

В.М. Левченко
А.А. Распопина

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Учебное пособие

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

В.М. Левченко
А.А. Распопина

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Учебное пособие

Иркутск
Издательство Байкальского государственного университета
2019

УДК 351/354(470)(091)
ББК 66.033.141(2Рос)г
ЛЗ8

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р ист. наук, проф. А.В. Шалак,
 д-р ист. наук, проф. Г.А. Цыкунов

Левченко В.М.

ЛЗ8 История государственного управления в России [Электронный ре-
сурс] : учеб. пособие / В.М. Левченко, А.А. Распопина. – Иркутск : Изд-во
БГУ, 2019. – 576 с. – Режим доступа: <http://lib-catalog.bgu.ru>.

Содержит планы семинарских занятий, документы и материалы исто-
рических первоисточников для самостоятельной работы и подготовки к за-
нятиям.

Для студентов направления подготовки 38.03.04 «Государственное
муниципальное управление», квалификация – бакалавр, и для студентов
магистерской программы «Государственное и административное право»
направления подготовки 40.04.01.

УДК 351/354(470)(091)
ББК 66.033.141(2Рос)г

© Левченко В.М., Распопина А.А., 2019
© Издательство БГУ, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Занятие 1. «Предыстория» российской государственности и государственного управления (IX–XII вв.)	5
Занятие 2. Государственное управление в «ордынский» период	24
Занятие 3. Становление великорусской государственности	53
Занятие 4. Историческая развилка: сословно-представительная монархия европейского типа или восточная деспотия	66
Занятие 5. Эволюция системы управления в Московском царстве	78
Занятие 6. Государственное управление в начале XVII в.	95
Занятие 7. Перестройка государственного управления Петром I	107
Занятие 8. Особенности работы системы государственного управления в первой четверти XVIII в.	132
Занятие 9. Кризис управления в эпоху «дворцовых переворотов»	151
Занятие 10. Государственное управление во второй половине XVIII в.	179
Занятие 11. Административно-политические реформы Александра I	206
Занятие 12. Государственное управление Сибирью	260
Занятие 13. Исторические предпосылки и особенности реформ 60–70-х гг. XIX в.	281
Занятие 14. Кризис государственности в начале XX в.	311
Занятие 15. Вторая русская революция и государственное управление	334
Занятие 16. Доктрина диктатуры пролетариата. Создание высших органов государственной власти 1917–1922 гг.	437
Занятие 17. Командно-административная система управления	475
Занятие 18. Кризис командно-административной системы управления	510
Занятие 19. Предыстория российского чиновничества	537
Список рекомендуемой литературы	569
Хронология важнейших событий	571

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие по курсу истории государственного управления предназначено для студентов очной и заочной формы обучения, получающих квалификацию бакалавр направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» и магистр направления подготовки «Государственное и административное право». Оно составлено в соответствии с федеральными государственными стандартами высшего профессионального образования.

В пособии представлены темы семинарских занятий с подробными вопросами, которые согласуются с рабочими программами и формами оценочных средств по курсу истории государственного управления. К каждому семинарскому занятию подобран обширный научный материал, включающий выдержки из монографий, научных статей и сборников документов. Дополнительно студентам предлагается список литературы по данному курсу. Для удобства изучения исторического материала в конце учебного пособия приводится хронология важнейших исторических событий.

Тематически материалы, представленные в пособии, охватывают период истории России с древнейших времен до наших дней. Помимо истории государственного управления России студентам предлагается тема, посвященная становлению и развитию российского чиновничества, позволяющая проследить формирование чиновничьего класса на разных этапах истории: от дружинной «администрации» до современной политической элиты.

Материалы учебного пособия являются дополнением лекционного курса и позволяют самостоятельно готовиться к семинарским занятиям.

Авторы надеются, что предлагаемое учебное пособие найдет своего читателя и будет весьма полезно при подготовке к семинарам по курсу истории государственного управления.

ЗАНЯТИЕ 1

«ПРЕДЫСТОРИЯ» РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (IX–XII вв.)

Вопросы для обсуждения

1. Почему «предыстория»? С какого момента мы можем говорить о российской государственности и российском государственном управлении.
2. Становление древнерусской государственности – Киевская Русь. Роль внутренних факторов и внешних влияний (норманнского, тюркско-хазарского, византийского).
3. Общие и отличительные черты государственного устройства всех русских земель.
4. Три модели ранней государственности (Владимиристо-Суздальское княжество, Галицкая Русь, Новгородская земля).

Документы и материалы для самостоятельной работы

Н.Н. Крадин о становлении государственности на Руси в свете данных политической антропологии

Проблема становления государственности на Руси является одним из постоянно обсуждаемых вопросов в отечественной исторической науке. Однако, несмотря на внушительный объем публикаций, в рассматриваемой теме есть еще немало сюжетов и аспектов, которые заслуживают более тщательного рассмотрения. К их числу относится, например, использование достижений современной политической антропологии. В самом широком смысле политическая антропология – это антропологическая дисциплина, которая изучает процессы формирования и динамики институтов власти и контроля в первобытных, традиционных и посттрадиционных обществах. <...>

Теория вождества принадлежит к числу наиболее ярких достижений западной политической антропологии. Вождество понимается как первая форма общественной иерархии, которая предшествует появлению государства. <...> Если суммировать различные точки зрения на сущность вождества, то можно выделить следующие основные признаки этой формы социополитической организации. Существование иерархической организации власти, которая по археологическим данным отражается в разных размерах поселений. Наличие социальной стратификации и ограничение доступа к ключевым ресурсам, имеют тенденции к отделению эндогамной элиты от простых масс в замкнутое сословие. В вождестве существует редистрибуция – перераспределение прибавочного продукта и подарков по вертикали. Власть вождя основана на престижной экономике. Вождество характеризуется общей идеологической системой и / или общими культами и ритуалами. Некоторые исследователи полагали, что в вождестве власть имеет сакрализованный теократический характер.

Нужно только иметь в виду, что по количеству уровней иерархии вождества могут быть «простыми» и «сложными». В простых вождествах имеется один уровень иерархии. Это группа общинных поселений, иерархически под-

чиненных резиденции вождя – как правило, более крупному поселению. Численность населения простого вожества – несколько тысяч человек. Сложное вожество – это более крупная политическая единица, которая состояла из нескольких простых вожеств. Его численность населения измерялась уже десятками тысяч человек. К числу типичных черт сложных вожеств можно отнести этническую гетерогенность, исключение управленческой элиты и ряда других социальных групп из непосредственной производственной деятельности. По всей видимости, различные древнеславянские «княжения», которые в отечественной литературе по традиции называют «племенами» или «союзами племен», типологически должны соответствовать вождествам различной степени сложности. <...>

Упоминание вместе войны и торговли не случайно. Хорошо известно, что война была одним из важных факторов политогенеза. Еще в XIX в. возникла так называемая «завоевательная» теория происхождения государства, согласно которой государственность возникла только в результате завоевания одного общества другим. В качестве примеров чаще всего приводились завоевания кочевников или викингов. Однако по данным археологии и этнологии известно, что торговля на большие расстояния также является важным компонентом увеличения власти правителей вожеств и ранних государств. Получая из-за границы своих владений редкие и диковинные товары и распределяя их внутри общества, правитель контролировал редиистрибутивную сеть, повышал свой престиж и увеличивал влияние на подданных.

Все вышесказанное справедливо для Древней Руси. Еще классики отечественной исторической науки (например, В.О. Ключевский или Г.В. Вернадский) отмечали большую роль внешней торговли в создании Древней Руси. Однако по причине внедрения в советскую науку марксизма, эти идеи оказались отвергнутыми. Стала подчеркиваться основополагающая роль внутренних экономических факторов (производящее хозяйство, рост прибавочного продукта). Тем не менее начиная с 1970-х гг. многие археологи и историки справедливо писали о важной роли торговли в древнерусском политогенезе. <...>

Принципиально важное значение имело полюдьё. В условиях отсутствия государственного аппарата это был единственный способ получения дани с зависимых народов. Собирая полюдьё, князья и вожди получали пушнину, которая поступала на рынки Византии и арабского Востока. <...>

Другой важной составляющей полюдьё был пир. Во время объезда контролируемых владений предводители руси пировали со своей дружиной и с местными словенскими вождями. Организация массовых застолий требовала больших вложений, что существенно повышало престиж их организатора. Именно на совместных трапезах нередко осуществлялся обмен подарками и завязывались сети коммуникаций. На этих пирах решались важные вопросы внутривополитической жизни, вершились суды, проводились религиозные и другие ритуалы. Наконец пир являлся универсальным механизмом формирования и поддержания коллективной идентичности. <...>

Таким образом, повышение общественного статуса осуществлялось через механизмы престижной экономики: с одной стороны, через организацию мас-

совых праздников, на которых накопленные богатства демонстративно раздавались или уничтожались, а, с другой – через развитие обменных связей и формирование сети зависимых должников, которые не могли сделать ответный подарок.

Начиная с IX в., происходят важные изменения в структуре древнерусских поселений. Если для VI–VIII вв. в основном характерны обычные селища средних и больших размеров, то в IX в. в юго-западной Руси, согласно подсчетам Б.А. Тимощука, резко увеличивается количество «городищ-убежищ» и городищ-административных центров. А с X в. им на смену приходят «городища-святилища» и городища – «княжеские крепости». По всей видимости схожие процессы были характерны для территории всей Древней Руси. <...>

Можно ли говорить о появлении государственности в этот период? Как известно, Ф. Энгельс выделял три главных признака государства: территориальное деление, налоги и формирование особого аппарата управления. Эта «триада» до сих пор считается классической в политической и юридической науках. На данных признаках основываются в своем понимании древнерусской государственности большинство отечественных специалистов.

Особенно важные теоретические достижения в области изучения происхождения государства были сделаны в рамках такой дисциплины, как политическая антропология. По этой причине весьма досадно, что в наши дни при обсуждении вопроса о времени появления государственности на Руси историки продолжают пользоваться пресловутой «триадой», в том числе те, кто читает политико-антропологическую литературу. <...>

В русском языке этимология понятия «государство» более созвучна терминам *царство, империя*, нежели понятию *правительство*.

По этой причине можно говорить о двух *смысловых* значениях данного понятия: в широком понимании – *государство* как «страна», «нация-государство», которое нередко употребляется в обыденном языке, и в узком значении – *государство* как «правительство», которое чаще используется в специальных научных текстах.

С этой точки зрения, когда мы говорим о том, являлась ли Древняя Русь государством, необходимо оговаривать, что мы имеем в виду. Если первое, то несомненно – да – это самостоятельная полития, независимая, суверенная страна, возникновение которой можно связать с различными условными и реальными хронологическими событиями: датой «призвания» Рюрика (862 г.), походом Олега на Киев и объединением Северной и Южной Руси (882 г.), введением «погостов» княгиней Ольгой (946 г.) и т.д. Если же мы используем понятие *государство* во втором значении, то необходимо дополнительно уточнить, что мы в данном случае понимаем под «правительством» или «аппаратом управления», поскольку лица, выполняющие управленческие обязанности, есть практически везде – в ирокезском племени, греческом полисе, африканском вожестве. <...>

Кроме того, мы можем назвать организацию управления государством только в том случае, если она состоит из большого количества людей. Государство – это не отдельные лица, занимающиеся управленческой деятельностью, а

аппарат управления, т.е. совокупность организаций и учреждений. Данные учреждения имеют внутреннюю структуру и состоят из определенного количества сотрудников, получающих вознаграждение за выполнение специальных обязанностей, имеющих схожие системы ценностей и установок. Структура может быть разделена на специализированные подразделения или ведомства (министерства, канцелярии и т.п.), либо в принципе не быть институализирована и находиться при дворе, ставке правителя.

Однако такие феномены, как государственность (в форме особого аппарата управления), классовая структура и частная собственность, формируются в процессе длительно эволюции. По этой причине ряд исследователей в разных странах и, возможно, независимо друг от друга пришли к мнению, что целесообразно выделять некоторые промежуточные фазы между доиерархическими безгосударственными обществами и сложившимися доиндустриальными государствами (цивилизациями). Ключевое место в этом ряду занимает такая форма политической организации, как раннее государство. <...>

Раннее государство понимается как «централизованная социополитическая организация для регулирования социальных отношений в сложном стратифицированном обществе, разделенном по крайней мере на два основных страта, или возникающих социальных класса – на управителей и управляемых, отношения между которыми характеризуются политическим господством первых и данническими обязанностями вторых; законность этих отношений освящена единой идеологией, а их основной принцип составляет взаимный обмен услугами...». <...>

Насколько применимы признаки классического («типичного» по Х. Классену) раннего государства к тем или иным этапам истории Древней Руси? Это задача конкретно-исторических исследований. Однако, хотелось бы отметить, что на Руси клановые отношения (лествичная система) тесно переплетались с личными связями, возникавшими между князьями и дружинниками. Кормления наместников и сопровождавших их воинских отрядов сосуществовали с денежными пожалованиями и подаркам дружине. Известно, что на ранних этапах основным источником доходов варяжской дружины было полудье. В период правления княгини Ольги делается попытка зафиксировать размеры поборов («оброков») и вводятся места их концентрации («погосты»), хотя касательно внутреннего содержания данных институтов у исследователей существуют разные точки зрения. Позднее появляются различные фиксированные сборы (например, «уроки» при Владимире), которые впоследствии дополняются торговыми пошлинами, судебными штрафами и др. <...>

Если говорить о трех наиболее важных признаках раннего государства, то необходимо отметить, что письменные законы появляются на Руси с XI в. – краткая редакция Русской Правды. По всей видимости, впервые именно в ней упоминается такая инстанция, как княжеский суд. Тогда же появляются новые термины, обозначающие, в терминологии Х. Классена общих и специальных функционеров – тиун, огнищанин, посадник. Представляется, что ответ на данные вопросы является в настоящее время одним из наиболее важных для определения времени формирования древнерусского государства.

Вместе с тем необходимо напомнить, что древнерусского государство складывалось при значительной роли дружины, что логично привело Е.А. Мельникову к созданию концепции «дружинного государства». Дружинники не только составляли отборное воинское подразделение, но и могли выполнять административные, полицейские и даже дипломатические обязанности. Однако необходимо иметь в виду, что они не имели четкой функциональной специализации и исполняли поручения от случая к случаю и по мере необходимости.

С начала 1990-х гг. и особенно в новом столетии однолинейные теории происхождения государства стали подвергаться критике. Это привело к распространению билинейных и многолинейных теорий. Изначально появилось мнение об альтернативах вождеству – гетерархии. Термин гетерархия обозначает способ взаимоотношений элементов в сложной системе, когда они не ранжированы иерархически ил связаны сетями сложных связей. Позднее стало ясно, что речь идет об альтернативных вариантах эволюции. <...>

Для гетерархической или корпоративной стратегии характерны большее распределение богатства и власти, более умеренное накопление, сегментарная социальная организация, экономические усилия общества на решение коллективных целей (производство пищи, строительство фортификаций, храмов и др.), универсализующая космология, религиозные культы и обряды. Гетерархическую стратегию не следует рассматривать как более эгалитарную в сравни с иерархией и ей предшествующую. Гетерархия является не менее сложной, чем иерархия. Примером могут служить греческие полисы и более поздние города-государства, которые обладали развитой внутренней организацией и культурой.

Данные положения имеют большую эвристическую ценность для интерпретации процессов политогенеза на Руси. Герерархическое общество (корпоративная стратегия) отличается большим распределением богатства между разными социальными группами, что характерно для «городов-государств» Древней Руси. Власть в городах Руси была распределена между несколькими политическими силами – князья, бояре, городская элита. Отсутствуют пышные гробницы и захоронения элиты, резко отделяющие от простых масс. Наличие земледельческих ритуалов плодородия, культы разных богов (Перун противопоставлен Велесу) показывают коллективный характер идеологии, свидетельствуют об отсутствии персонального прославления.

Древняя Русь не представляла собой единого целого. Было бы упрощением видеть на Руси только гетерархические города-республики. Как уже было сказано выше, Русь представляла собой совокупность этнически и культурно близких между собой политий разной степени структурированности: от сложных вождеств до гетерархических протогородских республик. При этом важно отметить, что гегерархическая структура была характерна для общества викингов. Бытование данной системы у скандинавов было обусловлено распределением ресурсов на большой территории и трудностью централизованного контроля над ними. Участие в военных походах являлось важным фактором повышения статуса для молодежи, получения и перераспределения престижных товаров для элиты. Немаловажную роль играл контроль над торговыми путями. Викинги создавали

форпосты своего присутствия на славянской территории. Это дало им возможность распространить влияние на местные славянские вожества и племена, а также наладить контроль над внешними торговыми путями. После известных событий, связанных с походом Олега на Киев, начались процессы формирования единого раннего государства («русской земли»). Исторический парадокс «призвания варягов» состоит в том, что викинги принесли на Русь не столько государственность, сколько гетерархическую модель управления, хотя и способствовали, в конечном счете, формированию раннего государства на Руси.

Источник: Крадин Н.Н. Становление государственности на Руси в свете данных политической антропологии // Древнейшие государства Восточной Европы: 2010: Предпосылки и пути образования Древнерусского государства / отв. ред. Е.А. Мельникова ; Ин-т Всеобщ. истории РАН. М. : Рус. Фонд Содействия Образованию и Науке, 2012. С. 221–239.

Период феодальной раздробленности на Руси

Вся история средневековой Руси доказывает, что русские князья оказывались способными правителями лишь тогда, когда организовывали своих подданных на строительство государства и на расширение его пределов. Если в Западной Европе моделью развития было эволюционное обустройство жизни как отдельной личности, так и общества в целом, а королевская власть играла скорее обеспечивающую роль «ночного сторожа» или высококлассного управляющего, то средневековая Русь имела другой, мобилизационный тип развития. Как только мобилизация затихала, великокняжеский престол подвергался нападению со стороны боярской элиты, заинтересованной в сохранении раздробленности. Этому процессу способствовал новый порядок наследования власти, который установил Ярослав Мудрый. Распределив древнерусские города по мере их значимости по старшинству между своими сыновьями, он как бы распространил принцип «кормлений» на весь дом Рюриковичей, разобравших земли Киевской Руси на правах «отчин», наследственных владений.

Установлением подобной системы наследования в пространстве власти создавалась однородная своеобразная среда, которая уравнивала интересы семейства Рюриковичей как коллективного носителя власти и боярской элиты. Это было своеобразное «двоевластие», воплотившееся в единстве «отчинной» системы и иерархии столов, возглавлявшихся великим князем Киевским. Такая система могла успешно действовать только при умелом киевском правителе, как Владимир Мономах или его сын Мстислав. Но лишь после смерти Мстислава в 1132 г. на Киевском княжеском столе оказались слабые правители; рассыпалось и это «двоевластие», и «коллективный» носитель власти разбился на множество самостоятельных правителей. Наступила эпоха феодальной раздробленности.

Эта обстановка оказалась очень выгодной боярской элите. Привязанная к своим вотчинным владениям, она была заинтересована только в обеспечении своих собственных интересов на местном уровне, забывая о общегосударственных интересах Руси.

Именно в этот период во Владимиро-Суздальской земле княжеская власть пострадала от боярства значительно меньше, нежели в других краях Средневеко-

вой Руси. Позже она стала основой государственного устройства, собирания раздробленных и разобщенных княжеств в новое централизованное государство.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 131–132.

Значение старшего в роде, или великого князя

Общим родоначальником почти всех княжеских племен (линий) был Ярослав I, которому приписывают первый письменный устав гражданский, так называемую Русскую Правду. <...> По словам летописца, Ярослав перед смертью сказал своим сыновьям: Вот я отхожу от этого света, дети мои! Любите друг друга, потому что вы братья родные, от одного отца и от одной матери. Если будете жить в любви между собою, то бог будет с вами. Он покорит вам ваших врагов, и будете жить в мире; если же станете ненавидеть друг друга, ссориться, то и сами погибнете и погубите землю отцов и дедов ваших, которую они приобрели трудом своим великим. Так живите же мирно, слушаясь друг друга; свой стол – Киев поручаю вместо себя старшему сыну моему и брату вашему Изяславу; слушайтесь его, как меня слушались: пусть он будет вам вместо меня». Раздавши остальные волости другим сыновьям, он наказал им не выступать из пределов этих новостей, не выгонять из них друг друга и, обратясь к старшему сыну Изяславу, прибавил: «Если кто захочет обидеть брата, то ты помогай обиженному».

Вот и все наставления, все права и обязанности! Князья должны любить друг друга, слушаться старшего брата как отца; ни слова о правах младших братьев, об их обязанностях как подчиненных владельцев относительно старшего как государя всей страны; выставляются на вид одни родственные связи, они обязанности родственные; о государственной подчиненности нет помину. <...>

Когда связь кровная, родственная ослабеет, исчезнет, то чем заменится она? Замены нет, но зато родовая связь крепка: не забудем, что Ярославичи владеют среди тех племен, которые так долго жили под формами родового быта, так недавно стали освобождаться от этих форм. Пройдет век, полтора века, князья размножатся, племена (линии) их разойдутся, и, несмотря на то, все будут называть себя братьями без различия степеней родства; в летописных известиях о княжеских отношениях мы не встретим названий – двоюродный или троюродный брат; русский язык до сих пор не выработал особых названий для этих степеней родства, как выработали языки других народов. Князья не теряют понятия о единстве, нераздельности своего рода; это единство, нераздельность выражались тем, что все князья имели одного старшего князя, которым был всегда старший член в целом роде, следовательно, каждый член рода в свою очередь мог получить старшинство, не остававшееся исключительно ни в одной линии.. Таким образом, род князей русских, не смотря на все свое разветвление, продолжал представлять одну семью – отца с детьми, внуками и т.д.

<...>

Теперь остается вопрос: в каком отношении находились волости младших князей к старшему? Мы видели, что отношения между старшим и младшими

были родовые, младшие князья хотели быть названными сыновьями и несколько не подручниками старшего, а такое воззрение должно было определять и отношения их к последнему по волостям: не допуская подручничества, они никак не могли допустить дани как самого явственного знака его, не могли допустить никакого государственного подчинения своих областей старшему в роде князю; последний поэтому не мог иметь значения главы государства, верховного владыки страны, князя всея Руси, который выделял участки земли подчиненным владельцам во временное или наследственное управление. Волости находятся в совершенной независимости одна от другой и от Киева, являются отдельными землями и в то же время составляют одно нераздельное целое вследствие родовых княжеских отношений, вследствие того, что князья считают всю землю своею отчиною, нераздельным владением целого рода своего.

Источник: Соловьев С.М. Сочинения : в 18 кн. Кн. 1. Т. 2. М. : Голос, 1993. С. 314–316, 321.

Франкское государство Меровингов

Франкское государство возникло в V в., его первым королем был Хлодвиг из рода Меровингов (481–511). Во Франкском государстве сохранялся пережиток общих народных собраний в виде ежегодных военных смотров вооруженного народа, так называемых «мартовских полей» (*campi martii*). Поскольку основную массу населения франкского общества составляли еще свободные крестьяне и поскольку сохранилось всеобщее военное ополчение, на мартовские поля сходились все свободные франки. Однако эти собрания не имели никакого политического значения. Одновременно с ними происходили собрания крупных землевладельцев королевства, с которыми короли вынуждены были считаться больше. Усиливается власть короля, который выступает как представитель образующегося государства.

Король сосредоточил у себя все функции государственного управления, центром которого стал королевский двор. Власть короля основывалась прежде всего на том, что он являлся крупнейшим земельным собственником в государстве и стоял во главе многочисленной, лично преданной ему дружины. Государством он управлял как своим личным хозяйством, дарил своим приближенным землю в частную собственность, произвольно распоряжался государственными доходами, поступавшими к нему в виде налогов, штрафов, торговых пошлин; все население страны он рассматривал как лично зависимых от себя людей.

Однако рост крупного землевладения и частной власти крупных земельных собственников вскоре привел к ослаблению власти короля, земельные фонды которого все больше истощались. Крупные землевладельцы, экономическое и политическое могущество которых все больше возрастало, перестали нуждаться в сильной королевской власти. Начинается распадение государства Меровингов. После смерти короля Хлодвига, который разделил свои владения между сыновьями, Франкское государство дробится. Это дробление сопровождается длительной междоусобной борьбой.

Источник: История Средних веков. Т. 1. М., 1952. С. 110–111.

Франкская монархия Каролингов

Как и при Меровингах, основной административной единицей империи являлось графство. Во главе графства стоял назначаемый королем граф, который вершил суд, собирал налоги в графстве и являлся руководителем военных сил графства. За свою службу граф получал в свою пользу треть собираемых им государственных доходов и обычно на время своей службы получал от короля несколько бенефициев, принимая которые он приносил королю вассальную присягу. Со временем граф из государственного должностного лица стал превращаться в сеньора своего графского округа, а свободное население графства – в его вассалов. Это превращение было подтверждено Керсийским капитулярием 877 г., который установил наследственность графской должности и тем самым закрепил эту должность за крупнейшими землевладельцами каждого графства. <...>

Крупные феодалы, многие из которых носили титулы герцогов и графов, стали почти независимы от центральной власти. Они располагали своими войсками, своей казной, своим судом, своими административно-полицейскими органами. Мелкие и средние феодалы вступали в вассальные отношения к крупным феодалам и были гораздо больше связаны с ними, чем с главой государства.

Источник: История Средних веков. Т. 1. М., 1952. С. 140.

Влияние римского права на государство франков

В VI–VII вв. под прямым воздействием позднеимперских порядков законодательные полномочия королей усиливаются, а в капитуляриях не без влияния католической церкви уже говорится о священном характере королевской власти и о неограниченности его законодательных полномочий. <...>

Значительное влияние позднеимперские порядки оказали и на формирование местных органов власти. Меровингские графы начинают управлять округами, как римские наместники. Они обладают полицейскими, военными и судебными функциями. Понятия «граф» и «судья» становятся однозначными, их назначение входит в исключительную компетенцию королевской власти. В дальнейшем важнейшие должности в государстве стали наследственными. Сохранявшееся в той или иной степени повиновение местной знати королю начинает все больше определяться их личными отношениями с королевским двором, вассальной зависимостью от короля как сеньора.

Источник: История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. М. : Изд-во МГУ, 1988. С. 152.

«Хаган норманнов» в споре двух императоров

«Бертинские анналы» (условное название рукописи по месту находки в аббатстве св. Бертина) – не единственный памятник, свидетельствующий о титуловании русских князей древнейшей поры «хаканами». Весьма показательное высказывание на этот счет имеется и в послании франкского императора и итальянского короля Людовика II (844–875 гг.), направленном в 871 г. византийскому императору Василию I (867–886 гг.), которое дошло в составе «Салернской хроники» X в.

Из послания видно, что оно послужило ответом на письмо Василия I, в котором тот упрекал франкского государя за усвоение им себе титула «император», ибо с точки зрения византийской государственно-политической доктрины только константинопольские василевсы имели право на такое титулование. Как можно понять, среди аргументов Василия I была ссылка на разнообразие названий правителей у разных народов, многие из которых, многие из которых он и приводил. Эти примеры и оспаривает Людовик II – разумеется, не лично, а трудами своих ученых канцеляристов. Он пишет: «Хаганом... зовется государь авар, а не хазар или норманнов, а также не предводитель болгар, а король или господин болгар». <...>

Людовика смутило наименование «хаганом» какого-то «государя норманнов»: среди достаточно известных к тому времени в Западной Европе скандинавских (прежде всего датских, но также и шведских) конунгов «хаганов» не было. Важно другое: из ответа Людовика ясно, что в византийской императорской канцелярии около 870 г., как и в 839 г., древнерусского князя продолжали именовать «хаганом / хаканом», к тому же явно соотнося этот титул с титулом хазарского хакана (древнерусским источникам он известен в форме кагань). Имелись в виду не какие-либо иные, а именно восточноевропейские, «русские» норманны, по свидетельствам «Венецианской хроники» Иоанна Дякона рубежа X–XI вв., в которой русь, напавшая на Константинополь в 860 г., названа «народом норманнов». <...>

Сомневаться в южном (условно говоря, киевском) происхождении «норманнов» Людовика II и Иоанна Дякона много сложнее, и связь титула «хаган / хакан» именно с югом Восточной Европы, с Киевом, становится все отчетливее. А ведь это титул, в качестве торжественно архаизма, известен и древнерусским источникам! Так, например, он применен по отношению к киевскому князю Владимиру Святославовичу Святому в «Слове о законе и благодати» будущего киевского митрополита Иллариона, написанном в середине XI столетия; в краткой записи о своей митрополичей интронизации (по-древнерусски – настоловании) в 1051 г. Иларион именуется «каганом» и тогдашнего князя Ярослава Мудрого, сына Владимира.

Источник: Древняя Русь в свете зарубежных источников / под ред. Е.А. Мельниковой. М. : Рус. Фонд Содействия Образованию и Науке, 2015. С. 279–281.

Очередь старшинства

Князья-родичи не являются постоянными, неподвижными владельцами областей, достававшихся им по разделу: с каждой переменой в наличном составе княжеской семьи идет передвижка, младшие родичи, следовавшие за умершим, передвигались из волости в волость, с младшего стола на старший. Это передвижение следовало известной очереди, совершалось в таком же порядке старшинства князей, как был произведен первый раздел. В этой очереди выражалась мысль о нераздельности княжеского владения Русской землей: Ярославичи владели ею, не разделяясь, а переделываясь, чередуясь по старшинству. Очередь, устанавливаемая отношением старшинства князей и выражавшая мысль о нераздельности княжеского владения, остается, по понятиям князей, основани-

ем владельческого их порядка в XI и до конца XII в. В продолжение всего этого времени князья не переставали выражать мысль, что вся совокупность их, весь род Ярослава должен владеть наследием отцов и дедов нераздельно – поочередно. Это была целая теория, постепенно сложившаяся в политическом сознании Ярославичей, с помощью которой они старались ориентироваться в путанице своих перекрещивавшихся интересов и пытались исправить практику своих отношений когда они чересчур осложнялись.

Такой своеобразный порядок княжеского владения устанавливался на Руси по смерти Ярослава. Князь русский имел уже династическое значение: это звание усвоено было только потомками Владимира Святого. Не было ни единоличной верховной власти, ни личного преемства ее по завещанию. Ярославичи не делили достояния отцов и дедов на постоянные доли и не передавали доставшейся каждому доли своим сыновьям по завещанию. Они были подвижными владельцами, которые передвигались из волости в волость по известной очереди. Очередь эта определялась старшинством лиц и устанавливала постоянно колебавшееся, изменчивое соотношение наличного числа князей с количеством княжеских волостей или владений. Все наличные князья по степени старшинства составляли одну генеалогическую лестницу. Точно также вся Русская земля представляла собой лестницу областей по степени их значения и доходности. Порядок княжеского владения основывался на точном соответствии ступеней обеих этих лестниц, генеалогической и территориальной, лестницы лиц и лестницы областей. На вершине лестницы стоял старший из наличных князей, великий князь киевский. Это старшинство давало ему кроме обладания лучшей волостью известные права и преимущества над младшими родичами, которые «ходили в его послушании». Он носил звание *великого*, т.е. старшего князя, названного отца своей братии. *Быть в отца место* – эта юридическая фикция поддерживала политическое единство княжеского рода при его естественном распадении, восполняя или исправляя естественный ход дел. Великий князь распределял владения между младшими родичами, «наделял» их, разбирая их споры и судил их, заботился об их осиротелых семьях, был высший попечитель Русской земли. Но руководя Русью и родичами, великий князь в более важных случаях действовал не один, а собирал князей на общий *совет*, *снем* или *поряд*, заботился об исполнении постановлений этого родственного совета, вообще действовал, как представитель и исполнитель державного княжеского рода.

Порядок наследования, построенный на таких основаниях, Ярославичи до конца XII в. считали единственно правильным и возможным: они хотели править землей как родовым своим достоянием. Но первым поколениям Ярославичей представлялись ясными и бесспорными только эти общие основания порядка, которыми определялись простейшие отношения, возможные в тесном кругу близких родичей. По мере того, как этот круг расширялся и вместе с тем отношения родства усложнялись и запутывались, возникали вопросы, решение которых нелегко было извлечь из этих общих оснований. Главным источником споров был вопрос о способе определения относительного старшинства князей, на котором основывалась очередь владения. Во второй половине XII в. трудно даже сосчитать по летописи всех наличных князей, и эти

князя уже не близкие родственники, а большею частью троюродные, четвероюродные и Бог знает какие братья и племянники. Отсюда чуть не при каждой перемене в наличном составе княжеского рода рождались споры: 1) о порядке старшинства и 2) об очереди владения. Укажу на один спорный случай, особенно часто возникавший и ссоривший князей. Старшинство определялось двумя условиями: 1) *порядком поколений*, т.е. расстоянием от родоначальника (старшинство *генеалогическое*), 2) *порядком рождений*, или сравнительным возрастом лиц в каждом поколении (старшинство *физическое*). Первоначально в пределах простой семьи, то и другое старшинство, генеалогическое и физическое, совпадают: старший по одному порядку старший и по другому. Но с расширением простой семьи, т.е. с появлением при отце и детях третьего поколения – внуков, это совпадение обыкновенно прекращается. Старшинство физическое расходится с генеалогическим, сравнительный возраст лиц не всегда отвечает расстоянию от родоначальника. Отсюда и возникал вопрос: кто выше на лестнице старшинства, младший ли летами дядя или младший по поколению, но старший возрастом племянник? Большая часть княжеских усобиц XI и XII вв. выходила именно из столкновения старших племянников с младшими дядьями, т.е. из столкновения первоначально совпадавших старшинства физического и генеалогического.

Княжеские счеты и сопровождавшие их усобицы больно задевали интересы *главных городов* областей. Среди постоянных княжеских споров у городов завязывались свои династические симпатии, привязывавшие их к некоторым князьям. Так, Мономаховичи пользовались популярностью даже в городах, принадлежавших черниговским Святославичам. Увлекаемые этими сочувствиями и отстаивая свои местные интересы, волостные города иногда шли наперекор княжеским счетам, призывая на свои столы любимых князей помимо очередных. Это вмешательство городов, путавшее княжескую очередь старшинства, началось вскоре после смерти Ярослава.

Необходимо различать порядок княжеских отношений и земский порядок на Руси. Последний поддерживался не одними князьями, даже не ими преимущественно, имел свои основы и опоры. Князья не устанавливали на Руси своего государственного порядка и не могли установить его. Их не для того и звали, и они не для того и пришли. Земля звала их для внешней обороны, нуждалась в их сабле, а не в учредительном уме. Земля жила своими местными порядками, впрочем, довольно однообразными. Князья скользили поверх этого земского строя, без них строившегося и их фамильные счеты – не государственные отношения, а разверстка земского вознаграждения за охранную службу. Давность службы могла внушить им идею власти, они могли вообразить себя владетелями, государями земли, как старый чиновник иногда говорит: «моя канцелярия».

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993. С. 62–68.

Ростово (Владимири)-Суздальское княжество

Ростово-Суздальское княжество располагалось в междуречье Оки и Волги. Его территория была хорошо защищена от внешних вторжений естествен-

ными преградами – лесами, реками. Крупнейшими городами княжества являлись Суздаль, Ростов, Владимир. В самостоятельное Ростово-Суздальское княжество выделяется в правление в правление сына Владимира Мономаха – Юрия Долгорукого (1125–1157), прозванного так за неумное стремление к расширению своих владений. Главной его целью был захват Киева. В то же время он не забывал и о своих северо-восточных землях – вел широкое строительство крепостегородов на границах княжества. Одним из таких городов стала Москва, впервые упомянутая в летописи в 1147 г.

Сын Юрия Долгорукого Андрей Боголюбский (1157–1174) отказывается от борьбы за великокняжеский престол и сосредоточивает внимание на обустройстве Северо-Восточной Руси. Желая стать, по выражению летописца, «самовластцем во всей Суздальской земле», он переносит столицу княжества из пробоярского Ростова в сравнительно молодой город Владимир. Авторитарный характер правления и ссоры с церковными иерархами привели в июне 1174 г. к заговору бояр и гибели Андрея. В 1176 г. владимирским князем становится его брат Всеволод Большое Гнездо, который расправляется с заговорщиками, укрепляет княжескую власть, добивается признания со стороны других русских князей в качестве старейшего из Мономахова рода. В сферу влияния Владимиро-Суздальского княжества попадают Муромская, Рязанская, Черниговская, Смоленская, Киевская и Новгородская земли. Обладая крупным княжеским доменом и опираясь на новые города (Владимир, Переславль-Залесский, Ярослав, Москва), Всеволод Большое Гнездо подавляет боярскую оппозицию. При нем Владимиро-Суздальское княжество превращается в феодальную монархию с сильной княжеской властью.

После смерти Всеволода (1212) Владимиро-Суздальское княжество дробится между его многочисленными сыновьями, и формируется институт Владимирского великого княжения. Сложившийся в Северо-Восточной Руси порядок управления во многом напоминал политический строй Киевской Руси. Главой Северо-Восточной Руси считался великий князь владимирский. Он руководил внешней политикой и войсками всех Всеволодовичей. Князь опирался на дружину и княжеский совет, мог созывать феодальные съезды. В городах эпизодически собиралось вече. На местах сидели княжеские наместники и волостели, осуществлявшие функции управления и суда и получавшие за это «корм» от населения (принцип кормления). Сохранялась также дворцово-вотчинная система управления. На территории Северо-Восточной Руси продолжали действовать нормы Русской Правды.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 23.

О Владимиро-Суздальских князьях

В борьбе за власть Андрей Боголюбский стремился опереться на церковь. В области внешней политики он продолжал действовать в тех же трех направлениях, которые были намечены еще Долгоруким: походы на Волжскую Булгарию, Новгород и Киев. Новгород успешно отразил «суздальцев». А Киев ему

удалось взять «копьем на щит», т.е. взяли город приступом и разграбили его в 1169 г. Взяв Киев, Андрей отдал престол младшему брату Глебу.

До сих пор звание старшего великого князя нераздельно соединено было с обладанием старшим киевским столом. Андрей впервые нарушил этот «порядок», отделил старшинство от места, заставил признать себя великим князем всей русской земли, оставшись в Суздале. Таким образом, княжеское старшинство как бы получило личное значение. Это была попытка произвести переворот в политическом строе Русской земли.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 149.

Галицко-Волынское княжество

Галицкое и Волынское княжества образовались на юго-западе Руси. Они занимали северо-восточные склоны Карпат и территорию между Днестром и Прутом. С момента отделения от Киева и до конца XII в. Галицкое и Волынское княжества существовали в качестве самостоятельных государственных образований. В Галиче довольно сильные политические позиции сохраняло местное боярство, во Владимире Волынском, наоборот, сложилась сильная княжеская власть.

Объединение Галицкого и Волынского княжеств произошло в 1199 г. при волынском князе Романе Мстиславиче. В 1203 г. он захватил Киев и принял титул великого князя. В Галицко-Волынском княжестве, как и во Владимиро-Суздальском, сложилась сильная княжеская власть. Но княжеская монархия в Юго-Западной Руси просуществовала не долго. После смерти Романа Мстиславича (1205) престол перешел к его четырехлетнему сыну Даниилу. В княжестве начались усобицы, приведшие к фактическому распаду государства. Власть оказалась в руках бояр, возводивших на престол то одного, то другого князя. В 1212–1213 гг. на княжеском престоле оказался галицкий боярин Володислав. Сложной ситуацией воспользовались соседи – польские и венгерские феодалы, принявшие активное участие в княжеско-боярских распрях. Лишь в 1238 г. Даниил Романович сумел установить свою власть над всем Галицко-Волынским княжеством. Но вскоре оно подверглось опустошительному монгольскому нашествию. Даниил Романович, хотя и признал зависимость от монголов, тем не менее стремился к проведению самостоятельной политики. После длительной борьбы ему удалось привести к покорности бояр. В 1254 г. от принял от папской курии королевский титул.

