на местах были: 1) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; 2) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; 3) разрешение всех споров, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; 4) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

После перехода от военного коммунизма к нэпу и начала восстановления страны произошли изменения в организации местных Советов: утверждены новые положения о сельских Советах, волостных съездах Советов и их исполкомах, уездных съездах Советов и их исполкомах, а в 1925 г. – положение о городских Советах.

В последующие годы в связи с изменением территориально-административного деления страны были упразднены волости, губернии и другие территориальные единицы. К концу 1933 г. закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению. Вместо старых губерний, уездов, волостей образуются новые территориальные единицы, затем упраздняются и округа. Центр тяжести всей работы переместился в низовое звено. Районным Советам передаются все права и обязанности, принадлежавшие округам, их финансово-материальная база.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы стали избираться на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования. Система съездов Советов была упразднена. Статья 94 Конституции СССР 1936 г. провозглашала, что органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станциях, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся.

В полномочия Советов депутатов трудящихся входило: руководство деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан, руководство местным хозяйственным, культурным строительством, установление местного бюджета (ст. 97 Конституции СССР 1936 г.)

В течение всего советского периода органы власти на местах, каковыми выступали Советы и их исполнительные комитеты, являлись звеньями единой государственной системы управления с высокой степенью централизации и субординации.

В конце 80-х гг. предпринимались попытки улучшить организационную структуру Советов: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, ранее принадлежавшие исполнительным комитетам. Реформы, происходившие в государстве в те годы и выразившиеся во введении принципа разделения властей, полностью изменили систему «демократического» централизма, существовавшего ранее. На смену Советам приходит новая форма – местное самоуправление. Важным шагом в поисках оптимальных правовых форм местного самоуправления стал принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов местного самоуправления. Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР и Конституцию РСФСР. Закон определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванное обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды, устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов в качестве основного звена данной системы, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии с Законом местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц. В качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность; предусматривалась судебная защита прав и законных интересов местного самоуправления и т.д.

Реформы национально–государственного устройства, федеративных отношений и местного самоуправления начала 90-х гг. назрели и были обусловлены как объективными историческими предпосылками, так и действиями конкретных лидеров, партий, групп. В период с 1991 по 1993 гг. был принят ряд законов на уровне СССР и РСФСР, которые, по своему замыслу, должны были стабилизировать ситуацию и внести ясность в порядок управления страной.

6 июля 1991 г. Верховный совет РСФСР принял Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», который явился кульминационной точкой в развитии местного самоуправления в Советской России. Закон предусматривал:

- расширение сферы государственной власти, к которой были отнесены края, области, республики в составе РСФСР, автономные области и округа, т.е. произошла серьезная децентрация власти;
- формирование новой территориальной структуры местного самоуправления (районы, города, районы в городах, поселки и т.д.)
- децентрация власти на уровне местного самоуправления, т.е. выделение представительных и исполнительных органов власти.

Следующим шагом на этом пути был принятый 6 июля 1991 г. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, создания системы местного самоуправле-

ния в России. Он определял местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов России, конституций и законов республик в составе России.

В отличие от союзного российский Закон о местном самоуправлении ввел такой важный признак самоуправления, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения. Данный Закон ссылался на понятие «муниципальная собственность», в то время как союзный – на «коммунальную собственность». В соответствии с российским Законом местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, т.е. в пределах административно-территориальных единиц. Закон предусматривал принятие республиками в составе России собственных законов о местном самоуправлении, а районными и городскими Советами – положений (уставов) о местном самоуправлении на подведомственной им территории.

По Конституции РФ 1993 г. края, области, автономные области, автономные округа и города федерального значения получили право осуществлять собственное правовое регулирование вопросов местного самоуправления в пределах своей компетенции в соответствии с федеральным законодательством.

Осенью 1993 г. начался процесс реформирования системы местного самоуправления, сложившейся на основе реализации Закона о местном самоуправлении. Деятельность местных Советов была прекращена, а их функции возложены на соответствующую местную администрацию.

Конституция РФ 1993 г. признала и гарантировала право граждан на местное самоуправление, закрепила его самостоятельность в решении вопросов местного значения и обособленность от системы органов государственной власти, установила основополагающие нормы организации местного самоуправления. Конкретизация и развитие конституционных положений содержатся в федеральных законах и законах субъектов Федерации, важнейший из которых – Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В 1997 и 2000 годах к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 году, положил начало муниципальной реформе, которая должна была закончиться к 2009 году, когда Федеральный закон полностью вступил в силу. Однако, по признанию Дмитрия Медведева реального самоуправления в России не было создано даже к 2011 году: «Муниципалитеты — это органы местного самоуправления. Формально не государственные, но мы же понимаем, что это такое же государство».



## НОВНИКОЛАЕВСК – НОВОСИБИРСК. ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

До 1904 года посёлок Николаевский не имел административных органов власти и местного самоуправления. 12 августа 1896 года его жители самовольно избрали старосту – крестьянина Бердской волости И.Г. Титлянова, отслужившего в армии старшим писарем, который в течение четырёх месяцев исполнял свои обязанности (организовал «канцелярию», перепись населения в посёлке, построил поселковый морг, закрыл «шинки», учредил ночные обходы, урегулировал работу извозчиков, разбирал конфликты, изыскивал необходимые средства для нужд посёлка и т.п.). 24 декабря того же года Томское губернское управление отстранило его от должности как «самочинно» избранного в поселении, не обладавшем правом сельского общества, и предписало сдать дела полицейскому чиновнику Ржевскому.

Правительственное решение о статусе посёлка состоялось лишь в конце 1903 года, в результате многочисленных ходатайств его жителей, губернского начальства и Кабинета Его Императорского Величества, на землях которого он располагался. По численности населения (22,7 тыс.) посёлок уже занимал третье место в Томской губернии и шестое среди городов Западной Сибири. К 1902 году здесь функционировало 226 торгово-промышленных заведений с годовым оборотом почти 2,5 млн. руб. В посёлке сосредоточились жизненно важные управленческие структуры, службы коммуникации, военные, коммерческие и другие организации.

Комитет министров, разделяя приведённые в записке аргументы, полагал: «Посёлок Ново-Николаевск при станции Левая Обь, Томских уезда и губернии, возвести на степень безуездного города того же наименования...»

28 декабря 1903 года император Николай II утвердил положение Комитета министров. В соответствии с Высочайшим повелением в Новониколаевске учреждался упрощённый всесословный орган местного самоуправления – Собрание городских уполномоченных в составе от 12 до 15 человек, избираемых через каждые четыре года сходом местных домохозяев, владеющих недвижимым имуществом стоимостью не менее 100 руб. В списки избирателей вносились местные домохозяева мужского пола, достигшие 25-летнего возраста. Выборы производились тайным голосованием шарами, опускаемыми в специальный ящик. С утверждением результатов выборов и принятием установленной присяги уполномоченные вступали в свои обязанности.

Деятельность Собрания уполномоченных осуществлялась под контролем правительственных органов в лице Томского губернского управления и губернатора. Ежегодно должно было проводиться от 4 до 24 заседаний по заранее составленному расписанию. Решения принимались большинством голосов присутствующих, затем они отправлялись на утверждение губернатору.

В компетенции местного самоуправления входило составление сметы доходов и расходов городских сумм, рассмотрение планов и фасадов частных зданий, выдача разрешений на строительство. Уполномоченные избирали городского старосту, одного-двух помощников на ближайшее четырёхлетие, которые

утверждались губернатором. Староста осуществлял исполнительные функции: председательствовал в Собрании городских уполномоченных, выполнял его постановления, заведовал текущими хозяйственными делами города, составлял проекты городских смет и финансовых отчётов, вел учёт городскому имуществу, все дела по мещанскому управлению. Распоряжения старосты приводились в исполнение с разрешения начальника местной полиции. С жалобами на действия старосты можно было обратиться в Собрание или к губернатору.

Староста и его помощники содержались за счёт города, остальные избранные работали безвозмездно, за исключением выполнения специальных поручений.

Упрощённое общественное управление в безуездном Новониколаевске обладало лишь исполнительными функциями и являлось, по сути, вспомогательной хозяйственной организацией Томского губернского управления, не отвечая потребностям быстро растущего города.