В Галицко-Волынском княжестве фактически сложилась княжеско-боярская монархия. Княжеская власть, то усиливаясь, то ослабевая, уравновешивалась боярской фрондой.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 24–25.

Новгородская земля

Другим своеобразным политическим центром Руси продолжал оставаться Новгород. Исконно богатый и сильный, он в XII – начале XIII в. продолжал наращивать свой потенциал, формировать специфичную систему власти. Нов-

городская земля, удаленная от центра и не имевшая в XII в. особо агрессивных соседей, не испытывала нужды в покровительстве киевских князей. Наоборот, новгородское княжение служило зачастую последним шагом к киевскому престолу. Роль новгородской знати всегда была велика, а частые периоды междукняжия постепенно сформировали обычай выбирать в лице посадника гражданскую власть, которую новый князь лишь утверждал.

После смерти Владимира Мономаха в 1125 г. этот обычай был закреплен как право города. Несколько позже правом города стали выборы тысяцкого (военная и полицейская власть), а с 1156 г. киевский митрополит начал утверждать новгородского епископа (владыку) только после избрания его новгородцами. Более того, в начале XIII в. в практику Новгорода прочно вошел обычай заключать с князем договор (ряд), который ограничивал княжескую власть. Князь обладал высшей судебной и военной властью, но формировать администрацию мог только из местных жителей и с согласия посадника.

Об относительно широком демократизме новгородской системы управления свидетельствовало наличие народного собрания (вече). Значительную роль в Новгороде играли «житые люди» и купцы, которые не входили в число боярской знати. Более самостоятельными были главы «концов» и «пятин» – административных частей города и Новгородской земли. Но преувеличивать демократичность этой системы было бы неоправданно.

Противостояние горожан на вечевых сходах, переходившее нередко в кулачный бой, умело подогревалось и использовалось наиболее богатыми и знатными кланами города. Собиралось вече сравнительно редко и, как правило, по решению боярской знати, которая стояла во главе административных единиц. Она же составляла совет бояр под предводительством владыки, который осуществлял руководство повседневной жизнью Новгородской земли.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 128–129.

Новгородская вольность и ее гарантии

К середине XII в. должность новгородского князя, в отличие от других русских земель, фактически стала выборной. В 1136 г. новгородское вече приняло решительный шаг к отстаиванию суверенных (самоуправленческих) прав города: и князь и его новгородская свита были лишены права владеть земельными наделами в границах Новгородской земли. Это был, по существу, первый политический успех борьбы новгородцев за свои вольности.

В 1196 г. привилегия новгородцев избирать себе князя по собственной воле была узаконена Собором русских князей, правда, при соблюдении условия, что кандидаты будут отбираться только из дома Рюрика.

Успешному развитию преимуществ, ставших основой новгородской вольности, способствовали различные условия, которые нигде, ни в одной другой русской земле, не сочетались таким образом, как это произошло в случае с Новгородом. Одни из этих условий были связаны с географическим положением

ем Новгородской земли, другие являлись следствием той исторической обстановки, в которой жил Новгород, третьи – из его внешних отношений.

К географическим особенностям и условиям Новгородской земли мы можем отнести следующие. Во-первых, Новгород был административно-политическим средоточием огромной территории, составлявшей весьма отдаленный от центров славянской цивилизации, прежде всего Киева, северо-западный угол тогдашней Руси. Это отдаленное положение Новгорода ставило его вне круга тех русских земель, которые были ареной жестокой политической и военной борьбы князей и их дружин. Данное обстоятельство освобождало Новгород от непосредственного давления со стороны князя и его дружины и позволяло новгородской государственности и быту развиваться свободнее, автономнее.

Во-вторых, Новгород был экономическим центром огромной территории, покрытой лесами и болотами, где хлебопашество никогда не могло стать основой народного хозяйства.

В-третьих, Новгород был расположен близко к главным речным бассейнам Русской равнины – к Волге, Днепру и Западной Двине, а Волхов соединял его прямым водным путем с Финским заливом и Балтийским морем. Благодаря этой близости к естественным торговым дорогам Руси Новгород рано втянулся в разносторонние торговые отношения и в значительной степени стал либо их центром, либо важнейшим связующим звеном. Поэтому именно промышленность и торговля, а не сельское хозяйство, стали базой местного народного хозяйства и быта.

В-четвертых, столь же благоприятно для развития новгородской вольности складывались и внешние отношения славянского и неславянского миров. В XII в. междоусобицы князей резко уменьшили княжеский авторитет, что дало возможность местным земским мирам свободнее определять свое отношение к князьям. Причем Новгород успешнее всего воспользовался этой выгодой. Находясь на окраине Руси, окруженный с нескольких сторон враждебными инородцами, и притом занимаясь преимущественно внешней торговлей, Новгород как никто другой всегда нуждался в князе и его боевой дружине для обороны своих границ и торговых путей. Но именно в XII в., когда междоусобицы в значительной степени уронили княжеский авторитет, Новгород нуждался в князе и его дружине гораздо меньше, чем прежде и чем стал нуждаться в последующем, когда на новгородской границе появились два опаснейших врага – объединенная Литва и Ливонский орден. В XII в. Новгороду не угрожала ни та ни другая из этих опасностей, так как Литва стала объединяться только с конца этого столетия, а Ливонский орден был основан лишь в самом начале XIII в.

Совокупным действием всех этих благоприятных условий определились и отношения Новгорода с князьями, и устройство его управления, и его общественный строй, и, наконец, характер его политической жизни.

Говоря о гарантиях новгородской вольности, следует отметить две важнейшие из них: избрание высшей городской администрации и «ряды» (договоры) с князьями.

Источник: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М. : Новый юрист, 1998. С. 28–30.

Новгород: князь и город

В «рядах» определялось место и роль князя в систем управления и закреплялись принимаемые на себя князем обязательства. Первые упоминания о таких договорах, скрепленных крестным целованием со стороны князя, теряются где-то в начале XII в. Позднее они яснее обозначаются в рассказе летописца. Так, в 1209 г. новгородцы помогли великому князю Всеволоду Суздальскому в его походе в Рязанскую землю. В награду за это Всеволод сказал новгородцам: «Любите, кто вам добр, и казните злых». Более того, добавляет летописец, Всеволод дал новгородцам «всю волю и уставы старых князей, чего они хотели». Таким образом, Всеволод восстановил какие-то старые Уставы князей, закреплявшие самоуправленческие права новгородцев, предоставив городу осуществлять судебную власть в определенных ситуациях (точнее право самовольной расправы с неугодными согражданами).

Особые льготы, которых добивались новгородцы, излагались и закреплялись в «договорных грамотах». Одними из первых договорных грамот, в которых были закреплены административно-политические льготы Новгорода, дошли до нас грамоты, датируемые примерно второй половиной XIII в. Таких грамот всего три, и они содержат условия, на которых правил Новгородской землей Ярослав Ярославович Тверской. Две из них датируются 1265 г. и одна – 1270 г. Все позднейшие договорные грамоты с некоторыми изменениями повторяют условия этих договоров Новгорода с Ярославом. Что характерно, новгородцы не только обязывают князя целовать крест, но и закрепляют в грамотах важнейшее общее обязательство, налагавшееся на князя и состоявшее в том, чтобы он правил по старому обычаю, то есть «держал Новгород в старине и по пошлине». Значит, условия, закрепленные в грамотах Ярослава, были не каким-либо нововведением, а заветом старины («пошлины»).

Ряды (договоры) определяли:

- судебно-административные отношения князя и города;
- финансовые отношения князя и города;
- отношения князя к новгородской торговле.

Вместе с тем можно отметить, что действительные отношения князя и Новгорода не были определены полно и всесторонне. Одной из главнейших целей (если не самой главной), для чего приглашался князь, была защита Новгородской земли, ее границ и торговли от внешних врагов. И именно об этом в договоре с Ярославом Тверским ни слова. Лишь в позднейших договорных грамотах говорится, да и то мимоходом, что в случае «размирья» с немцами, Литвой или с какой-то другой землей князь обязан оказывать помощь Новгороду, прежде всего своей дружиной.

Из дошедших до нас грамот неясным является само значение князя в системе властных отношений, так как его права и обязанности излагаются в договорах туманно и неконкретно. Причем в них формулируются лишь границы (рамки) этих прав и последствия, вытекающие из его полномочий. Прежде всего это касается форм вознаграждения князя за их исполнение, то есть «кормов» за военные и административные услуги, оказанные Новгороду князем. Именно

в детально-скурпулезном определении кормовых статей и состоит основное содержание новгородских рядов (договоров) с князьями. По существу, князь даже в XII в. и позднее был для Новгорода не чем иным, как наемным военным сторожем города и его торговли. Это значение князя весьма точно выражено в Псковской летописи, которая одного новгородского князя XV в. называет «воеводой, князем кормленным, о кои было им стояти и боронитися». Поэтому значение князя как наемника новгородцы, верные своей старине («пошлине»), старались поддерживать договорами до конца своей вольности.

Князь являлся в Новгороде высшей управленческой и судебной властью, руководил администрацией и судом, определял частные гражданские отношения (согласуясь с местными обычаями и законами), скреплял сделки и утверждал в правах. Однако все эти административные и судебные полномочия он осуществлял не единолично, а по согласованию (и в присутствии) выборного новгородского посадника: «...без посадника ти, княже суда ни судити, ни волостей раздавати, на грамот ти даяти». На низшие должности, замещаемые по княжескому назначению, а не посредством вечевых выборов, князь избирал людей, как правило, из новгородского общества, а не из своей дружины. Все эти должности («волости») он раздавал также с согласия посадника. Князь не вправе был без разрешения суда отстранить от должности как выборное, так и назначенное на нее лицо. Все судебные и исполнительные полномочия осуществлялись им лично. Тем не менее вся эта деятельность князя также находилась под надзором новгородского представителя – посадника. Характерно, что князь должен был осуществлять все свои полномочия, непосредственно находясь в Новгороде, а не в своей вотчине, из которой он был приглашен на новгородский стол.

Князь получал с новгородских волостей, не входивших в состав древнейших коренных владений Новгорода (Волока, Торжка, Вологды, Заволочья и др.), так называемый дар. Сверх этого он получал от новгородцев своего рода дополнительный дар, направляясь княжить в новгород по приглашению, однако он лишался этого вознаграждения, уезжая в свою вотчину из Новгородской земли. «Когда, княже, поедешь в Новгород, тогда дар тебе имети, а коли, княже, поедешь из Новгорода, то дар не надобе».

Самое важное, что было закреплено в договоре, это то, что князь не имел права на всей территории Новгородской земли иметь каких-либо источников дохода, независимых от Новгорода. При этом Новгородцы более всего возражали против того, чтобы князь был вправе завязать непосредственные юридические и хозяйственные связи, которые не были бы санкционированы и согласованы с выборной новгородской властью (прежде всего с посадником) и давали бы возможность князю пустить в Новгородской земле прочные корни. Поэтому в договорных грамотах особым условием князю и его княгине, боярам и дворянам, пришедшим в Новгород вместе с князем, запрещалось приобретать или заводить села и слободы и особенно принимать людей «в заклад», то есть в личную зависимость».

Князь был обязан обеспечивать на всей территории Новгородской земли свободное и безопасное передвижение новгородским купцам и возможность беспрепятственно пересекать рубежи, то есть «гостить без рубежа», без за-

держки. При этом было точно определено, какие пошлины взимать князю с каждой новгородской ладьи или торгового воза, прибывавшего в Новгород.

Отличие Новгорода от других городов-государств Русской земли выразилось как раз не в том, что в нем весьма часто собиралось вече, а в сложившейся и законодательно закреплённой системе избираемых и сменяемых по воле веча должностных лиц, когда приглашение или изгнание князя рассматривалось как обычная практика государственных дел.

У Новгорода не было своих постоянных князей. Будучи, по идее, общим достоянием княжеского рода (дома) Рюрика, которым владели по очереди его старшие представители (великие князья), Новгород со временем фактически стал ничьим. Выбирая князей на условиях найма и корма, Новгород не был чьей-либо вотчиной, всем князьям он был чужим и все князья ему были также чужими. По мере того как у Новгорода устанавливались договорные отношения с князьями, новгородский князь все более отчуждался из состава местного общества, теряя органические связи с ним. Князь со своей дружиной входил в состав этого общества лишь механически, как сторонняя (приглашенная) временная сила. Он жил вне города, на Городище, так называлось его подворье. Благодаря этому политический центр тяжести в Новгороде со временем переместился с княжеского двора и его администрации в среду местного общества, на вечернюю площадь.

Источник: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М. : Новый юрист, 1998. С. 31–36.

ЗАНЯТИЕ 2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В «ОРДЫНСКИЙ» ПЕРИОД

Вопросы для обсуждения

1. Государственное устройство Золотой Орды.
2. Древнерусская демократия и Литовско-Русское государство:
 - Великое княжество Литовское и русская община в XIV–XVI вв.
 - От городов-государств к сословно-аристократической монархии.
 - От древнерусского народовластия к шляхетской демократии.
3. Северо-Восточная Русь и Орда: проблемы взаимовлияния.
 - Северо-Восточные князья и ордынские ханы.
 - Вече в XIII – начале XV вв.
 - «Смута» («Феодальная война») второй четверти XV в. и ее значение.
 - Перелом в государственно-церковных отношениях в связи с самостоятельностью Русской православной Церкви после Флорентийско-Феррарского собора.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Общественно-политический строй Золотой Орды

Золотая Орда была основана в 1243 г. по возвращении хана Батыея из его похода в Европу. Ее первоначальной столицей был построенный в 1254 г. г. Сарай-Бату на Волге. Превращение Золотой Орды в самостоятельное государство нашло свое выражение при третьем хане Менгу-Тимуре (1266–1282) в чеканке монеты с именем хана. После его смерти в Золотой Орде разгорелась феодальная война, во время которой возвысился один из представителей кочевой аристократии – Ногай. В итоге этой феодальной войны верх одержала та часть золотоордынской аристократии, которая придерживалась ислама и была связана с городскими торговыми слоями. Она выдвинула на ханский престол внука Менгу-Тимура Узбека (1312–1342).

При Узбеке Золотая Орда превратилась в одно из крупнейших государств средневековья. В течение 30-летнего правления Узбек твердо удерживал всю полноту власти в своих руках, жестоко подавляя любое проявление самостоятельности своих вассалов. Царевичи многочисленных улусов из потомков Джучи, в том числе и правители Синей Орды, беспрекословно выполняли все требования Узбека. Военные силы Узбека насчитывали до 300 тыс. воинов. Ряд набегов золотоордынцев на Литву в 20-х гг. XIV в. временно приостановил продвижение литовцев на восток.

При Узбеке еще более усилилась власть Золотой Орды над Русью. Государственный строй Золотой Орды во время ее образования носил примитивный характер. Она делилась на полусамостоятельные улусы во главе с братьями Батыея или представителями местных династий. Эти вассальные улусы были мало связаны с ханской администрацией. Единство Золотой Орды держалось на системе жестокого террора. Монголы, составлявшие ядро завоевателей, вскоре оказались окруженными подавляющим большинством завоеванного ими тюркоязычного

населения, прежде всего половцев (кыпчаков). Уже к концу XIII в. монгольская кочевая аристократия, а тем более и рядовая масса монголов, настолько тюркизировалась, что монгольский язык был почти вытеснен из официальной документации кыпчакским языком. Управление государством было сосредоточено в руках Дивана, состоявшего из четырех эмиров. Местное управление было в руках областных правителей, непосредственно подчиненных Дивану.

Монгольская кочевая аристократия, в результате жесткой эксплуатации крепостных людей, кочевников и рабов, превратилась в собственников огромных земельных богатств, скота и других ценностей (их доходы Ибн-Баттута, арабский писатель XIV в., определял до 200 тыс. динаров, т.е. до 100 тыс. р.), феодалная аристократия к концу правления Узбека вновь стала оказывать огромное влияние на все стороны государственного управления и после смерти Узбека приняла самое активное участие в придворной борьбе за власть между его сыновьями – Тинибекком и Джанибекком. Тинибек правил всего около полутора лет и был убит, а ханский престол перешел к Джанибеку, более приемлемому в качестве хана для кочевой аристократии. В результате придворных заговоров и смут в конце 50-х гг были перебиты многие царевичи из рода Узбека.

Источник: Рыбаков Б.А. История СССР с древнейших времен до конца XVIII в. М. : Высш. шк., 1975.

Королевская власть и сословное представительство в Польше

<...> В 1434 г. королем выбрали старшего сына Ягайло, Владислава III, а после его смерти под Варной (1444) – его брата великого литовского князя Казимира Ягеллона (вступил на польский престол в 1447 г.). Сначала кандидата утвердила королевская рада, а затем избрание осуществил выборный съезд, в состав которого вошли наряду с королевской радой шляхта и представители городов. Победа принципа выборности была связана с признанием публично-правового характера королевской власти. После выборов происходила коронация. Она заключалась во вручении королю знаков королевской власти (короны, скипетра, державы, меча и перстня). Кроме присяги литургического характера короли приносили присягу, в которой обязывались соблюдать прежние законы и привилеи, вернуть утраченные государством земли и охранять границы. Начиная с Владислава III, вступающий на престол король специальным документом подтверждал права Сословий. Поскольку Владислав III стал королем, будучи несовершеннолетним, высшие сановники выступили поручителями и издали документ, гласивший, что по достижении совершеннолетия король такое подтверждение издаст. Оговаривалось, что если подтверждение не будет дано, сословия смогут отказать королю в послушании. Так было сформулировано право отпора в отношении монарха, не соблюдающего условий договора. <...> Вместе с тем власть польского монарха в XIV–XV вв. была все же довольно широкой в области внутреннего управления. Король был главой всей администрации. Его наместники-старосты осуществляли политику правительства во всех областях страны, за исключением Малой Польши, где в столичном Кракове находился сам король. <...>

Проводя политику личного управления, Казимир неохотно созывал вальные съезды, с мнением которых так или иначе следовало считаться. <...>

Провинциальные сеймы были удобны королю, так как здесь он мог легче склонить депутатов к принятию своих предложений. Развитию сословных собраний благоприятствовал тот факт, что каждая чрезвычайная подать требовала согласия сословий. Это было связано с созывом их уполномоченных или доверенных лиц. Однако было бы неверно усматривать в этом основной предпосылки зарождения шляхетского представительства. Они заключались скорее в тенденции к общему ограничению власти монарха сословиями. Развитию деятельности сеймов благоприятствовали периоды, когда не было королей. А с 1386 г. они особенно укрепились, когда выборы королей стали проводиться на вальных сеймах.

В вальном сейме, как он сложился в первой половине XV в., можно выделить три группы. Первая из них включала духовных и светских сановников, которые и составляли первоначально королевскую раду (в середине XV в. их было 73 чел.), а потом вошли в состав сената; эти сановники играли в вальном сейме решающую роль. На провинциальном сейме также была группа дигнитариев, т.е. паны-рада земли (*domini consiliarii*). Вторую группу составляли земские урядники, роль которых еще полностью не выяснена. Вероятно, они играли до времени образования института депутатов роль представителей земель по праву занимаемых ими урядов. Третьей группой была шляхта, не занимающая урядов, представители городов, а также церковных капитулов. Число их менялось, а значение с самого начала было небольшим. На вальный сейм могла собираться вся шляхта. Она не участвовала в узких совещаниях, но аккламацией (восклицаниями одобрения) как бы утверждала принятые решения. Шляхетское собрание могло оказывать давление на можновладцев, вынужденных считаться с его настроением и мнением. <...>

Параллельно с ростом значения сеймов развивалось самоуправление земель. Прежнее феодальное удельное вече после объединения государства разделилось на вечевой суд, рассматривавший важнейшие дела, и раду земских сановников, называемых паны-рада земли. Она занималась вопросами местной администрации и законодательства. Иногда, еще в первой половине XV в., паны-рада принимала решения, обязывающие всех жителей земли. Однако рост значения шляхты вынуждал можновладцев обращаться к ней, вначале для того, чтобы согласием шляхты обеспечить выполнение решений паны-рады. Так, с конца XIV в. складываются земские сеймики. Они состояли из двух частей: 1) паны-рады и 2) шляхты. По мере развития политической активности шляхты особая рада панов стала исчезать, Сеймики становились выразителем воли всей шляхты, которая видела в них непосредственно представительство своих интересов и стремилась расширить сферу их действий. Сеймики возникали во всех воеводствах и землях. <...>

Основные черты государственного строя

Тот факт, что шляхетское сословие охватывало, как известно, 8–10 % всего населения, показывал, что шляхетская демократия имела сравнительно широкую социальную базу. Существенной победой средней шляхты в ее стремлении к уча-

стию в осуществлении власти была конституция Петрковского сейма, принятая в 1504 г., ограничившая право короля распоряжаться королевскими именьями. <...>

Переломным моментом в государственной организации шляхетской Речи Посполитой явилась польско-литовская уния. Результатом Люблинской унии 1569 г. было создание многонационального федеративного государства, в котором несмотря на живучесть партикуляризма преобладали тенденции к интеграции. Интеграционную роль играл в особенности общественно-политический строй шляхетской демократии, в котором литовская, белорусская и украинская шляхта видела для себя (еще до 1569 г.) образец политической эмансипации социального и культурного развития. Это создало основы возникновения так называемой шляхетской нации, объединяющей всю шляхту независимо от ее этнического происхождения, с одновременным исключением за пределы «нации» мещан и крестьян. <...>

Причины, затормозившие развитие шляхетской Речи Посполитой с началом XVII в., а потом надломившие ее в середине XVII столетия, были и остаются предметом научных дискуссий. Часто подчеркиваются такие явления в области экономики, как относительно слабое развитие перерабатывающей промышленности в городах, в особенности слабое развитие мануфактур, опора внешней торговли на вывоз зерна и лесной продукции (корабельная древесина, поташ), что превратило польско-литовское государство в аграрный придаток промышленно развитых стран Западной Европы. Обращалось также внимание на то, что фактором ослабления государственности была чрезмерно обширная территория (свыше 800 тыс. км²), что затрудняло организацию и управление ею, особенно на юго-восточных окраинах.

Этому способствовали усиление позиций магнатов, владевших громадными латифундиями на землях Украины, и союз с магнатами Великого Княжества, ослабление позиций мещанства, влияние контрреформации. Следует еще добавить, что шляхетская правовая программа скоро исчерпала свои возможности.

После проведения решений, укреплявших государственное единство (особенно в 1569 г.), шляхта признала существующий строй оптимальным и противодействовала всяким реформам. Застой, возведенный в XVII в. до ранга основного принципа общественного и государственного строя, вел в итоге к кризису. Позиция самодовольства и самолюбования, характеризовавшая польскую шляхту в XVII в., явилась особенно опасной в период, когда другие государства Европы возводили фундаменты современной администрации и постоянной армии. <...>

Всякие попытки реформы, идущие в направлении улучшения государственной организации, заканчивались провалом. Магнаты и шляхта успешно торпедировали попытки, направленные на усиление власти монарха.

Источник: Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. 1980.

Великое княжество Литовское в середине XVI в.

К началу XVI в. значительную часть Великого княжества составляли западные и юго-западные русские земли, в том числе Киевская, Смоленская и

Полоцкая. Выходцы из русских земель играли важную роль в политической жизни Литвы, одну из наиболее многочисленных конфессий составляли православные христиане, государственным языком был русский (западнорусский, старобеларусский) язык. Эти обстоятельства позволили исследователям характеризовать Великое княжество Литовское как западно-русское или литовско-русское государство.

Потенциал Литвы еще более возрос в результате проведенных в середине XVI в. реформ, позволивших организовать экономические, политические и правовые отношения в стране на основе наиболее передовых для того времени принципов. Важнейшим событием стало обновление законодательства, связанное с созданием уникального для своего времени систематизированного нормативного правового акта – Литовского статута 1566 г. <...>

1. Обновление законодательства было частью общей социально-экономической модернизации Великого княжества Литовского, наиболее важными элементами которой стали реформы в экономической (аграрной) и административной сферах. <...>

Сущность аграрной реформы заключалась в разделе пашни на стандартные единицы – волоки, и выделении из них лучших земель под фольварк, обрабатываемый трудом крепостных. В каждой волоке выделялись три равные части. Одна засевалась озимыми культурами, вторая – яровыми, а третья оставалась под паром. <...>

В результате реформы волока стала единицей налогообложения. За владение ею устанавливалась определенная норма повинностей, зависевшая от качества земли. На каждой волоке находилось одно хозяйство, состоящее из одной–двух семей. Был создан первый земельный кадастр, что стало базой дальнейшего роста экономики. Возросли доходы казны. Важное социальное значение имело разрушение сельской общины и формирование подворной системы землепользования. На многие века сохранилась планировка крестьянских усадеб и деревень, введенная во время реформы.

Наряду с аграрной реформой большое значение для развития Литвы имела реформа земская. Она включала изменения в административно-территориальном и судебном устройстве государства.

Дореформенное территориальное устройство Великого княжества Литовского отличалось сложностью и неоднородностью. В нем соединялись древние и относительно новые институты.

Изначально Великое княжество состояло из удельных княжений династий Рюриковичей и Гедиминовичей, находившихся в вассальной зависимости от монарха («господаря»). В XV в. на отдельных территориях Великого княжества Литовского по примеру Польши было создано несколько новых административных единиц – воеводств. Впоследствии входившие в их состав волости были объединены в более крупные образования – поветы.

В ходе административной реформы 1565–1566 гг. организация территории Литвы была приведена к единообразию. Вся территория государства была разделена на 30 поветов, которые входили в состав 13 воеводств.

Во главе воеводства стоял воевода, назначаемый великим князем и радой. Воевода руководил военными силами, был главою исполнительных органов воеводства, осуществлял контроль за управлением государственными имениями и доходами, отправлял правосудие.

Управление в поветах осуществлялось старостами, которых назначал великий князь. Староста наблюдал за выполнением населением повинностей, был управляющим государственных имений и возглавлял гродский (замковый) суд. Вся шляхта повета представляла собой отдельный воинский отряд.

В 1565 г. в ответ на обращение шляхты к великому князю в поветах были по польскому образцу созданы сеймики, в которых участвовали все шляхтичи независимо от их имущественного положения. Поветовые сеймики стали органом по выборам представителей на вальный сейм. Кроме того, на сеймиках шляхтичи заслушивали отчеты депутатов о решениях вального сейма и рассматривали некоторые местные сословные вопросы.

1 июля 1564 г. великий князь литовский Сигизмунд Август в Бельске утвердил «общеземские привилегии», в соответствии с которыми изменялась судебная система Литвы. Шляхта получила собственное судопроизводство.

Характерными чертами дореформенной судебной системы были ее неопределенность, сложность, разветвленность, малодоступность.

Главным судебным органом был великокняжеский суд, который разделялся на разновидности (суд панов радных, комиссарский, маршалковский и др.). Подсудность великокняжеского суда не была определена законом и являлась очень широкой.

Кроме того, существовали разнообразные местные суды, в том числе для духовенства (католического, православного и др.), для определенных категорий населения (евреев, татар). Выделялись суды владельцев города (села), которые в свою очередь имели разновидности (например, для дворовых, монастырских и других крестьян). Среди местных судов важнейшими были замковые (гродские) суды.

В ходе судебной реформы была осуществлена унификация судостроительства и судопроизводства. В каждом повете устанавливались три суда первой инстанции: земский, подкоморский и замковый (гродский).

Наиболее значительным нововведением стало учреждение выборного земского суда, отделенного от других органов государственной власти. В нем рассматривались разнообразные гражданские и уголовные дела шляхты, а также ее жалобы на действия урядников. В состав суда входили судья, подсудок и писарь. Все они избирались шляхтой (из 4 кандидатур на каждую должность) и утверждались на пожизненное занятие должности великим князем. Избранными могли быть только шляхтичи, имевшие недвижимость в соответствующем повете.

Подкоморский суд рассматривал земельные споры между шляхтичами.

В компетенции замкового (гродского) суда остались только дела об убийствах, поджогах, разбоях и тому подобные «горячие дела», а также гражданские дела о возвращении беглых крестьян и несвободной челяди. В 1581 г. было принято решение о создании Главного литовского трибунала, который

стал высшим апелляционным судом. Судьи в трибунал избирались от каждого повета.

2. Модернизация законодательства Литвы стала возможной в результате формирования в стране особой социально-политической обстановки. Она характеризовалась стремлением шляхты к расширению и закреплению своих политических возможностей юридическими средствами, с одной стороны, и готовностью великого князя Литовского согласиться с пожеланиями шляхты – с другой. Великий князь полагал, что новая система организации власти обеспечит внутреннюю стабильность государства и тем самым будет отвечать и его личным политическим и экономическим интересам.

Реформы середины XVI в. неразрывно связаны с именем великого князя Сигизмунда Августа (1520–1572). <...>

Во внутренней политике Сигизмунд Август значительное внимание уделял работе сеймов и законодательству. В период его правления произошли серьезные изменения в политическом строе страны. Сейм приобрел права законодательного органа. Поветы, в которых были созданы сеймики и выборные суды, становились центрами социально-политической жизни. Князья, паны (крупные землевладельцы) и рядовая шляхта одного повета составили одно поветовое шляхетское сообщество. Магнаты признали «одно равное право» со шляхтой.

Шляхта отличалась своим корпоративным духом, обостренным чувством собственного достоинства, демонстративной храбростью и энергично отстаивала свои сословные интересы. Шляхтичи воспринимали великого князя как равного себе «пана-брата» и полагали, что при определенных обстоятельствах имеют право на «рокош», т.е. отказ в повиновении великому князю при невыполнении им своих обязанностей перед шляхтой. Представление о солидарности и равенстве шляхтичей выражалось в том, что каждый из заседающих в сейме обладал правом вето.

Указанные обстоятельства, с учетом выборности великого князя, позволили исследователям характеризовать форму правления Литвы как «шляхетскую республику», а политический режим – как «шляхетскую демократию». <...>

Сложившаяся к концу XVI в. политико-правовая система в целом удовлетворяла литвинов. В своих публичных выступлениях большинство шляхтичей критиковали чужие государственные порядки, полагая, что их страна представляет собой идеальное государство, почти «Святую землю».

3. Модернизация литовского законодательства середины XVI в. имела важные идеологические и культурные предпосылки. Наиболее значительные из них были связаны с особенностью религиозной ситуации в Великом княжестве Литовском. На территории Литвы проживали люди различных вероисповеданий: католики, православные, протестанты различных направлений (преимущественно среди высших сословий), иудаисты (среди еврейского меньшинства), мусульмане (среди татарского меньшинства) и др.

Великий князь литовский и шляхта стремились сохранить свою власть и внутреннее спокойствие в огромном полиэтничном государстве со сложными этнорелигиозными диспропорциями. Этому было призвано способствовать

установление в стране веротерпимости. Привилеем 7 июня 1563 г. гарантировалось равноправие католиков и православных, а в 1573 г. <...>

4. Модернизация литовского законодательства середины XVI в., главным элементом которой стало принятие Литовского статута 1566 г., была осуществлена на основе использования коллективных организационных методов и форм. Проект Статута был подготовлен комиссионно, затем неоднократно публично обсуждался и был принят коллегиальным законодательным органом – сеймом. <...>

Принятый сеймом Статут был утвержден Сигизмундом Августом 11 марта 1566 г. и стал основным актом модернизированного литовского законодательства. <...>

Источник: Савченко Д.А. Модернизация законодательства Великого княжества Литовского середины XVI в. // Вестник НГУЭУ. 2014. № 4. С. 264–278.

Смута на Руси во второй четверти XV в.

Более двух веков историки пытаются выяснить причины, понять характер, оценить последствия кровавой Смуты, потрясший Русь во второй четверти XV в. В историографии XVIII–XIX вв. ее трактовали как последнюю в «удельные» времена и единственную в Московском княжеском доме усобицу. По мнению ученых, причиной вражды Калитовичей стали разногласия по поводу принципа наследования власти: старинного родового или шедшего ему на смену семейного (от отца к сыну). Некоторые исследователи усматривали в событиях второй четверти XV в. отражение борьбы двух начал: децентрализаторского «удельного» и монархического – государственного. Однако уже М.Ф. Владимирский-Буданов, В.О. Ключевский и С.Ф. Платонов обратили внимание на активное участие в княжеских распрях народа. «За Василия же Васильевича стояло большинство населения, духовенство и боярство... народ уже оценил преимущества семейного наследования, ведшего к установлению единовластия, желаемого старою», – писал С.Ф. Платонов.

В XX в. «смутное» время изучалось в русле представлений о классовых отношениях в средневековой Руси. Участники событий превратились в феодалов, либо отстаивавших удельно-вотчинный порядок, либо стремившихся к созданию единого Московского государства. В научный оборот был введен термин «феодальная война». Несмотря на стремление историков показать участие в ней разного ранга служилых людей, горожан, даже крестьян, главными действующими лицами кровавых событий опять оказались князья.

Новый подход к изучению Смуты второй четверти XV в. предложил А.А. Зимин. Он наблюдал противостояние «крепостнической, крестьянской и монашеской Москвы» вольным северным городам, населенным «заглянувшими в будущее» предшественниками буржуа. Победа «несчастных, задавленных нуждой мужиков и хищных грабителей из Государева двора» означала «гибель свободы», предвещала «кровавое зарево опричнины» и «ярмо крепостного права». Отвергая этот тезис, Ю.Г. Алексеев, на наш взгляд, справедливо утверждает, что «победило превосходство военно-политической организации

великокняжеской власти, отражавшей прогрессивные тенденции развития русской государственности». <...>

Л.В. Черепнин, отстаивая идею о постепенном усилении в условиях княжеского противостояния классовый борьбы, акцентировал внимание на июльских событиях 1445 г. в Москве. Тогда к городу подходили войска казанских татар. В переполненном москвичами и беженцами городе 14 июля вспыхнул большой пожар, уничтоживший почти все деревянные строения, множество народа погибло. Началась паника: «могущей бо бежаху оставиша градъ бежати хотяху». Однако в целом посадское население сохраняло спокойствие. Люди «начаша врата градная преже делати», а затем «хотящихъ изъ града бежати начаша имати и бити и ковати, и тако уставися волнение». Совместными усилиями люди стали «градъ крепити» и готовить к обороне каждый двор. <...>

События 14 июля 1445 г. – показатель не антагонизма в московском обществе, а его единства: публичные наказания паникеров позволили сохранить обороноспособность города и послужили уроком на будущее. Когда шесть лет спустя, в 1451 г., к горевшей Москве подошли орды Мазовши, «многое множество народа» под руководством бояр и детей боярских приняли бой в поле, а затем заняли оборону за городскими укреплениями. Татары, не предприняв штурма, отступили. <...>

Рассуждения о расстановке сил в период Смуты второй четверти XV в. подытожим еще одним соображением. Если допустить, что русское общество того времени было расколото на антагонистические классы или враждовавшие регионы, становится непонятно, каким образом разобщенный и ожесточенный народ всего через 30 лет после окончания кровопролитных «распрей» смог сбросить веками давившее его монголо-татарское иго и явиться на международной арене как созидатель единого могучего государства. Этот вопрос наводит на мысль о необходимости иного осмысления процессов развития государственности в Северо-Восточной Руси XIV – первой половины XV в.

По нашему мнению, в тот период истории протекали два взаимоувязанных процесса. Один из них – сложение единого государства – включал в себя такие составляющие, как возвышение Москвы, «собрание» территорий, усиление великокняжеской власти, создание нового аппарата управления, реформирование войска в сторону укрепления его боеспособности, образование великорусской народности, освободительная борьба против монголо-татарских поработителей. С другой стороны, наблюдается процесс расслоения городских общин на страты лично служилых людей (бояре, дети боярские, дворяне, зарождавшееся дьячество) и производителей материальных ценностей, плативших подати и исполнявших повинности (крестьянство и население городских посадов). Усиливавшаяся великокняжеская власть вела наступление на общинные институты.

Какая же из этих тенденций – сплочения или разобщения русского общества – доминировала? Нам представляется, первая. Это обуславливалось необходимостью сохранения в условиях ордынского ига культуры и традиций русского народа, развития его государственности. Идея службы во имя интересов Руси сплачивала воедино все слои населения. Княжеская власть воспринимала

лась как неотъемлемый элемент формировавшийся «служебной системы», от князя ждали и требовали исполнения долга перед соотечественниками, верного служения Отчизне. Поэтому в период строительства новых общественных отношений, т.е. в XIV – XV вв., остро ощущалась потребность в сильной власти, способной умело управлять страной. Мы считаем, что в годы Смуты второй четверти XV в. решалась судьба не одной из противоборствовавших группировок, а всего единого в своих устремлениях русского «служилого общества», которое на практике опробовало три разные формы государственной власти: 1) правление бояр, затем 2) занявших Москву удельных князей и, 3) формировавшееся самодержавие великого князя Московского.

В первый период «распрей» (февраль 1425 – зима 1432–1433 гг.) страну возглавляли мать великого князя Московского Василия II Софья Витовтовна, митрополит Фотий и влиятельные бояре, среди которых выделялся Иван Дмитриевич Всеволож (Всеволожский). Последний был внуком смоленского князя Александра Глебовича, перешедшего на московскую службу в середине XIV в. <...> Всеволожские были крупными для своего времени землевладельцами. <...>

Несмотря на родственные связи с представителями княжеских домов, в правление Василия I Дмитриевича И.Д. Всеволожу долго не удавалось выбиться в первые ряды «думцев» великого князя Московского. Его возвышение приходится на последние годы жизни Василия I. <...> После смерти Василия I И.Д. Всеволожский стал большим наместником Москвы и самым влиятельным боярином при дворе Василия II и Софьи Витовтовны.

Правление группировки Софьи Витовтовны, Фотия, И.Д. Всеволожа явилось закономерным и завершающим этапом развивавшегося с середины XIV в. процесса усиления боярства. Неспособность малолетнего Василия II деятельно участвовать в управлении страной позволила церковно-боярскому руководству принимать самостоятельные решения и поступать, исходя из собственных представлений о назревших в обществе проблемах. Великая княгиня, митрополит и боярин И.Д. Всеволожский встали на путь лавирования между различными ветвями рода Рюриковичей, Литвой и Ордой. <...>

Также противоречиво можно трактовать денежную реформу, проведенную, согласно Н.Д. Мец, в феврале – апреле 1425 г. В Москве начал работать монетный двор, на котором изготавливали деньги одного веса; на монетах удельных княжеств чеканили имена как великого князя Василия II, так и местного правителя. <...> такая неопределенность деятельности «московского правительства», возможность истолкования ее как проводимой в интересах удельных Рюриковичей не способствовали росту влияния великокняжеской власти.

Падению престижа великокняжеской власти сопутствовало еще одно обстоятельство. С 1417 г. не прекращались голод и мор. В соответствии с архаичными представлениями древнерусских людей, ответственными за здоровье и благополучие населения считались князь и церковный иерарх, наделявшиеся сакральными способностями. В 1425–1427 гг. смертность приняла такие размеры, что «мало людей осталось, мерли прыщемь». Если первоначально Василий II еще находился в эпицентре эпидемии, то митрополит Фотий уже зимой 1425–1426 г. уехал из Москвы в свое село Бисерово, а потом во Владимир. <...>

Осенью 1426 г. Фотий вернулся в Москву, Василий II продолжал скрываться от «заразы» в Гжели. С рационалистической точки зрения действия правящей группировки понятны: Софья Витовтовна и Фотий пытались уберечь одиннадцатилетнего ребенка, единственного наследника Василия I на великокняжеский стол, смерть которого неминуемо породила бы борьбу удельных князей за власть. Однако по средневековым понятиям поведение митрополита и великого князя, ничего не предпринявших для того, чтобы отвратить божью кару и обеспечить меры безопасности, более того, скрывшихся из Москвы, должно, было резко осуждаться.