В соответствии с Высочайшим повелением 11 ноября 1908 года в городе вводится общественное управление в полном объёме. В Новониколаевске избирается городская дума, являющаяся распорядительным органом городского самоуправления.

Гласные городской думы избирали из своего состава городскую голову на 4-летний срок. В компетенцию городской думы входило составление обязательных для местных жителей постановлений о противопожарных мерах, порядке содержания в исправности улиц, дворов, бань, пристаней, извозного промысла и др.; о санитарных мерах по продаже продуктов питания, режиме работы базаров, торговых заведений в праздничные дни, а также рассмотрение вопросов строительства муниципальных предприятий, внешних связей города.

Работа городской думы строго регламентировалась. Её постановления признавались действительными только после утверждения губернатора.

Выборы гласных в Новониколаевскую думу на первое четырёхлетие состоялись 18 января 1909 года, но из-за нарушений были признаны недействительными. На повторных выборах 1 марта 1909 г. из 196 баллотировавшихся лиц 40 прошли в гласные. Это были купцы (24), промышленники, подрядчики, врачи, управляющий торговым предприятием, биржевой маклер, 5 домовладельцев.

10 апреля гласные выбрали из своего состава городского голову Н.П. Литвинова. Кандидатуру Литвинова губернатор не утвердил, поэтому избрали Владимира Ипполитовича Жернакова. В 1911 году на место городского головы был избран Р.С. Шталль.

Исполнительным органом городской думы являлась городская управа. Как и дума, она впервые была избрана в 1909 г. Члены управы избирались городской думой на 4 года из числа гласных под председательством городского головы. На городскую управу возлагалось непосредственное заведывание делами городского хозяйства и управления.

Свержение самодержавия резко активизировало общественно-политическую жизнь в городе и привело к созданию самостоятельных структур, претендующих на власть.

2-3 марта 1917 года образовался Комитет общественного порядка и безопасности (КОБ), 5-7 марта оформился Новониколаевский Совет рабочих и солдатских депутатов. Реальную власть в городе осуществлял КОБ под председательством заведующего местным отделением Русско-Азиатского банка Николая Евграфовича Жернакова. Затем Н.Е. Жернаков утверждается комиссаром Временного Правительства по Новониколаевскому уезду. 5 ноября 1917 года на основании новых правил проходят первые выборы в городскую думу. Убедительную победу в них одержали эсеры, получившие 42 мандата. Председателем думы избран В.П. Ляпунов. Альтернативой муниципалитету выступал Совет рабочих и солдатских депутатов. Двоевластие сохраняется до января 1918 года, пока исполком Новониколаевского Совдепа не упраздняет муниципальные органы, возложив их функции на Совет городского хозяйства во главе с А.А. Черепановым.

После свержения советской власти 14 июня 1918 г. управление городом вновь в руках городской думы под председательством В.П. Ляпунова. Но 14 декабря 1919 г. в Новониколаевск вошли части Красной Армии, и власть в нём переходит к ревкому.

1920-е годы стали одной из самых ярких страниц новейшей истории России, вобравшей в себя множество разноплановых событий. В области управления идёт реформа системы административно-территориального деления региона. Сущность реформы состояла в отказе от губерний, уездов и волостей и замене их новыми административно-территориальными единицами – областями (краями), округами и районами. В рамках этой реформы в мае 1925 года постановлением ВЦИК создаётся Сибирский край – территориальное образование площадью более 4 млн. кв. км и населением около 9 млн. человек.

В декабре 1925 года состоялся первый краевой съезд Советов Сибири, на котором был избран Сибирский краевой исполнительный комитет Советов.

1920-е годы, изменившие столь много в жизни страны, стали судьбоносным моментом истории Новониколаевска. В это время город выдвинулся на лидирующие позиции в Сибирском регионе, и принимается решение о переносе общесибирских властных структур из Омска в Новониколаевск. Кроме этого, в июне 1921 года была образована Новониколаевская губерния, и город стал также губернским центром, впоследствии – центром Новосибирского округа. Эти обстоятельства предопределили дальнейший рост и развитие города, в одночасье ставшего столицей огромного региона.

В первой половине 20-х годов в Новониколаевске размещались управленческие структуры трёх уровней – общесибирского, губернского и городского. С течением времени в городе появлялись всё новые и новые административные учреждения, как переводившиеся из других городов, так и возникавшие в самом Новониколаевске. Жилья для сотрудников не хватало, и губисполком не раз прибегал к принудительному перераспределению имевшегося квартирного фонда – всевозможным «уплотнениям» и разделам «излишков». Город становится чиновничьим; даже в официальных характеристиках отмечалось наличие в нём «значительных элементов бюрократизма».

В декабре 1925 года Президиум ВЦИК принял «Положение о горсоветах РСФСР», расширяющее полномочия этих органов и город впервые после установления советской власти получил самостоятельный бюджет.

1930-е годы вошли в историю как период масштабных государственных экспериментов, призванных осуществить модернизацию страны. В 1930 году была проведена очередная административная реформа, приведшая к упразднению окружной системы и разукрупнению региональных единиц – краёв. Постановлением ВЦИК от 30 июля 1930 года Сибирский край был разделён на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края. В Западно-Сибирском крае, центром которого стал Новосибирск, остались 1 263 тыс. кв. км территории, 8,1 млн. человек, 172 района, 18,5 тыс. населённых пунктов, в том числе 24 города.

В результате ликвидации окружного деления страны в системе управления и штатах горсоветов произошли значительные изменения. Права окрисполкома были частично переданы рай- и горисполкомам. Являясь высшим органом власти в пределах своей территории, горсоветы наделялись самостоятельными бюджетными правами и правотворческими функциями – правом издания обязательных постановлений по вопросам охраны общественного порядка, застройки подведомственной территории, развития социально-культурной инфраструктуры. Но в эти же годы стало очевидным, что горсовет не обладал необходимыми финансовыми возможностями и материальными ресурсами для эффективного решения возложенных на него управленческих задач. В городе оставались нерешёнными и всё более обострялись многие социально-бытовые проблемы. Тем не менее, несмотря на все негативные моменты в деятельности региональных и городских властей, ими было много сделано для превращения Новосибирска в индустриальный, культурный и научный центр края.

28 сентября 1937 года Постановлением ВЦИК Западно-Сибирский край разделён на Новосибирскую область и Алтайский край. Новосибирск стал областным центром. В 1938 году в нём действовало 153 промышленных предприятия, в том числе, два завода оборонной промышленности, было 7 вузов, 10 техникумов. Расширяется городская территория за счёт включения в городскую черту пригородных населённых пунктов.

Начало Великой Отечественной войны внесло громадные изменения в жизнь города. Из прифронтовой полосы сюда эвакуировались заводы, научные и учебные институты, творческие коллективы. В первые месяцы войны в Новосибирск прибыли специалисты и оборудование более 50 заводов и фабрик, было организовано 26 госпиталей.

С началом войны вся система управления перестраивалась в соответствии с нуждами военного времени. Появляются новые структурные подразделения. Руководители областного звена в основном не меняются – М.В. Кулагин занимал пост секретаря Новосибирского обкома партии с 1941 по 1949 г., а председатель облисполкома И.Т. Гришин – с 1941 по 1946 г. Но, с другой стороны, в связи с мобилизацией в Красную Армию, сохранялась высокая текучесть кадров среднего и низшего звена управления. Так, в июле 1942 года в 150-ю добровольческую дивизию было зачислено 82 руководящих партийных, советских и

хозяйственных работника. В годы войны не только усложнились задачи управления, но и возросла персональная ответственность руководителей за порученные им участки работы. Это являлось одной из причин частых кадровых перестановок и смещений с должности. За военные годы только на посту председателя Новосибирского горсовета сменилось четыре человека.

Мобилизация всех сил и ресурсов города проходила при усилении роли партийных органов и их вмешательстве в текущую деятельность советских структур, распространении командно-приказного стиля управления со стороны парткомов. Практически всю работу по перепрофилированию местной промышленности на военное производство, а также размещению и запуску эвакуированных оборонных предприятий контролировал обком партии.