В годы церковно-боярского правления ухудшилось международное положение Северо-Восточной Руси. «Приказывая» вдову и сына «своему брату и тестю великому князю Витовту», умиравший Василий I Дмитриевич, вероятно, рассчитывал на поддержку великого князя Литовского и его покровительство. Последний, однако, стремился к усилению литовского влияния на западных рубежах Московии. Окружавшая Василия II группировка, пытаясь противостоять удельным князьям, ориентировалась на Литву и постоянно подчеркивала дружелюбное отношение, иногда – покорности Витовту Кейстутичу. Летом 1426 г. литовцы воевали в Псковской земле. По просьбе псковичей «правительство» Василия II вело с Витовтом переговоры о мире, однако военной помощи оборонявшимся не оказало. <...> В августе 1427 г. патронат Витовта принял великий князь Тверской Борис Александрович. В том же году «дались в службу» великому князю Литовскому Иван Федорович Рязанский и Иван Владимирович Пронский. По мнению Л.В. Черепнина, переходившие на службу к Витовту князья надеялись «восстановить... свое к данному времени уже утраченное политическое положение на Руси». Поэтому, как заметил К.В. Базилевич, они в любое время готовы были выполнить приказ нового сюзерена «напасть на московских князей». Территория формировавшегося Московского государства оказалась окруженной землями, союзными Литве, а условия для организации обороны Руси от врагов отсутствовали.

В 1428 г. Витовт Кейстутич развязал войну на Новгородской земле. Среди его «многих сил» сражалась и тверская рать. Василий II подтвердил нейтралитет. Осенью 1430 г. на коронационных торжествах, демонстрировавших могущество Литвы и влияние Витовта, присутствовали великие князья Тверской и Рязанский, новгородцы, а также состоявшие в «велице любви» с опасным соседом Василий II и митрополит Фотий. По наблюдениям К.В. Базилевича, в последние годы жизни грозный властитель Польско-Литовского государства «охватывал, как клещами, московскую «откину» своего внука, зажимая ее между Тверью и Рязанью. Действия Витовта в 1426–1428 гг., направленные против Пскова, Новгорода, Твери и Рязани, т.е. по существу против всей западной окраины русских земель, нельзя поэтому рассматривать вне взаимной связи. Они явились началом осуществления больших политических планов, прерванных неожиданной смертью Витовта. Цель этих планов – ослабление и покорение Москвы.

В те же годы участились набеги татар. Под 1426 г. летописцы упоминали о «переполохе Татарском». Зимой 1428–1429 г. ордынцы разорили Галичскую землю, взяли Кострому, Плесо, Лух. <...>

После смерти в октябре 1430 г. Витовта Кейстутича и в июле 1431 г. митрополита Фотия влияние И.Д. Всеволожского еще больше возросло. <...> В целом период церковно-боярского Правления характеризуется ослаблением великокняжеской власти, нестабильностью в кругах служилой знати, ухудшением международного положения страны. Подобная политика, очевидно, не соответствовала духу времени, поэтому с 1433 г. в развитии русской государственности начинается новая стадия. Особенность этого периода Смуты заключается в чередовании на московском великокняжеском столе представителей удельных и «столичных» ветвей дома Калитовичей и те, и другие были князьями. Боярское правление уходило в прошлое, на повестку дня вставал вопрос о содержании и перспективах развития княжеской власти.

Удельные Рюриковичи, воспитанные в замкнутых мирах своих княжеств по старинным, унаследованным с прадедовских времен правилам правления, оказавшись в Москве, продолжали действовать в соответствии с этими «провинциальными» представлениями. Они опирались на слабо дисциплинированные, неодинаково вооруженные общинные ополчения. Эти войска уже не соответствовали современным требованиям, что, к примеру, показал белевский поход 1437 г. <...>

Другая характерная черта политики удельных князей подмечена Ю.Г. Алексеевым. Ученый пишет, что «удельные княжества и немосковские земли (Рязань, Тверь, Ярославль)» сохранили консервативные и даже архаические черты» в аппарате управления. <...>

Удельные князья ничего не предпринимали для обеспечения порядка и стабильности в стране. Напротив, жесточайшие расправы с не желавшими присягать им служилыми людьми должны были накалять обстановку в обществе и обострять у населения чувство неприятия их политического курса. <...>

Василий II и его сподвижники, воспитанные в Москве, с детства усваивавшие заветы Ивана Калиты и Дмитрия Донского, иначе понимали предназначение правителя в формировавшемся едином государстве. В условиях мятежей и войн они провели ряд созидательных мер, нацеленных на ускорение процесса государственного строительства. При этом, как нам представляется, они действовали осознанно, в соответствии с принятой на себя миссией строителей единого Русского государства.

Важнейшей из проведенных ими реформ было создание нового войска – детей боярских, служивших с мелких и средних вотчин. Дети боярские стали надежной опорой великокняжеской власти. Весной 1433 г. они отказались служить занявшему Москву Юрию Дмитриевичу Звенигородскому, в 1445 г. мужественно воевали против литовских полков, участвовали в сражении у Спасо-Евфимьева монастыря, встречали Василия II из плена. Наиболее приближенные дети боярские, входившие во Двор великого князя, встали на защиту Василия Васильевича после его ослепления и заточения в темницу, Именно они составили костяк войск, вернувших слепому князю московский стол и разбивших Дмитрия Шемяку. Встречающиеся в летописях единичные известия о детях боярских удельных князей свидетельствуют о малочисленности и слабости этих отря-

дов. Они еще раз убеждают в том, что инициатива сплочения нового слоя служилого населения в боеспособное войско исходила от великокняжеских советников.

Рассматривая вопрос о реорганизации вооруженных сил во второй четверти XV в., необходимо коснуться такого важного его аспекта, как взаимоотношения с татарами. Нельзя согласиться с А.А. Зиминим и Я.С. Лурье, считавшими, что в период Смуты одна из соперничавших группировок сотрудничала с ордынцами, в то время как другая боролась с ними. И Василий II, и Юрий Дмитриевич с сыновьями стремились утвердиться в Москве, а потому должны были считаться с патриотическими настроениями русского народа. Однако удельные князья больше думали о собственной выгоде, чем о государственных интересах. <...>

Василий II также, допускал серьезные просчеты во взаимоотношениях с татарами. Их результаты: опустошительный поход по русским землям Улу-Мухаммеда в 1439 г.; поражение в сражении под Спасо-Евфимьевым монастырем; необходимость выплаты обременительного выкупа за плененного в 1445 г. великого князя; вторжения татар в 1449 и 1551 гг. Вместе с тем в отличие от удельных соперников, Василий II пытался организовать сопротивление ордынцам. <...>

Важной новацией советников Василия Васильевича стало привлечение татар на русскую службу. <...> Летом 1445 г., находясь в плену, Василий II привлек на службу сыновей Улу-Мухаммеда, Касыма и Якуба, и таким образом, не только внес раскол в семью казанских властителей, но и приобрел надежных союзников.

С 1446 г. братья-царевичи активно участвовали в борьбе с Дмитрием Шемякой: в 1449 г. они сражались с его отрядами в Костроме, в 1450 г. – в Галиче, зимой 1452 г. – на р. Кокшенге. Более того, Касым и Якуб били своих сородичей-татар, приходивших на русские земли. <...> В 1450 г. царевичи разгромили сородичей на р. Бетюце. Верную оценку дальновидной политике привлечения татар на русскую службу дал Д.А. Котляров. Исследователь пишет, что эта группа служилых мусульман стала «важным инструментом в осуществлении внешнеполитических задач нового Российского государства».

Эта социальная группа явилась примером эффективного взаимодействия московских властей с иноэтничной периферией на востоке. Служилые татары сыграли немаловажную роль и в процессе борьбы Русского государства за присоединение Среднего и Нижнего Поволжья».

В условиях стабилизации внутреннего положения (1444 – начало 1445 г.) Василий II предпринял попытку перейти к активной наступательной политике на литовские земли. Резкое изменение того внешнеполитического курса, который проводили его предшественники, должно было стабилизировать обстановку и укрепить рубежи Московского государства. Великокняжеские войска воевали от Вязьмы до Смоленска. Но Северо-Восточная Русь еще не была готова к войне с Литвой. Польский король Казимир не только отстоял свои земли, но и совершил удачный поход к Можайску, на Калугу, Верею и Козельск. И все же усилия великокняжеских советников не пропали даром: в 1446 г. Василия II поддержал бывший союзник великого князя Литовского Борис Александрович

Тверской. В последние годы правления Василия Темного в Москве воспитывали юного рязанского князя Василия Ивановича, столичные дипломаты и воеводы контролировали ситуацию в Рязанской земле. <...>

Еще одно новшество в великокняжеской политике отметил Ю.Г. Алексеев. «Бурная эпоха Василия Васильевича, – пишет исследователь, – ознаменовалась ростом роли великокняжеской канцелярии и ее главного деятеля – дьяка в политической и административной практике».

Наконец, в годы правления в Москве Василия II значительно укрепились позиции Русской православной Церкви. Акт осуждения и отвержения Флорентийской унии знаменует высокую степень консолидации русского народа, убежденного в поддержке его волеизъявления великим князем, уверенного в силе формировавшегося единого государства.

Преобразования, проведенные Василием II и его сторонниками, предопределили исход Смуты второй четверти XV в., обеспечили победу великого князя над противниками. Итак, по нашему мнению, Смута второй четверти XV в. – это не усобица между претендентами на престол, не «феодалная война» и не противоборство Севера и Центра, а закономерный этап в развитии русской государственности от общинно-демократической к монархической. На этом пути за московский великокняжеский стол боролись бояре, удельные князья и наследники традиций Ивана Калиты и Дмитрия Донского – служилые люди Москвы, окружавшие Василия II. И бояре, и удельные князья поддерживали идею создания единого государства, поскольку лидерство в нем значительно укрепило бы их позиции. Однако, взяв власть в свои руки, боярство проводило компромиссную политику, ослаблявшую страну; удельные князья приносили в новое государственное образование старые, отживавшие формы военной, судебной и административной организации. Победу в Смуте одержали великий князь и его приближенные, политика которых обеспечивала строительство новых, прогрессивных общественных отношений.

Источник: Михайлова К.Б. Смута на Руси во второй четверти XV в. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 2. История. Вып. 1–2. С. 4–17.

Из статьи А.Ю. Дворниченко «Земская и государственная традиции в истории дореволюционной России»

Истоки нашей истории, как известно, уходят во времена так называемой Киевской Руси (VI–XII вв.). В это время можно наметить следующие стадии восточнославянского политогенеза. На протяжении VI–VIII вв. у славян существовала военная демократия. Затем наблюдаем развитие вождества от более ранней, примитивной формы к более развитой (IX–X вв.) Это было движение от простого вождества через компаундное к консолидированному.

На основе консолидированного вождества на Руси с конца X в. начинает развиваться волостной строй. В его основе лежала гражданская община, сосредоточенная в главном городе волости. Старейшему городу подчинялись «пригороды» и сельские общины. Другими словами, это была система соподчиненных общин, управлявшаяся волостным вечем. На вече и вне его

древнерусское «людье» составляло действенную политическую силу, было поголовно вооружено и диктовало свою волю князю, который, впрочем, также был необходимым элементом политической системы. Становление такого рода системы продолжается вплоть до середины XII в., а затем идет интенсивный процесс волостного дробления. <...> Ее можно называть «самоуправлением», учитывая, что оно охватывало все управление в целом. Это было время господства общины во всех сферах жизни.

Как показали сравнительно-исторические исследования, проведенные на историческом факультете Ленинградского университета еще в 80-е гг. прошлого века, древнерусские «города-государства», волости весьма напоминали древнегреческие полисы. <...>

Не имея возможности выстраивать здесь цепь доказательств, возьму на себя смелость утверждать, что ни одну из стадий политогенеза времен Киевской Руси нет возможности связать с государством и обретение славянами государственности следует отодвинуть за пределы хронологии Киевской Руси. Это был в полном смысле слова «общинно-вечевой» этап нашей истории. И главная здесь причина – громадная политическая активность народных «масс», столь громадная, что даже не позволила сформироваться государству. Другая важная причина – простота экономического строя. В основе демократии лежала община – сельская и городская, которая кардинальным образом отличалась от западной «коммуны» с ее элитарным устройством.

По-своему влиял и внешний фактор, который уже тогда был для Руси крайне неблагоприятным, сделав ее, фактически, фронтиром, «щитом меж двух враждебных рас». Геополитическая ситуация времен Киевской Руси не замыкается в рамки жестких определений – взаимоотношения со Степью часто обогащали, способствовали симбиозу культур, но идеализировать их нельзя. Не несло ничего хорошего славянам в ту пору и западное влияние, так как оттуда шла прямая угроза православию, да и самому существованию славян.

Ситуация изменилась не к лучшему, а к худшему в XIII в., когда на Русь обрушились завоеватели и с Востока, и с Запада. В новых геополитических условиях намечаются три варианта политогенеза на восточнославянских землях. Политогенез должен был продолжаться, ибо при всей симпатии к полисной, гражданской общине, нельзя не заметить, что это тупиковый вариант политического развития – везде им на смену приходят «империи» – крупные государства с сильной центральной формой правления.

Под тремя вариантами территориально разумею Великий Новгород и Псков, Великое княжество Литовское и Великое княжество Московское, а хронологически – XIII–XV вв. Все эти три варианта являют собой переходные типы, в рамках которых древнерусские города-государства преобразовывались в нечто новое. Северо-Запад постепенно видоизменялся под влиянием внешних, а, главное, внутренних обстоятельств. Здесь древнерусская демократия оказалась в неблагоприятных условиях из-за развития крупного боярского землевладения, которое порождало сильную социальную напряженность. Это, в свою очередь, ослабляло северного гиганта и сделало легкой добычей Великого княжества Московского. При этом упадок новгородской демократии торопить

не надо: и в XIV – начале XV вв. она имела ярко выраженный характер и специфику, уходящую своими корнями древнерусский период. Речь идет, прежде всего, о территориальном делении Новгорода и Пскова и языческом восприятии социальной борьбы.

Для Великого княжества Литовского и Великого княжества Московского можно говорить о другом пути: формировании военно-служилых государств. В их формировании внешний фактор – необходимость сражаться на несколько фронтов – сказался еще больше. С ними на первых порах вполне уживалась общинно-вечевая демократия в виде общинных организмов, не утративших своего гетерогенного характера. Они продолжала жить на древнерусских землях, вошедших в состав Великого княжества Литовского и в соседнем Московском государстве. Ряд исследователей полагает, что условия эти были столь благоприятны, что можно говорить о развитии общинного строя и о трансформации его в земско-служилое государство. Полагаю, что для этого времени стоит все-таки говорить о постепенной трансформации общинно-вечевой традиции в общинно-земскую.

Дело в том, что суверенность и гетерогенность общины постепенно уходили в прошлое в результате укрепления княжеской власти, усиливавшейся за счет служебной, а позже и поместной систем. Переходную государственность XIII–XV вв., которую я именую военно-служилой, в дореволюционной отечественной и современной зарубежной историографии обычно называли вотчинной, так как яркой чертой ее было разрастание княжеского хозяйства. Княжеское управление начинает конкурировать с общинным и подминает его под себя, все больше превращая в самоуправление. Даже там, где сохранялось городское вече, оно теряет свои державные функции, замыкаясь в рамках самоуправления. В Северо-Восточной Руси сильный удар по общинно-вечевой традиции наносит победа централизма над вечевыми силами в войне второй четверти XV в. и реформы Ивана III. В Западной Руси (ВКЛ) почти аналогичную роль сыграли движение Свидригайло и деятельность Казимира Ягеллончика. Общинно-вечевая традиция постепенно трансформируется в общинно-земскую. <...>

Под общинно-земской традицией надо понимать участие народа в делах управления государством. Это сложное понятие, включающее в себя ряд компонентов, в том числе и генетическую память, которую также нельзя сбрасывать со счетов истории. Основное отличие общинно-земской традиции от общинно-вечевой в том, что народ не играет определяющей роли в политической жизни, как это было во времена Киевской Руси, но в то же время продолжает оказывать определенное воздействие на дела правления, причем, на разных уровнях власти.

Принципиальна мысль о кардинальном отличии вечевой и земской традиций от сословного представительства. Отечественные историки прошлого и настоящего весьма любят находить преемственность между вечем и шляхетскими сеймами в Великом княжестве Литовском и между вечем и земскими соборами в Московском государстве. <...>

Так, один из новейших исследователей рассуждает: «Земские соборы не были непосредственными преемниками древнего веча, однако они вели свое начало примерно с той поры, когда вече прекратило свое существование. Имеются сведения о вечевых собраниях в Москве в 1547 г., во Пскове – в 1534 г. и в начале XVII в. Вечевые традиции давали о себе знать в Москве и Новгороде во время городских движений середины XVII в. Без натяжки можно сказать, что народное представительство имело на Руси многовековую традицию». Проявление земской традиции в ходе народных волнений никак не проливает свет на проблему «народного представительства».

Полагаю, что общинно-земская традиция была как раз одним из тех факторов, которые блокировали развитие сословно-представительных учреждений в русских землях. Другими же, не менее значимыми факторами, были: отсутствие капитализма, третьего сословия и сословий европейского образца.

Переходные военно-служилые государства трансформируются в иные политические организмы. Решающий перелом начинается в XVI в. Великое княжество Литовское все больше превращается в сословно-аристократическое государство по примеру соседней Польши, где земские традиции были низведены на уровень общинного самоуправления, постепенно уходящего в прошлое, «демократия» имела верхушечный, аристократический характер, выражая себя в деятельности шляхетских сеймов и сеймиков. Процесс завершился созданием в 1569 г. нового государственного образования – Речи Посполитой.

В Северо-Восточной Руси разворачивается процесс формирования государственно-крепостнического строя, политическим выражением которого было самодержавие. Реформы 50-х гг., Опричнина, Смута начала XVII в., Соборное Уложение 1649 г. – вот этапы пути становления самодержавства, которое сопровождалось закрепощением основной массы населения – крестьянства, усилением государства. Вернее даже говорить о том, что именно в это время и происходит окончательное становление государства в России. <...>

Рождение государственно-крепостнического строя (далее – ГКС) с его закрепощением всего населения и укреплением государственной власти не способствовали развитию земской традиции. Самодержавие и его опора – бюрократия – стали реальной альтернативой земщине и государство повело на нее наступление. Именно с таких позиций надо, на мой взгляд, рассматривать знаменитую в нашей историографии реформу 30–50-х гг. XVI в. Мирское самоуправление ставилось под контроль государственной власти. Эта тенденция будет характерна для российского государственно-крепостнического строя вплоть до XX в. Государство не стремится ликвидировать общинное управление, более того не хочет установить тотальный контроль над ним, понимая невозможность этого, но ставит целью использовать это самоуправление для осуществления полицейских, фискальных и ряда других функций.

Однако в XVI в. государственно-крепостнический строй был еще не настолько силен, чтобы контролировать земщину. Земская традиция продолжала жить на уровне городской и крестьянской общин. Городские и

крестьянские «миры» с их сходами воплощали в себе древние традиции земского самоуправления.

Нельзя в этой связи не упомянуть и казацкие сообщества, которые формируются в России. В историографии казачество обычно не относили к земской традиции, так как оно не только не участвовало в делах правления государством, но и являлось противником этого государства. Но казацкие сообщества воспроизводили на окраинах России ту социально-политическую модель, которая своими корнями уходит во времена Киевской Руси с ее вечем и первобытной эгалитарностью. Наличие таких казацких «государств» на окраинах России придавало ярко выраженную специфику Российскому государству в целом, которое входило в разные отношения мира и войны с казачеством. Все это позволяет считать казацкие сообщества выразителями все той же земской традиции. А если учесть, что целые районы России (например, юг России) своим обликом и, в частности, воинскими традициями вполне напоминали казачество, то понимаем, что почва для земских традиций и здесь была благоприятной.

Политическая активность народа пробудилась в Смуту, когда решалась судьба России. Земские ополчения были порождением самодеятельности народа, вне зависимости от сословного устройства. В то же время подъем земской активности был своего рода реакцией на установление самодержавного ГКС.

По мере становления ГКС в XVII–XVIII вв., земская традиция находила выражение в «русском бунте», который в последние годы уже не трактуется исследователями в рамках классовой борьбы. В историографии отмечается, что это специфическое явление, не похожее на выступления социальных низов в других странах. В «русском бунте» видят проявление многовековой борьбы русского народа против сил всепоглощающей централизации, борьбу центра с окраинами. Полагаю, ударение надо сделать именно на противоборстве земской традиции и государственной.

Земские миры, включавшие в себя жителей городов и пригородов, стремились на равных спорить с воеводами и другими представителями центральной власти. Зачастую это приводило к открытым столкновениям, как это было в 1648 г., когда восстания произошли в Новгороде и Пскове. В ходе этих восстаний возродились древние по форме – вечевые, но, по сути, уже земские традиции власти. Не простыми были отношения с центральной и местной властью и земских миров Сибири. Местные служилые миры сохраняли многие земские традиции, которые весьма ярко проявлялись также во времена восстаний, которыми был столь богат «бунташный век». <...>

По замечанию С. В. Лурье, «русский бунт всегда был выражением конфликтности между двумя внутренними альтернативами русского народа: мирской и государственной. Его функциональное значение состояло в том, что с его помощью отчасти сбрасывалось накапливающееся между ними напряжение». Надо только сопрягать это «всегда» с периодом становления ГКС – вот почему наибольшее бунтарство приходится как раз на XVII–XVIII вв. Для него характерны яркие общие черты: самозванчество, возрождение древних

вечевых традиций. Астраханское восстание и Булавинский бунт при Петре демонстрируют полное типологическое сходство с подобными движениями предыдущего века, но война под руководством Емельяна Пугачева замыкает собой эту цепь грандиозных восстаний. Парадоксально то, что земская традиция, возрождая древние формы народовластия, предшествовавшие самодержавному ГКС, уже сроднилось с главным элементом новой модели политической власти. Все предложенные в ходе бунтов варианты власти включали в себя «истинного царя», что и вызвало такое явление, как самозванчество. <...>

Судьбу страны уже определял самодержавный государственно-крепостнический строй, нашедший воплощение в Соборном Уложении 1649 г. Уложение завершает долгий процесс развития российского права от общинных норм к государственно-крепостническим. Русская Правда времен Киевской Руси – фактически запись юридических норм обычного права, «автором» которого была община. В нем практически отсутствуют «вертикальные» структуры, которые обычно ассоциируются с государственной властью. Общинные традиции были весьма сильны в литовско-русском праве XIV–XV вв. и в Российском государстве этого периода. Традиции эти постепенно замирают, но и в Уложении государственный аппарат, по крайней мере, в своих низовых звеньях, полностью еще не оторван от населения и в какой-то мере использует институты и обычаи, свойственные общинному строю. <...>

Источник: Дворниченко А.Ю. Земская и государственная традиции дореволюционной России // История. Мир прошлого в современном освещении : сб. науч. ст. к 75-летию со дня рожд. проф. Э.Д. Фролова. СПб., 2008. С. 459–470.

Из статьи К. Петкевича Великое княжество Литовское

<...> **Политический строй.** У Гедимина было 7 сыновей, оставивших после себя многочисленное потомство. Разросшаяся династия считала Великое княжество Литовское своей собственностью. В литовской монархии прочно установилась система диархии – совместного правления. С конца XIII в. один из князей, имевший высшую власть и титул великого князя, выбирал соправителя, брата или сына, который являлся его преемником. И так, соправителями были Войшелк и Шварна, Будикид и Будивид, Пукувер и Витень, Витень и Гедимин. Гедимин назначил своим преемником Явнуту, который не снискал признания членов династии. Этот факт вытекал из военного характера литовской монархии. Ее основой была дружина, в состав которой входили княжеские бояре, не имевшие земельных владений. Их благосостояние зависело от военных способностей князя, гарантировавшего им трофеи или доходы от эксплуатации завоеванных земель. Следы этого «единовластного» характера литовской монархии сохранились в своеобразном церемониале коронации, называемом «посажением на великое княжение». По-видимому, члены княжеской дружины после избрания великого князя поднимали его и сажали на коня.

Великое княжество Литовское очень быстро увеличивало свою территорию. В составе дружин оказались воины, которые жили на завоеванных

землях, что влекло за собой увеличение средств на ее содержание и порождало механизм непрерывной экспансии. Завоеванными землями управляли члены династии вместе со своей дружиной, держа их, таким образом, в повиновении Вильну. Единство государства зависело от таланта и авторитета великого князя. С другой стороны, только объединенными силами можно было держать в повиновении обширные, этнически чуждые русские земли и защищаться от крестоносцев. Ассимиляция Гедиминовичей и их дружин с русскими, а также стремление превратить завоеванные земли в суверенные наследственные княжества являлись серьезной угрозой единству Литовского государства. Великое княжество Литовское представляло собой конгломерат земель, основу которого составляла так называемая «собственная Литва», входили в нее два княжества, Виленское и Троцкое, вместе с присоединенными к ним русскими землями. Наряду с ними существовала целая мозаика земель – анексов, находившихся во владении членов династии Гедимины, которым князь, по своему усмотрению, то давал земли, то отнимал их.

В Литве система диархии существовала до конца XIV в. Ольгерд своим преемником назначил Ягайлу (1377–1434), который до 1381 г. правил совместно с Кейстутом. В 1381 г. в Великом княжестве Литовском вспыхнула гражданская война. Кейстут отстранил от власти Ягайлу и, будучи высочайшим князем, своим соправителем назначил сына Витовта. В 1382 г. Ягайла пришел к власти, Кейстут скончался в тюрьме, а место соправителя занял Скиргайла. После заключения унии с Польшей в 1386 г. Великое княжество Литовское должно было войти в состав Польши, это осуществилось путем принесения присяги на верность королю всеми членами династии. Гражданская война, вспыхнувшая в результате действий Витовта (1390–1392), закончилась подписанием перемирия, согласно которому Витовт стал наместником Ягайлы (1392), а с 1401 г. великим князем. Ягайла сохранил за собой титул высочайшего князя (*supremus dux*) и поставил условие, что после смерти Витовта престол будет принадлежать его потомкам. С этого момента Великое княжество Литовское стало наследственным государством династии Ягеллонов. <...>

Завоевание Руси. Правящий с 1316 г. брат Витеня, Гедимин, положил начало продолжавшейся свыше 100 лет литовской экспансии на восток и на юг, целью которой было завоевание всей Руси. С 1241 г. Русь была частью империи Золотой Орды, которая не нарушила внутренний строй русских княжеств, но обложила их высокими даями (выходом) и в случае необходимости требовала оказывать ей военную помощь. В начале XIV в. Золотая Орда преобразовалась в исламское государство, что углубило и так уже довольно серьезные общественные и идеологические различия между полукучевой Ордой и аграрной Русью. Русская общественность стала тяготеть к Литве, из-за того что ее требования были относительно небольшие, а продолжавшееся с середины XIII в. влияние русской культуры на литовские элиты сглаживало осознание чуждости. Великое княжество Литовское могло также защитить от татар, великие князья сумели обеспечить своей стране внутренний мир, в отличие от постоянно борющихся друг с другом Рюриковичей. Следует отметить, что литовская экспансия имела, в принципе, мирный характер. Русские земли либо

занимались без боя, либо включались в состав Литвы благодаря династическим брачным союзам. Золотая Орда с трудом удерживала в повиновении отдаленные княжества, и поэтому ханы были готовы признать за Литвой право на правление в них, но при условии соблюдения формальных прав Орды на высшую власть.

В начале своего правления Гедимин подчинил себе Туровско-Пинское княжество на Полесье. Благодаря браку сына Ольгерда с последней витебской княжной, после 1320 г. он получил Витебск, таким же образом Любарту Гедиминовичу досталась Волынь с Луцком. Через некоторое время Гедимину удалось подчинить Псковскую республику (1322) и Смоленск (около 1326 г.). Его сын Нарымунт в 1333 г. стал князем Новгорода Великого. Около 1325 г. брат Гедимины Федор, будучи вассалом Орды, взял в свои руки власть в Киеве, начиная, тем самым, период литовско-татарского кондоминиума на территории южной Руси (Украины). Гедимин установил также хорошие отношения с Тверью, которой угрожало растущее могущество Москвы, и она, как и Новгород Великий и Псков, рассчитывала на поддержку со стороны Литвы. Галицкая Русь, в свою очередь, была предметом соперничества между Литвой и Польшей. <...> В 1349–1366 гг. шла польско-литовская война, закончившаяся компромиссным разделом Галицко-Волыньских земель. Литва сохранила за собой Волынь, а литовские князья, во владении которых находились хелмская и белзкая земли и Подолье, стали вассалами польского короля.

Страшная эпидемия чумы 1348–1353 гг. вызвала кризис в Золотой Орде, что позволило Ольгерду продолжить завоевание русских земель. Его завоевания были узаконены благодаря соглашению с фактическим правителем Орды, эмиром Мамаем, отказавшимся от своих прав на них. Сначала Ольгерд занял Черниговско-Северские земли за Днепром. В 1362 г. он нанес поражение татаро-монголам под Синими Водами (ныне Тарговица) и в 1363 г. занял Киевскую землю и восточное Подолье. В послании императору Карлу IV (1358) Ольгерд писал, что целью его политики является владение всей Русью (*dominium Russiae*). Благодаря браку, заключенному с тверской княжной Юлианной, в сферу влияния литовского государства вошла Тверь. За ее пределами оставались Москва и отдельные княжества на северо-востоке. В 1368–1372 гг. Ольгерд, совместно с Тверью, совершил три нашествия на Москву, но взять ее не смог. Оказалось, что смелые восточные планы превышали возможности Литвы.

Авторитет Литвы на русских землях поднял и укрепил король Казимир Ягеллончик. В 1449 г. он подписал договор с Василием II, учитывающий принцип статус-кво. Это была политическая декларация об отказе от экспансии. Литва должна была согласиться с тем, что Новгород Великий, Псков, Тверь, Рязань вошли в сферу влияния Москвы. До 1466 г. поддерживался союз Литвы с Крымом, гарантирующий полную безопасность с востока и с юга. Казимир Ягеллончик все силы направил на покорение крестоносцев (1454–1466), а также на осуществление своих династических планов в Чехии и в Венгрии. Все это реализовалось в ущерб интересам Литвы,

переданной под контроль панов-рады, которые никак не смогли противостоять росту могущества Москвы.

В это время Москва завоевала Новгород и подчинила себе всю северо-восточную Русь. На ее сторону перешло также Крымское ханство. Потерпела неудачу плохо подготовленная коалиция с Великой Ордой и Ливонским орденом в 1480 г. Москва окончательно преодолела свою зависимость от Орды, а отсутствие реакции на эти события со стороны Литвы подорвали престиж Великого княжества Литовского. В 1482 г. нашествие крымского хана разрушило Киев. С того времени до 1515 г. Великое княжество Литовское стало объектом постоянных нападений со стороны крымских татар, которые привели к полному разорению киевской земли, восточного Подолья и Волыни. На украинских землях осталось меньше двадцати городов, а литовские границы отодвинулись выше линии диких полей, так что сохранение «Витовтовых границ» оказалось уже невозможным. Поражение на Востоке. В 1487 г. Иван III Московский начал военные действия в районе пограничных областей, в результате которых подчинил себе нескольких верховских князей. Это было предзнаменованием войны 1492–1494 гг., во время которой Москва заняла Верховские княжества, Вязму и Торопецкий повет (уезд). Брак Александра Ягеллончика, заключенный с Еленой Московской, принес лишь кратковременное перемирие. Под предлогом защиты православных от насильственного обращения их в католическую веру Иван III возобновил военные действия. После позорного поражения в битве на речке Ведроше, а потом мирного соглашения, заключенного в 1503 г., Литва должна была отказаться от третьей части своей территории. Она утратила восточную Смоленщину, Черниговско-Северские земли и часть Киевской земли. <...> В 1514 г. московская армия заняла Смоленск. И только победа, одержанная в битве под Оршей, приостановила московскую экспансию. В очередной войне 1533–1537 гг. Литве удалось отвоевать часть Северщины. Положение изменилось в период Ливонской войны (1558–1570), в ходе которой Литва в 1559–1562 гг. заняла большую часть Ливонии, но в 1563 г., благодаря неожиданной атаке, Москве удалось занять Полоцк и литовские земли за Двиной.

Источник: Петкевич К. Великое княжество Литовское. С.310–314, 323–324.

Карамзин Н. Отрывок из «Записки о древней и новой России»

Глубокомысленная политика князей московских не удовлетворялась собранием частей в целое: надлежало еще связать их твердо, и единовластие усилить самодержавием. Славяне российские, признав князей варяжских своими государями, хотя отказались от правления общенародного, но удерживали многие его обыкновения. Во всех древних городах наших бывало так называемое вече, или совет народный, при случаях важных; во всех городах избирались тысяцкие, или полководцы, не князем, а народом. Сии республиканские учреждения не мешали Олегу, Владимиру, Ярославу самодержавно повелевать Россию: слава дел, великодушие и

многочисленность дружин воинских, им преданных, обуздывали народную буйность; когда же государство разделилось на многие области независимые, тогда граждане, не уважая князей слабых, захотели пользоваться своим древним правом веча и верховного законодательства; иногда судили князей и торжественно изгоняли в Новгороде и других местах. Сей дух вольности господствовал в России до нашествия Батыева, и в самых ее бедствиях не мог вдруг исчезнуть, но ослабел приметно. Таким образом, история наша представляет новое доказательство двух истин: 1) для твердого самодержавия необходимо государственное могущество; 2) рабство политическое не совместно с гражданской вольностью. Князья пресмыкались в Орде, но, возвращаясь оттуда с милостивым ярлыком ханским, повелевали смелее, нежели в дни нашей государственной независимости. Народ, смиренный игом варваров, думал только о спасении жизни и собственности, мало заботясь о своих правах гражданских. Сим расположением умов, сими обстоятельствами воспользовались князья московские, и, мало-помалу, истребив все остатки древней республиканской системы, основали истинное самодержавие. Умолк вечевого колокол во всех городах России. Дмитрий Донской отнял власть у народа избирать тысяцких, и, вопреки своему редкому человеколюбию, первый уставил торжественную смертную казнь для государственных преступников, чтобы вселить ужас в дерзких мятежников. Наконец, что началось при Иоанне I, или Калите, то совершилось при Иоанне III: столица ханская на берегу Ахтубы, где столько лет потомки Рюриковы преклоняли колена, исчезла навеки, сокрушенная мстью россиян. Новгород, Псков, Рязань, Тверь присоединились к Москве, вместе с некоторыми областями, прежде захваченными Литвою. Древние юго-западные княжения потомков Владимировых еще оставались в руках Польши, за то Россия, новая, возрожденная, во время Иоанна IV приобрела три царства: Казанское, Астраханское и неизмеримое Сибирское, дотоле неизвестное Европе.

Сие великое творение князей московских было произведено не личным их геройством, ибо, кроме Донского, никто из них не славился оным, но единственно умной политической системой, согласно с обстоятельствами времени. Россия основалась победами и единоначалием, гибла от разновластия, а спаслась мудрым самодержавием.

Внутри самодержавие укоренилось. Никто, кроме государя, не мог ни судить, ни жаловать: всякая власть была изливанием монаршей. Жизнь, имение зависели от произвола царей, и знаменитейшее в России титуло уже было не княжеское, не боярское, но титуло слуги царева. Народ, избавленный князьями московскими от бедствий внутреннего междоусобия и внешнего ига, не жалел о своих древних вечах и сановниках, которые умеряли власть государеву; детальным действием, не спорил о правах. Одни бояре, столь некогда величавые в удельных господствах, роптали на строгость самодержавия; но бегство, или казнь их, свидетельствовали твердость оногo. Наконец, царь сделался для всех россиян земным Богом. <...>

Источник: Карамзин Н. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М. : Наука, 1991. С. 32–34.

Сведения папского посла Плано Карпини в 1246 г. о русских землях после монгольского нашествия

Они пошли против России и произвели великое избиение в земле России, разрушили города и крепости и убили людей, осадили Киев, который был столицей России, и после долгой осады они взяли его и убили жителей города; отсюда, когда мы ехали через их землю, мы находили бесчисленные головы и кости мертвых людей, лежавшие на поле; ибо этот город был весьма большой и очень многолюдный, а теперь он сведен почти ни на что: едва существует там двести домов, а людей тех держат они в самом тяжелом рабстве. Подвигаясь отсюда они сражениями опустошили всю Россию.

Источник: Карпини Дж.П., Рубрук Г. Путешествия в Золотую Орду. М. : Эксмо, 2014. С. 106.

О последствиях монгольского нашествия

Еще один больной вопрос нашей историографии: что принесли монгольские орды на Русь?

Обычно речь идет об уничтожении городов, упадке городской культуры и т.п. Лишь в последние годы историки обратили внимание на менее заметные, но не менее существенные социальные и социокультурные последствия нашествия. Так, В.Б. Кобрин и А.Л. Юрганов заметили, что одной из существенных причин установления в северо-восточных русских землях деспотической системы власти стала «гибель в ходе ордынского нашествия основной массы дружинников. Так, среди основных родов московского боярства, за исключением Рюриковичей, Гедиминовичей и выходцев из Новгорода, нет ни одной фамилии, предки которых были бы известны до Батыева нашествия. Конечно, точно определить количество дружинников, убитых в 1237–1238 гг. невозможно. Приходится опираться на косвенные данные. Процент потерь дружинников едва ли был меньше доли погибших среди князей. В Рязанской земле погибло девять князей из двенадцати. Из трех ростовских князей – двое. Из тех девяти суздальских князей, что были к этому времени взрослыми и находились в своих землях, было убито пятеро. Внезапная почти полная смена дружинников привела под власть князей Северо-Восточной Руси сразу большое количество новых людей, вышедших из непривилегированных слоев населения, привыкших к повиновению и готовых быть слугами, а не боевыми товарищами князей».

Тем самым была создана самая благоприятная социальная почва для закрепления министеральных отношений, зародившихся на Северо-Востоке еще при Андрее Боголюбском. К тому же на Русь были перенесены жесткие формы вертикального подчинения, характерные для Монгольской империи. Суть их видимо точно подметил Плано Карпини:

«Император же этих татар имеет изумительную власть над всеми. Никто не смеет пребывать в какой-нибудь стране, если где император не укажет ему. Сам же он указывает, где пребывать вождям, вожди же указывают места тысячникам, тысячники – сотникам, сотники же десятникам. Сверх того, во всем том, что он предписывает во всякое время, во всяком месте, по отношению ли к

войне, или к смерти, или к жизни, они повинуются безо всякого противоречия <...> Император и вожди берут из их имущества все, что ни захотят и сколько хотят. Также и личностью их они располагают во всем, как им будет благоугодно».

Несомненно, русские князья вынуждены были принять такую «модель» отношений с ханами, получая из их рук ярлыки ни княжение. По наблюдению В.Б. Крбрина и А.Л. Юрганова, «положение русских князей под властью Орды было близко к вассальному.., но формы, в которых проявлялась зависимость, были значительно более суровы и уже напоминали подданство. Так, хан не только мог приговорить русского князя к смертной казни, но и привести приговор в исполнение самым унижительным образом... Внешние формы почтения, которые русские князья обязаны были демонстрировать ордынским князьям, достаточно далеки от западноевропейского оммажа..