С 1943 года Новосибирск Указом Президиума Верховного Совета РСФСР отнесён к категории городов республиканского подчинения. В связи с новым статусом создаются новые управления, отделы и другие учреждения в управлении города. После войны структура управления продолжала меняться с учётом новых задач, проблем, требований.

Послевоенный период в истории города сложен и результативен. Формально управление городом осуществлял городской Совет депутатов трудящихся под руководством областного Совета. Фактически, работа советских структур направлялась и контролировалась партийными органами, в частности Новосибирским обкомом ВКП(б) – КПСС. Все вопросы развития города решались сначала на партийных конференциях, затем на бюро обкома партии. В структуре партийных органов находились те же элементы, что и в государственных, например, отдел сельскохозяйственного машиностроения, отдел строительства и городского хозяйства, отдел школ и др. Горком ВКП(б) не только назначал, утверждал на должности, но и отстранял от работы руководителей, не справившихся с обязанностями. Подобное руководство не могло не сказаться на работе советских органов, находившихся под контролем партии.

В первые послевоенные годы город переживал серьёзные трудности, связанные с последствиями войны. Было множество объективных и субъективных факторов, влияющих на развитие городского хозяйства. Работа новосибирского горисполкома была признана неудовлетворительной, и были приняты меры по совершенствованию управлением города. Однако ситуация мало изменялась. Горисполком вновь и вновь не обеспечивал квалифицированное руководство городом и его жизнью.

В 1958 году в связи с ростом населения была расширена городская черта, а город из республиканского переведён в областное подчинение. Структура органов городского управления в эти годы почти не изменилась, но на работу горисполкома стали больше оказывать влияния постоянные комиссии депутатов горсовета.

60-80-е годы характеризуются большой стабильностью партийно-советских кадров, особенно высшего звена. Так, почти 20 лет Новосибирский обком КПСС возглавлял Ф.С. Горячев. С марта 1963 года также в течение 20 лет горисполкомом руководил И.П. Севастьянов.

Начавшаяся в стране и в партии в середине 80-х годов перестройка принесла свои изменения. И хотя в это время обком, горком КПСС проявляли всё большую активность, престиж партии падал. В номенклатуре партийных органов к этому времени вакантными были 246 должностей.

Исключение из Конституции СССР статьи 6, обеспечивающей КПСС монополию на власть, вскрыло её несостоятельность, неумение работать в условиях, обеспечивающих существование оппозиции. Нарастание социально-экономических и политических проблем связывалось с деятельностью КПСС и её органов на местах. В конечном итоге это привело к утрате власти и Новосибирским горкомом КПСС, и после августовских событий 1991 года он прекратил свою деятельность.

26 декабря 1991 года указом Президента РФ Б.Н. Ельцина вместо предисполкома назначен глава администрации города И.И. Индинок, а 2 января 1992 г. постановлением главы администрации прекращены полномочия исполкома Новосибирского горсовета. Началась новая эпоха в истории города и его управления.