Едва ли под властью Орды могли свободно развиваться дружинные отношения, ведь князья сами были «служебниками» монгольских ханов. Русские князья, обязанные в новых условиях беспрекословно выполнять волю Орды, не могли уже примириться с независимостью старшей дружины, с ее былыми правами.

Существенна и политика ордынских ханов, которые переносили на Русь отношения жесткого подчинения, характерные для Монгольской империи».

Расцвет на Руси самых крайних форм деспотизма при таких условиях становился делом времени.

Наконец, последнее – очень короткое – замечание. В отечественной историографии принято подчеркивать, что установление «монголо-татарского ига» вовсе не означало вхождения русских земель в состав Монгольской империи, поскольку, де, они сохраняли «черты прежней автономии» в виде своих правителей, а также не принимали якобы участия в монгольских походах. Приведу лишь один пример – характеристику Н.В. Устюговым улуса Джучи, «большую часть которого составила Золотая Орда, формально входившая в состав Монгольской империи, но фактически самостоятельное государство. Восточной границе улуса Джучи был Иртыш, западная или, точнее, юго-западная доходила до низовьев Дуная. На севере и северо-западе в Золотую Орду входило Булгарское ханство. Южная граница доходила до Крыма включительно и Дербента. Степи Дешт-и-Кипчак составляли основную часть Золотой Орды, Русская земля не входила в ее основную территорию. Она была вассальным владением, сохранившим правителей старокняжеской династии».

В такой точке зрения проглядывает, на мой взгляд, некое «патриотическое» лукавство. Известно, что монголы далеко не везде в обязательном порядке стремились местную знать заменить своими представителями. Наличие «своих» правителей полностью лично зависящих от монгольского хана, даровавшего им право управлять их же собственной территорией и народом, на ней обитающим, систематически подтверждающих свою зависимость в виде «ордынских» выходов и поставки войск для совместных военных действий вряд ли может служить хоть сколько-нибудь веским основанием для признания «автономии» русских земель в рамках если не Монгольской империи, то уж, во всяком случае, так называемой Золотой Орды (улуса Джучи). <...>

Летописные тексты описывающие нашествие, легитимируют вполне определенный тип поведения и взаимоотношений с завоевателями. В представлении авторов рассказов Новгородской первой и Лаврентьевской летописей спасение виделось в смиренном принятии «Божией кары» и покаянии. Борьба с иноземцами воспринималась как заранее обреченное дело и не могла стать «эталонном» поведения христианина. Автор же Ипатьевской летописи выступал за активное противостояние «безбожным», поскольку полагал, что только сопротивление им является условием спасения на Страшном суде. При этом, однако он был уверен, что сам по себе отпор завоевателям обречен на поражение.

Едва ли не общепринятое представление, будто «ведущей темой летописания этого периода становится тема борьбы с иноземными захватчиками», основывается на заблуждении. Авторы повествований о нашествии Батые на Русь были далеки от того, чтобы изображать «беззаветное мужество народа». Гораздо более обоснованным представляется мнение В.В. Каргалова, заметившего, что «для летописцев в первые полтора века после нашествия Батые» свойственно «примирительное отношение к татарскому владычеству».

Источник: Данилевский И.И. Русские земли глазами современников и потомков (XII–XIV вв.). М. : Аспект Пресс, 2001. С. 175–180.

О роли монголо-татарского нашествия

Нашествие кочевников привело к заметному упадку русских городов – население уменьшилось, жизнь горожан становилась беднее, захирели многие ремесла. Монголо-татарское нашествие нанесло тяжелый удар основе городской культуры – ремесленному производству, так как разрушение городов сопровождалось массовыми уводами ремесленников в Монголию и Золотую Орду. Вместе с ремесленным населением русские города утрачивали многовековой опыт: мастера уносили с собой свои профессиональные секреты.

Надолго исчезают сложные ремесла. Навсегда исчезло древнее мастерство перегородчатой эмали, черни, полихромной эмали. Беднее стал внешний вид русских городов. Качество строительства впоследствии также сильно понизилось. Не менее тяжелый урон нанесли завоеватели и русской деревне, сельским монастырям Руси, где жило большинство населения страны. Страшный ущерб был нанесен монголо-татарами крестьянскому хозяйству. В войне погибали жилища и хозяйственные постройки. Рабочий скот захватывался и угонялся в Орду. Ордынские грабители часто выгребали из амбаров весь урожай. Русские пленные были важной статьей торговли из Золотой Орды на Востоке.

После установления ига огромные ценности уходили из страны в виде дани. Постоянная утечка серебра и других металлов имела тяжелые последствия для хозяйства. Серебра не хватало для торговли.

Монголо-татарские завоевания привели к значительному ухудшению международного положения русских княжеств. Древние торговые и культурные связи с соседними государствами были насильно разорваны. Так, например, литовские феодалы использовали ослабление Руси для грабительских набегов.

Усилили наступление на русские земли и немецкие феодалы. Русью был утрачен путь к Балтийскому морю. Также были нарушены древние связи русских княжеств с Византией, пришла в упадок торговля. В огне монголо-татарских нашествий погибли многочисленные памятники иконописи и архитектуры. Завоевания привело к длительному упадку русского летописания.

Задерживалось распространение товарно-денежных отношений при сохранении натурального хозяйства. Нашествие явилось причиной временной отсталости нашей страны.

Монгольское иго изменяло общественное сознание, в первую очередь среди господствующего слоя, князей. Постепенно создавался слой покорных правителей, для которых воля князя закон. Стиль монгольских ханов, жестокий, с неограниченной властью, перенимали русские князья.

В русском языке появились заимствования (казна, деньги, табун, армяк, кумач, базар, башмак и др.). Русские переняли у монголов систему скотоводства, налогообложения. Под влиянием монголов на Русь пришла смертная казнь, телесные наказания. А также под влиянием монголов изменились и отношения между городами и князем. В новых условиях единственным защитником города был князь, и горожане ради безопасности отказывались от своих вольностей.

В период ордынского ига на Руси резко возросла роль церкви, которая способствовала объединению земель.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 263–265.

Влияние татаро-монгольского нашествия на развитие русских городов

«Батыев погром» и татарские «рати» второй половины XIII в. привели к заметному упадку русского города. В целом ряде городов Северо-Восточной Руси этот упадок прослеживается археологически по обеднению слоев послемонгольского времени. Хорошо прослеживается упадок городского ремесла и культуры после «Батыева погрома» на примере древнего Мурома. Домонгольский период в жизни Мурома был временем наибольшего расцвета города, за которым последовала полоса запустения. На целом ряде вскрытых раскопками участков выше домонгольского слоя XI–XIII вв., ограниченного угольной прослойкой (следы татарского погрома), более поздние слои отсутствовали, а на других материалы домонгольского времени, безусловно, количественно преобладали: «монгольское завоевание привело к длительному упадку города вплоть до XV–XVI вв.». Подобная картина наблюдалась и при раскопках в городе Чернигове. На целом ряде участков города слой XII–XIII вв. Со следами массового пожара в верхней своей части залегал на небольшой глубине, а непосредственно над ним размещались слои XVIII–XIX вв., что свидетельствовало о длительном запустении города после татарского погрома. По интересному наблюдению Б.А. Рыбакова, своих прежних домонгольских размеров Чернигов достиг только в XVIII в. <...>

Монголо-татарское нашествие XIII в. насильственно прервало проходившие в городах социально-экономические процессы. Именно татарский погром

помешал русским городам развиваться в такую могучую силу, в какую они превратились в Западной Европе, что имело крайне тяжелые последствия для развития страны в целом. Только в тех районах Руси, которых не коснулся «татарский погром», появились «вольные города» – Новгород, Псков, Полоцк.

Источник: Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси. М. : Высш. шк., 1967. С. 178.

Разрыв внешнеполитических и торговых связей Руси в результате монголо-татарского нашествия

Неблагоприятно сложились после нашествия Батыея отношения русских княжеств с западными соседями – Польшей и Литвой. Русь, сильно ослабленная «Батыевым погромом», стала во второй половине XIII в. объектом постоянных нападений со стороны литовских феодалов.

Постоянные войны на западной границе крайне затрудняли связи со странам и Центральной Европы. Внешним проявлением этого явилась грамота папы Александра IV (1255 г.) «литовскому Королю» с разрешением «воевать Россию» и присоединять ее области к своим владениям.

Были нарушены древние связи русских княжеств с Византией. Постоянные поездки русских в Константинополь, прерванные нашествием, долгое время не возобновлялись. Изменился и сам характер связей. Если раньше они были общерусскими, то во второй половине XIII в. кое-какие отношения с Византией поддерживала только Южная Русь.

Источник: Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси. М. : Высш. шк., 1967. С. 204.

Последствия монголо-татарского нашествия в политическом плане

В политическом плане отрицательные последствия монголо-татарского нашествия проявились прежде всего в нарушении процесса постепенной политической консолидации русских земель, в углублении феодальной раздробленности страны. Если для домонгольской, по наблюдениям А.Н. Насонова, были характерны признаки борьбы великого князя с местными боярами-феодалами, попытки великокняжеской власти опереться в своей централизаторской деятельности на горожан и другие слои населения, то монголо-татарское нашествие насильственно прервало, или, по крайней мере, затормозило эти процессы. Непосредственным следствием «татарского погрома» было ослабление великокняжеской власти. Нашествие Батыея расшатало административный аппарат, серьезно ослабило великокняжеское войско.

Источник: Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси. М. : Высш. шк., 1967. С. 215.

О дани для Орды

Определить точно общую сумму татарских дани с русских княжеств не представляется возможным. Известные цифры «ордынского выхода», приводившиеся в духовных и договорных грамотах русских князей XIV–XV вв., рас-

пространяются только на определенную часть территории Северо-Восточной Руси (Московское княжество, Нижний Новгород, отдельные города Поволжья) и не дают общей суммы дани.

Татарские дани обычно отправлялись в Орду в виде серебряных слитков – «саумов». Источники неоднократно упоминают также об отправке в Орду золота и серебра в гривнах и рублях. В Орду из русских княжеств шло такое количество серебра, что у восточных авторов сложилось представление о Руси как о стране серебряных рудников. Арабский автор 30-х гг. XIV в. даже писал, что в стране русских имелись «серебряные рудники и из страны их привозят саумы, т.е. серебряные слитки». Марко Поло также утверждал, что у русских «много серебряных руд, добывают они и много серебра».

Постоянная утечка серебра и других драгоценных металлов в результате татарских погромов и систематического ограбления при помощи дани имела тяжкие последствия для экономики Руси. Отлив серебра привел к резкому уменьшению веса серебряной гривны: она уменьшилась вдвое, с 195 до 97,5 г (разрубленная пополам гривна стала называться рублем). Показательно, что в Новгороде и Пскове, непосредственно не подвергавшихся татарскому погрому, сохранилась прежняя серебряная гривна весом 195 г. Нехватка серебра отрицательно сказывалась и на развитии товарно-денежных отношений.

Источник: Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси. М. : Высш. шк., 1967. С. 188.

ЗАНЯТИЕ 3

СТАНОВЛЕНИЕ ВЕЛИКОРУССКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Вопросы для обсуждения

1. Возникновение Руси-Московии:

– Н.М. Карамзин является автором фразы: «Москва обязана своим величием ханам»;

– Б.Д. Греков: «Русское государство во главе с Москвой было создано не при помощи татар, а в процессе тяжелой борьбы русского народа против ига Золотой Орды»;

– С.М. Соловьев: «... у нас нет причины признавать сколько-нибудь значительное влияние (монголов) на (русскую) внутреннюю администрацию, поскольку мы не видим никаких их следов». С кем Вы?

2. Проблема исторического выбора: Русь Владимирская или Русь Литовская? Русь Московская или Русь Тверская? Причины складывания самодержавной формы правления в Московском государстве.

3. Правовая система – Судебник 1497 г.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Эволюция московской государственности

Самостоятельным уделом Москва предстает только в последней трети XIII в., выделенная великим князем Александром Ярославичем своему младшему сыну Даниилу. Однако в 1263 г., когда умер Александр Невский, на великокняжеский престол во Владимире сел его брат тверской князь Ярослав Ярославич, который и управлял землями племянника через своих служилых людей. Окончательное отделение Московского княжества от Владимирского произошло только после смерти Ярослава Ярославича, в 70-х гг. XIII в. В источниках Даниил Александрович как московский князь упоминается с 1283 г. XIII столетие, хотя и породило нового фигуранта политической действительности раздробленной Руси, считается эпохой Московского владычества вряд ли может. Временем возвышения нового княжества стал следующий XIV в. Этот период был ознаменован не только переходом Руси от компромисса к борьбе с Ордой, но и длительным противостоянием Москвы и Твери в борьбе за великокняжеский престол.

Каким образом удел, предназначенный для младшего отпрыска великого князя, смог стать лидером процесса объединения русских земель Москва – центр русской государственности – парадокс или закономерность? Эти вопросы не получили в историографии единого ответа. В свое время Ю.А. Поляков называл возвышение Москвы историческим феноменом, причины которого остаются неясными, который «нельзя объяснить той или иной случайностью», и призывал «продолжить изыскания, размышления, дискуссии» (Поляков, 1999). Тем самым автор подводил некий промежуточный итог дискуссии, длившейся много десятилетий, унаследованной XX в. от предыдущего столетия. Еще Н.В. Станкевич в статье «О причинах постепенного возвышения

Москвы до смерти Иоанна III» поставил вопрос о факторах, способствовавших выдвижению Москвы на роль центра объединения русских земель (Станкевич, 1834). Важнейшим из них, многократно повторенным в дальнейшем, стал тезис о выгодном географическом положении Москвы. В трактовке С.Б. Веселовского, к научному наследию которого обращаются современные историки, возвышению Москвы и превращению в столичный город способствовали и ландшафт, и древнейшие пути сообщения, и окружение Москвы множеством крупных боярских владений (Веселовский, 2008).

Упоминая самое распространенное в историографии мнение о причинах возвышения Москвы, но стремясь показать палитру суждений по данному вопросу кратко, обратимся к работам Л.Н. Гумилева, связавшего процесс этногенеза с появлением особого генетического признака – пассионаности, образующей внутри популяции определенное количество людей – пассионариев, тяготеющих к радикальным изменениям вследствие обладания особой, повышенной энергией. По мнению данного автора, в середине XIV в. Москва стала точкой приложения сил организованной пассионарной элиты Великороссии, что позволило Московскому княжеству выдержать литовский натиск и превратиться к концу этого столетия в центр объединения русских земель (Гумилев, 2002).

Среди всех мнений нельзя не обратить внимание на направление, прошедшее испытания XIX–XXI вв., связавшее политическое возвышение Москвы с ролью фактора церковногосударственных отношений. В этой связи следует отметить работы историков церкви – митрополита Платона (Левшина), архиепископа Филарета (Гумилевского), митрополита Макария (Булгакова), А.В. Карташева, известного дореволюционного исследователя А.Е. Преснякова, известного исследователя советской эпохи Л.В. Черепнина и многих других.

Современные историки доказывают, что московские князья и митрополиты всея Руси создали союз, без которого ни одна из сторон не смогла бы достичь своих целей. Митрополиты обладали политическим весом в Орде, которого не доставало московским князьям, стремившимся к великокняжеской власти. Митрополиты в условиях давления иных религиозных конфессий и вмешательства светских властей в церковную юрисдикцию не могли обойтись без поддержки великого князя и были заинтересованы в том, чтобы политика великокняжеской власти не испытывала резкой смены курса, неизбежного при передаче ярлыка то одному, то другому враждующим между собой княжествам. Плодами союза Московского дома и церкви при митрополитах Петре, Феогносте, Алексии стали получение Москвой половины великого княжения Владимирского в 1328 г., всего великого княжения к 1334 г., удержание его за Московским домом до 1359 г., возвращение великого княжения Москве в 1362 г., закрепление высшей политической власти на Руси за потомками Ивана Даниловича Калиты к 1375 г. При митрополитах Киприане и Фотии церковно-ордынские связи позволили использовать Орду как противовес католическому наступлению, внешней военной агрессии Литвы и Польши. В этих условиях внешнеполитические позиции Москвы укреплялись, формировались традиции передачи власти в династическом порядке по прямой нисходящей линии (Медведев, 2006).

Борьба за великое княжение стала противостоянием двух возможных центров объединения Русского государства – Москвы и Твери и их лидеров. Характеризуя этот политический спор, невозможно обойти стороной тверское восстание 1327 г. против татар, пришедших в Тверь с послем Шевкалом (Чолханом) – двоюродным братом, по другой версии – шурином ордынского хана Узбека. Москва, как известно, участвовала в карательной экспедиции, подавившей очаг сопротивления ордынцам.

Анализируя Новгородскую первую летопись, Тверской летописный сборник и московскую Симеоновскую летопись, историки стремятся расставить верные акценты в характеристике тогдашних лидеров Москвы и Твери – князей Ивана Даниловича (Калиты) и Александра Михайловича. Для современников власть хана – легитимна и богоданна, на Руси ханов титуловали царями. В то же время Чолхан («Повесть о Шевкале») – орудие дьявола, разоритель христианства, восстание против него – проявление стойкости в защите своей веры. Симпатии современников склонялись на сторону тверского, а не московского князя. Историки, анализируя борьбу Твери и Москвы, приходят к иному выводу. Тверь, всеми силами добивавшаяся великокняжеского ярлыка, затрачивала огромные средства, шедшие в Орду, истощала свое же население. Для Москвы открыто противостоять политике Орды против Твери в тот период означало подвергнуть разорению собственное княжество. Иван Данилович, будучи старшим из всех русских князей, участвовавших в походе на Тверь, в случае отказа рисковал более всех (Борисов, 1999). <...>

Временем создания независимого и объединенного Московского государства стало XV столетие. Важным результатом геополитического характера явилось расширение территорий страны до 4,2 млн км² при населении около 7 млн чел. (Рогожин, 2008). <...> В правление Ивана III существенно расширились права великого князя в распоряжении землями московского великокняжеского дома. Земельный комплекс состоял из трех основных элементов: родовой отчины московских князей; земель, полученных московскими князьями из разных источников путем «примыслов» (т.е. неблагоприятных способов приобретения земельной собственности вплоть до прямого захвата или конфискации) и покупки; территории Владимирской великокняжеской области (Владимир, Переяславль, Кострома, Юрьев-Польский, Ярополч). Иван III в своем требовании к братьям запрещал им претендовать не только на великое княжение, но и на земли «примыслов» великого князя и его потомков. Великий князь становился распорядителем и душеприказчиком своих младших братьев, ограничивая их права в распоряжении своими уделами (Синелобов, 2003).

XV в. связан и со значительными изменениями в русско-византийских отношениях. В 1439 г. во Флоренции между Византией и католическим Римом было подписано соглашение об объединении церквей – Флорентийская уния, по которой православная церковь принимала католические догматы, но сохраняла обряды и греческий язык богослужения. Фактического объединения не состоялось. На Руси уния была воспринята как предательство Византией православия. Собор епископов в Москве в 1448 г. провозгласил Русскую православную церковь автокефальной. <...>

В 1472 г. племянница последнего византийского императора Константина XI Палеолога – Софья стала женой великого князя Ивана III. Официальная идеология Руси обратила «византийское наследие» во благо усиливавшейся великокняжеской власти. Характерное для Византии понимание императорской власти как сакральной повлияло на трансформацию официального великокняжеского титула. Титул Ивана III от всех предшествовавших ему правителей Руси отличали две формулы: «Божией милостью государь всея Руси великий князь Иоанн». Одновременно с этим все более ослабевала зависимость Руси от Орды. Хотя официально она прекратилась в 1480 г. после великого стояния на Угре, уже в середине XV в. мы все чаще стали на неофициальном уровне титуловать своих великих князей царями. Важнейший стереотип ордынского периода о преимуществе ханской (царской) власти над великокняжеской был сломлен. Изменилась и государственная символика. На печати Ивана III 1497 г. на лицевой стороне изображен знак московских князей – всадник, поражающий копьем дракона (змея); на оборотной стороне – двуглавый орел, каждая голова которого увенчана короной. Впервые оборотную сторону печати занял не символ, связанный лично с князем, например его святой покровитель, а символ государства, которым управляет владелец печати. В последнее десятилетие XV в. изображение венценосного двуглавого орла появилось на парадном портале Грановитой палаты. <...>

В официальной практике титулования дело обстояло несколько иначе. Титул «государь» от Ивана III перешел к его потомкам. Нередко титулы «государь» и «царь», характерные для России, сопоставляют с титулом «король», распространенным в Европе, приравнивая их к королевскому достоинству. Верно ли это? «Государь» – на Руси синоним для слов «господин», «хозяин», «государь всея Руси», таким образом, он – господин и хозяин всех русских земель, рассматривающий эти земли как свою вотчину. Однако же определение «государь» судебники Ивана III и Ивана IV употребляли и применительно к другим персонам. «Государь» – хозяин холопов. Функции высшей судебной инстанции, верховного управления, главы финансовой системы страны, верховного собственника на земли русского государства оставались связанными не с этим нововведением, а с исконным титулом русских правителей – «великий князь» (Ковин, 2006). Концепция «царства», разработанная идеологами, нуждалась в реализации. Это произошло только в 1547 г., когда внук Ивана III – Иван IV венчался на царство. <...>

Как известно, проблему централизации государства и усиления власти правителя один из символов русской монархии – Иван IV попытался решить двумя разными способами, в первом случае – с опорой на реформы (период Избранной Рады), во втором – с опорой на террор (опричнина). Казалось бы, второй, самый быстрый способ в условиях сильной монаршей власти должен был дать искомый результат. История рассудила иначе. Ту «правду», которую исповедовал Иван Грозный, оказалось невозможно утвердить «грозою». Отмененная самим царем опричнина породила Смуту, постигшую страну на рубеже XVI–XVII вв. Самодержавное царство – важнейшее достижение последних Рюриковичей пошатнулось. Выборные государи периода Смуты не могли претендовать на ту полноту власти, которой обладает законная династия. Первой важнейшей

задачей преемников Рюриковичей стала не столько реставрация самодержавия, сколько утверждение династии.

Московское государство в эпоху Рюриковичей прошло путь от удельного княжения к царству. Власть правителей этого государства существенно окрепла, признание на международной арене возросло. <...>

В силу этого можно выделить три крупных этапа эволюции представлений о власти и путях ее развития.

Первый этап характеризовался борьбой московских князей за великокняжеский ярлык. Силы Москвы и ее основного противника Твери были практически равны, кроме того, исход спора во многом зависел не только от самих претендентов на великокняжескую власть, но и от правителя, стоявшего в иерархии над князьями, – золотоордынского хана. Его власть современники считали легитимной и богоданной, однако не распространяли данные характеристики властного статуса на узурпаторов власти законных правителей Орды – династии Чингизидов. Статус хана не оправдывал и вседозволенность представителей его администрации. Разорители баскаки трактовались как орудие дьявола, и борьба с ними рассматривалась как защита своей веры.

Второй этап – время стабильных и длительных правлений на Руси, ослабления Орды и обретения Русью самостоятельности. Стереотип о преимуществе ханской власти над великокняжеской в представлении современников был сломлен до того, как Русь освободилась от владычества Орды. К концу данного периода власть московских правителей все более осознавалась современниками как власть полновластных хозяев в своем государстве.

Третий этап – период вступления русской монархической власти в новую фазу своего развития – время царства, период усиления связей нашего государства с Европой. Важнейшим идеологическим концептом стала идея «Москва – Третий Рим». Россия все активнее позиционировала себя как перемещающийся центр истинного христианства, продолжающий свое существование до самого конца истории. Идеал, к которому стремились мыслители, – справедливое общество и справедливый порядок в государстве. Как достигнуть этого идеала? – ответов было дано несколько: издание справедливых законов, опирающихся на милость; управление государством с опорой царя на мудрых советников; усиление роли государя. Многие из этих концептов в дальнейшем стали реальностью, воплотившись и в становлении самодержавия, и в развитии сословного представительства.

Источник: Талина Г.В. Московская Русь от удельного княжества к царству: эволюция государственности сквозь призму представлений современников // МГУ. – Знание. Понимание. Умение. 2015. № 2. Исторические записки. С. 142–151.

А. Горский Об «объединительных процессах» XIV–XV вв.

Эпоха XIV–XV столетий в отечественной истории традиционно оценивается как период складывания единого государства, как время объединения русских земель вокруг Москвы. К концу XV столетия древнерусские и восточнославянские территории были поделены между двумя крупными государствами – Московским и Литовским. <...>

В исторической литературе это расширение владений московских и литовских князей за счет соседних с первоначальными территориями их княжеств русских земель оценивается по-разному. Можно, немного упрощая, выделить три подхода:

1) Московские князья объединяют Русь, противостоя ордынскому «игу»; Литва же, воспользовавшись ослаблением русских земель в результате монгольского нашествия и ордынского «ига», осуществляет экспансию на них и захватывает те земли, что оказались послабее.

2) Деспотическая Москва, опираясь на Орду, осуществляет экспансию на русские земли; некоторые из них, стремясь освободиться от ордынского «ига», переходят под власть литовских князей, несоизмеримо более мягкую, чем московская.

3) Своего рода компромиссный подход: в Восточной Европе было два центра объединения русских земель – Москва и Вильно.

При этом сторонники всех трех подходов исходили из того, что на Восточно-Европейской равнине в XIV–XV вв. шли закономерные объединительные процессы. <...>

Накануне Батыева нашествия на Руси существовало 12 «земель», как их тогда называли, – Киевская, Черниговская, Волынская, Галицкая, Смоленская, Суздальская, Новгородская, Полоцкая, Переяславская, Рязанская, Муромская, Пинская. Большинство из них были далеко не маленькими государственными образованиями – с хорошим западноевропейское королевство. В конце же XV в. на их месте видим два государства, именовавшихся «великими княжениями», – Московское и Литовское плюс, в качестве рудиментов старой системы, земли Рязанская и Псковская, но обе под контролем Москвы. Причем такая двухполюсная политическая структура на восточно-славянской территории определилась еще к концу XIV столетия – уже тогда Литовское и Московское государства превосходили по своему могуществу остальные политические образования, хотя в то время еще существовали Тверское, Смоленское, Ярославское княжества, фактически самостоятельная Новгородская земля. То есть за два с небольшим столетия, с середины XIII по конец XV в., в Восточной Европе произошел грандиозный территориальный передел. <...>

Земли XII – первой половины XIII столетия являлись *стабильными* политическими образованиями. Междоусобная борьба шла за «общерусские» столы (Киев, Новгород, с рубежа XII–XIII вв. – Галич) и внутри земель – за перераспределение волостей между членами одной княжеской семьи. На «чужие» земли, принадлежащие иной ветви, князья не посягали (за единичными исключениями), разве что могли спорить за пограничные территории, не имевшие стольных городов. Ситуация изменилась именно в ордынскую эпоху: тогда стали осуществляться присоединения «чужих» территорий. Их называли «примыслами».

Традиционно считается, что расширяли свою территорию Московское и Литовское княжества, а остальные политические образования были жертвами их экспансий (как бы к этим экспансиям не относиться). Однако на самом деле «примыслы» осуществляли и многие другие князья. <...>

Над исследователями довлел конечный результат – победили-то в переделе территорий московские и литовские князья, значит, и важно изучать расширение именно их владений; а временное увеличение владений других князей не представляет интереса. Но современники событий ведь не знали, что через десятилетия или века на карте Руси останутся только Московское и Литовское государства... И внимание только к росту владений московских и литовских князей искажает общую картину. Общая же картина такова: за московскими князьями числится вдвое больше фактов приобретения территорий, чем за иными русскими князьями, но «примыслы», осуществленные последними, также были многочисленны. Поэтому, прежде чем рассуждать о московской и литовской «экспансиях», надо признать – передел владений в ордынскую эпоху являлся не особенностью московской и литовской политики, а процессом всеобщим. <...>

Лидерство московских, ровно как и литовских князей по части «примыслов» определилось только к середине XIV столетия. Но даже после этого времени приобретение «чужих» владений не стало исключительной чертой политики только Москвы и Литвы. Так, рязанские князья делали приобретения вплоть до 1470-х гг.! С другой стороны, московские и литовские князья не всегда только расширяли свои владения, они знали и территориальные потери. <...>

Примечательно, что практически всегда, когда происходили «примыслы» русскими князьями русских же территорий, для этого наличествовали те или иные «правовые» с точки зрения той эпохи основания. Они могли быть весьма зыбкими, но они были. Это могло быть право родства с прежним князем, право великого князя, договоренность князей, когда владетель княжества добровольно переходил в статус служебного князя по отношению к князю великому. Наконец, несомненно правовым основанием считался ханский ярлык – воля верховного правителя.

А как же случаи прямого захвата? Такие действительно были. Но захватывались чисто силовым путем территории, не принадлежавшие русским князьям! Это могли быть владения Орды: так, в 1370-е гг. московский князь Дмитрий Иванович и рязанский Олег Иванович захватили «места татарские» – владения Орды в земле мордвы; Дмитрий тогда же овладел Тулой, которая была поселением на ордынской территории. Это могли быть бывшие русские территории, захваченные Литвой. Показателен пример Ржева. Некогда она была центром русского княжества (в составе Смоленской земли), затем, в конце 1350-х гг. была присоединена к литовским владениям, и после этого московские князья стали вести вооруженную борьбу за ржевские территории и несколько раз овладевали Ржевой.

Таким образом, московская экспансия, традиционно признаваемая «жесточкой», силовой (причем не независимо от того, как ее оценивает тот или другой автор – положительно или отрицательно), оказывается, всегда опиралась на правовые основания!.. Лишь после освобождения от ордынской зависимости московский великий князь, Иван III, провел присоединение двух крупных политических образований чисто силовым путем. Это были Новгородская земля (в 1478 г.) и Тверское княжество (в 1485 г.). До этого сила если и применялась, то лишь как подкрепление в конкретных обстоятельствах решения, носившего

«правовой» характер: так было, например, в Ростове в 1328 г. и в Нижнем Новгороде в 1392-м г. – в обоих случаях посылались военные отряды, приводившие недовольных к покорности, но основание присоединения было самое что ни на есть легитимное (по меркам тех времен) – ханский ярлык. <...>

Была ли экспансия Литвы действительно относительно «мягкой»? Спасала ли она русские земли от ордынского «ига»?

Нет, оказывается, литовская власть не несла освобождения от ордынской дани. Сохранился ярлык хана Тохтамыша великому князю Литовскому (и одновременно польскому королю) Ягайло. В нем оговаривается продолжение выплаты «выхода» с русских земель, входивших в состав Великого княжества Литовского. А позднее, уже в конце XV – начале XVI в., крымские ханы, считавшие себя наследниками Орды, продолжали выдавать великим князьям Литовским ярлыки на русские земли, а те по-прежнему платили с них дань – в то время, когда Великое княжество Московское этого уже не делало!

Если посмотреть на способы литовских «примыслов», то никак не получится определить экспансию Литвы как мягкую. Присоединение русских территорий к Великому княжеству Литовскому часто делалось путем прямого силового захвата. Силой были присоединены южная часть Черниговской земли (в 1360-е гг.), Киев (в начале 1360-х гг.), Смоленская земля (в 1395 г., а затем, после того как местные князья ненадолго вернули себе власть, в 1404 г.), Козельск (в начале XV в.). <...>

Итак, процессы, шедшие на русских землях в XIV–XV вв., не могут быть определены только как «объединительные». Более того, вначале ни о каком стремлении к объединению речь не шла. Политические силы стремились, пользуясь ситуацией, расширить пределы своей власти. Передел территорий был явлением всеобщим; расширение владений именно и только московских и литовских князей оказалось в центре внимания историков только потому, что с определенного времени именно они стали больше других преуспевать в этом деле, владения же других правителей сами в конце концов становились объектом «примысла». И только после закрепления за московскими князьями статуса владимирских великих князей, что было равнозначно «великим князьям всея Руси», то есть с конца XIV столетия, можно говорить об осознанном стремлении с их стороны к объединению всех русских земель под своей властью.

Источник: Горский А. Средневековая Русь. О чем говорят источники / А. Горский. М. : Ломоносовъ, 2016. С. 170–180.

О роли монголов в российской истории

Проблема роли монголов в русской истории обсуждалась многими историками в течение последних двух столетий, однако согласие не было достигнуто. Из историков старшего поколения большое значение монгольскому воздействию на Русь придавали Н.М. Карамзин, Н.И. Костомаров и Ф.И. Леонтович. Карамзин являлся автором фразы: «Москва обязана своим величием ханам»; он также отмечал, пресечение политических свобод и ужесточение нравов, которые считал результатом монгольского гнета. Костомаров подчеркивал роль

ханских ярлыков в укреплении власти московского великого князя внутри своего государства. Леонтович провел специальное исследование ойратских (калмыцких) сводов законов, чтобы продемонстрировать влияние монгольского права на русское.

Напротив, С.М. Соловьев отрицал важность монгольского влияния на внутреннее развитие Руси, кроме его разрушительных аспектов – набегов и войн. Хотя и упомянув кратко о зависимости русских князей от ханских ярлыков и сбора налогов, Соловьев высказал мнение, что «у нас нет причины признавать сколько-нибудь значительное влияние (монголов) на (русскую) внутреннюю администрацию, поскольку мы не видим никаких его следов».

В.О. Ключевский сделал общие замечания о важности политики ханов в объединении Руси. Среди историков русского права и государства идеям Соловьева следовал М.А. Дьяконов, хотя он выражал свои взгляды более осторожно. М.Ф. Владимирский-Буданов допускал лишь незначительное влияние монгольского права на русское, с другой стороны, В.И. Сергеевич следовал аргументации Костомарова, как и, в определенной степени, П.Н. Миллюков.

В современной исторической науке есть две точки зрения на монгольское иго. Традиционная рассматривает его как бедствие для русских земель. Другая – трактует нашествие Батыя как рядовой набег кочевников.

Согласно традиционной точке зрения, иго – достаточно гибкая система властвования, которая изменялась в зависимости от политической ситуации (сначала – это кровавое завоевание и постоянные военные набеги, затем – экономическое угнетение). <...>

Выдавая русским князьям ярлыки (грамоты) на великое княжение Владимирское, ордынцы использовали их соперничество за великокняжеский стол и разжигали вражду между ними. Князья в этой борьбе нередко прибегали к помощи Орды. На Руси была введена система заложничества. Почти каждый год в Орде находился кто-либо из русских князей или родственников. <...>

Н.М. Карамзин, осуждавший насилие Орды над Русью, в то же время ошибочно полагал, что ханы все-таки помогали ей: мешали усилению удельной раздробленности, привели русские земли к единой державе. Подобные суждения, по мнению А.Н. Сахарова, нередкие и раньше, можно услышать подчас и в наши времена. Ошибочность подобных взглядов очевидна. Ханы не только не способствовали единению русских людей, наоборот, разжигали рознь, раздоры. Старый прием – «разделяй и властвуй» – исстари использовался правителями везде и всюду, и ордынские правители не были, конечно, исключением. <...>

В целом, последствия монголо-татарского нашествия имели проявления во всех сферах жизни общества – социально-экономической, политической и культурной:

1. Особый ущерб от монголо-татарского нашествия понесли города, которые в это время в Европе богатели и освобождались от власти феодалов. В русских городах на целый век прекратилось каменное строительство, сократилась численность населения.

2. Исчез ряд ремесленных специальностей, особенно в ювелирном деле: производство перегородчатой эмали, стеклянных бус, зерни, скани.

3. Уничтожен оплот городской демократии – вече.

4. Нарушены торговые связи с Западной Европой, русская торговля повернулась лицом на восток.

5. Замедлилось развитие сельского хозяйства. Неуверенность в завтрашнем дне и возросший спрос на меха способствовали повышению роли охоты в ущерб земледелию.

6. Произошла консервация холопства, исчезавшего в Европе. Рабы – холопы оставались главной силой в собственных хозяйствах князей и бояр вплоть до начала XVI в.

7. Застойным было состояние земледелия и форм собственности. В Западной Европе все большую роль играет частная собственность. Ее защищает законодательство и гарантирует власть. На Руси сохраняется и делается традиционной государственная власть – собственность, ограничивающая сферу развития частной собственности (И.Н. Ионов).

8. В период ига на Руси в сложившихся феодальных отношениях развились традиции восточного деспотизма. Вассально-дружинные отношения были заменены подданническими. Раздавая князьям ярлыки на княжение, золотоордынские ханы превращали их не в вассалов, а в подданных «служебников». Князья, в свою очередь, стремились распространить подобный тип отношений на местную знать, дворян, дружинников. Успеху этой политики способствовало то, что в ходе нашествия погибло большинство Рюриковичей, старших дружинников – носителей традиций киевского вассалитета (Г.Н. Сердюков).

9. В Орде русские князья усваивали новые, не известные на Руси формы политического общения («бить челом», т.е. лбом). Понятие абсолютной, деспотической власти, с которой русские были знакомы до сих пор лишь теоретически, на примере Византии, вошло в политическую культуру Руси на примере власти ордынского хана.

10. Под влиянием специфических правовых норм и способов наказания у русских размывалось традиционное, родоплеменное представление о карающей власти общества («кровной мести») и ограниченности княжеского права наказывать людей (предпочтения «виры», штрафа). Какающей силой стало не общество, а государство в лице налога. Именно в это время Русь узнали «китайские казни»: кнут («торговую казнь»), отрезание частей лица (носа, ушей), пытки на дознании и следствии. Это было совершенно новое отношение к человеку по сравнению с X в., временем Владимира Святославича.

11. В условиях ига исчезло представление о необходимости баланса прав и обязанностей. Обязанности по отношению к монголо-татарам исполнялись независимо от того, давало ли это какие-нибудь права. Это коренным образом расходилось с сословной моралью Запада, где обязанности были следствием определенных прав, предоставленных человеку. В России ценность власти стала выше, чем ценность права. Власть подчиняла себе понятия права, собственности, чести, достоинства.

12. В это же время происходит ограничение прав женщин, характерное для восточного патриархального общества. Если на Западе процветал средневековый культ женщины, рыцарский обычай поклоняться Прекрасной Даме, то на

Руси девушек запирали в высокие терема, оберегали от общения с мужчинами; замужние женщины должны были определенным образом одеваться (обязательно носить платок), были ограничены в имущественных правах, в быту.

13. Промежуточное положение Древней Руси между Западом и Востоком постепенно сменяется ориентацией на Восток. При посредничестве монголо-татар русские усваивают ценности политической культуры Китая и арабского мира. Если правящие классы Запада в X–XIII вв. в результате крестовых походов познакомились с культурой Востока как победители, то Русь, имея печальный опыт поражения, испытывала сильное влияние Востока в условиях кризиса традиционных ценностей.

14. Ордынское иго оказало мощное воздействие на культуру русского народа, способствовало смешению части монголов и населения Северо-Восточной Руси, стимулировало языковое заимствование. Но, признавая это влияние, важно иметь в виду, что оно не стало определяющим и доминирующим. Великорусский этнос, его язык и культура в целом сохранили свои качественные характеристики.

15. У русских в условиях ордынского ига и неприязненного отношения католических стран Запада развивалась национальная православная традиция. Церковь оставалась единственным общенациональным общественным институтом. Поэтому единство нации основывалось на осознании принадлежности к единой вере, идее богоизбранности русского народа.

16. Зависимость от монголо-татар, широкие торговые и политические связи с Золотой Ордой и другими восточными дворами приводили к бракам русских князей с татарскими «царевнами», стремлению подражать обычаям ханского двора. Все это порождало заимствование восточных обычаев, распространявшихся от верхов общества до низов.

17. Иго законсервировало этап феодальной раздробленности на два столетия, и переход к централизации государства происходил со значительным опозданием по сравнению с западноевропейскими странами. Борьба за обретение государственной независимости, воссоздание российской государственности, укрепление национального самосознания и общественная консолидация развивалась на основе внеполитической конфронтации с Ордой.

Таким образом, из-за разницы в темпе и направлении общественного развития в жизни Руси и Западной Европы, имевших в X–XII вв. сходные формы, к XIV–XV вв. возникли качественные различия.

Выбор Востока в качестве объекта взаимодействия для Руси оказался довольно устойчивым. Он проявился не только в приспособлении к восточным формам государства, общества, культуры в XIII–XV вв., но и в направлении экспансии централизованного Русского государства в XVI–XVII вв. Даже XVIII в., когда главным стало взаимодействие России Европы, европейцы отмечали склонность России давать восточные «ответы» на «вопросы» Запада, что сказалось в усилении самодержавия и крепостничества (И.Н. Ионов).

Источник: Деревянко А.П., Шабельникова Н.А., Усов А.В. История России: с древнейших времен до наших дней. М. : Проспект, 2015.

Судебник 1497 и 1550 гг.

В период централизации русского государства продолжает действовать (особенно в гражданских отношениях) Русская Правда, а также уставные грамоты (например, Двинская 1397 г., Белозерская 1488 г. и т.д.), грамоты, определяющие порядок местного самоуправления, действует и обычное право. Но самым значительным правовым документом этого времени был Судебник 1497 г. Он впервые вводил единообразие в системы суда и администрации в рамках всего государства и закрепил новые общественные порядки. При разработке этого кодекса феодального права использованы были местные законы, указы княжеств, но большая часть статей разработана заново. Судебник вводил общие для всей страны правовые нормы и, ограничивая власть кормленщиков, устанавливал, как должен происходить суд; с ним связано начало юридического оформления крепостного права (ст. 57). Таким образом, Судебник 1497 г. содействовал объединению страны и дальнейшему развитию феодальных отношений.

Следующим крупным законодательным документом стал Судебник 1550 г., который установил принцип «закон обратной силы не имеет» (ст. 97), а также порядок принятия законов (ст. 98–99), закрепил суды Судебника 1497 г. и установил новые, в которых к этому времени возникла необходимость.

Судебники 1497 и 1550 гг. продолжают дальнейшее регулирование института вещного права. Так, уже можно говорить о собственности государственной (царской), церковной, вотчинной и поместной земельной собственности, становится возможным между феодалами предъявление исков по поводу собственности на землю.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 477–478.

Судебник 1497 г.

В 1497 г. был составлен Судебник – первый законодательный кодекс Русского централизованного государства. Работа над ним началась в 1497 г., а обнародован он был, по мнению историка Л. Черепнина, в феврале 1498 г. при коронации Дмитрия, внука Ивана III. Единственный список Судебника 1497 г., написанный около 1504 г., кинноварными инициалами разделен на 94 статьи. М. Владимирский-Буданов разделил Судебник по смыслу на 68 статей. Источниками Судебника были Губная запись, указ наместникам о суде (до 1485 г.), правовые московские сборники начала 1490-х гг., «Псковская судная грамота», «Русская Правда», «Митрополичье правосудие» и др.

Судебник не только являлся обобщением правовых норм, существовавших до этого в отдельных феодальных центрах, но и представлял собой новый этап в развитии общерусского феодального права. Основная часть статей Судебника касалась упорядочения судопроизводства и судоустройства Русского государства. В нем регламентировался порядок деятельности центральных судебных органов, находившихся в руках боярства. Судебные функции наместников ограничивались благодаря введению обязательного участия в наместни-

чьем суде представителей верхов посадского населения и черносозного крестьянства.

Покушение на жизнь и собственность феодалов отнесено к важнейшим уголовным преступлениям, которые карались смертной казнью и другими тяжелыми наказаниями (ст. 8–14), ст. 61062 узаконили наступление феодалов на общинные земли. Специальной статьей 57 сужалось право крестьянского «выхода». Отныне крестьянин мог покинуть своего господина только раз в году (в течение недели до и после Юрьева дня осеннего, то есть 26 октября), уплатив ему «пожилое» (плату за пользование двором).

Судебник 1497 г. отразил также изменения в экономической и социальной жизни страны: увеличение роли городов и городского населения, появление поместной формы условного землевладения (ст. 46, 47, 55, 63 и т.д.). Кодификация норм феодального права, в свою очередь, содействовала дальнейшей централизации государственного управления и способствовала борьбе со своеволием феодальной аристократии.

Источник: Всемирная история. Средневековье: Европа и страны Востока. Минск : Харвест, 2007. С. 1243.

ЗАНЯТИЕ 4

ИСТОРИЧЕСКАЯ РАЗВИЛКА: СОСЛОВНО-ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ МОНАРХИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ТИПА ИЛИ ВОСТОЧНАЯ ДЕСПОТИЯ

Вопросы для обсуждения

1. Правовая система государственного управления – Судебники 1550, 1589 гг.

2. Система кормлений, ее сущность и роль. Земская реформа 1556 г.

3. Земский Собор как «Совет всея земли»:

– В.О. Ключевский: «Земские соборы – это особый тип народного представительства, отличный от западных представительных собраний»;

– С.В. Платонов: «Земский собор – это совет всей земли, состоящий из трех необходимых частей:

1) освященного собора русской церкви с митрополитом, позднее с патриархом во главе;

2) боярской думы;

3) земских людей, представляющих собой различные группы населения и различные местности государства;

– С.О. Шмидт: «Соборы XVI в. – это не представительные учреждения в обычном понимании, а скорее бюрократические. Соборы времени Ивана Грозного – органы территориальной централизации, признак объединения земель под властью одного государя. Соборы были нужны «укрепляющемуся самодержавию как орудие сопротивления сохраняющейся еще феодальной раздробленности»;

– Р.Г. Скрынников считает, что Русское государство XVI в. было самодержавной монархией с аристократической боярской думой, а с этого времени пошло по пути превращения в сословно-представительную монархию».

Кто прав?

Документы и материалы для самостоятельной работы

В.О. Ключевский о системе кормлений в Московском государстве (из лекции XXXIX)

<...> **Нормировка кормлений.** Можно различить три главных момента в ходе этого переустройства областного управления. Первый момент обозначился тем, что центральное правительство стало точнее определять законодательным путем, установившиеся в силу обычая или практики права и ответственность областных управлений и, регулируя порядок кормления, стесняло произвол кормленщиков. Таковую регламентацию областного управления встречаем как в общих узаконениях обоих Судебников, так и в местных уставных грамотах, какие жаловала центральная власть целым областям или отдельным городским и сельским обществам. Самое появление таких узаконений и грамот, регулировавших деятельность местных управителей, показывало, что центральная власть начинала заботиться об ограждении интересов местных обывателей от

своих собственных агентов, т.е. начинала сознавать свое назначение охранять благо общества. Кормленщик, наместник или волостель, получал при назначении на кормление *наказный, или доходный, список*, своего рода таксу, подробно определявшую его доходы, кормы и пошлины. Притом натуральные кормы переложены были на деньги: так, по белозерской уставной грамоте 1488 г., наместник за рождественский корм получал с сохи вместо 10 печеных хлебов или ковриг 10 денег (около 5 р.), вместо воза сена – 2 алтына (около 6 р.) и т.д. Затем запрещено было кормленщикам самим собирать свои кормы с населения: это поручено было выборным от обществ, сотским – в городах и подгородных станах, старостам – в прочих сельских волостях. С течением времени становились определеннее и самые сроки кормлений. В XVI в. московское правительство, по-видимому, стремилось сокращать их: в эпоху второго Судебника общим правилом был, кажется, годовой срок, хотя бывали случаи кормлений двухлетних и трехлетних. <...>

Доклад и судные мужи. Ко второму моменту в преобразовании местного управления можно отнести меры, в которых сказывалась попытка придать кормленщикам характер местных правителей в государственном смысле слова и в этом направлении изменить их судебно-административную деятельность. Эти меры стесняли не только произвол, но и самый объем власти кормленщика, изъемя наиболее важные дела из их компетенции. Средством этого ограничения служил двойной надзор за их действиями, шедший сверху и снизу. Надзор сверху выражался в *докладе*. <...> В продолжение XV и XVI вв. все большее количество дел, прежде вершившихся на месте, в области, идет от областных кормленщиков на доклад в центральные учреждения. Так доклад ограничивал власть областных управителей. <...>

Сохранившиеся акты удельного времени изображают деятельность лишь органов княжеской власти, какими были в местном управлении наместники и волостели. Но едва заметно мелькает в тогдашних грамотах другой ряд властей, в которых выражалась самодеятельность местных обществ. Города и пригородные станы издавна выбирали своих сотских, сельские волости – своих старост. <...> С объединением Московской Руси этих земских выборных стали привлекать и к делам государственного хозяйства: на сотских, старост и выборных окладчиков, как мы видели, возлагали раскладку казенных податей и повинностей, как и сбор кормов, шедших областным управителям. <...>

Первый Судебник и уставные грамоты его времени предписывают, чтобы на суде у областных кормленщиков присутствовали сотские, старосты и *добрые или лутчие люди*. Судебник прибавляет еще дворского, выборного управителя, заведовавшего в некоторых городах тюрьмами и другими казенными зданиями, а также утверждавшего некоторые гражданские сделки, например переход недвижимых имуществ из одних рук в другие. Призывая этих земских «судных мужей» на суд областных кормленщиков, закон восстанавливал или обобщал давний народный обычай, требовавший при совершении юридического акта присутствия свидетелей для удостоверения его подлинности или действительности. <...>

Теперь и компетенция присяжных судных мужей расширилась: они стали принимать более деятельное участие в отправлении правосудия. <...> Они должны были наблюдать за правильностью судопроизводства, охраняя правовой порядок, местный юридический обычай от произвола или неопытности кормленщиков, не знавших или не хотевших знать местной правды, – словом, быть носителями мирской совести. <...>

Так земские выборные, став постоянными присяжными заседателями на суде наместников и волостелей, являются посредниками между кормленщиками и своими земскими мирами. Наконец, оба контроля, сверху и снизу, которым подвергались действия кормленщиков, соединялись в порядке принесения на них жалоб обывателями, установленном Судебниками и уставными грамотами. <...>

Губное управление. Итак, повторю, второй момент в переустройстве управления обозначился установлением двустороннего надзора за действиями областных кормленщиков. <...> Уже в первой половине XVI в. обозначился и третий момент изучаемого процесса, состоявший в поручении местным мирам самостоятельного ведения дела, которое неудовлетворительно вели кормленщики, именно дела охраны общественной безопасности. Этим и началась замена кормленщиков выборными земскими властями. До царя Ивана IV наместники и волостели ведали и уголовные дела, сначала без доклада, а потом переноса важнейшие из них на пересмотр, решение или утверждение в столицу. Наиболее тяжкие уголовные преступления – разбой, душегубство, татьба, поджог и т.п. – все такие *лихие дела*, как они тогда назывались, были для наместников и волостелей самыми доходными судебными статьями, доставляли им наиболее значительные пошлины: за такие преступления осужденный подлежал «продаже» – конфискации всего имущества в пользу кормленщика за вычетом вознаграждения истцу, тогда как другие правонарушения давали ему только «противень против исцова» или «вполы исцова», т.е. пеню, равную иску или его половине. Значит, личный интерес областного правителя побуждал его преследовать лихие дела и *карать* за них; но у него не было ни побуждений, ни даже средств *предупредить* их. Когда совершалось убийство, волостель, а чаще наместник, которому обыкновенно принадлежал суд по уголовным делам, требовал от общества, на земле которого совершено преступление, выдачи преступника; в противном случае общество платило ему виру в 4 р. (в конце XV и в начале XVI в. не менее 400 р. на наши деньги). Подвергались преследованию отдельные лихие дела, но не было учреждения, которое вело бы постоянную, организованную борьбу с лихими людьми, рецидивистами, профессиональными разбойниками и татями. Кормленщики, очевидно, не годились для такой борьбы. <...> Уголовно-полицейский округ, в котором преследование лихих людей предоставлялось самому обществу, назывался *губой*. Первоначально губное окружное деление совпадало с мелким административным. <...>

Его состав. Став всеуездным, губное управление образовало сложную сеть руководящих и подчиненных полицейских органов, раскинувшуюся по всему уезду. Во главе их стояли губные старосты, избиравшиеся на всесословном уездном съезде, но только из служилых людей, по одному или по два на

уезд. Они вели дела вместе с губными целовальниками, которых выбирали из своей среды одни тяглые люди, посадские и сельские, в прежних мелких губных округах, посадах, волостях, станах и селах. Старостам подчинены были сотские, пятидесятские и десятские, выбиравшиеся по сотням, полусотням и десяткам, полицейским участкам, на которые делились по числу дворов губные округа. <...>

Губное управление и кормленщики. При введении губного управления, по-видимому, еще не предполагалось ни отменять кормления, ни даже ограничивать права кормленщиков. Законодательство старалось точно разграничить оба ведомства, губное и кормовое, и безобидно определить их взаимные отношения. Судебник 1550 г. заботливо ограждает компетенцию кормленщиков от вмешательства губных старост, которым предоставляет ведать только дела о разбое, дела же о татьбе предписывает судить по губным грамотам, которые то отдают татинные дела вместе с разбойными в ведение губных старост, то предписывают последним судить эти дела совместно с кормленщиками, причем участие тех и других в таком суде строго разграничивается: кормленщики правили на осужденном свои «продажи», взыскания, а губные удовлетворяли истцов из его имущества и подвергали его уголовной каре, кнуту и т.д. Но в обществе поняли нововведение как меру, направленную прямо против кормленщиков. <...>

Земская реформа. Земская реформа была четвертым и последним моментом в переустройстве местного управления. Она состояла в попытке совсем отменить кормления, заменив наместников и волостелей выборными общественными властями, поручив самим земским мирам не только уголовную полицию, но и все местное земское управление вместе с гражданским судом.

Ее причины. Различные побуждения привели к этой перемене. Система кормлений сопряжена была с большими неудобствами как для ратной службы, т.е. для обороны страны, так и для местного управления. Мы уже знаем, что военно-служилый класс в Московском государстве имел двойственное значение, составлял главную боевую его силу и вместе служил органом управления. Кормовые места питали множество ратных людей. Но в XVI в. государство принуждено было чуть не ежегодно поднимать значительные силы на ту или другую свою окраину. Мобилизация крайне затруднялась тем, что множество ратных людей было разбросано по кормлениям, а порядок управления страдал от того, что его органы должны были покидать дела для похода. Так обе ветви управления мешали одна другой: военные люди становились неисправными управителями, а становясь управителями, переставали быть исправными военными людьми. К тому же новые потребности общественного порядка, усложняя задачи управления, требовали от управителей все большей внимательности к интересам государства и нуждам населения, к чему у кормленщиков не было ни привычки, ни охоты. Отсюда развились разнообразные злоупотребления управителей и страшное недовольство управляемых. Среди мер, какие придумывало московское правительство для обуздания слишком распускавшегося аппетита кормленщиков, особенно важен был своеобразный порядок должностной ответственности, выработавшийся из старинного права управляемых жаловаться

высшему правительству на незаконные действия подчиненных управителей. По окончании кормления обыватели, потерпевшие от произвола управителей, могли обычным гражданским порядком жаловаться на действия кормленщика, которые находили неправильными. Обвиняемый правитель в такой тяжбе являлся простым гражданским ответчиком, обязанным вознаградить своих бывших подвластных за причиненные им обиды, если истцы умели оправдать свои претензии; при этом кормленщик платил и судебные пени и протори. <...>

Введение земских учреждений. Царь на земском соборе 1550 г. «заповедал» своим боярам, приказным людям и кормленщикам помириться «со всеми хрестьяны» своего царства на срок, т.е. предложил служилым людям покончить свои административные тяжбы с земскими людьми не обычным исковым, боевым, а безгрешным *мировым* порядком. Заповедь царя исполнена была с такою точностью, что в следующем 1551 г. он мог уже сообщить отцам церковного, так называемого Стоглавого собора, что бояре, приказные люди и кормленщики «со всеми землями помирились во всяких делах». Эта мировая ликвидация административных тяжб и была подготовительной мерой к отмене кормлений. По обычному преобразовательному приему московского правительства сделаны были предварительные пробные опыты. <...>

Вскоре по завоевании Казани правительство с развязанными для внутренних дел руками и с необычайно приподнятым духом принялось за дальнейшую разработку вопроса о кормлениях. Мнение боярской думы, которой царь поручил это дело, склонилось в пользу отмены кормлений, так что царь в ноябре 1552 г. мог уже официально объявить о принятом правительством решении устроить местное управление без кормленщиков. Тогда и выработан был общий план земского самоуправления. Среди последовавших по случаю падения Казанского царства торжеств и щедрых наград героям подвига – служилым людям – не было забыто и неслужилое земство, которое понесло на себе финансовые тяготы похода. <...>

Земские общества одно за другим стали переходить к новому порядку управления. Убедившись по предварительным опытам реформы, что земство в ней нуждается, правительство решило сделать ее общей мерой и в 1555 г. издало закон, не дошедший до нас в подлинном виде, а только в изложении летописца. <...> Переход к самоуправлению предоставлялся земским мирам как *право* и потому не был для них обязателен, отдавался на волю каждого мира. Но кормление служилых управителей было *земской повинностью*, которую земские миры, желавшие заменить кормленщиков своими выборными, обязаны были выкупать, как потом выкупались дворянские земли, отведенные в надел крестьянам, вышедшим из крепостной зависимости. Все доходы кормленщиков, кормы и пошлины, перекладывались в постоянный государственный оборот, который земство платило прямо в казну. Эта перекладка получила название *откупа*, а жалованные грамоты на освобождение от кормленщиков назывались *откупными*. Земская повинность была тесно связана и вводилась одновременно с общей реорганизацией обязательной службы служилых людей: тогда установлены были нормальные размеры этой повинности и вознаграждения за нее – поместные и денежные оклады. Поместное землевладение, усиленно раз-

вивавшееся со времени отмены кормлений, становилось главным средством содержания служилого класса; новый источник дохода, создававшийся откупными платежами, служил мобилизационным подспорьем. Из нового государственного оброка служилые люди получали «праведные уроки» – постоянные денежные оклады «по отечеству и по дородству», т.е. по родовитости и по служебной годности. <...>

Характер и значение реформы. Теперь нам ясен характер земской реформы царя Ивана. Местное самоуправление обыкновенно противопоставляется централизации; но обе системы управления могут быть поставлены в такое отношение друг к другу, которое искажает существо той и другой. Местное самоуправление в настоящем смысле слова есть более или менее самостоятельное ведение местных дел представителями местных обществ с правом облагать население, распоряжаться общественным имуществом, местными доходами и т.п. Как нет настоящей централизации там, где местные органы центральной власти, ею назначаемые, действуют самостоятельно и безотчетно, так нет и настоящего самоуправления там, где выборные местные власти ведут не местные, а общегосударственные дела по указаниям и под надзором центрального правительства. В первом случае имеем дело с децентрализацией, каково было управление наместников и волостелей; во втором местное самоуправление является орудием централизации. Дело не столько в выборе или в назначении местных властей, сколько в свойстве самых функций, ими отправляемых, и в степени их зависимости от центральной власти. Рассматривая круг дел губных и излюбленных земских старост, сбор государственных податей, суд и полицию, видим, что это были все дела не местные, земские в собственном смысле, а общегосударственные, которые прежде ведались местными органами центрального правительства, наместниками и волостелями. Следовательно, сущность земского самоуправления XVI в. состояла не столько в праве обществ вестись свои местные земские дела, сколько в обязанности исполнять известные общегосударственные, *приказные* поручения, выбирать из своей среды ответственных исполнителей «к государеву делу». Это была новая земская повинность, особый род государственной службы, возложенной на тяглое население. Естественно, такая служба была соединена со строгим надзором и отчетностью местных органов перед центральным правительством. Главной пружиной земских учреждений и было начало мирской ответственности, круговой поруки, проведенной строго и последовательно, и потому основным побуждением к их введению надобно считать потребность в установлении *государственной ответственности* местных управителей, какой не подлежали кормленщики, несшие только ответственность *гражданскую* перед управляемыми местными обществами. Такое сочетание централизации и самоуправления было вынуждено политической необходимостью. Успешное объединение Великороссии ставило объединителей в большое затруднение. Собиравшуюся землю надо было не только защищать, но и устроить, а готовых средств и пригодных орудий устройства не доставало. Московские собиратели были застигнуты врасплох собственными успехами, не были подготовлены к последствиям своего дела, отставали от задач, какие оно им ставило. Тогда московское правительство и об-

ратилось к обычному приему своей устроительной политики – требовать недостающих материалов устройства от самого населения: требовался новый расход – оно вводило новый налог; потребовались новые ответственные и даровые органы местного управления – обязательная поставка их была возложена на местное общество. Для обеспечения ответственности этих общественных судебно-административных рекрутов их сделали выборными: выбирать тогда значило отвечать за выборных. Итак, земское самоуправление XVI в. было вызвано обнаружившеюся при новых государственных задачах и потребностях недостаточностью и непригодностью прежних местных правительственных учреждений. Для разрешения этих новых задач на помощь центральному правительству и было призвано земство с его круговой порукой.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993. С. 321–356.

Земские Соборы XVI в.

В сравнении с аналогичными представительными учреждениям на Западе – парламентом в Англии, генеральными штатами во Франции и Нидерландах, рейхстагом и ландтагом в Германии, риксдагом в Скандинавских странах, кортесах в Испании, сеймом в Чехии и Польше, земские Соборы в России играли менее значительную роль, возникли в более позднее время (они оформились в XVI в. и уже к концу XVIII в. потеряли свое значение). Период наибольшего расцвета сословно-представительной монархии в России приходится на первую половину XVII в., когда земские соборы собирались особенно часто. Право их созыва принадлежало правительству, а решения, принятые земскими соборами, не были обязательными для самодержавной власти. Поэтому о сословно-представительной монархии в России XVI–XVII вв. можно говорить лишь с формально-юридической точки зрения.

Земские соборы XVI в. (до конца XVI в. они созывались четыре раза: в 1550 г., 1566 г., 1584 г., 1598 г.) не были органами народного представительства, а являлись, в сущности, чем-то вроде расширенного центрального правительства. Данное «расширение» достигалось тем, что в состав Боярской Думы (своего рода государственного совета при московском князе – царе) в особо важных случаях вводился местно-сословный элемент, по своему происхождению и сути общественный, но с правительственным предназначением, так как в столицу приглашались не представители населения, а руководители местных служилых и промышленных сообществ.

Русский собор родился не из политической борьбы, как народное представительство на Западе, а из простой административно-управленческой необходимости. Земские соборы возникли по существу в одно время с местными реформами царя Ивана IV (Грозного). Они являлись совместными совещаниями Боярской Думы (т.е. центрального правительства) с представителями столичных служилых классов, действовавших на местах имени правительства, но под свою личную ответственность. Такие совещания проводились для выработки общего решения по особо важным вопросам государственной жизни и для при-

нения участникам собора обязательного для всех (своего рода вариант круговой поруки) соборного приговора.

Говоря о каждом из четырех соборов XVI в., следует отметить, что по всем признакам первый земский собор 1550 г. представляется каким-то незабываемым в европейской истории актом всенародного покаяния царя и боярского правительства в их «политических грехах», что явилось следствием, очевидно, весьма непростой внутригосударственной и внешнеполитической ситуации.

Вторым важнейшим моментом этого собора было принятие нового Судебника, представлявшего исправленную редакцию Судебника 1497 г.

Третий важный момент первого собора – это нормативное закрепление начала реформы системы кормлений и местного управления вообще. Именно с земским собором 1550 г. прямо или косвенно был связан целый ряд законодательных мер, предназначенных реформировать местное управление.

Касаясь земских соборов 1566 г. и 1598 г., следует подчеркнуть, что и они, в той или иной степени, также были связаны с переустройством государственного управления.

Собор 1566 г. был созван во время русско-польской войны за Ливонию с целью выявления мнения различных сословий по вопросу заключения мира на условиях, предложенных польским королем. Собору 1598 г. предстояло избрать царя, так как к этому времени пресеклась царствовавшая в Москве династия Ивана Калиты.

Источник: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М. : Новый юрист, 1998. С. 79–82.

Особенности работы земских соборов

Земские соборы действовали почти непрерывно в течение первых десяти лет царствования Михаила Романова. При этом они получили на некоторое время значение постоянного представительного учреждения при правительстве. Собор, избравший на царство Михаила (1613 г.), заседал почти три года. Следующие соборы были созваны в 1616, 1619 и 1621 гг.

После 1623 г. наступил перерыв в деятельности соборов. Это было в первую очередь связано с укреплением царской власти, ростом ее абсолютистской направленности. Новый собор был созван в связи с необходимостью установить чрезвычайные денежные сборы с населения по причине подготовки к войне с Речью Посполитой. Этот собор также не расхотелся в течение трех лет. При царе Михаиле Федоровиче Земские соборы собирались еще несколько раз.

Земские соборы имели сословный характер и складывались из трех «чинов»:

1) Высшего духовенства во главе с патриархом – «освященного собора»;

2) Боярской думы;

3) Выборных от дворян и посадских людей. Черносошные крестьяне, т.е. государственные, участвовали только в соборе 1613 г., а крестьяне, принадлежавшие помещикам, были отстранены от политических дел. Представители от дворян и от посадских людей всегда выбирались отдельно. «Выборный список», нечто вроде протокола собрания, представлялся в Москву. Те слои насе-

ления, которые избирали «выборных людей», снабжали их своими наказами, жалобами и просьбами.

Формально собор открывался речью царя, в которой говорилось о причинах его созыва. Затем ставились и обсуждались вопросы. Каждый вопрос решался в зависимости от его характера отдельными сословными группами собора, но окончательное решение должно было приниматься единогласно на общем соборе.

Хотя соборы носили сословно-представительный характер и их политический вес среди населения был относительно высок еще в первой половине XVII в., судьба их не была долговечной. Правительство в дальнейшем все реже прибегало к созыву земских соборов, на которых выборные люди очень часто выступали с критикой правительственных мероприятий.

На последнем земском соборе в 1653 г. решался вопрос о присоединении Украины. После этого правительство с целью укрепления царской власти созывало только совещания сословных групп. Так, отдельно собирались служилые люди, торговые люди, гости и пр. Тем не менее формально утверждение «всей земли» признавалось необходимым для избрания государей. Всякий раз, когда нужно было подтвердить полномочия новой коронованной особы, нужно было собирать представителей дворянских сословий. Правительство ограничивалось приглашением на собор лиц по своему усмотрению. Так, собрание московских чинов в 1682 г. дважды заменяло собой земский собор – вначале при избрании на престол Петра, а затем при избрании двух царей Петра и Ивана, которые должны были править совместно. Участь земских соборов как органов сословного представительства была решена. Крепнувший абсолютизм упразднил их подобно тому как это имело место в других абсолютистских государствах Европы.

Источник: Всемирная история. Эпоха колониальных империй. Минск : Харвест, 2007. С. 473–474.

Судебник 1550 г.

Составление нового свода законов – Судебника – в 1550 г. продемонстрировало дворянский характер реформ «Избранной рады» со всей их непоследовательностью. С одной стороны, реформы проводились в интересах дворянства и посадских слоев, но осуществлялись боярскими кругами. Все изменения не касались крупного землевладения, сохраняя экономическое могущество бояр и княжат. В Судебнике делался упор на централизацию органов управления. В судебной практике расширена сословная база за счет посадских людей и черносошного крестьянства. Следуя за мелкими и средними собственниками Судебник 1550 г. подтвердил право выхода только в Юрьев день. Увеличивалась плата за «пожилое» – сумма, полагавшаяся феодалу. Предусматривался уход осенью с уплатой еще 2 алтын в счет зимней повозной повинности. Основной задачей Судебника было не допустить оттока рабочей силы из дворянских поместий к боярам и в монастырские хозяйства. Утверждался Судебник на церковном Стоглавом соборе в 1551 г.

Источник: Всемирная история. Средневековье: Европа и страны Востока. Минск : Харвест, 2007. С. 1262.

В.О. Ключевский о происхождении соборов

Земский собор XVI в. не был народным представительством, а расширением центрального правительства. Это расширение достигалось тем, что в состав Боярской думы, т.е. государственного совета, в особо важных случаях вводился элемент, по происхождению не правительственный, а общественный, но с правительственным назначением: это были верхи местных обществ, служилых и промышленных, не стянутые в столицу. <...> На Западе такие собрания вышли из потребности установить мирное отношение стойких за свои вольности средневековых сословий между собой и к правительству. Наши соборы вызваны были необходимостью для правительства сосчитать вместе со своими органами наличные общественные средства, потребные для известного дела, и обеспечить себе точное исполнение принятого решения. Наш собор родился не из политической борьбы, как народное представительство на Западе, а из административной нужды. Итак, земские соборы возникли у нас в одно время и в связи с местными реформами царя Ивана и являются совместными совещаниями Боярской Думы, т.е. центрального правительства с людьми столичных классов, служивших ему ближайшими ответственными органами; такие совещания устраивались для выработки общего постановления по особо важным вопросам государственной жизни и для принятия членами собора ответственного кругового ручательства в исполнении соборного приговора.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993. С. 279–281.

Генеральные штаты во Франции

С начала XIV в. во Франции оформляется орган сословного представительства – генеральные штаты. Этот орган сложился постепенно: его предшественником был феодальный совет короля, который созывался в тех случаях, когда король решал провести какое-нибудь важное мероприятие и нуждался в согласии крупных феодалов, светских и духовных. Уже в XIII и даже еще в XII в. короли приглашали иногда в свой совет вместе с крупнейшими духовными и светскими феодалами также представителей тех или иных городов. Но только с начала XIV в. штаты входят в обиход государственной жизни Франции, хотя и теперь никакими конституционными актами состав штатов и время их созыва не были определены. Король обращался к ним, когда особенно остро нуждался в деньгах или когда хотел опереться на авторитет представителей сословий.

Представители сословий, давая королю согласие на новые налоги, часто требовали за это проведения разных мер в области суда, администрации и законодательства и таким образом оказывали влияние на ход государственного управления.

Генеральные штаты были представительством высшего духовенства, дворянства и городских низов. Подавляющая масса населения – крестьянство, ремесленники, подмастерья, беднейшее население городов не было представлено. <...>

Каждое из сословий, представленных в генеральных штатах, заседало отдельно. Они объединялись вместе лишь для выработки ответа королю, но и тут они не были обязаны выносить общее решение. Другим моментом, ослабляв-

шим генеральные штаты, была все еще недостаточная связь между отдельными областями Франции, между отдельными провинциями королевского домена. Наряду с генеральными штатами король собирал провинциальные штаты, чтобы договориться с ними по вопросам обложения. Штаты были «генеральными», т.е. общими для всей Франции, только по названию, в действительности же обычно собирались особые штаты для севера и для юга Франции.

Источник: История Средних веков. Т. 1. М., 1952. С. 239–331.

Английский парламент в конце XIII и начале XIV в.

В своей внутренней и внешней политике Эдуард I опирался на парламент. Он отлично понимал, что «таким собранием легче руководить, чем состоящим только из феодальной и церковной знати». В парламент приглашались личными королевскими письмами архиепископы, епископы, аббаты и бароны. Кроме того, туда вызывались по два рыцаря от каждого графства и по два горожанина от наиболее крупных городов. Рыцари и городские депутаты избирались на местных собраниях в графствах и в городах, где в выборах участвовали лишь наиболее зажиточные люди. Массы свободного населения и городская беднота не были представлены в парламенте. Вилланам прямо запрещалось участвовать в выборах.

Король договаривался с парламентом относительно обложения населения налогами. Однако сначала Эдуард I пытался иногда собирать налоги и повышать вывозные и ввозные пошлины и без согласия парламента. Своими требованиями от вызвал против себя оппозицию рыцарства и горожан, которую поддержали и бароны. В 1297 г. под угрозой вооруженного конфликта Эдуард I издал так называемое «Подтверждение хартии» (*Confirmatio Chartarum*), дошедшее до нас в двух вариантах – французском и латинском; последний известен под названием статута «О неналожении податей» (*De tallagio non concedendo*). В обоих вариантах «Подтверждения хартии» король обещал впредь не взимать с королевства никаких налогов, не договорившись ранее с парламентом. Так было официально утверждено право парламента участвовать в установлении налогов.

В первой половине XIV в. парламент стал делиться на две палаты: верхнюю – палату лордов, где заседали светские и духовные магнаты Англии, и нижнюю – палату общин, где заседали вместе рыцари и представители городов. Такая организация парламента, составлявшая его особенность по сравнению с французскими генеральными штатами, коренилась в общности многих экономических и политических интересов рыцарства и богатых горожан.

Прочный союз рыцарства и городской верхушки в парламенте обеспечил ему большее политическое влияние по сравнению с сословно-представительными собраниями других стран. В XIV в. помимо права совместно с королем назначать налоги парламент приобрел право участвовать в издании статутов (законов), которые обычно принимались королем и палатой лордов по петиции (просьбе) палаты общин.

Источник: История средних веков. Т. 1. М., 1952. С. 379–380.

Кортесы в Испании XII–XIII в.

Сословно-представительные учреждения Кастилии – кортесы – выросли из «собраний» светской знати и духовенства, которые созывались королями Леона еще в X–XI вв. В конце XII в. в них впервые приняли участие представители городов. На кортесы начали собираться представители дворянства, духовенства и горожан. Каждое сословие заседало отдельно. Вместе с горожанами заседали и представители свободных крестьянских общин. В кортесах горожане приобретали все большее значение. К концу XIII в. горожане оттеснили в кортесах на задний план даже дворянство и духовенство. Эти собрания всегда созывались только по инициативе короля. Собирались они нерегулярно, но довольно часто. В большинстве случаев каждые два–три года, иногда – четыре раза в год. Поначалу они имели совещательное значение. В XIII в. кортесы добились присвоения себе элемента законодательной инициативы. Это касается так называемого права петиций, т.е. требований, предъявляемых королю по отдельным вопросам. Они получили очень важное право разрешать королю взимание новых налогов. Кортесы влияли на решение вопросов войны и мира, порядка престолонаследия.

Источник: Всемирная история. Средневековье: Европа и страны Востока. Минск : Харвест, 2007. С. 370.

ЗАНЯТИЕ 5

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В МОСКОВСКОМ ЦАРСТВЕ

Вопросы для обсуждения

1. Складывание приказной системы управления и ее эволюция в XVII в.
2. Государственное устройство и управление России в период опричнины (1565–1572 гг.).
3. Государственное управление в условиях социально-политического кризиса начала XVII в. («Смутного времени»).

Документы и материалы для самостоятельной работы

Приказная система управления

На XVII в. приходится расцвет приказной системы управления. Приказы – органы центрального государственного управления. Самую большую группу приказов образовывали указы общегосударственного значения, подразделявшиеся, в свою очередь, на административные и судебно-полицейские, областные (территориальные), военные и финансовые. Они находились в непосредственном ведении Боярской думы: многие ее члены возглавляли указы, на ее заседаниях утверждались их решения. Другую группу приказов составляли дворцовые указы, которые подчинялись царю и осуществляли управление принадлежавшими ему землями, крестьянами, дворцами, мастерскими и т.д. К третьей группе относились патриаршие указы, управлявшие патриаршим имуществом, а также вершившие суд по преступлениям против веры. <...>

Во главе указа стоял начальник, именовавшийся, как правило, судьей. Иногда возглавлявшее указ лицо носило специальное наименование – казначей, печатник, дворецкий, оружничный и т.д. Судьи приказов назначались из членов Боярской думы: бояр, окольничих, думных дворян и думных дьяков. Широкое распространение получила практика, когда одно и то же лицо одновременно возглавляло несколько приказов. Так, например, наставник и воспитатель царя Алексея Михайловича боярин Б.И. Морозов был судьей сразу в пяти указах: Стрелецком, Большой казны, Иноземском, Аптекарском и Новой четверти (последний указ заведовал кабацким делом и кабацкими сборами). После отставки Морозова в 1648 г. все эти пять приказов оказались под управлением царского тестя И.Д. Милославского. Крупнейший дипломат второй половины XVII в. А.Л. Ордин-Нащокин также возглавлял пять приказов (Посольский и Малороссийский указы, Нижегородскую, Владимирскую и Галицкую четверти).

Развитие приказной системы породило обширное бумажное делопроизводство, что, в свою очередь, востребовало людей, обладающих опытом канцелярской работы. Поскольку судьи приказов такого опыта порой не имели, то в помощь им назначались дьяки. Дьяки комплектовались из родового дворянства, верхушки посада и даже из лиц духовного звания. Дьяки фактически вершили дела в указах. За свою службу она «верстались» (награждались) поместным окладом до 600 четвертей земли и получали денежное вознаграждение до 240 р. в год.

Дьякам в приказах подчинялись канцелярские служители – подъячие. Начинаящий подъячий несколько лет служил «неверстанно», т.е. без жалованья, на одни лишь «приношения» просителей. Затем его «верстали» небольшим денежным окладом – 1–5 р. в год. Средний подъячий получал несколько больший оклад. Подъячий мог выслужиться до старшего подъячего, которому полагалось годовое денежное жалованье 60–65 р.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 55–56.

Л.Ф. Писарькова о приказной системе управления в России

Оценка историками сложившейся к концу XVII в. системы управления, прежде всего местного, была неоднозначной. По мнению Б.Н. Чичерина, областное управление XVII в. отличало «отсутствие единообразного, повсеместного, систематического законодательства, отсутствие общих разрядов и категорий, отсутствие юридических начал, словом отсутствие государственной системы», и вообще «во всем выражалось то отсутствие порядка, которым отличалась администрация Московского государства».

С таким выводом не согласны многие историки как XIX, так и XX вв. Возражая Чичерину, И.Е. Андреевский отмечает решающую роль в административном управлении XVII в. уже не частных правил, а общего законодательства. По оценке С.О. Шмидта, для России были характерны достаточно ранняя бюрократизация управления и унификация норм права и финансовой системы, без которых управлять такой обширной территорией было просто невозможно. «Система управления, определившаяся в третьей четверти XVI в., – замечает историк, – оказалась настолько крепкой и соответствующей широким представлениям о правопорядке, что выдержала даже испытания опричниной...» и пережила драматические события начала XVII в. Исследуя систему управления XVII в., Н.Ф. Демидова пришла к выводу, что процесс бюрократизации шел не только в центре, но и в местном управлении, а становление воеводского правления представляло собой не что иное, как «распространение приказной системы на местах». А.А. Кизеветтер также придавал большое значение воеводскому правлению, рассматривая его как «начальную ступень бюрократизации местного управления». Таким образом, по мнению историков, приказная система управления, сформировавшаяся к концу XVII в., успела обрести бюрократические формы, которые в полной мере отвечали задачам государственной жизни того времени.

Боярская дума и характер законотворческой деятельности

В правление царя Алексея Михайловича система государственного управления, формировавшаяся с конца XV в., достигла своего расцвета. Высшим законосовещательным органом, разделявшим власть с царем, была Боярская дума. Она обладала законодательными (разработка, обсуждение и принятие законов) и судебными функциями, являясь первой инстанцией по политическим делам, должностным преступлениям (особо крупным) и местническим спорам. По оценке современников, при царе Алексее Михайловиче, являвшемся

самодержавным государем не только по титулу, но и по существу, Боярская дума уже не имела прежнего значения. Действительно, после создания в 1654 г. «приказа Его Великого Государя Тайных дел», действовавшего под непосредственным руководством самого царя, некоторые вопросы решались новым центральным органом без совета с Думой. В частности, Тайный приказ, ставший царской секретной канцелярией (о намерениях государя не должны были знать даже бояре), осуществлял надзор за военными и гражданскими делами.