## ИСТОЧНИКИ:

- ✓ Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2009. – N4 – С. 1139-1175.
- ✓ О праздновании 1150-летия зарождения российской государственности: указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2011 г. №267 // Российская газета. - N 47 (5 марта). – С. 2.
- ✓ 175 лет Омской области (генерал-губернаторы Западной Сибири и губернаторы Омской области) / Сост. А.А. Секретов, Т.С. Бугаева. - Омск: Администрация Омской области, 1998. – 36 с.
- ✓ 300 лет Сибирской губернии // Рос. газ. – 2008. – 30 декабря. – Прил: С. 1-58. – (Регион «Сибирь»).
- ✓ Ананьев Д.А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке: особенности процесса бюрократизации / Д.А. Ананьев // Отечественная история. – 2007. – N2. – С. 3-15.
- ✓ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. - Екатеринбург, 1998. – 296 с.
- ✓ Анисимов Е.В. Елизавета Петровна / Е.В. Анисимов. - Москва: Молодая гвардия, 2000. – 426 с. – (Жизнь замечательных людей).
- ✓ Анисимов Е.В. Петр I: Рождение империи / Е.В. Анисимов // История Отечества: люди, идеи, решения. – Москва, 1991. - С. 186-220.
- ✓ Анохин Г.И. Новая гипотеза происхождения государства на Руси / Г.И. Анохин // Вопросы истории. – 2000. - N3. – С.51-61.
- ✓ Библиотекарь.Ру: электронная библиотека нехудожественной литературы по русской и мировой истории, искусству, культуре, прикладным наукам. Книги, периодика, графика, справочная и техническая литература для учащихся средних и высших учебных заведений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://www.bibliotekar.ru/istoriya-rossii/10.htm](http://www.bibliotekar.ru/istoriya-rossii/10.htm) - 06.03.2012.
- ✓ Вернадский Г.В. Московское царство. Часть 2. / Г.М. Вернадский. – Тверь: ЛЕАН, 2000. – 416 с.
- ✓ Вершинин Е. Наказал бог народ – наслал воевод / Е. Вершинин // Родина. – 2000. – N5. – С. 92-95.
- ✓ Википедия: свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/](http://ru.wikipedia.org/wiki/) - 11.03.2012.
- ✓ Власть в Сибири: XVI - начало XX в. – Новосибирск: Сова, 2005. – 694 с.
- ✓ Генерал-губернатор Западной Сибири: Капцевич / Наш Омск-55: Омский городской портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://www.nashomsk55.ru/his/23-kap](http://www.nashomsk55.ru/his/23-kap) - 05.03.2012.
- ✓ Генерал-губернаторы Западной Сибири / Омская губерния: портал правительства Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL:](http://www.omsk55.ru/)

<http://www.omskportal.ru/ru/government/generalInfo/History/Governors/GovernorsSiberia.html> - 11.03.2012.

- ✓ Горский А. Начало Руси: Славяно-варяжская дилемма? / А. Горский // Родина. – 2009 – N9. – С. 15-18.
- ✓ [Древняя Русь]: статьи // Родина. – 2002. – N11-12. – С. 5-184.
- ✓ [Земля Сибирь]: статьи // Родина. – 2000. – N5. – С. 39-109.
- ✓ Зыков А. Феномен таёжной цивилизации / А. Зыков, С. Кокшаров // Родина. – 2000. – N5. – С. 39-44.
- ✓ Историческая энциклопедия Сибири. Т. I,III. - Новосибирск: Издательский Дом «Историческое наследие Сибири», 2009.
- ✓ История в историях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://wordweb.ru/2008/01/06/petr-i-gosudarstvennye-reformy.html](http://wordweb.ru/2008/01/06/petr-i-gosudarstvennye-reformy.html) - 11.03.2012.
- ✓ История города. Новониколаевск – Новосибирск. Исторические очерки. – Новосибирск: Издательский Дом «Историческое наследие Сибири», 2005. – 864 с.
- ✓ История государственного управления России в вопросах и ответах: учеб. пособие / отв. ред. Е.М. Турусова. – Москва: ТК Велби, 2005. – 320 с.
- ✓ История государственного управления России. Изд.2-е, доп. / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. – 608 с.
- ✓ История России. С начала XVIII до конца XIX в. / Отв. ред. А.Н. Сахаров. – Москва: ООО « Издательство АСТ», 2001. – 544 с.
- ✓ История Сибири с древнейших времён до наших дней. В 5-ти т. – Ленинград: Наука, 1968. - Т. 1-3.
- ✓ Коваленко В.А. Государственно-административное устройство Российского государства в конце XV – первой четверти XIX в. / В.А. Коваленко // Ваша библиотека. – 2011. - N19. – С. 18-31.
- ✓ Колпаковский Герасим Алексеевич / Biografia.kz: национальный портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://www.biografia.kz/famous/998#ixzz1brlqgOfy](http://www.biografia.kz/famous/998#ixzz1brlqgOfy) – 07.03.2012.
- ✓ Кошелева О. «И разделилась Москва натрое...». Соляной бунт, осмысленный и беспощадный / О. Кошелева // Родина. – 2006. – N11. – С. 67-69.
- ✓ Крамаровский М. Великая Орда Златая. Улус Джучи как цивилизация / М. Крамаровский // Родина. – 2003. - N11. – С.66-74.
- ✓ Кучкин В. «Данило Олександрович с москвищи». Как зарождалось могущество Москвы / В. Кучкин // Родина. – 2003. – N12. – С. 20-23.
- ✓ Леванов Б.В. История России. Курс лекций. Учебное пособие / Б.В. Леванов, А.В. Чунаков. – Москва: ИКФ Омега-Л, 2002. – 656 с.
- ✓ Механизмы государственного управления в Сибири XVIII в. / Гуманитарная кафедра [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://gkaf.narod.ru/dmitriev/sk/9.html](http://gkaf.narod.ru/dmitriev/sk/9.html) - 11.03.2012.
- ✓ Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. История России: учебник / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма, 2008. – 784 с.