После смерти Алексея Михайловича Тайный приказ был упразднен, также как и Приказ счетных дел, который осуществлял непосредственный контроль царя за финансовой деятельностью центральных учреждений. Попытка возродить органы верховного управления была предпринята при царе Федоре Алексеевиче созданием в октябре 1680 г. Расправной палаты при Боярской думе во главе с кн. Н.И. Одоевским. Эта постоянная комиссия решала апелляционные дела по всем приказам, а во время отсутствия или болезни царя заменяла Думу.

Тем не менее Дума оставалась высшим законосовещательным органом и принимала непосредственное участие в решении важнейших вопросов внутренней и внешней политики. <...>

П.К. Котошихин, характеризуя полномочия московских приказов, писал: «Всякие государственные и земские дела велено им, приказным людям, делати по царскому указу и по Уложению, вправду; а чего не мочно им будет делать, велено спрашиваться с бояры и с думными людьми и с самим царем». Дума разрешала вопросы, на которые действовавший закон не давал ясного ответа. На основе таких вопросов и ответов Думы рождалось московское законодательство, так как приговор бояр даже по частному случаю имел значение законодательного акта.

Ключевский, в деталях изучивший процесс законотворческой работы Думы, пришел к выводу, что дела возбуждались в ней тремя путями: 1) государевым указом; 2) приказным докладом и 3) частным челобитьем. Инициатива в важнейших делах внешней и внутренней политики принадлежала царю. Он предлагал на рассмотрение советников вопрос, чтобы они «помысля о том крепко и единодушно согласясь, государю объявили, на каких мерах тому делу быть». В особо важных случаях царь представлял Думе свои заранее подготовленные письменные предложения.

<...> Боярский приговор по частному вопросу был прецедентом для решения всех подобных дел, поэтому в докладах и челобитных его выписывали наравне со статьями Уложения 1649 г. В приказах составлялись списки боярских приговоров по делам, непредвиденным Соборным уложением и по мере их накопления вносились в Думу. Списки включали и предложения самих приказов, облеченные в традиционную форму вопросов, по тем делам, какие не решались ни Уложением, ни боярскими приговорами. Рассмотрев эти выписки, Дума нередко дополняла или даже отменяла свои прежние постановления. Приказы должны были вести списки «отставленных» приговоров и статей, чтобы в дальнейшем дела по ним не делать и «на пример» их не выписывать. Немаловажную роль в законодательной деятельности Думы играли и челобитные

на имя царя, которые шли как от отдельных лиц, так и от обществ. Они содержали жалобы на действия администрации, раскрывали нужды местных и словенных обществ, указывали на недостатки суда и управления, являясь «ежедневной формой участия общества в устройении общественного порядка».

<...> Вместе с тем в XVII в. в основе законотворческого процесса лежали здоровые начала: законодательные нормы вырастали естественным путем из практических задач, диктуемых потребностями государства и общества, а роль законодателей сводилась к тому, чтобы унифицировать и обобщать в четких формулировках то, что уже заявляло о себе в жизни, постепенно упраздняя или совершенствуя то, что устарело или требовало дальнейшего развития. Здесь уместно заметить, что, начиная с Петра I, закон в России получил несвойственное для него значение: он стал инструментом, с помощью которого правительство пыталось направить развитие страны в желаемое для него русло, при этом, далеко не всегда считаясь с наличием реальных условий для такого развития.

Лучшим доказательством эффективности допетровского законотворчества служит Соборное Уложение 1649 г., проект которого подготовила Комиссия из 5 чел.: трех представителей Боярской думы и двух приказных дьяков (председателя боярина кн. Н.И. Одоевского, окольных кн. С.В. Прозоровского и кн. Ф.Ф. Волконского, дьяков Н. Леонтьева и Ф. Грибоедова). Комиссия приступила к работе в июле 1648 г., а в мае 1649 г. уже были отпечатаны первые 1 200 экземпляров нового правового кодекса. Несмотря на столь сжатые сроки подготовки, Соборное уложение 1649 г. в течение почти двух столетий сохраняло значение свода основных законов страны и оказало заметное влияние на последующее законодательство.

Комиссия, созданная в 1700 г. для разработки нового уложения, насчитывала 48 чел., но так и не смогла решить поставленную задачу. Не увенчалась успехом и деятельность других уложенных комиссий, которыми было так богато XVIII столетие.

Состав Думы

Члены Думы, являясь советниками царя по вопросам законодательства, и сами активно участвовали в управлении. Они руководили работой важнейших приказов (судьи) и местных приказных или съезжих, изб (городовые воеводы), возглавляли полки (полковые воеводы) и дипломатические миссии, были воспитателями царевичей. Принимая непосредственное участие во всех сферах жизни страны, члены Думы приобретали необходимый опыт, чтобы профессионально решать самые разные задачи государственной жизни. <...>

К 1682 г. в ней [Думе] насчитывалось 67 бояр, 57 окольных, 38 думных дворян и до 15 думных дьяков. Состав этого высшего совещательного органа отличался неоднородностью, и помимо представителей знатных фамилий, включал лиц, выдвинувшихся благодаря личным заслугам, которых называли тогда «дельцами». И те и другие назначались в Думу по усмотрению царя, однако требования, предъявляемые к ним, были различными. По-разному складывалась и служебная карьера государственных советников.

Члены знатных родов попадали в Думу по достижению солидного возраста, пройдя к тому времени все этапы служебной карьеры. Они начинали службу примерно в 10 лет во дворце в качестве стольников царицы, а по достижении 15–17 лет становились «новиками» и назначались спальниками царя, затем, в зависимости от знатности, получали чины дворян московских или стольников. В этих чинах они выполняли самые разные поручения правительства: были посланцами, полковыми и городскими воеводами, управляли второстепенными приказами в Москве, производили дознания по сыскным делам, в торжественные дни стояли рындами около престола. И только через 20–30 лет такой службы царь назначал их в Думу, жалую чин окольничего или сразу боярин. Но и в этом качестве они продолжали активно участвовать в делах управления, занимая самые почетные и ответственные должности. Таким образом, представители знатных фамилий были хорошо знакомы с механизмом управления и обладали правительственным навыком во всех делах. Однако нередко этот навык был единственным достоинством советника царя, которым восполнялись как недостаток ума и способностей, так и отсутствие элементарной грамотности. <...>

С усложнением задач государственного управления, особенно в финансовых и дипломатических делах, одного лишь опыта управления было явно недостаточно. Однако при коллективной форме разработки законодательных норм беспомощность одних участников законотворческого процесса компенсировалась навыками и способностями других.

Во второй половине XVII в. заметно выросла потребность в знающих и способных людях. Эти качества открывали дорогу в Думу выходцам из мелкопоместных дворян, купечества и приказных. Представители неродовитой части Думы, как правило, начинали службу подьячими, реже дьяками, с годами становились думными дьяками или думными дворянами, а в отдельных случаях достигали чинов окольничих и даже бояр. <...>

Успешная карьера на государственном поприще, помимо способностей, ума и опыта приказной работы, предполагала определенный образовательный уровень, который заключался в знании иностранных языков, прежде всего латинского, немецкого, польского, а также грамматики и математики. Не случайно, среди учащихся открытой в 1687 г. Славяно-греко-латинской академии были дети князей и прочих представителей московской знати. Но до открытия академии в Москве существовали школы повышенного типа или грамматические училища, где преподавали латынь, поэтику и риторику. <...> Служащие московских приказов, прежде всего Посольского, отличались высоким для своего времени уровнем подготовки. Профессионализм приказных людей достигался путем преемственности между высшими и низшими должностями.

По оценке историков, во второй половине XVII в. Боярская дума «из аристократического совета» постепенно превращалась «в орган приказной бюрократии», приобретая характер бюрократического учреждения. Эти новые черты проявлялись как в составе, так и в деятельности Думы. К концу XVII в. среди ее членов заметно выросло число приказных людей, получавших свои места не по «отечеству», а по службе. Так, в течение 1668–1681 гг. число думных дьяков среди членов Боярской думы увеличилось с 7 до 15 чел., т.е. более чем в 2 раза.

Параллельно с процессом «демократизации» состава Думы происходило усиление роли думных людей в делах управления. Так, если в 1613 г. члены Думы возглавляли 1/3 часть всех приказов, то в середине столетия – около 1/2, а в 1680-х гг. – уже 4/5 (или 80 %) этих учреждений. В результате устанавливается более тесная связь между Думой и приказами, как высшим и центральными органами управления. В 1669 г. вводятся определенные дни недели для заслушивания докладов начальников важнейших приказов, что свидетельствует о стремлении упорядочить заметно усложнившуюся деятельность высшего органа власти.

Показателем возросшей роли Думы в делах управления служит руководство ее членами комиссий по разбору служилых людей и сыскных комиссий о злоупотреблениях местной администрации. <...> Кроме того, в XVII в. сохранялась и практика создания временных комиссий из членов Думы для решения экстренных или специальных дел, которые возглавлялись старшими по чину боярами. Члены комиссий составляли присутствие, при котором формировалась канцелярия из дьяков и подьячих, командированных из разных учреждений. <...> По мнению историков, все эти явления указывали на бюрократизацию Думы и постепенное ее превращение из законодательного учреждения в распорядительное, что особенно проявилось в конце XVII – начале XVIII в.

Приказы

Центральное управление осуществляли приказы (общегосударственные, дворцовые, патриаршие). Важнейшие из них возглавляли начальники, или судьи, которые были, как правило, членами Думы.

Так, одним из самых крупных приказов – Поместным – в XVII – начале XVIII в. управляли 24 судьи, среди них: 7 бояр, 10 думных дьяков, 3 окольных, 3 стольника и 1 дворянин. Структура приказов была единообразной: крупные приказы (Поместный, Разрядный и др.) подразделялись на несколько столов (отделений), образованных по территориальному или функциональному принципу, а каждый стол состоял из 6–10 поветий; небольшие приказы делились только на поветья. Работой столов руководили дьяки, а поветьями – опытные подьячие.

Инструкций и других законодательных норм о внутренней работе приказов не существовало. Но в ходе практической деятельности, уже в XVI в. сложилась иерархия административных учреждений, а внутри этих учреждений возникла специализация структур и исполнителей; сформировалась система делопроизводства, с характерными для нее формулярами документов и порядком прохождения документов в учреждениях. <...> Дела решались на основе указов и административной практики (прецедентов), причем самые сложные и спорные поступали на рассмотрение царя и Думы, более простые обсуждались судейской коллегией приказа, а бесспорные дела решались только судьей или дьяком приказа.

В 1669 г. приказам были назначены определенные дни недели, когда они могли вносить свои дела на рассмотрение Думы. В понедельник «к слушанью и вершенью» к боярам в Золотую палату вносили дела Разрядный и Посольский

приказы, во вторник – Большой казны и Большого прихода, в среду – Поместный и приказ Казанского дворца, в четверг – Большого дворца и Сибирский приказ, в пятницу – Судные Владимирский и Московский приказы. Надзор за работой центральных учреждений осуществляли служители приказа Тайных дел, которые «надсматривали» за остальными приказами. По свидетельству современников, и сам царь посещал приказы с целью их проверки. Во время таких проверок он просматривал бумаги дьяков, «чтобы видеть, какие дела решены и какие просьбы остались без ответа». Известно, что 12 июля 1662 г. Алексей Михайлович проверял Пушкарский и Сибирский приказы.

Являясь по своему характеру центральным звеном управления, приказы, в отличие от пришедших им на смену коллегий, принимали непосредственное участие в местном управлении, выполняя на практике роль централизующего начала. Круг их полномочий был намного шире, чем у коллегий, так как включал и часть функций местных учреждений. <...>

Однако существовал ряд вопросов местного управления, находившихся под непосредственным контролем Думы по которым роль приказов сводилась к функции передаточного звена между областным управлением и высшим органом власти. Дума ведала делами, касавшимися казенных построек в городах, порядка и личного состава управления, а также деятельностью местных правителей. Так, о злоупотреблениях воевод приказы докладывали Думе, которая сама принимала решение о мерах наказания и поручала их исполнение тому или иному приказу. Только Дума могла вызвать воеводу с отчетом до окончания срока его службы; приказы такими полномочиями не располагали. В 1677 г. было запрещено сменять городских воевод и приказных людей без именных указов. Кандидаты на эти должности назначались из Разряда и других приказов, но утверждались царем и Думой, хотя предложенные кандидаты обычно не вызывали возражений и утверждение носило в значительной степени формальный характер.

Во второй половине XVII в. в организации центрального управления наметился ряд новых черт, свидетельствовавших о начале его реформирования. Прежде всего, дальнейшее развитие получила практика объединения ряда приказов под началом одного правителя. Параллельно шел процесс укрупнения приказов путем слияния близких по характеру деятельности учреждений, что способствовало распределению дел по ведомствам. <...>

Другая черта, отличавшая приказную систему второй половины XVII в., заключалась в широком распространении временных учреждений – комиссий. Они посылались из Москвы в города и уезды для разбора служилых людей, межевания, проведения подворной переписи, а чаще всего для сыска беглых крестьян. Так, в течение 6 лет (1658–1663) из Поместного приказа было отправлено 25, а в 1660-е гг. – 22 сыскные комиссии. <...>

С расширением сферы деятельности центральных учреждений неразрывно связан рост числа приказных людей, ставший во второй половине XVII в. отличительной чертой приказной системы. Всесторонне изучив все виды «государевой службы» приказных людей (полковую, посольскую, службу в «посылках», в объездах по городу, на заставах, придворную и др.), Н.Ф. Демидова пришла к

выводу, что, несмотря на быстрое увеличение подьяческих штатов, у начальников приказов были основания жаловаться на «подьяческое малолюдство». <...>

Местное управление

По сравнению с центральным, местное управление имело более сложную структуру. Основной административной единицей был уезд с городом (в конце XVII в. насчитывалось 146 уездов). Уезды управлялись воеводами, стоявшими во главе приказных или съезжих изб. <...>

В крупных городах воеводами были члены Боярской думы, в остальных – дворяне средних и низших чинов. Воеводы присылались из Москвы, вместе с ними из московских приказов командировались дьяки или опытные подьячие («подьячие с приписью», т.е. имеющие право подписи). В результате не существовало резких отличий в уровне подготовки служащих центральных и местных учреждений, как это наблюдалось в последующий период.

Воеводы назначались на срок от 1 до 3 лет и во время исполнения должности обладали достаточно большой долей самостоятельности. Правительство осознавало, что в «Наказах», служивших воеводам руководством к действию, нельзя предусмотреть все нестандартные ситуации и предписывало им в таких случаях действовать по собственному разумению: «как вам милосердный Бог поможет» или «как вас милосердный Бог известит».

Они были подотчетны приказам, но, как уже отмечалось, отозвать воеводу раньше срока могла только Дума. <...>

Центральные учреждения обращали внимание, прежде всего, на финансовые и судебные дела, по которым существовали разные формы отчетности. При смене воевод составлялись записные книги и счетные списки, содержащие сведения о неокладных сборах, которые нельзя было определить заранее. После окончания срока службы воеводы представляли в приказы отчеты по всем отраслям управления, так называемые «рописные списки». В частой смене воевод правительство видело способ борьбы со злоупотреблениями местной администрации. Тем же задачам отвечало и запрещение воеводам покупать земли в управляемых ими уездах.

В подчинении воевод находились приказные или съезжие избы, где было сосредоточено управление всем уездом; в 1698г. насчитывалось 302 избы. Личный состав приказных изб включал временный и постоянный контингент служащих. К первым относились воеводы и их помощники, которыми были дьяки, реже подьячие с приписью. Службу на местах проходило большинство приказных дьяков, а в 1670-е гг. в города стали посылать и думных дьяков. Приказы направляли в подведомственные им города, чаще всего, молодых дьяков, вскоре после пожалования их в чин.

Постоянным по составу было исполнительское звено служащих приказных изб, которое представляли местные подьячие. Если воевода и дьяк, как посланцы Москвы, олицетворяли собой центральную власть, то подьячие были местными представителями государственной власти, поэтому население проявляло большую заинтересованность в их назначении. Подьячие приказных изб могли выбираться населением или назначаться царскими указами; их могли

принимать на службу и сами воеводы (к концу XVII в. это право сохранилось только за воеводами первостепенных городов). <...>

Помимо государственных учреждений (приказных изб) местное управление, включало «мирские», или земские, учреждения: губные, земские, таможенные избы. <...> Воеводы и их товарищи управлявшие из приказных изб городами и прилегавшими к ним территориями (уездами), контролировали и деятельность выборных органов. Контролирующую роль играли и временные комиссии из служащих московских приказов.

При Федоре Алексеевиче власть воевод заметно возросла. Указом 1679 г. в городах упразднялись многие должности и учреждения, а все судебные и других дела передавались ведению воевод. <...>

Организация служилых людей. Приказная служебная лестница

«В Московской Руси, – писал Н.П. Павлов-Сильванский, – как должности, так и чины, в современном значении почетных званий, одинаково назывались чинами... Чины-звания постепенно вырабатывались из должностей, утративших первоначальное свое значение, подобно тому, как чины современной Табели о рангах выработались из должностей..., установленных Петром Великим».

В XVII в. сложилась четкая иерархия чинов, образовавших служилую лестницу. На самом ее верху находились думные чины, вторую и третью ее ступени занимали придворные чины, которые тесно переплетались с сословными чинами-наименованиями, отражавшими иерархию различных дворянских групп. По Павлову-Сильванскому эта лестница, скорость продвижения по которой определялось родовитостью лица, выглядела следующим образом:

I. Чины думные: бояре, окольничие, думные дворяне.

II. Чины московские: стольники, стряпчие, московские дворяне.

III. Чины городовые: жильцы, выборные дворяне из городов, дворовые дети боярские или дворяне, городовые дети боярские.

<...> В структуру служилых людей были включены и приказные люди, составлявшие отдельную систему чинов: думных дьяков, дьяков и подьячих. В списках служилых людей, где расположение каждой группы соответствовало ее сословно-социальному статусу, думные дьяки занимали место после думных дворян, приказные дьяки – после московских дворян, завершая список московских служилых людей; подьячие московские писались после выборных дворян, представлявших верхушку городского дворянства, подьячие провинциальные – после городских детей боярских. <...>

В результате, дети приказных людей далеко не всегда шли в подьячие. Стремясь «преодолеть «непочетность» службы своих отцов и слиться с основной дворянской массой», они приказной работе предпочитали более престижную придворную службу и другие служилые ранги. <...>

В отличие от дьяков и подьячих, переход служилых людей в приказные чины имел для них не только плюсы, но и минусы. Городовой дворянин, поступив в приказные дьяки, с одной стороны, переходил в разряд «московских служилых людей», а с другой – лишался ряда преимуществ, которые он имел, находясь в более низком служилом разряде. Так, после поступления дворянина

в приказные дьяки его имя в официальных документах писалось уже без отчества (с 1692 г. с отчеством, но без окончания «вич»). Кроме того, приказные люди не имели права на местничество, поэтому вступление на это поприще дворянина, по понятием XVII в., накладывало бесчестье не только на него, но и на весь его род. Вследствие «неродовитости» приказной службы, в дьяки московских приказов шли в основном провинциальные дворяне, а московские дворяне, как писал Ключевский, «брезговали еще этой карьерой» и видели в ней «поруху» дворянской чести. Известен случай, когда в 1649 г. царь Алексей Михайлович должен был поддержать в местническом споре московского дворянина, назначенного в дьяки, чтобы «впредь ему того, что он в дьяках, в бесчестье и в укор перед его братией, дворянами, не ставить, потому, что он взят из дворян в дьяки, по государеву именному указу, а не своим хотением».

Движение по ступеням этой неписаной «Табели о рангах» приказные люди начинали, как правило, с «неверстаных» подьячих, т.е. не получавших жалованья и только обучавшихся приказной работе; затем последовательно, с интервалом в 5–10 лет, проходили они ступени молодого, среднего и старого подьячего, которым соответствовало деление подьячих на третью, вторую и первую статьи. Внутри этих групп существовало и более дробное деление. Чин старого подьячего был высшей точкой подьяческой служебной карьеры, но получали его лишь около 16 % подьячих (каждый 6-й) после 20–25 лет службы, достигнув к этому времени возраста, вполне оправдывавшего этот чин. Самые опытные из них могли претендовать на высшую подьяческую должность – «подьячего с приписью». Исполнявшие ее по своему положению и характеру деятельности в приказах играли роль промежуточного звена между подьячими и дьяками, а в местных учреждениях – нередко заменяли дьяков. <...>

Выше следовали чины дьяков: приказных и думных. По подсчетам Демидовой, 80–90 % приказных дьяков XVII в. начинали службу подьячими. Среди думных дьяков опытных людей было еще больше: 94 % всех думных дьяков (43 из 46 чел.) до своего повышения служили приказными дьяками, а каждый 2-й из них (23 чел.) начинал карьеру с подьячего. Именно дьяки, пройдя все ступени приказной работы, становились «незаменимыми знатоками» приказного управления, той главной силой, которая приводила в движение всю государственную машину. <...> Значение дьяков и приказных в системе управления и их социальный статус были намного выше, чем у пришедших им на смену секретарей и канцелярских служителей.

Продвижение по чиновной лестнице зависело не от родовитости, а от способностей и времени пребывания в должности. В отличие от основной служилой лестницы, для нее «было характерно отсутствие внутренних барьеров между отдельными чинами, благодаря чему каждый из начинавших службу снизу имел возможность для продвижения вплоть до ее высшего разряда думных дьяков». <...> Благодаря военной или приказной службе, выходцы из низших слоев населения могли получить дворянство, тогда как, замечает Котошихин, «из посадских людей, и из поповых, и из крестьянских детей, и из боярских людей дворянство не дается никому. А кто посадский человек, или крестьянин, или кто-нибудь отпустит сына своего на службу в солдаты и в рейтары,

или в приказе подьячим и иным царским человеком, а те их дети от малые чести дослужатся повыше, и за службу достанут себе поместья и вотчины, и от того пойдет дворянский род». Эта демократичность служебной системы XVII в. обеспечивала преемственность между низшими и высшими ее ступенями, благодаря которой все уровни управления наполняли опытные служащие, хорошо изучившие все тонкости приказной работы. <...>

Большинство историков высоко оценивают русскую администрацию XVII в. и считают, что в профессиональном отношении она не уступала европейской бюрократии, а во многом была и выше ее. Хотя европейские дьяки-канцлеры (судебные чиновники) получали специальное юридическое образование и происходили «не из писцов, приобретших свое искусство только в практике», но и наши дьяки-практики, как пишет Г.Ф. Миллер, «исправляли дела по одному здравому рассудку не худо». Преимущество русских дьяков перед французскими юристами признавал и А.Д. Градовский. По его мнению, «дьяки удачнее их сберегли начало, которого они были истинными представителями, – начало личной заслуги и способности. Юристы во французском парламенте в конце концов пришли к продажности должностей, а дьяки дождались Табели о рангах». Эту точку зрения разделяет и американский историк Б. Плавсик, который видит преимущество Московского государства в том, что, в отличие от стран Западной Европы, оно не знало такого явления, как продажа должностей. Автор дает высокую оценку административному аппарату России XVII в., признавая, что в некоторых важных отношениях он был в большей степени «рационально бюрократичен», чем аппарат стран Западной Европы, и что российская администрация в допетровский период была организована на более современных началах, чем после многих петровских реформ.

Источник: Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII – до конца XVIII в. Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 26–53.

Опричнина – эпоха террора

С января 1565 г. вся территория России была разделена на опричнину и земщину. Земщиной по-прежнему управляла Боярская дума. Там действовала старая система приказов. Опричнина управлялась особым «государевым двором», имела свою систему приказов, свою опричную казну и войско. Первоначально в состав опричного удела вошли дворцовые волости и некоторые другие уезды. Позднее в опричнину были взяты обширные земли в разных районах страны, в основном земли, имевшие стратегическое значение. Феодалная аристократия выселялась из опричных уездов. Земли бояр конфисковывались и вместе с крестьянами передавались опричникам. Опричники набирались из разных слоев населения: были среди них князья, дети боярские, дворяне, были и «худородные». Численность опричного войска увеличилась с 1 до 5 тыс. чел.

В исторической литературе широко распространялась известная точка зрения на опричнину, согласно которой Иван Грозный в целях ускорения процесса государственной централизации начал, опираясь на опричное войско, активное наступление на княжеско-боярскую оппозицию и достиг своей цели.

Экономическое могущество феодальной знати в результате опричных земельных «переборов» было подорвано. Многие княжеские фамилии подверглись опале, а наиболее влиятельные представители феодальной аристократии были казнены. После смерти двоюродного брата царя Владимира Старицкого, который вместе со своей семьей по требованию Грозного вынужден был принять яд, чтобы избежать позорной смерти от опричников, последний удел в России был ликвидирован. Были казнены 15 из 33 бояр – членов Боярской думы, а трое насильственно пострижены в монахи. Дума пополнялась представителями дворянства и приказной бюрократии – думными дворянами и думными дьяками. Сторонники этой точки зрения утверждают, что такое экономическое и политическое ослабление феодальной знати в результате опричнины объективно способствовало централизации страны.

Однако другие исследователи обращают внимание на тот известный факт, что казням и разорению подвергалась далеко не только княжеская знать. Самый сильный удар опричнины обрушился на самые демократические слои населения – дворовых, ремесленников, простой люд России. А дворянство? В.Б. Кобрин приходит к выводу, что именно при Иване Грозном «завершилось превращение русских дворян в холопов самодержавия».

Среди самых трагических страниц эпохи опричного террора – поход на Великий Новгород в 1570 г. Массовым казням были подвергнуты не только бояре, но и простые горожане. Город был разграблен и сожжен. Богатства Новгородской республики, казна монастырей вывезены Грозным. Старинная столица феодальной республики с тех пор превратилась в заштатный город. С самостоятельностью Новгородской республики было окончательно покончено.

Семь лет лютовала опричнина в России. В 1572 г. она была прекращена. Теперь за одно упоминание об опричнине полагалось жестокое наказание. Каковы результаты опричнины? Как система чрезвычайных (с многочисленными жертвами) мер, направленных на усиление центральной власти, опричнина своей цели достигла: с раздробленностью было покончено окончательно, даже границы бывших княжеств-государств исчезли, сровнялись с землей. Процесс государственной централизации был Иваном Грозным завершён. Царь сосредоточил в своих руках всю полноту власти. Ликвидировав всех своих соперников вместе с их семьями, Грозный уничтожил даже потенциальную оппозицию себе на многие годы вперед. Однако тяжелейшие последствия опричного террора – ближайšie и отдаленные – выдвигают проблему цены достижения Грозным своей заветной цели. Самые тяжелые потери – погублены тысячи людей. Ближайšie экономические потери – разорение прежде богатых, процветающих районов страны, которые теперь пришли в запустение, не обрабатывались. Так, в 1584 г. в Московском уезде распахивалось всего 16 % земли. Центральные уезды государства пришли в запустение, крестьяне массами бежали на окраины. Тяжелейшие из отдаленных последствий – потеря Россией в годы опричнины значительной части своего интеллектуального потенциала, а также падение нравственного уровня российского общества. Легкость, с которой в годы опричнины лишали жизни людей, не могла пройти бесследно для всего общества. Резко снизился уровень нравственности. Вначале этот процесс охватил

верхние слои общества, а затем распространился и на низы. Истоки будущей российской Смуты XVII в. уходят корнями и в опричнину Ивана IV. <...>

Иван IV Грозный умер в 1584 г. Результатом его правления явилось формирование жестко централизованного государства, в котором уже четко проявлялись характерные специфические черты, отличавшие Россию от других европейских стран: сочетание самодержавия, крепостного права и огромной роли государства во всех сферах жизни общества. Эти особенности будут отличать Россию до середины XIX в.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. : учеб. пособие / под ред. В.В. Гуляевой. М. : Академ. проект, 2006. С. 356–360.

Н. Рыбалко о системе государственного управления в период Смутного времени

В ходе длительного процесса эволюции системы центрального управления в начале XVII в. в России окончательно складывается приказная система. От реформ Ивана IV, когда появилась большая часть приказных учреждений, и до царствования Бориса Годунова прошло столько времени, что фактически завершал работу второй состав приказных служащих и оформлялось третье поколение дьяков и подьячих.

Вместе с тем с позиции централизованного государства Смута начала XVII в. – это время тяжелых испытаний для России: пресечение династии Рюриковичей, польско-литовская и шведская интервенция, голод и социально-экономический кризис. Господствовавший в средние века провиденциализм способствовал иному, чем сегодня, восприятию происходивших событий. Личные беды объяснялись как Божье наказание за собственные грехи, а если несчастье происходило в масштабах всего государства, то вина ложилась на того, кто стоял во главе этого государства. Особенно легко эта идея проникала в различные социальные группы в период экономического кризиса, а в эпоху Смуты еще и кризиса династического, что подрывало в итоге понятие легитимности государственной власти и способствовало распространению самозванческих легенд.

Не менее важен для понимания процессов, протекавших в системе управления Московского государства, и вопрос социальной стратиграфии. Низшие в социальной иерархии группы – крестьяне, холопы, посадские люди, т.е. податное население, практически не меняли свой общественный статус.

Рассматривая положение элиты – княжеско-боярской аристократии, можно констатировать постоянные подвижки и изменения. Несомненно, определяющим для формирования государева двора в XVI–XVII вв. был принцип местничества. Именно близость по родству к правящей династии позволяла получать высшие боярские чины, а вместе с тем и массу привилегий.

Вместе с тем XVI–XVII вв. в истории России – время складывания нового служилого сословия дворян и детей боярских. Эта социальная группа начала оформляться уже с первых шагов становления централизованного государства в правление Ивана III, активно внедрялась в структуру государева двора в эпо-

ху реформ Избранной рады и опричнины Ивана IV и еще больше укрепились во время перемен периода Смуты. Легитимность власти государей конца XVI – начала XVII в. в России часто ставилась под сомнение, и цари искали поддержку, как правило, в дворянской среде. Это вполне объяснимо: представители знатных княжеско-боярских родов получали свой статус по происхождению и в случае необходимости могли отстаивать свое положение на суде в местнических спорах. Дворяне же полностью зависели от государя. Участвуя в военных походах или неся службу при дворе в структуре органов государственного управления – приказах – дворяне и дети боярские имели шанс продвинуться по служебной лестнице в чине и должности, получить за службу поместье, получить поместье в вотчину, поощрение денежным жалованьем и др. Быть замеченным государем и отличиться на службе могли наиболее талантливые, исполнительные и активные люди. <...>

В конечном итоге с отменой местничества в 1682 г. дворянское сословие, вытеснив боярство, заняло его место, превратившись в привилегированную элиту XVII–XIX вв.

Государственное управление как неотъемлемый элемент государственной власти – понятие многослойное. Получить должность в системе управления любого уровня означало быть причастным к реализации государственной политики, а значит, иметь защиту и покровительство со стороны власти. Чем выше уровень управления – тем ближе к государю.

Шел процесс становления централизованного государства, а вместе с тем и органов центрального управления – приказов, вырабатывался механизм реализации государственной политики. Таким образом, появился еще один путь получить место в структуре государева двора – это приказная служба. <...>

Нестабильное положение верховной власти дало возможность сравнить функционирование центрального и местного управления в разные периоды и составить представление о существовавшей тенденции в целом. Впервые в практике русского государства избранный на Земском соборе представитель новой династии Борис Годунов, принадлежавший к роду костромских бояр и сфабриковавший себе царскую родословную, возвысился в годы опричнины и по принципу местничества не должен был занять место государя. Единственное в своем роде в России правление самозванца Лжедмитрия I – Григория Отрепьева, называвшего себя чудом спасшимся царевичем Дмитрием, – также весьма неординарное событие для институциональной традиции верховной власти.

Избрание на царство одного из главных организаторов заговора против Лжедмитрия I – Василия Шуйского, принадлежавшего к старейшему суздальскому боярству, – тоже единственное в своем роде событие. Он стал всенародно избранным царем, его имя выкрикнуто из толпы. Нестабильность верховной власти правления Василия Шуйского обозначена фактически периодом двоевластия: Лжедмитрий II в Тушино называл себя царем и создал свой государев двор и систему управления.

Период междуцарствия 1610–1613 гг. и вовсе показательный. Польский королевич Владислав номинально значился русским царем, боярское правительство Москвы находилось в осаде за Китайгородской стеной, первое и вто-

рое ополчения могли осуществлять деятельность, направленную исключительно на удовлетворение своих насущных потребностей в пропитании и вооружении. Фактически верховная власть отсутствовала как таковая.

Как осуществлялось управление государством в различные периоды Смуты? Каким образом регулировались отношения между центром и регионами России? Что происходило на местах? Можно ли вести речь об отсутствии всякого порядка в управлении или, напротив, центральные и местные органы управления брали на себя все властные полномочия и самостоятельно принимали решения?

К началу XVII столетия в Московском государстве уже сложилась система органов центрального управления – сеть приказных учреждений, имевших свой постоянный штат служащих.

В исторической литературе с конца 80-х гг. XX в. появилась возможность пересмотреть традиционное представление о бюрократии как негативном явлении общества, с которым нужно бороться. В западной науке бюрократия не имеет уничижительной оценки – напротив, историки и социологи отмечают массу положительных моментов, связанных с деятельностью аппарата государственного управления, считают необходимой составной частью любого общества, имеющего структуру и органы управления.

Другой аспект – взаимосвязь процессов централизации и усиления верховной власти с ростом бюрократии. Традиционное представление в российской исторической науке прослеживает прямую зависимость этих процессов. Однако есть и другая точка зрения. К примеру, Г.Г. Литаврин, изучив административное управление Византийской империи как единственной страны классической бюрократии средневековой Европы, сделал вывод о том, что засилье бюрократии не следует отождествлять с упрочением центральной власти, напротив, в условиях господства бюрократии государственная система превращается в систему официально творимого беззакония, где интересы государства перерастают в интересы высшего звена чиновничества. Правление бюрократии приводило, как правило, к взрыву, восстаниям и переворотам, ставившим у власти новую группировку.

С помощью метода просопографии удалось восстановить 700 биографий дьяков и подьячих, находившихся на службе в московских приказах и приказных избах городов в период с 1598 по 1613 г. Одновременно на службе в московских приказах могло находиться до 80 дьяков. Реконструирована деятельность более 40 московских приказов. Одна из главных проблем – плохая сохранность документов из-за многочисленных пожаров Москвы, когда горели и здания приказов.

Наиболее видные дьяки входили в Думу. Это всего 4–5 чел., возглавлявших самые важные для государства приказы – Разрядный, Посольский, Поместный, Казанского и Мещерского дворца. Подьячие были, скорее, техническими секретарями, помогали дьякам в оформлении документации.

Руководствовались приказные служащие в своих делах главным законодательным документом на тот момент – судебником 1550 г., а в частных вопросах – царскими указами. Однако из-за масштабов государства и огромного ко-

личества частных вопросов ни царь, ни Боярская дума не были в состоянии вникнуть во все проблемы, возникавшие в стране в сфере управления, и принять участие в их рассмотрении. Поэтому огромное количество вопросов находилось в ведении служащих приказов в Москве и тем более в городах. Решения часто принимались по их личному усмотрению.

Сложилась иерархия судных приказов – Владимирский, Московский, Рязанский, Дмитровский, судивших служилых людей, неподсудных местным властям. Во Владимирском судились только думные чины. Земский и Разбойный приказы разграничивали сферу компетенции в отношении Москвы и Московской области.

Имела место практика создания территориальных ведомств. Приказ Казанского и Мещерского дворца осуществлял всестороннее управление территорией присоединенного Казанского ханства.

Особым ведомством был Патриарший приказ, учрежденный после введения патриаршества в 1589 г. по примеру московских приказов. Хотя его деятельность полностью была в ведении патриархии, интересно то, что служащие приказа были в прошлом государственными дьяками.

Захват власти Лжедмитрием I привел к расколу в обществе, в том числе и среди управленцев. Многие московские дьяки прекратили свою службу в приказах по разным причинам – одни были подвергнуты опале и на их место с повышением в чине были поставлены более преданные самозванцу люди. Другие по своим убеждениям не стали поддерживать интригу лжецаря и исполнять его указы. Часть приказных служащих завершили свою карьеру по выслуге.

Экономический кризис усилился в правление Василия Шуйского, что значительно снизило эффективность управления в это время. В среде приказных служащих произошел раскол. Часть дьяков и подьячих не поддержали правительство Василия Шуйского и перешли на сторону Лжедмитрия II; в стране их называли изменниками. Далекое не все распоряжения, посылаемые в приказные избы городов, исполнялись. Складывание тушинской администрации пришлось на осень 1608 г., когда возросла популярность самозванца, движение стало набирать силу, многие города приняли присягу «царю Дмитрию» и начался массовый переход представителей московского дворянства и служащих приказов на сторону самозванца. Система приказов Лжедмитрия II была точной копией московских приказных учреждений, но в гораздо меньшем размере – были созданы только самые необходимые для управления учреждения.

После распада Тушинского лагеря часть приказных служащих перешла на сторону Сигизмунда III, а часть последовала за самозванцем, и вскоре в Калуге, а затем в Коломне были снова созданы «воровские» органы государственной власти, просуществовавшие до убийства Лжедмитрия II и распада его движения.

С первых же дней принесения присяги королевичу Владиславу в среде приказных служащих раскол усилился. До декабря 1610 г. это были сторонники польского королевича Владислава, Лжедмитрия II и никуда не примкнувшие бывшие приверженцы Василия Шуйского, выступавшие за законного русского царя. С января 1611 г. это уже две оппозиционные силы: пропольское правительство бояр и сторонники формирования народного ополчения.

Первые полгода, до марта 1611 г., боярское правительство в полной мере реализовывало свою управленческую функцию. После начала осады Москвы в марте 1611 г. первым ополчением деятельность правительства была парализована и власть являлась скорее номинальной. Однако ряд документов позволяет нам увидеть, что делопроизводство приказных учреждений продолжалось и во время осады – рассылались грамоты по городам, производились земельные пожалования, поддерживалась связь с королевичем Владиславом.

В целом реальную власть правительство имело лишь до осады Москвы, до марта 1611 г. Образование ополчений способствовало массовым переходам приказных служащих из приказов боярского правительства Москвы в подмосковные органы власти, тем самым обнаруживая несостоятельность этого правительства. Важной особенностью функционирования второго ополчения является тот факт, что пока ополчение находилось в Нижнем Новгороде, приказные учреждения не были сформированы. Только в Ярославле были сделаны попытки образовать приказы по подобию московских. В первую очередь были учреждены те приказы, функции которых сводились к сбору различного рода пошлин и доходов, как и в случае с первым ополчением: Казенный приказ, приказ Большого дворца, четвертные, а также Поместный приказ, так как земельные пожалования были одним из главных средств награждения за службу.

Проведенная реконструкция 700 биографий дьяков и подьячих позволила сделать вывод, что в начале XVII в., несмотря на всеобъемлющий кризис в Московском государстве, сложился устойчивый состав аппарата управления в лице дьяков и подьячих. Профессионализм большинства служащих не вызывает сомнений. Однако абсолютного разделения сфер политики и управления не происходило, что говорит о зависимости ранней бюрократии от государственной власти и в условиях политического кризиса.

Источник: Рыбалко Н. Система управления в условиях кризиса государственной власти в России (на примере Смутного времени, XVII в.) // Власть. 2009. № 8. С. 163–166.

ЗАНЯТИЕ 6

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НАЧАЛЕ XVII в.

Вопросы для обсуждения

1. Вызревание предпосылок модернизации в XVII в.
2. Соборное уложение 1649 г. Начало формирования российского абсолютизма.
3. Государственно-церковные отношения: от борьбы иосифлян и нестяжателей до реформы Никона и Раскола.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Политическое развитие страны в начале XVII в.