- ✓ Павленко Н.И. Екатерина Великая / Н.И. Павленко // Родина. – 1996. – N2. – С. 51-55.
- ✓ Павленко Н.И. Петр I. - 4-е изд. / Н.И. Павленко. - Москва: Молодая гвардия, 2003. - 433 с.
- ✓ Портал «Слово»: православный образовательный портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.URL: http://www.portal-slovo.ru](http://www.portal-slovo.ru) – 01.03.2012.
- ✓ Словцов П.А. Историческое обозрение Сибири. Стихотворения. Проповеди. / П.А. Словцов. – Новосибирск: ИФ Эврика, 1995. – 676 с.
- ✓ Степанов В. Российский менталитет и особенности российской государственности / В. Степанов // Государство и право. - 2007. - N 4. - С. 99-104.
- ✓ Фабрика Ю.А. Сибирский щит. Становление сибирского воинства и военные деятели Сибири / Ю.А. Фабрика. – Новосибирск: Новосибирский полиграфический комбинат, 2001. – 252 с.
- ✓ Хорошкевич А.Л. Государство всея Руси / А.Л. Хорошкевич // Родина. - 1994. - N5. - С. 20-26.
- ✓ Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного Совета Российской империи, 1801—1906: биобиблиографический справочник / Д.Н. Шилов, Ю.А. Кузьмин — СПб.: ДБ, 2007. — 992 с.
- ✓ Энциклопедический словарь. – Репринт. воспроизведение изд. Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон: в 86 томах (82 т. и 4 доп.) — СПб., 1890—1907. – М.: Терра, 1990.

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	3
ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ .....	4
ГОСУДАРСТВО И ЕГО ПРАВИТЕЛИ .....	7
РУССКИЕ И ВАРЯГИ.....	11
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ЯЗЫЧЕСКОЙ РУСИ .....	17
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ХРИСТИАНИЗАЦИЯ РУСИ И ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ .....	20
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УДЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД (XII—XIII вв.).....	22
МОНГОЛЬСКАЯ ИМПЕРИЯ И ЗОЛОТАЯ ОРДА.....	28
ОБРАЗОВАНИЕ СИБИРСКОГО ХАНСТВА.....	31
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ОБРАЗОВАНИЕ ЕДИНОГО РУССКОГО (МОСКОВСКОГО) ГОСУДАРСТВА.....	35
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: УПРАВЛЕНИЕ В МОСКОВСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В XVI-XVII ВЕКАХ.....	41
СИБИРСКИЙ ПРИКАЗ .....	57
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ВРЕМЯ ПЕТРОВСКИХ РЕФОРМ. СИБИРСКАЯ ГУБЕРНИЯ .....	68
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ В 20—60-х ГОДАХ XVIII ВЕКА .....	88
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ «ПРОСВЕЩЁННОГО» АБСОЛЮТИЗМА .....	100
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА.....	112
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИХ КОРРЕКТИРОВКА В 60-90-х гг. XIX В. ....	125
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В 1905-1916 гг. ....	131
ИНСТИТУТ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОВ И ЕГО СИБИРСКИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ .....	136
Генерал-губернаторы Западной Сибири .....	143
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В 1917 г.....	162
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ РОССИИ.....	167
ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ .....	179
Новониколаевск – Новосибирск. Городское управление .....	200
ИСТОЧНИКИ .....	206

Как крепла и взрослела Русь: историко-патриотический дайджест / сост.  
О.В. Ковалёва. – Новосибирск: ООО «Архивариус-Н», 2012. – 209 с.