В первые годы своего царствования Михаил Романов вел себя нерешительно; кроме того, он оказался довольно слабым, болезненным человеком. Неудивительно, что от лица монарха правили придворные, среди которых выделялись Салтыковы, родственники царя по матери. Однако с возвращением в страну Филарета ситуация резко меняется. Заняв давно вакантный пост патриарха (после трагической кончины Гермогена страна жила 7 лет без архипастыря), Филарет, с согласия Земского собора, принимает равный царскому титул «великого государя», сосредоточивает в своих руках все нити управления страной и вскоре начинает властвовать без оглядки на венценосного сына. Так продолжалось вплоть до смерти патриарха в 1633 г. По меткому выражению А.Е. Преснякова, «в государевом и земском деле» царь Михаил не был личным участником. Восстановление государства из «великой разрухи творилось» при нем энергией его отца-патриарха и трудами деятелей, окружавших его престол.

До приезда Филарета в Москву Михаил Федорович в своей политике постоянно опирался на поддержку Боярской думы и Земских соборов. Последние в 10-х – начале 20-х гг. XVII в. действовали почти непрерывно, показав дееспособность институтов сословно-представительной монархии в России в деле управления страной. Однако как только у руля власти встал решительный и деятельный Филарет, активность соборов резко ослабевает. Они созываются все реже, их компетенция вновь сужается до обсуждения лишь самых важных вопросов: войны и мира, законодательства, налогообложения, избрания нового или подтверждения полномочий действующего монарха, а также разрешения чрезвычайных внутривластных ситуаций.

Первым серьезным шагом правительства Филарета стала попытка реформирования системы местного управления. За годы Смуты власть в регионах перешла к воеводам, которые по преимуществу использовали военно-полицейские методы управления вверенными им территориями. Это никак не способствовало консолидации общества, его возвращению к мирной жизни. Патриарх решил обратиться к достижениям губной реформы Ивана IV, возродить традиции дворянского городского самоуправления, однако указанное начинание успеха не имело. Тому были следующие причины: во-первых, сильно изменился социальный состав провинциального дворянства за счет коопта-

ции представителей низших сословий, не имевших опыта участия в работе структур городского самоуправления. Во-вторых, произошла маргинализация сознания основной части феодалов: всякую уступку себе они рассматривали как признак слабости центральной власти и требовали все новых материальных благ – поместий, вотчин и жалованья. Наконец, многие уезды были полностью разорены, и дворяне отказывались туда возвращаться, требуя испомещения «инде», так называемые в другом месте.

Итак, восстановление порядка «снизу» было дворянами отвергнуто. И в этой ситуации Филарет принимает курс на ускоренную централизацию всего механизма управления страной. Статус воевод, круг их полномочий, порядок сменяемости стали четко регламентироваться. По сути, воеводам был переподчинен весь местный аппарат гражданской, судебной и военно-полицейской власти, включая и губные учреждения (там, где они сохранились). И именно воеводы обеспечили выполнение на местах важнейшего мероприятия, начатого Филаретом в середине 20-х гг. XVII в. – нового кадастрового описания всей территории государства. Составленные писцовые книги позволили уточнить социальную структуру податных сословий, хозяйственное состояние уездов и городов, владельческую принадлежность всего поместно-вотчинного фонда страны. Учетные данные по населению были перепроверены при составлении окладных книг для церкви в 1629 г. Результаты описаний позволили оптимизировать налоговое бремя, усилить сыск беглых, улучшить комплектование и снабжение армии, разрешит большое количество поземельных споров между отдельными феодалами. Практика валовых описаний государства оказалась настолько эффективной, что в течение XVII в. проводилась еще дважды – в 40-е и 70-е гг.

Одновременно с реформами местного самоуправления энергичный патриарх предпринял шаги к усилению и централизации органов управления – приказов. Их деятельность стала более упорядоченной, хотя функции и полномочия отдельных ведомств все еще были плохо разнесены. В 1625 г. законченную структуру обрело патриаршее ведомство, ставшее своеобразным государством в миниатюре (его внутренняя организация и работа стали стоиться по тем же принципам, что и в светских учреждениях). Кстати, именно благодаря установившемуся типологическому сходству светских и духовных властных органов процесс подчинения церкви государству, начавшийся уже в 40-е гг. XVII в. Проходил достаточно гладко и безболезненно.

При Филарете началось реформирование армии. Поместная конница становилась все менее эффективной, и постепенно ее начинают теснить вновь созданные копейно-рейтарские и драгунские части; в пехоте наряду со стрельцами появляются полки «иноземного строя», в которых под началом командиров-европейцев сражались и русские и иностранцы-наемники. Наконец, с конца 20-х гг. XVII в. Россия начинает приобретать за рубежом новейшее оружие. Все это говорит о целенаправленном характере военной реформы. Однако в связи со смертью Филарета она, как и ряд других начинаний, осталась незавершенной. Страна вступила в десятилетие стагнации, закончившееся лишь после кончины первого русского монарха из династии Романовых. <...>

Говоря о качествах Алексея Михайловича как правителя, В.О. Ключевский замечает: «Одною ногою он еще крепко упирался в родную православную старину, а другую занес было за ее черту». И действительно, именно при втором Романове началась масштабная перестройка всего облика государственной машины, которую обыватели традиционно связывают лишь с начинаниями его сына – Петра Великого.

На формирование мировоззрения царя Алексея ощутимое влияние оказали идеи религиозно-нравственного совершенствования личности, распространившиеся в России после Смуты. Представляя свое «царское служение» как богоустановленное и предназначенное для того, чтобы править и судить «в правде, всем равно», Алексей Михайлович искренне считал монаршую власть единственным источником не только права, но и «всякой милости» и справедливости. Взамен же царь от своих подданных требовал беспрекословной службы на благо трона, прежде всего строгого выполнения своих обязанностей, определенных «чином» (служебным статусом человека). <...> Алексей Михайлович сумел полностью подчинить курс развития страны своей воле, став ее истинным лидером и зачинателем модели абсолютной монархии. <...>

Русский абсолютизм формировался несколько иначе, чем на Западе. Если в Европе абсолютный монарх возвышался, используя тактику лавирования между интересами дворянства и буржуазии, то в России укрепление самодержавия происходило всецело на базе феодальной системы (как таковая отечественная буржуазия формируется лишь в XIX столетии), а потому в методах управления русских монархов отчетливо проступают черты восточной деспотии. На законодательном уровне самодержавный характер правления государя был закреплен в Соборном уложении 1649 г.

Характерной чертой формирующегося абсолютизма стало окончательное падение значения Земских соборов. Как уже было отмечено, с середины 20-х гг. XVII в. они собирались все реже, от случая к случаю. <...>

Неуклонно падало также влияние Боярской думы. Из-за резкого роста ее состава (до 97 чел. к концу 70-х гг. XVII в.) в ней начинают выделяться более узкие и работоспособные органы, куда входили наиболее доверенные и приближенные к царю лица – так называемая Ближняя, или Тайная, дума. В самой Боярской думе все большую силу набирали неродовитые думные дворяне и думные дьяки, хотя выходцы из аристократических кругов по-прежнему продолжали численно доминировать.

С середины XVII в. усиливается значение приказной системы, составлявшей стержень госаппарата. Приказы делились на государственные, дворцовые и патриаршие; постоянные и временные; отраслевые и территориальные. Всего на протяжении XVII в. действовало до 80 приказов, функции которых часто пересекались. Упорядочить громоздкую приказную систему было довольно сложно. Этому мешали постоянный дефицит финансирования, отсутствие нормативной базы, четко регламентирующей круг интересов и объем полномочий отдельных ведомств, а также быстрый рост территории государства, требовавший создания новых областных приказов. С 1654 г. стал действовать Тайный приказ (Приказ тайных дел), с помощью которого царь, формально оставаясь

как бы вне приказной системы, осуществлял контроль за деятельностью отдельных приказов, местных органов власти, координировал их работу.

Развитие централизации и усложнение институтов управления способствовали формированию новой для России прослойки населения – бюрократии. Как и на Западе, чиновничество стало главной опорой зарождавшегося русского абсолютизма.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. : учеб. пособие / под ред. В.В. Гуляевой. М. : Академ. проект, 2006. С. 510–518.

Соборное уложение 1649 г.

На Земский собор (для выработки нового судебника) 1 сентября 1648 г. в Москву прибыли выборные представители от 121 города и уезда. На первом месте по количеству выборных стояли провинциальные дворяне (153 чел.) и посадские люди (94 чел.). Соборное уложение как новый свод законов было составлено особой комиссией, обсуждено Земским собором и напечатано в 1649 г. в количестве 2 тыс. экземпляров. По тем временам это был неслыханный тираж.

Основными документами, на базе которых составлялось Уложение, были Судебник 1550 г., царские указы и Литовский статут. 25 глав в Уложении были разделены на статьи. <...>

В Уложении подтверждалось право владельцев передавать поместье по наследству при условии, что новый помещик будет нести военную службу. Был запрещен дальнейший рост церковного землевладения. Крестьяне были окончательно закреплены за помещиками, а «урочные лета» отменены. Дворяне получили право искать беглых крестьян в течение неограниченного количества времени. <...>

Соборное уложение почти на два века сделалось основным законодательным кодексом России. Правда, спустя некоторое время многие его статьи были отменены.

Для XVII в. это был грандиозный свод законов. Попытки принять новое Уложение делались потом и при Петре I и Екатерине II, но оба раза безуспешно. Значение Уложения хорошо понимали и современники, и потомки. Очень показательны слова, сказанные князем Яковом Долгоруким Петру Великому: «Государь, в ином отец твой, в ином ты больше хвалы и благодарности достоин. Главные дела государей – три: первое – внутренняя расправа и главное дело важе есть правосудие; в сем отец твой больше сделал нежели ты».

Справедливость столь высокой оценки станет ясна, если вспомнить, что законодательный памятник, превзошедший Уложение Алексея Миайловича по полноте и юридической проработанности «Свод законов Российской империи» в пятнадцати томах, появился только в 1832 г., при Николае I. А до этого Уложение 180 лет оставалось полнейшим сводом российских законов.

По сравнению со своим предшественником – Судебником Ивана Грозного 1550 г., Соборное уложение, кроме уголовного права, включает также право государственное и гражданское, являясь, таким образом, несравнимо более

полным кодексом. Гораздо внушительнее и его общий объем – текст Уложения включает в общей сложности 967 статей, разделенных на 25 глав.

Удивительна не только полнота, но и быстрота принятия кодекса. Весь этот обширный свод был разработан в проекте специально созданной по царскому указу комиссией князя Никиты Ивановича Одоевского, затем обсужден на специально созванном для этого Земском соборе 1648 г., исправлен по многим статьям, а 29 января уже принят.

Тревожная атмосфера тогдашней жизни предопределила быстроту принятия Уложения. Была и другая внутренняя причина, стимулировавшая законотворческую деятельность в середине XVII в. Со времен Судебника 1550 г. приняты множество частных указов для решения разных случаев. Каждый такой случай рассматривался как прецедент для будущих судебных решений, так как не находил разрешения в старом Судебнике. Поэтому такие указы собирались в приказах, в каждом по своему роду деятельности, и затем записывались в «Указных книгах». Этими последними приказные люди руководствовались наряду с Судебником в административных и судебных делах. За сто лет набралось великое множество законоположений, рассеянным по разным приказам, иногда противоречащим друг другу. Это затрудняло приказную администрацию и порождало массу злоупотреблений.

<...>

В Уложении содержались пункты, вызвавшие сильное недовольство церковной иерархии. Согласно XI главе учреждался особый монастырский приказ, но который возлагался суд в отношении духовенства и зависимых от него людей (патриарших и монастырских крестьян, слуг и т.п.). До этого суд по недуховным делам в отношении духовенства осуществлялся в Приказе Большого дворца. Духовные вотчинники здесь, минуя общегосударственные учреждения, подлежали суду самого царя. Теперь же духовенство лишалось этих привилегий, причем сделано это было по челобитным выборных людей. По этим же челобитным подвергалось существенному ограничению и церковное землевладение.

Всем духовным лицам и учреждениям категорически запрещалось каким бы то ни было способом приобретать вотчины и мирским людям отдавать вотчины в монастыри (гл. XVII, ст. 42). С точки зрения государства это способствовало дальнейшей централизации и укреплению самодержавной власти. Но положения нового кодекса вызывали сопротивление духовенства и ожесточенную критику с его стороны.

Недовольный Уложением патриарх Никон называл его не иначе как «беззаконной книгой», а первого главу Монастырского приказа, князя В.И. Одоевского, «новым Лютером». В итоге напряженной борьбы духовная власть одолела светскую: сначала, уже после удаления Никона от дел, в 1667 г. был отменен светский суд в отношении духовенства, а в 1677 г. упразднили и Монастырский приказ. <...>

В новом законодательном своде устанавливалось, что вотчинами имеют право владеть только служилые люди и гости. Таким образом, собственность на землю становилась сословной привилегией дворянства и верхушки купечества. В интересах дворянства Уложение сглаживает разницу между условным владени-

ем – поместьем (на условии и на время службы) и наследственным – вотчиной. Отныне поместья можно менять на вотчины и наоборот. Челобитьям посадских людей удовлетворяла специально посвященная им XIX глава. Согласно ей посадское население обособлялось в замкнутое сословие и прикреплялось к посаду. Все его жители должны были нести тягло – т.е. платит определенные подати исполнять повинности в пользу государства. Из посада теперь нельзя было уйти, но и войти можно было только при условии вступления в тяглую общину.

Источник: Всемирная история. Эпоха колониальных империй. Минск : Харвест, 2007. С. 479–481.

Королевская власть во Франции

Новое время на континенте Европы характеризуется развитием королевской власти вплоть до кризиса 1789 г., когда основным стремлением делается ограничение королевской власти по английскому образцу: Новое время было эпохой падения или упадка сословно-представительных учреждений, выросших на феодально-муниципальной почве, и только в XI в., но уже на новых началах возрождаются представительные учреждения. Наиболее типичной страной в этом отношении является Франция. Она рано и сильно феодализировалась в политическом отношении, так что ее король сделался простым главою политической федерации феодальных сеньоров, к которым присоединились с течением времени суверенные коммуны. <...> Уже в начале XVI в. французский король считается наиболее подходящим к типу абсолютного монарха, в начале XVII в. генеральные штаты обнаруживают свою несостоятельность, а Ришелье и Людовик XIV создают то здание, которое было разрушено только революцией 1789 г. <...>

Феодальный король был, как *primus inter pares*, член сословия, и таким он оставался и впоследствии в качестве «первого дворянина», своего рода представителя сословных интересов и традиций. <...>

При последних Каролингах, т.е. с конца IX в. феодалы стремились сделать королевское достоинство выборным (как это случилось в Германии в начале X в.), но Капетинги позаботились о том, чтобы установить начала наследственности, и счастье им помогло: каждый король умирал, оставляя взрослого сына, который уже ранее, при жизни отца, делался соправителем и королем, избранным феодалами. С XII в. эта власть стала уже прямо наследственной и выступила в роли собирательницы государства, причем начала позднее опираться на города против сеньоров, потом пользоваться услугами легистов, наконец, действовать вместе с Генеральными штатами, представлявшими собою всю Францию, для окончательного ее объединения, хотя и отделяется от этих штатов, как только последние начинают мечтать об ограничении королевской власти, а сословная рознь помогает королям это сделать.

К концу Средних веков Франция была уже политически объединена; в ней началась и административная централизация, управление провинциями, бывшими феодальными княжествами, из центра «королевскими людьми». <...>

Средневековая администрация, развивавшаяся главным образом с XIII в., не была централизована, но для централизации все было подготовлено, и Фран-

циск I в первой половине XVI в. создает новый орган управления – губернаторов, задача которых состояла в объединении администрации. Губернаторами были военные начальники, и под их командой находились одинаково и королевские постоянные отряды, и феодальные дружины, и городская милиция. Губернатор представлял собой короля в местных учреждениях, каковы были провинциальные судебные палаты (парламенты), и председательствовал в местных сословно-представительных собраниях, провинциальных штатах. На губернаторские места назначалась знать, но, чтобы вельможи не могли узурпировать власть, Франциск I оставил за собой право сменить губернатора, когда ему будет угодно, и в 1542 г. сразу отрешил от должности всех губернаторов во Франции. <...>

Генеральным штатам во Франции не удалось развиваться в законодательное учреждение, и после 1439 г., как мы знаем, они созываются редко и, созываясь, не играют роли. Законодательная власть сосредоточивается в руках короля. Король распоряжается постоянным войском и постоянным налогом, управляет государством посредством интендантов и уже не знает вассалов, а только подданных. Перед ним склоняется бывшая независимость политических сословий. <...>

При капетингских королях образовалась феодальная курия, состав которой менялся, смотря по делам судебного большею частью характера, которые в ней решались, и в ней заседали то крупнейшие вассалы (пэры), то епископы с аббатами, то сеньоры непосредственных владений короля (доменов) и коронные чиновники, пока все эти лица не стали появляться вместе, не составляя, впрочем, постоянного судилища. При Людовике IX из курии выделяется судебное учреждение, которое и начинает называться парламентом и делается в начале XIV в. (в 1302 г. при Филиппе IV) постоянным собранием, разделившись при Людовике Длинном (1319 г.) на три палаты, что указывает на увеличение и усложнение его деятельности. <...>

По образцу парижского парламента в XV в. основываются провинциальные, каковы были тулузский, гренобльский, бордосский, дижонский и др. Мало-помалу парижский парламент стал мечтать о политической роли, и «королевские люди», каковыми были его члены, начали стремиться к тому, чтобы поставить под свой контроль законодательную власть короля. <...> Признав за парламентом право реконструкции, королевская власть не допускала развития иных его прав в этой области, хотя для того, чтобы сломить сопротивление королевских людей, требовалось экстраординарное средство: оно называлось «тронным заседанием» и состояло в том, что король являлся в «большую палату» и заседал в ней лично, окруженный пэрами, сановниками и двором, приказывая своим сановникам внести ордонанс в реестр, и члены парламента в таких случаях не осмеливались выказывать непослушание, ибо они в присутствии короля как бы лишались самостоятельной власти. <...> Парламент продолжал претендовать на законодательный контроль в течение нескольких веков, а после того, как прекратились собрания Генеральных штатов, т.е. с начала XVII в. он смотрел на себя как на своего рода представительство страны. <...>

Парижский парламент не имел, разумеется, значения представительного собрания: это была судебная палата, его члены были судьи, королевские чиновники, а не выборные представители сословия или нации. Мало того: это были с

Франциска I наследственные обладатели своих мест, так как последние продавались за деньги для пополнения королевской казны. Впрочем это-то и создавало их независимость по отношению к власти и позволяло им при случае играть роль оппозиции, приучая и народ смотреть на парламент как на своего рода представительство, ограничивающее королевский произвол.

Источник: Кареев Н.И. История Западной Европы в Новое время. Развитие культурных и социальных отношений. Переход от Средних веков к Новому времени. М. : Академ. проект, 2016. С. 82–90.

В. Лазуткин о расколе религиозного сознания в XVII в.

Раскол Русской православной церкви, произошедший в середине XVII столетия по инициативе царя Алексея Михайловича и патриарха Никона, явился одним из центральных моментов русской духовной истории и его причины обсуждаются в отечественной исторической литературе, начиная с первой половины XVIII в. (сочинения Димитрия Ростовского). В дореволюционной историографии преобладала теологическая версия, объяснявшая раскол «еретичеством» старообрядцев, не пожелавших смириться с церковной реформой и не подчинившихся авторитету царя и патриарха. В советской исторической науке господствовал другой подход, когда события церковного раскола рассматривались как проявление классовой борьбы в России. Так, Н.М. Никольский писал, описывая различные старообрядческие движения, возникшие в XVII в., что их объединяло нечто общее – «оппозиция против крепостнического государства и церкви как орудия его господства». В такой упрощенной социологической трактовке бурные споры староверов и «никониан» о числе пальцев, используемых в перстосложении, о правильном написании имени Иисуса и т.д. оказывались только внешним (и второстепенным по сути) проявлением политических процессов, протекавших в России 350 лет назад.

Однако, если встать на точку зрения самого носителя религиозного сознания, эти теологические и обрядовые проблемы не только не являются вторичными, но представляют собой наиболее важную, сущностную часть его веры, а в конечном итоге – и его жизни. Недаром старообрядцы XVII–XVIII вв. готовы были умереть «за один аз», то есть не могли принять исправления даже единственной буквы в привычном для них тексте Писания. Мельчайшее изменение текста рассматривалось как ересь, отречение от веры, а в конечном итоге – отказ от спасения души. Именно поэтому столь незначительная для рационалистического сознания «книжная справа» вызвала столь яростный протест в значительной части русского общества. По некоторым данным, из примерно 10 млн чел., населявших в те времена Московское царство, от 1/3 до 1/4 ушли в раскол. <...>

Раскол Русской православной церкви XVII в. также может быть понят в рамках концепции раскола религиозного сознания. Показано, что церковная реформа была хорошо спланированным и политически продуманным шагом царя Алексея Михайловича, поэтому для рассмотрения причин церковной смуты следует обратиться к истории русской церкви.

Для русской средневековой культуры, по крайней мере начиная с эпохи централизованного Московского государства, было характерно представление об исключительности, богоизбранности России. После падения Византийской империи в 1453 г. Московское царство осталось единственной крупной православной державой, так как все остальные земли, где жили православные христиане, оказались подчиненными Османской империи. Считается, что именно этот факт послужил распространению среди книжников Московского царства историософской мифологемы «Москва – Третий Рим», сформулированной впервые загадочным для историков старцем Филофеем, жившим в начале XVI в. в псковском Елеазаровском монастыре. В его «Послании Мисюрю Мунехину на звездочетцев» (1523 г.) содержится рассказ о последовательной смене мировых царств – «Римов». Римская империя была «первым Римом», Византия, или Константинополь, – «вторым». Оба эти царства пали, разрушились, а их величие и миссию объединения человечества унаследовала Москва – «третий и последний Рим». <...>

По мысли русских книжников Византия утратила святость, «отурчилась», но в политическом отношении словно бы перевоплотилась в русское царство, поэтому Москва должна была унаследовать не только ее историческую роль, но и ее символику. Двуглавый орел на русском гербе – византийского происхождения и получен Россией в наследство, а племянница последнего византийского императора Софья Палеолог стала женой великого князя Ивана III. Тем самым идея исторического преемства была подкреплена династически.

Убежденность в исключительности Русского царства и его мессианской роли хранителя истинной веры на Земле привели к началу XVII столетия к росту авторитарных настроений в обществе, поддерживаемых царской властью. Настороженное отношение к иностранцам, третирование католиков и протестантов как еретиков, которых нужно даже перекрещивать, если они желают принять православие, отмечалось как современниками, так и современными исследователями.

Таким образом, перед началом церковной реформы русское религиозное сознание было в высшей степени целостным. Церковь была единой, в ее среде не выделялось никаких раскольнических течений, и все жители Российского государства согласно признавали себя единственно правоверными христианами на всей Земле. Мир четко делился на «ортодоксов» и «еретиков». К последним причислялись «латиняне и люторы», то есть католики и протестанты.

Сущность церковного раскола заключалась в том, что некогда единый символический универсум Русской православной церкви распался на две враждебные виртуальные реальности, что спровоцировало и раскол русского социума на две части, одинаково православные по вере, но полностью разошедшиеся в понимании роли церковной традиции. Непосредственным поводом к расколу было исправление русских богослужебных книг по греческому образцу. Царь и патриарх считали, что за долгие века использования в русской церкви в книгах (которые переписывались от руки) накопилось множество искажений и неточностей. Для их исправления было решено сопоставить текст русских и древних греческих книг и исправить текст первых в соответствии с греческими оригиналами. Как следствие, это влекло за собой изменение церковной обрядности,

ведь именно в книгах содержались указания на то, как именно следует выполнять то или иное ритуальное действие, например, крестное знамение.

Политической причиной церковной реформы было стремление государственной власти укрепить свою организацию внутри страны, повысить свой авторитет. Воссоединение Украины с Россией в 1654 г. выдвигало задачу объединения русской и украинской церквей, при этом их разделяли накопившиеся за несколько веков различия в обрядах и правилах. Унификация церковных норм была нужна и для осуществления далеко идущих замыслов в отношении православных народов Балканского полуострова, находящихся под влиянием султанской Турции. Без упорядочения церковной жизни в Российском государстве нельзя было рассчитывать на успех церковнополитического влияния вне его пределов. Поэтому раскол произошел не только на религиозной почве. К чисто религиозной проблематике войны примешивалась и борьба между патриотами и византийцами. Этот конфликт начался с исправления богослужебных книг по старым греческим образцам. В 1649–1650 гг. к такой работе приступили приглашенные с Украины ученые-монахи. В то же время образовался кружок «ревнителей благочестия», в который вошли влиятельные деятели церкви. «Ревнители» враждебно относились ко всему иноземному и с большой тревогой наблюдали за проникновением элементов западной культуры. Они считали, что надо пресечь равнодушие населения к церковной службе и обрядам и ввести проповеди в церковную практику. Книги же, по их мнению, следовало бы исправлять не по греческим, а по древнерусским рукописям.

В 1653 г. последовало распоряжение патриарха Никона о замене при богослужении земных поклонов поясными, а двуперстного крестного знамения – троеперстным, затем было высказано категорическое требование сверить все богослужебные книги с греческими, изъять иконы, написанные по русским образцам и т.п. Весной 1654 г. Никон созвал церковный собор, на котором подверг критике всякое нарушение древневизантийских обрядов и установлений и требовал от него одобрения произведенных реформ. Собор под нажимом Никона и царя одобрил реформы, сделав лишь осторожную оговорку о том, что исправление книг надо производить и по русским старым книгам и уставам. Старообрядцы, не согласные с реформой Никона, были отлучены от церкви. Против нововведений Никона боролась боярская знать, видевшая в церковной реформе средство усиления царской власти, а также опасавшаяся проникновения иностранных элементов в Россию. Характерным примером такой фанатичной веры стала боярыня Феодосия Прокопьевна Морозова. Раскол приобрел не только догматическое, но и социальное содержание, поскольку произошел между сторонниками общины и государственниками.

Главная острота Никоновой реформы была в резком и огульном отрицании всего старорусского чина и обряда. Его не только заменяли новым, но еще и объявляли ложным, еретическим, почти нечестивым. Богослужебные книги были изменены по «древним славянским и греческим образцам», но вместо древних источников за основу для нового славянского текста обычно принимались новопечатные греческие книги, которые печатались в католической Ита-

лии, что было совершенно нестерпимо для «ревнителей благочестия», которые считали, что «латынники» намеренно вносят искажения в эти книги.

Принципиальное значение для «ревнителей благочестия» имела реформа традиционного русского обряда: «В православном учении знаково-символическое выражение догмата о двух естествах во Христе в сложении двух перстов для крестного знамения значимо наряду со словестной формулировкой догмата и изменения формы (обряд) становилось изменением смысла (веры)». Изменение обряда и даже незначительная коррекция текста традиционных книг были восприняты массами как скрытая «перемена веры».

Начавшийся раскол означал столкновение традиционного византийско-русского мышления, стремящегося к познанию истины умом и сердцем в их единстве, с новоевропейским рационализмом. Предпринятые силами украинских ученых монахов попытки «книжной sprawy» можно рассматривать как применение ренессансной филологической методологии, «текстологической критики», впервые возникшей в среде итальянских гуманистов, пытавшихся очистить тексты классических авторов от многочисленных наслоений и искажений, накопившихся за долгие века переписывания манускриптов. Рационалистическая критика предлагала верить не букве, не записанному тексту, а исходному смыслу, который нужно было реконструировать, исходя из умственных усилий интерпретатора. Гуманисты, поскольку они практически не работали с книгами Писания, утратили сакральное отношение к Тексту, которое, конечно, не распространялось на сочинения греческих и римских авторов.

Попытка рационалистической критики текстов славянской Библии (не свободных, конечно, от множества искажений) впервые была предпринята на Руси в XVI в. под руководством византийского ученого монаха Максима Грека, который получил гуманистическое образование в Италии. Однако его исправления священных книг были осуждены русской церковью, и в 1525 г. он был признан еретиком и сослан в Волоколамский монастырь. Следующая попытка «книжной sprawy» была предпринята в первой половине XVII в. священником Иваном Наседкой и также окончилась осуждением справщика. В итоге, только с третьей попытки при патриархе Никоне удалось – при беспрецедентном давлении со стороны царя – осуществить лингвистическую реформу русской Библии и обрядности русской церкви.

Естественно, гуманистический рационализм оказался в противоречии с мистической традицией Богопознания, усвоенной русскими от Византии. Произошло столкновение разных идей, выразившееся в противоречии интеллекта и духа. Раскол явился причиной перелома, суть которого заключалась в искажении духовного развития русского общества, разрывом его внутреннего единства, забвения наследия прошлого. Под предлогом вселенской полноты веры старорусское заменяется новогреческим. Это не было мнением греческой церкви, это было мнение странствующих греческих архиереев, приезжавших в Россию за милостыней. Многие из них просто угождали царю Алексею Михайловичу, поддерживая его реформаторские устремления, ради собственной материальной выгоды. Таков был финал реформы патриарха Никона, требовавшего резкой и бесповоротной замены «церковной старины» – «церковной новизной».

Значительная часть населения отказалась принять обрядовую реформу. Она продолжала следовать старым, установившимся христианским ритуалам, вобравшим в себя некоторые элементы из других верований. И здесь именно старообрядцы во многом явились носителями тех традиций, в которых заключалось немало элементов языческой обрядности. Так, у них было сохранено хождение посолонь во время крестного хода, что является отголоском языческих солярных культов. Возможно, старообрядцы явились хранителями и других элементов славянской культуры. Например, они активно использовали в своих произведениях стиль народной речи, прибегали к поэтическим сравнениям из устного народного творчества, часть которых была основана на языческом мировоззрении. Обряд в это исключительное время приобрел особую важность. Ведь только быт и обряд и остаются, когда «отходит благодать и тайны оскудевают». Все становится в зависимость от дел, ибо только дела и возможны. Отсюда эта неожиданная активность старообрядцев в мирских делах, некая истовость в быту – возможность спастись обломками древностной жизни.

Питательная почва для раскола сохранялась и после того, как Никон попал в опалу, лишился патриаршей кафедры, а потом и вовсе попал в ссылку. Реформа церкви, инициированная государственной властью, была завершена силами других иерархов. Продолжением богопротивных дел Никона виделась многим деятельность Петра I, особенно в таких мероприятиях, как введение нового календаря, иноземной одежды и привычек (кофе, табак, ассамблеи). Отсюда популярные в народе толки о Петре-антихристе, от которого гибнет благочестие и вера, а царство его есть наступление конца мира. Именно во время царствования Петра I раскол приобрел свою зрелую форму, состоялся как особый феномен русской религиозной жизни.

С тех пор и до сегодняшнего дня в русском православии сосуществуют два мощных течения, которые условно можно назвать «старообрядческим» и «ново-обрядческим». В догматическом отношении они не различаются и с точки зрения теологии – одинаково православны. Однако различия в отношении к обрядовой стороне религиозной жизни, проявившиеся в XVII столетии, оказались настолько существенными, что привели к формированию двух альтернативных символических универсумов, носители которых обособились в социальном отношении, образовав две более или менее замкнутые и хорошо осознающие свою «инаковость» группы. Расколотость религиозного сознания повлекла за собой раскол общественного бытия, и даже снятие в 1971 г. анафемы на старообрядцев (на поместном соборе Русской православной церкви) не могло восстановить церковное единство.

Источник: Лазуткин В.В. Раскол религиозного сознания в России XVII в. // Омский научный вестник. Философские науки. 2008. № 4. С. 92–94.

ЗАНЯТИЕ 7

ПЕРЕСТРОЙКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПЕТРОМ I

Вопросы для обсуждения

1. Реорганизация центральных государственных органов и создание Сената, Синода, системы коллегий. Генеральный регламент.

2. Реформа территориальной организации, местного и городского управления (областная реформа, бурмистерская палата, ратуша, земские избы, магистраты).

Документы и материалы для самостоятельной работы

Создание Сената

Важнейшее место в системе государственного управления в петровское время занимал Сенат, который заменил Боярскую думу. Еще в 1699 г. из состава последней была выделена Ближняя канцелярия. Первоначально она осуществляла контроль за приходом и расходом денежных средств приказов. Вскоре компетенция этой канцелярии расширилась. В 1704 г. в ее состав были включены начальники приказов. В 1708 г. она получила новое название – Консилия министров.

Частые отъезды Петра I побудили его создать высший государственный орган с более широкими полномочиями, чем Консилия министров. Накануне Прутского похода, 22 февраля 1711 г., Петр I издал указ об образовании Правительствующего Сената. Созданный как временный орган (в указе сказано: «для отлучек наших»), Сенат вскоре превратился в постоянно действующее государственное учреждение.

Сенат представлял собой коллегиальный орган, члены которого назначались царем. Из первых девяти его членов только трое в прошлом входили в состав Боярской думы. Главную роль в Сенате играло присутствие, т.е. общее собрание сенаторов. В 1718–1722 гг. в составе Сената находились также руководители коллегий. Помимо присутствия при Сенате имелись: разрядный стол (позже его сменила герольдмейстерская контора), ведавший прохождением службы дворянами; расправная палата, расследовавшая служебные преступления; генерал-рекетмейстер, принимавший жалобы от населения; генерал-фискал, стоявший во главе фискалов, обязанных «тайно проведывать, доносить и обличать» все злоупотребления должностных лиц. В 1722 г. была учреждена должность генерал-прокурора. Он возглавлял Сенат, наделялся широкими полномочиями, выступал, по словам Петра I, в качестве «ока государева».

Круг вопросов, подведомственных Сенату, постоянно уточнялся. Сенат осуществлял управление центральными и местными учреждениями, решал важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, разрабатывал законопроекты или участвовал в их обсуждении, в отсутствие царя имел право издавать указы общегосударственного значения от своего имени. Он считался высшей судебной инстанцией, надзирал за судами, финансами, различными государственными учреждениями. Сенат сыграл большую роль в укреплении абсолютизма. Не

смотря на наличие у Сената обширной компетенции, царь не делил с ним власть. Возникнув как высший административный, законосовещательный и контрольный орган, Сенат к концу правления Петра I превратился из высшего органа управления государством в высший орган надзора за управлением в государстве.

(Куликов В.И. История государственного управления в России. – М. : Мастерство, 2001. – С. 62–63).

Образование коллегий

К концу XVII в. приказная система управления находилась в состоянии глубокого кризиса. Главными ее недостаткам являлись неупорядоченность организации, параллелизм в деятельности приказов, бюрократическая волокита, произвол начальствующих лиц. Все это отрицательно сказывалось на эффективности государственного управления. В 1699–1701 гг. Петр I провел реорганизацию приказов: она стали более крупными, их общее число сократилось с 44 до 25, была уточнена их компетенция. Это, однако, не привело к коренному улучшению работы приказов.

В 1717–1720 гг. Петр I проводит вторую реформу центрального государственного аппарата. За образец при ее проведении была взята шведская модель государственного устройства. Эта реформа упразднила подавляющее большинство приказов и учредила коллегии. Всего было образовано 12 коллегий, важнейшими из которых, называвшимися «государственными», считались три: Иностранных дел, Военная и Адмиралтейская, управлявшие соответственно внешнеполитическими делами, армией и флотом. Три коллегии ведали государственными финансами: Камер-коллегия (руководила сбором налогов, пошлин, недоимок и т.д.), Штатс-контор-коллегия (в ее компетенцию входило выделение казенных средств правительственным учреждениям) и Ревизион-коллегия (осуществляла финансовый контроль). Еще три коллегии управляли различными отраслями экономики: Берг-коллегия ведала горной и металлургической промышленностью; Мануфактур-коллегия руководила казенными мануфактурами и попечительствовала над частными; Коммерц-коллегия осуществляла общее руководство внутренней и внешней торговлей. Деятельность двух коллегий носила сословный характер: Вотчинная коллегия занималась проблемами дворянского землевладения, а Главный магистрат являлся органом управления и суда для городского сословия. Управление местными судами находилось в ведении Юстиц-коллегии. Она также являлась для них апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. Кроме того, в существовавшей при Юстиц-коллегии Крепостной конторе оформлялись различные частные акты на земли и крестьян, купчие, доверенности, завещания и т.д.

Коллегии не охватывали всех отраслей управления. Вне коллежской системы было дворцовое, ямское, медицинское, строительное управление и некоторые другие, оставшиеся в ведении частично сохранившихся приказов и иных органов.

В отличие от приказов коллегии имели единообразное организационное устройство и делопроизводство, четко очерченную законодательством компетенцию и функционировали на основе принципа коллегиальности. 28 февраля

1720 г. был издан состоявший из 56 глав «Генеральный регламент», который подробнейшим образом регламентировал организацию и порядок деятельности коллегий.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания) и канцелярии. Присутствие имело 10–11 членов. В его состав входили: президент, вице-президент, четыре–пять советчиков, четыре ассессора. Президент коллегии назначался царем и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию», т.е. руководство коллегией. Вице-президент и прочие члены коллегии назначались сенатом и утверждались царем. Канцелярия коллегии вела ее делопроизводство и включала секретаря, нотариуса, регистратора, архивариуса, переводчика и писцов.

«Генеральный регламент» определял даже дни недели, по которым происходили заседания в коллегиях: понедельник, вторник, среда и пятница. По четвергам президенты коллегий заседали в Сенате. Дела в коллегиях обсуждались и решались коллегиально. Вел заседание президент, а в его отсутствие – вице-президент. Секретарь докладывал о деле. Опрос мнений по существу дела начинался с младших чинов. Вопрос решался большинством голосов, если при голосовании голоса разделялись поровну, то перевешивало мнение президента.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 63–65.

Образование духовной коллегии – Синода

После смерти в 1700 г. патриарха Московского и всея Руси Адриана, Петр I отложил выборы нового патриарха (в связи начавшейся тогда Северной войной) и временно поставил во главе духовенства рязанского митрополита Стефана Яворского, который стал именоваться «местоблюстителем патриаршего престола».

Сторонник петровских преобразований псковский епископ Феофан Прокопович по заданию Петра I написал научный трактат «Правда воли монаршей» и подготовил «Духовный регламент». В них теоретически обосновывалось положение монарха в церковной организации. Царь объявлялся источником и носителем высшей власти в Русской православной церкви. Для управления делами церкви создавалась Духовная коллегия, преобразованная для придания ей большего авторитета 14 февраля 1721 г. в Святейший Синод.

По принципам организации (коллегиальный орган) и характеру деятельности (управление отраслью) Синод был близок к коллегиям. На этом основании некоторые историки относят его к центральным государственным учреждениям, однако, учитывая формально-юридические критерии (в коллегии Синод посылал указы, а с Сенатом сносился, как равный с равным, посредством промеморий), его следует считать одним из высших органов государства.

Синод состоял из 12 чел., назначаемых царем из представителей высшего духовенства – митрополитов, архиепископов, епископов, настоятелей крупнейших монастырей. В его ведении находились исключительно церковные дела: толкование церковных догм, канонизация святых, утверждение агиографи-

ческой (житийной) литературы, цензура духовных книг, управление учебными заведениями, борьба с ересями и расколом, назначение и смещение церковных должностных лиц. Кроме того, Синод являлся также высшим судебным органом по церковным делам: судил представителей духовенства, а также мирян по некоторым категориям гражданских (бракоразводные дела) и уголовных (совершение в иную веру) дел.

В 1722 г. для надзора за деятельностью Синода Петр I учредил должность обер-прокурора. На нее назначался, как правило, светский чиновник. Тем самым был сделан еще один шаг на пути превращения церкви в составную часть государственного аппарата абсолютистского государства. Синодальная система управления церковью просуществовала до 1917–1918 гг.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М.: Мастерство, 2001. С. 65–66.

Святейший правительствующий Синод (25.01.1721–20.01.1918)

Высший государственный орган России по делам русской православной церкви.

Учрежден взамен патриаршества для коллегиального управления русской православной церковью. Первоначально именовался Духовной коллегией, с 14.02.1721 г. получил наименование Святейший правительствующий Синод. С 14.07.1726 г. по 17.03.1730 г. слово «правительствующий» из наименования было изъято. 12.04.1722 г. формально уравнен в правах с Сенатом, но на практике в вопросах, затрагивающих общегосударственные дела, подчинялся последнему. В 1726–1730 гг. был подчинен Верховному тайному совету. С 01.01.1810 г. в вопросах общегосударственного законодательства, а также связанных с отпуском средств из Государственного казначейства зависел от Государственного совета. С 24.10.1817 г. по 15.05.1824 г. находился в составе Министерства духовных дел и народного просвещения. С 05.08.1917 г. по 25.10.1917 г. был подчинен Министерству исповеданий.

Первоначально в состав Синода входили президент, 2 вице-президента, 4 советника и 4 асессора, назначавшиеся императором из числа представителей церковной иерархии. В числе советников и асессоров полагалось 4 архиерея, а архимандритов, игуменов и протоиереев «сколько которого чина достойных сыщется». На практике должности президента и вице-президента вскоре перестали замещаться, а среди членов Синода преобладали архиереи, из которых часть присутствовала постоянно, а часть приглашалась поочередно. В XIX в. Синод состоял из 4–10 членов (архиереев и архимандритов). Белое духовенство было представлено императорским духовником и протопресвитером армии и флота. <...>

11.05.1722 г. при Синоде была учреждена должность обер-прокурора, получившего инструкцию, «применяясь к обер-прокурорской» сенатской. С 1730 по 1741 г. обер-прокуроры не назначались, а с 24.10.1817 г. по 15.05.1824 г. они были подчинены министру духовных дел и народного просвещения. Первоначально в компетенцию обер-прокурора входило наблюдение за исполнением

законов и соответствием решений Синода общегосударственному законодательству с правом приостановки исполнения незаконных решений и доклада по ним императору. В XIX в. власть обер-прокурора постепенно усиливается, с 1830-х гг. она на практике стала соответствовать власти министра. С 28.05.1781 г. в ведение обер-прокуроров перешли все расходы по Синоду. Он стал управлять Канцелярией Синода и сносился по всем делам непосредственно с императором.

С 28.03.1835 г. обер-прокурор стал приглашаться по делам своего ведомства в Государственный совет, а с 29.03.1835 г. – в Комитет министров.

С 16.06.1865 г. была учреждена должность товарища обер-прокурора на правах, аналогичных правам товарища министра.

Обер-прокурор ведал назначением и перемещением высшего духовенства, наградами и пенсиями по духовному ведомству, хозяйственной деятельностью церкви, составлением ежегодных отчетов о деятельности ведомства православного исповедания. Ему подчинялись учреждения, входившие в аппарат Синода. Должность генерал-прокурора упразднена 05.08.1917 г.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1 : Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 134–135.

Корнилов А.А. Положение государственной власти и ее органов в петровский период

Что касается органов управления, то старые органы московского управления – приказы и органы местного самоуправления, образовавшегося на почве недостаточности сил центрального управления, – начинают падать и разлагаться в самом начале XVIII в. При Петре их разложение идет даже впереди создания новых форм управления. В первую половину царствования Петра, когда император был занят войной, это разложение, обусловленное новыми потребностями жизни, шло быстрыми шагами, а взамен ничего не было создано нового; только в 1711 г., отправляясь в Турцию, Петр спешно образовал Сенат, причем сперва назначение Сената сводилось к замещению государя по внутренним делам во время его отсутствия. Но так как это отсутствие продолжалось годами, то компетенция Сената фактически развилась очень значительно.

Когда военные заботы несколько уменьшились, явился вопрос о сохранении и содержании армии. И вот результатом этой необходимости явилось расквартирование армии по стране, для чего Россия была разделена на семь губерний. При этом вся губернская администрация была приспособлена к удовлетворению одной нужды – нужды в содержании армии.

После деления на губернии в течение нескольких лет между Сенатом и губернской администрацией, приспособленной к нуждам армии и сбору налогов, которые были предназначены для войска же, не было никаких промежуточных учреждений, так что, собственно, вся администрация и заключалась в центре в Сенате, а на местах – в воинских губернских учреждениях, созданных потребностями военного дела. Лишь в 1715 г. когда Петр несколько освободился от забот войны, он принялся за внутренние реформы.

Взамен московских приказов, которые уже были фактически разрушены, он решил создать учреждения по шведскому образцу – коллегии. Эти коллегии соответствовали теперешним министерствам; между ними распределялись отдельные ветви государственного хозяйства и управления. Разнились петровские учреждения от современных министерств своим коллегиальным устройством: в них власть принадлежала не единоличному органу – министру, а коллегии, в состав которой входили от 3 до 12 лиц. Таких коллегий было образовано сперва 9, потом 12. Сначала они были поставлены в подчиненное положение по отношению к Сенату; Сенат должен был надзирать за правильностью решений, принимаемых коллегиями.

Источник: Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 34–35.

Тихомиров Л.А. Подражательность управительной системы. Коллегиальная бюрократия. Петр I

Политическое строение Петербургского периода сообразно состоянию его сознательности вообще отличалось чрезвычайной отрешенностью от заботы сообразоваться с тем органическим развитием, о котором так настойчиво твердили славянофилы. Управительные органы строились теоретически и с постоянной подражательностью «Европе». Это – общий характер двух веков от Петра I до Александра II.

Естественно, что такое строение постоянно оказывалось мало приспособленным к жизни нации, и потому, едва вводимое, постоянно снова переламявалось под влиянием чисто практических условий, пока не заменялось новым порывом учредительства.

Что касается органического содержания России, то оно выражалось более всего в противодействии последовательному проведению теоретически устанавливаемых учреждений.

Можно считать четыре периода этого учредительного творчества: Петра Великого, Екатерины II, Александра I и Александра II.

Петр хотел восстановить «разрушенные храмины» русского строя, но при этом, как хорошо характеризует профессор Алексеев, «он в своей преобразовательной деятельности отправлялся от безусловно отрицательного отношения к Московской системе управления. Он не видит в ней никаких светлых сторон и не находит в ней указаний, которые бы предначертали ему путь реформ. Он не хочет улучшить московское управление, воспользовавшись тем, что в нем было хорошего, а совершенно упразднить его и на расчищенной от старого почве воздвигнуть новое. Он принял близко к сердцу совет Лейбница, который советовал ему не медлить с преобразованиями, не производить их по частям, а сразу и по единообразному плану».

Как создание «творческого ума одного человека», учреждения Петра действительно имеют наружную стройность, но проникнуты несоответствием с живым человеческим материалом устрояемого государства, так что даже сам Петр весь век переправлял свое создание.

Во главе государственного управления у него поставлен был сенат. При учреждении его (1711 г.), Петр определял сенат, как своего заместителя на случай отлучек, и приказывал всем «духовным и мирским, военного и земского управления вышним и нижним чинам» быть послушными сенату, «как нам самому», за неисполнение чего грозил «жестоким наказанием или смертью». Даже жаловаться на злоупотребления сената было воспрещено до возвращения царя. Компетенция сената была универсальна. Все управления ему были подчинены. Губернаторы должны были во всем адресоваться к нему.

Так как бывшие приказы, т.е. министерства, были перестроены в вид коллегий, то впоследствии сенат был составлен из президентов этих коллегий с председательством самого царя.

Идея коллегий была также иностранным подражанием. Тот же Лейбниц писал Петру, что хорошее управление может быть организовано только на принцип коллегиальности, и сравнивал коллегии с часами, где колеса взаимно приводят в движение одно другое. В образец была взята Швеция. В 1718 г. указано было «сочинить устав» коллегии на основании шведского, причем «выписывать из уложения шведского и спускать с русскими обычаями». Но так как русские не умели обращаться с новым учреждением, то царь выписывал и самих членов коллегии из-за границы, из Австрии (по преимуществу славян), из Дании и т.п.

Иностранцы входили членами обязательно, по штату. По штату 1717 г. в коллегиях полагался состав: президент, вице-президент, 4 советника, 4 асессора, секретарь, нотариус, регистратор, переводчик и подьячие. В том числе должны быть «из иностранцев – 1 советник или асессор, 1 секретарь и 1 штрейбер».

Коллегии должны были охватывать все отрасли управления. Поэтому существовали: 1) коллегия «чужеземных дел», 2) юстиц-коллегия, 3) воинская, 4) адмиралтейская, 5) камер-коллегия по казенным сборам, 6) ревизион-коллегия по государственным приходам и расходам, 7) коммерц-коллегия, 8) берг- и мануфактур-коллегия.

Члены их были равноправны, и президенты имели лишь значение председателей, на равных правах с членами. Одно время, как сказано, Петр организовал из них сенат. Но сенат, состоящий из президентов коллегий, конечно, плохо следил за своими собственными членами, которые в то же время руководили коллегиями, и Петр это впоследствии отменил.

Вообще ему приходилось часто исправлять свою систему. Равенство членов коллегий приводило к бездействию новых учреждений. Личное председательство царя в сенате оказывалось по большей части невозможным. Поэтому Петр ввел наблюдение за сенатом обер-прокурора, а для коллегий – прокуроров, и эти чины начали мало-помалу превращаться в настоящих начальников «коллегиальных учреждений». Для контроля за управлением Петр создал особое учреждение – фискалов, которые скоро стали символом всякого наушничанья и доносов. Фискалат действовал неблестяще. Кляуз было много, но пользы получалось гораздо меньше.

В конце жизни Петр создал наконец и для духовных дел еще особый «коллегиум» – Синод. Сенат вместе с Синодом, под главенством царя представляли

всю сумму правительственных властей России Петра Великого. В действительности все эти создания «творческого ума одного человека» не получили в действительности ничего общего с замыслами своего творца. В своем «духовном коллегииуме» – Синоде – Петр проявил особенное пренебрежение к самобытным органическим силам, не остановившись от произвольного своего «создания» даже на том «месте святее», где имел дело с созданием Божественным.

Управление провинциальное отдано было губернаторам и воеводам, которые долго существовали рядом.

Для промышленных людей были созданы учреждения по типу самоуправления. Еще в 1699 г. учреждена в Москве «Бурмистерская палата». Указано было: «во всяких расправных, челобитных и купецких делах и в сборах государственных ведать бурмистрам их. А в бурмистры им выбирать меж себя погодно добрых и правдивых людей. А из них по одному человеку быть в первых – сидеть по месяцу президентом».

Но эти уступки Московским учреждениям продолжались лишь до организации «верхов» государства. К концу царствования были уже обязательно устроены магистраты. Белено было «учинить с иностранных учреждений о ценах известие и внести в сенат». В 1724 г. магистраты были окончательно введены. Они должны были состоять из президента, двух бургомистров и четырех ратманов. Обязанность их состояла в том, чтобы всех «купеческих и ремесленных людей» разыскивать и записывать в посад и в тягло, вести переписи городов и присылать в главный магистрат все эти сведения; они же охраняли города от пожаров, заботились о развитии промышленности, и вообще ведали все дело благоустройства. Граждане при сем разделены на три разряда: в двух первых (гильдиях) состояли люди поважнее, в третьем «подлые люди». Старосты впрочем были и у «подлых людей».

Что касается крестьян, то их устройство определялось последовательнее всего возрастающим все более крепостным правом. Петр же ничем не обеспечил самого союза Верховной власти и нации, следовательно, отнял у них возможность контролировать действие управительных учреждений и, так сказать, подчинил всю нацию не себе, а чиновникам.

В этом и состоит суть бюрократии. Конечно, лично у Петра, как у гениального человека, типично русского, и обладавшего необыкновенной способностью деятельности, связь с нацией была в высшей степени тесная. Но учреждения организуются не для одних гениальных государей, а применительно к средним человеческим силам. И в этом смысле учреждения Петра были фатальны для России, и были бы еще вреднее, если бы оказались технически хороши. К счастью, они в том виде, как создал Петр, были еще неспособны к сильному действию.

Петр устраивал истинно какую-то чиновничью республику, которая должна была властвовать над Россией. Вот к чему сводились творческие идеалы Лейбница и его державного ученика. Петр замышлял сделать правительственные учреждения столь самостоятельными, чтобы они были способны заменить его самого. В отношении суда Петр на некоторое время даже совершенно отстранил себя от всяких обязанностей, и под угрозой смертной казни запре-

тил обжалование перед верховной властью решений суда. Но народ не хотел поверить таким указам, и, не боясь даже смертной казни, не оставлял челобитий, благодаря чему государь, из этих челобитных скоро убедился, что его судьи действительно очень плохи. Тогда он возвратился к своим обязанностям и учредил для принятия жалоб особого рекетмейстера. Это было под немецким названием восстановление челобитной избы.

Рекетмейстер принимал жалобы челобитчиков государю на «обиды и неправое вершение дел» разных учреждений. Он являлся как бы посредником между жалобщиками, установленным учреждением и самим государем; жалобы он отсылал в подлежащие ведомства, понуждая эти последние лично к ускорению дел, а в чрезвычайных случаях докладывал челобитные самому государю и доносил ему о всех челобитных на неправый суд. Генерал-рекетмейстер в помощь себе имел товарища и особую контору.

Указанное стремление к самостоятельности управительных органов особенно проявилось у Петра в отношении сената. В случае отлучек он передавал сенату всю верховную власть, и в то же время мечтал сделать его каким-то высшим советом председателей коллегий. Сами коллегии тоже управлялись на каких-то независимых республиканских началах. При учреждении их государь назначил лишь президентов. Президенты сами должны были назначить советников и ассессоров лишь с тем, «чтобы они не были их родственники». Это самоназначение бюрократии производилось таким способом. На всякое место должны были быть выбраны по два и по три человека, затем имена избранных должно было представить в собрание всех коллегий, которое и производило окончательную баллотировку. «В конторы, по губерниям, отправлены были добрые люди, чтобы и там выборы происходили таким же образом, с присягою...»

Нельзя не сказать, что это – редкая бюрократическая идиллия, имевшая целью создать из правительства чисто чиновничью республику, часть граждан которых притом обязательно, «по штату», должна была состоять из «иноземцев», в том числе из пленных Шведов, с которыми Россия вела двадцатилетнюю войну. Члены же этой бюрократии были поставлены выше всех социальных сип России. Введена была «Табель о рангах», по которой чин поставлен выше всего. Дворянин какого бы то ни было высокого звания обязан был уступать место старшему по чину.

Само собой, что эта чиновничья республика действовала в национальных интересах очень плохо, расхищала Россию, не радела к делам и т.п. Но в заключение она была просто невозможна при сколько-нибудь энергичном государе, сознающем свои обязанности в отношении народа. А Петр имел и энергию, и сознание долга, как немногие на свете. И вот почему ему пришлось отдать свою бюрократическую республику под надзор фискалов, а сверх того подчинить обер-прокурорам и прокурорам. Царская власть принуждена была разрушать свое же собственное дело, но посредством самых несовершенных способов: единоличной централизованной бюрократии (фискалата и прокуратуры), которая возобновляла худшие стороны московских приказов.

Этот исключительный бюрократизм разных видов и полное отстранение нации от всякого присутствия в государственном управлении делают из якобы

«совершенных» Петровских учреждений нечто в высшей степени «регрессивное», стоящее по идее и вредным последствиям бесконечно ниже московских управительных учреждений.

Источник: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 334–340.

Из статьи Дворниченко А.Ю. «Земская и государственная традиции в истории дореволюционной России»

<...> земская традиция в Российском государстве XVI–XVII вв. жила, но преувеличивать степень ее влияния не стоит. В еще худших условиях она оказалась, когда самодержавный государственно-крепостнический строй двинулся по пути дальнейшего усиления и централизации. Важным этапом на этом пути стали петровские «реформы». У нас традиционно с ними связывают смену типов государственности. Сколько было исписано бумаги, чтобы доказать абсолютистский характер власти Петра, пришедшей на смену «сословно-представительной» монархии. Личность преобразователя демонизируется, роль личности в истории явно преувеличивается. Между тем Петр сам был порождением того строя, который сформировался на протяжении двух предшествующих столетий.

Самодержавный государственно-крепостнический строй позволил Петру сконцентрировать огромную власть в своих руках, направленную на дальнейшую централизацию России. По сути дела, петровские преобразования – следующий после эпохи Грозного этап укрепления, централизации самодержавного ГКС. В своем стремлении это сделать Петр вполне напоминает Ивана, старается оторваться от местной почвы, противопоставить себя всему местному окрестному миру, разрушить предшествующие традиции. И то, что он опирается в несравненно большей степени, чем Иван Грозный на западную «модель» не должно нас обманывать. Это было сугубо внешнее заимствование и неприятие того, что противоречило основам ГКС. Другими словами Петр пытался заимствовать западные технологии, чтобы укреплять все тот же самодержавный ГКС. Именно это было основным смыслом реформ, а не некая «модернизация».

Исследователи не раз обращали внимание на последовательное чередование периодов «централизации» и «децентрализации» государственного управления. Это объясняется тем, что соотношение «центра» и «окраин» для России проблема исключительной значимости, неразрешенная и до сих пор. Весь дореформенный период власть то делала явный крен в сторону централизации, то осуществляла децентрализацию. Однако общим итогом было все большее укрепление централизации и бюрократизация государственной системы.

В условиях регулярного государства XVIII в., когда де юре лидером общества было самодержавие, а де факто правила всемогущая бюрократия, земская традиция оказывается в тяжелых условиях. Казачество постепенно превращается в одно из сословий, крепостное крестьянство или напрямую подчиняется государству, или через медиаторов – помещиков, горожане –

объект экспериментов со стороны государства. И все же, окончательно низведенное до уровня общинного самоуправления, земское начало продолжало жить. Еще А.А. Кизеветтер, изучавший посадскую общину XVIII в., пришел к заключению, что в ней под «верхним этажом» новых бурмистерских палат и магистратов сохранялся старый фундамент «мирского посадского схода со всеми его исполнительными органами». Нельзя, конечно, не видеть того, что «мирское самоуправление было поставляемо в такие пределы и условия, при которых оно являлось главным образом орудием осуществления фискальных задач и интересов» и что главную роль на них играли «первостатейные члены общины» – наиболее «капитальные купцы». Общинное начало в городской жизни начинает отступать лишь в XIX в., особенно, после реформы 1870 г. Но это касается крупных городов, а мелкие продолжают жить общинами, сохраняя весьма архаические традиции.

Сохранялась и сельская община с ее волостными и деревенскими сходами, хотя реформы 1860-х гг., фактически, превратили общину в государственную ячейку, бюрократизировали ее. Похожую эволюцию пережила и казацкая община. Она живет на протяжении XIX в., все больше бюрократизируясь и теряя самостоятельность.

Все это позволяет говорить о том, что земская традиция в виде оппозиционных движений и сословного самоуправления продолжала жить и в XVIII–XIX вв., лишь постепенно замирая. К сожалению, степень влияния ее на государственную политику постепенно минимизируется. Впрочем, это не удивительно в условиях развития самодержавного ГКС по пути все большей централизации. Именно центральная власть, опираясь на своих местных сатрапов, берет на себя всю инициативу, не стремясь при этом учитывать интересы земщины. Это делает российское общество архаичным, но не традиционным. Я имею в виду то, что общество сохраняло много архаических черт, но не хранило традиций государственной, политической жизни. Господство самобытного самодержавного ГКС делало Россию страной отказавшейся от традиционных форм управления, ставило в ряд тех государств, «учреждения которых составляют искусственную систему» и которые «приписывают все недостатки несовершенству этой системы и думают устранить их, изменив ее в целости». Следствие такого порядка вещей: не органическое государственное развитие, а создание «писаных учреждений», которые с большим трудом удается применить к потребностям общества с тем, чтобы вскоре заменить их новыми. <...>

Зато так или иначе земские традиции должны были сказаться в земском движении, хотя это отдельный и сложный вопрос. О том, что эти традиции были живы, свидетельствовали события Смуты 1905–1907 гг. Они воплощались в решениях крестьянских сходов и «крестьянских республик», в которых власть полностью принадлежала общине; в деятельности советов рабочих депутатов.

Своеобразный симбиоз и противоборство государственных и земских начал, постоянное усиление централизации привели к тому, что в России так и не сформировалось развитое самоуправление. В начале XX в. доля бюджета местного самоуправления составляла всего 22 % от государственного, в то

время, как в Англии с ее давними традициями самоуправления доходы местных органов власти на 25 % превосходили государственный бюджет.

Источник: Дворниченко А.Ю. Земская и государственная традиции дореволюционной России // История. Мир прошлого в современном освещении : сб. науч. ст. к 75-летию со дня рожд. проф. Э.Д. Фролова. СПб., 2008. С. 470–474.

Андерсон И. Из истории Швеции

На риксдаге 1610 г. Карл IX не был уже в состоянии сам изложить сословиям, в каком положении находятся дела. Рядом с Карлом стоял его старший сын, шестнадцатилетний герцог Густав Адольф. В войне с датчанами он вскоре взял на себя командование. Юноша, которому предстояло взять на себя защиту интересов королевской власти дома Вазы, был хорошо подготовлен к своему высокому посту.

Густав Адольф немедленно взял правление в свои руки, но он дал «королевское обещание» – документ, предоставивший совету и аристократии значительное влияние на управление государством. Это была реакция после политики Карла IX, который, не считаясь ни с чем, отстаивал прерогативы королевской власти. Высшее родовое дворянство одержало крупную победу.

Время, когда страной правили секретари, прошло; уже несколько десятилетий у власти стояло чиновничество из дворян. Представители высшего слоя шведского общества постепенно превращались из мелких и крупных землевладельцев в гражданских чиновников и офицеров. Дворянство старого типа, по выражению одного автора, «сидело дома, присматривало за женами, разводило ищеек и охотничьих собак, травило зайцев, расставляло западни для лис и волков». Раньше условием и целью существования дворянства была военная служба. Теперь человек мог быть дворянином по рождению и по королевскому указу; его задачей была «государственная служба».

Высшее дворянство служило главным образом в центральном государственном аппарате. Начались первые эффективные попытки преобразовать государственный совет в прочный центр управления страной, имеющий устойчивые формы. Один человек теперь уже не был в состоянии наблюдать за сложной машиной государственного управления, как то было во времена Густава Вазы. Необходимо было дополнить единоличное руководство определенной схемой. Уже шведский придворный суд был построен по коллегиальному образцу. Так же сделали в 1626 г. с канцелярией, в 1618 г. – с палатой, разделенной на счетную и казначейскую, по голландскому образцу. Для воспитания нового поколения шведских чиновников был восстановлен Упсальский университет, которому король выделил огромные средства. Одновременно были учреждены новые придворные суды в Або и в Дерпте. Закладывались новые города, раздавались привилегии. Завершена была и организация церкви. Старые конституционные споры, казалось, окончились, и на время как будто было достигнуто равновесие. В 1617 г. аристократия получила новые привилегии. Гарантией прочности этих привилегий было разрешение в 1626 г. учредить рыцарство, которое сыграло немаловажную роль в деле организации работы риксдага.

Наряду с этими мероприятиями проводились и другие, не менее серьезные, определившие главное направление внешней политики в последующий период. Речь идет о реорганизации военного дела, начавшейся вскоре после заключения Столбовского мира и завершившейся в середине 20-х гг. XVI в. Уже в XVI в. короли из династии Ваза, в особенности Эрик XIV, трудились над созданием чисто шведского метода ведения войны. При Густаве Адольфе было проведено необычайное для того времени мероприятие. Наемные войска, и свои и чужеземные, остались, но главная масса регулярной армии, в особенности пехота, пополнялась путем рекрутского набора. Население должно было выделять, по особым рекрутским спискам и в соответствии с нуждами государства, определенный процент военнообязанных мужчин в возрасте от 15 до 44 лет, хотя случалось, что некоторых из младших браковали с мотивировкой «еще ребенок». Призывные из одного округа, как правило, входили в одно войсковое соединение, которое и название свое обычно получало по месту набора солдат. Такого построения армии в XVII в. не было ни в одной другой стране; это построение стало основной предпосылкой будущей агрессивной экспансии Швеции. Но рекрутская повинность в то же время была для крестьянства тяжелым бременем; при рекрутских наборах в 20-х гг. XVII в. происходили местные бунты. Правительство строго соблюдало порядок формального утверждения набора армии риксдагом, который в это время собирался систематически, и новая шведская армия, хотя и не без затруднений, но была создана. Несомненно, эта армия была замечательным явлением. Датский посланник в Швеции, Педер Гальт, довольно неблагоприятно относившийся к этой стране, в начале 20-х гг. XVII в. в своем отчете об армии заявил, что королевская пехота «ловко обучена и хорошо вооружена».

Источник: Андерсон И. История Швеции. М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1951. С. 44–46.

Об истории местного самоуправления

<...> Проблема организации местного управления (иначе говоря, проблема управления территориями) оставалась актуальной для российских верховных властителей на протяжении почти всей истории России как таковой – со времени складывания Московского царства и до сегодняшнего дня. При этом в течение рассматриваемого периода непрерывно менялось и само государство: оно постоянно росло, инкорпорируя новые территории и народы, эволюционируя от достаточно компактного и по преимуществу мононационального к полиэтническому имперского типа. При изучении процессов, происходивших в организации местного управления, следует иметь в виду, что менялся менталитет самих правителей, их ценностные ориентиры, представления об идеальной форме правления. Так, государям XV–XVI вв. был свойствен средневековый образ мышления, и именно поэтому вновь присоединяемые, завоеванные территории, как правило, еще долго рассматривались как чужеродные, где сохранялись традиционные особенности управления. Русский царь как бы принимал на себя функцию бывших правителей некогда самостоятельных государственных единиц (что выражалось в его титуле), благодетельствуя тем самым насе-

ление этих земель. Признание их особенности выражалось в создании специальных центральных ведомств для управления ими. Так было, в частности, с Казанским и Астраханским царствами, с Новгородской землей, с Сибирью, несколько позднее – со Смоленском. Здесь нужно подчеркнуть еще один аспект: если собственно территория Московского княжества воспринималась как родовая вотчина великого князя, то статус новых территорий для власти был иным. Это, впрочем, не означает, что они воспринимались ею как автономии. Единственной автономией стала после 1654 г. Украина, условия принятия которой под скипетр Московского государя были закреплены Переяславской радой (в частности, было оговорено и сохранение особенностей местного управления – деление на полки, выборный гетман и пр.). Подобные принципы по отношению к завоеванным территориям сохранялись до начала XVIII в. – когда в 1710 г. дворянство завоеванных в ходе Северной войны прибалтийских провинций принесло присягу на верность Петру I, он гарантировал лифляндскому и эстляндскому рыцарству сохранение его привилегий, полученных от шведских королей, а также традиционных органов самоуправления. Впоследствии все вступавшие после Петра на российский престол эти гарантии подтверждали. Стоит отметить, что подобный подход к статусу вновь завоеванных земель принципиально отличается от наблюдаемого в более позднее время. Когда Александр I даровал конституции Польше и Финляндии, это был акт царской милости, не подтверждавший уже существующий особый статус, но создававший его заново в том виде, в каком это было угодно царю.

Несколько иначе складывались в XIV–XVI вв. взаимоотношения московских государей с бывшими удельными княжествами. Когда тот или иной удельный князь «отъезжал» на службу к Московскому князю, он тем самым как бы заключал с ним договор, передавая под его верховное правление свою вотчину, одновременно номинально сохраняя и собственные властные полномочия. Такой договор, на первый взгляд, создавал взаимоотношения, подобные тем, что существовали между королями и баронами в Западной Европе, т.е. отношения вассально-сюзеренного характера. Однако особенности Русского государства того времени были таковы, что в реальности удельный князь не поступал на службу, условия которой оговаривались бы договором и которая (по крайней мере формально) могла быть прервана одной из сторон, а приносил присягу служить великому князю и его потомкам – за себя и своих потомков. Иначе говоря, он становился слугой, холопом великого князя; возникали отношения министриалитета, или «вручения себя». Сами же великие князья постоянно стремились к ликвидации уделов, что в основном и было завершено во второй половине XVI в. Иваном Грозным.

При рассмотрении истории местного управления в России нужно также помнить, что его создание почти никогда не было самоцелью. Проблема местного управления – это в значительной мере его соотношение с центральным управлением. Местная власть учреждалась сверху и в интересах центра, а не территорий. Соответственно, история местного управления – это история поисков оптимальной, эффективной модели руководства страной, при которой провинция как можно лучше будет удовлетворять интересам центра.

Экспериментируя на протяжении нескольких столетий с различными моделями управления, верховная власть постоянно испытывала огромные трудности, связанные, во-первых, с беспрецедентно огромной территорией страны при слабо развитых коммуникациях и, во-вторых, с постоянной нехваткой средств и кадров. Лишь со второй половины XVIII в. центр постепенно начинает понимать, что его интерес – не просто в том, чтобы сделать провинции максимально управляемыми и «выкачать» из них все возможное, а чтобы развивать эти территории экономически и социально. Однако даже тогда, когда эта идея становится очевидной для большинства, ее реализация входит в противоречие с самим характером власти, наталкивается на отсутствие в стране гражданского общества и его институтов, на неразвитость правового пространства и пр. Помимо этого, в огромной стране (с разнообразными природными условиями, различными культурными, политическими и хозяйственными традициями) организация местного управления, удовлетворяющего прежде всего потребностям самого населения, создавала бы реальную угрозу раздробления страны. Таким образом, история местного управления – это еще и история борьбы унитарного и федеративного первоначал, борьбы за сохранение единства страны.

При анализе возникшей в XVIII в. губернской системы следует прежде всего отметить, что она складывалась уже в условиях Империи, когда вырабатывались новые принципы управления страной (причем на выбор тех или иных его форм влияли как практические, подчас сиюминутные, потребности государства, так и знакомство с новыми политическими идеями и теориями западноевропейского происхождения). К тому же осуществленная Петром I губернская реформа 1708–1710 гг. была лишь этапом полномасштабной административной реформы, необходимость которой объяснялась как нехваткой средств, так и тем, что старая система управления не справлялась с задачами военного времени. Именно провинция была тем источником, из которого власть черпала все виды ресурсов. В историографии начало реформы традиционно увязывается с указом 18 декабря 1708 г., однако, по мнению Е.В. Анисимова, уже с 1701 г. началось образование особых административных округов, обладавших судебной и финансовой независимостью от центральных приказов. А в 1707 г. появился указ, приписывавший города страны к шести крупнейшим ее центрам [Анисимов 1989]. С учетом этого очевидна несостоятельность попыток советской историографии обусловить реформу восстаниями 1707–1708 гг., расценивая ее как элемент классовой борьбы [Ерошкин 1983]. В центре обсуждения губернской реформы Петра – актуальный (видимо, и в современной ситуации) вопрос: означала ли она децентрализацию власти путем перераспределения полномочий между центром и провинцией (в том числе передачу на места части функций старых приказов [Анисимов 1997]) или, напротив, усиление центральной власти. На мой взгляд, губернская реформа Петра привела именно к укреплению, выражаясь современным языком, вертикали исполнительной власти: центр в результате не только не ослаб, но, наоборот, усилился. Будучи назначенцами государя, губернаторы стали «глазами и руками» самодержца на местах; они помогали преодолеть то состояние, которое Петр I незадолго до начала реформы описывал так: «Надвое разделитца невозможно одному»

[Письма и бумаги 1918]. Усилению централизации способствовало и создание в 1711 г. Правительствующего Сената вместо целого ряда территориальных приказов. Теперь местная власть оказалась замкнутой на единую инстанцию.

Еще одно обстоятельство, на которое нужно обратить внимание: губернская реформа была важной частью политики унификации, т.е. установления единообразия в управлении страной. Это стало первым этапом превращения России в унитарное государство, где отсутствуют даже элементы автономии отдельных территорий. По сути, именно в петровское время была выбрана форма правления в Российской империи, определившая траекторию, по которой и в дальнейшем развивались отношения между местной и центральной властями, тем самым была решена важнейшая для всякой, и прежде всего континентальной империи, проблема (в частности для Оттоманской и Австрийской). Наконец, губернская система, просуществовав более двух столетий, доказала и собственную жизнеспособность, и способность обеспечить определенную устойчивость и прочность всей системы власти в Российском государстве. К тому же губернская реформа Петра как часть административной реформы (включавшей изменение центрального и местного управления, податной структуры) обеспечила переход к реализуемому через коллежскую систему отраслевому принципу организации центрального управления. Губернатор являлся высшим должностным лицом в иерархии местной власти, которая включала множество учреждений на уровне провинций, уездов и отдельных городов. При этом реформа городского управления, начатая Петром еще в 1699 г. и проводимая весьма непоследовательно, сочетала в себе принципы как выборного самоуправления, так и полицейские меры. Гораздо более распланированной и продуманной была коллежская реформа 1718 г. За ней должно было последовать и упорядочение системы местных учреждений, однако довести дело до конца Петр не успел. После смерти царя-преобразователя его преемники столкнулись с острейшим финансовым кризисом, вызванным несоответствием нового статуса великой державы, требующего непомерных затрат на военные нужды, ресурсам страны. В этих условиях было принято решение о сокращении расходов на содержание государственного аппарата, следствием чего явилось упрощение всей системы местного управления, ее унификация и ликвидация ряда учреждений, дублировавших друг друга. Однако одновременно были восстановлены должности городских воевод, которым вменялись сперва судебные, а затем и иные функции. Это означало укрепление властной вертикали, поскольку воеводы подчинялись непосредственно губернаторам, тогда как некоторые из петровских учреждений – тем или иным ведомствам.

Источник: Каменский А.Б. Взгляд на историю местного управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Kamenskiy_2000_5.pdf.

В.О. Ключевский из LXVI лекции по истории петровского времени

Реформа 1699 г. Контрольная палата, ставшая канцелярией Боярской думы, и эта Дума, превратившаяся в тесную и очень мало боярскую распорядительную и исполнительную консилию и даже «канцелию» министров по делам

военного хозяйства, служили выразительными показателями направления, в каком пойдет административная реформа: ее двигателями, очевидно, станут регулярная армия и флот, а целью движения – военное казначейство. Первым шагом в этом направлении была попытка воспользоваться местным самоуправлением как фискальным средством. В XVII в. по просьбе местных обществ обязанности слишком притеснительных воевод иногда переносились на выборных из местного дворянства губных старост. По свидетельству Татищева, так как уездные воеводы «смело грабили», при царе Федоре явилась мысль предоставить выбор их дворянству в благодушном чаянии, что доверие и надзор земляков-избирателей обуздают грабительскую смелость местных блюстителей порядка. На деле ограничились тем, что сбор стрелецкой подати и косвенных налогов в интересе сохранности от воеводского хищничества был передан «мимо воевод» выборным старостам и головам под ответственностью избирателей. Указами 30 января 1699 г. ступили еще шаг вперед: торгово-промышленным людям столицы ввиду терпимых ими убытков от воевод и приказных людей предоставлено было выбирать из своей среды «погодно бурмистров», добрых и правдивых людей, по скольку человек захотят», которые ведали бы их не только в казенных сборах, но также в судных гражданских и торговых делах; остальным городам, как и обществам черносошных и дворцовых крестьян, сказан был указ ради многих им воеводских обид и взяток воеводам их не ведать, а «буде они похотят», ведаться им в судных делах и казенных сборах своими выборными мирскими людьми в земских избах – только платить им вдвое против прежнего оклада. Значит, воевода ставился тяглому обществу в одну цену с государством. Указ теперь предлагал областным тяглым обществам удвоением податного оклада откупиться от этих вторых государей, как особым государственным оброком откупались от кормленщиков при введении земских учреждений царя Ивана. <...>

Городовое самоуправление, очевидно, было нужнее самому правительству, чем городам, и оно прямо высказывало эту нужду в указах; воеводы своими «прихотями и ненадобными поборами» причиняли в казенных доходах большие недоборы и запускали многую недоимку, а от безмездных и ответственных бурмистров казна могла ждать больших прибылей. <...> Так, воеводы, потеряв судебную и административную власть над торгово-промышленным городским и свободным сельским населением, остались управителями только служилых людей и их крестьян и совсем исчезли на поморском Севере, где этих классов не было.

Воеводские товарищи. <...> Указом 10 марта 1702 г. упразднялись губные старосты, выборные уездные блюстители безопасности из местного дворянства. Но правительство не хотело оставлять дворянские общества безучастными в местном управлении: тот же указ предписывал «ведать всякие дела с воеводы дворянам, тех городов помещикам и вотчинникам, добрым и знатным людям, по выборам тех же городов помещиков и вотчинников», от двух до четырех человек на уезд. Даровав выборное коллегиальное управление посадскому торгово-промышленному населению, логически последовательно было распространить этот порядок и на уездный землевладельческий класс, сословными правителями которого остались воеводы в силу указов 1699 г. Но здесь административная ло-

гика шла об руку с полным непониманием или невниманием к положению дел. Уездные дворянские общества старой московской формации, основанные на территориальном составе частей дворянского ополчения, распались с образованием регулярной армии. Вся дворянская наличность, годная к службе, извлекалась из уездных захолустьев в новые постоянные полки, действовавшие на далеких окраинах; на местах оставались отставные за негодностью к службе и нетчики, укрывавшиеся от службы. Мысль построить местное дворянское самоуправление на инвалидах и «лежебоках», подлежавших за неявку на службу лишению прав состояния, сама по себе не обещала удачного осуществления. <...> Местные дворянские общества, т.е. их застрявшие по усадьбам остатки, отнеслись довольно безучастно к предоставленному им праву и далеко не везде выбрали воеводских товарищей; пришлось заменить выбор назначением из столичного приказа или даже по усмотрению воеводы, власть которого они должны были регулировать; пошли раздоры воевод с товарищами, и лет через 8–9 этот преобразовательный опыт, более курьезный, чем любопытный, незаметно упразднил сам себя собственной бесполезностью.

Подготовка губернской реформы. Губернская реформа 1708 г. вызвана была направлением деятельности Петра, в свою очередь вынужденным внешними и внутренними событиями, прямо или косвенно связанными с войной. Прежние цари сидели в столице, изредка прогуливаясь на богомолье или в военный поход, и все управление носило характер строгой централизации. <...> Петр поколебал эту старую, устойчивую и даже застоявшуюся централизацию. Прежде всего он сам децентрализовался к окружности, бросив старую столицу, отбыл на окраины, и эти окраины загорались одна за другой либо от его пылкой деятельности, либо от бунтов, вызванных этой же деятельностью. Окончив военную операцию на той или другой границе, в каком-либо углу государства, Петр не оставлял его в покое, а поднимал на ноги новым тяжелым предприятием. <...> В Астрахани поднялся в 1705 г. бунт против нововведений Петра: для усмирения и устройства края местные доходы переданы были из ведения центральных учреждений в распоряжение местных властей на местные нужды. Точно так же по заключении королем Августом Альтранштадтского мира в 1706 г., когда Петру стало грозить нашествие Карла XII из покорившейся ему Польши, для обороны западной границы образованы были в ущерб центральному управлению властные административные центры в Смоленске и Киеве. Так ходом дел выработывалась мысль, что местные средства вместо кружного пути через московские приказы, где они сильно таяли, выгоднее направлять в областные административные средоточия с надлежащим расширением компетенции местных правителей, которые даже украшаются новым титулом губернаторов, хотя их округа еще не зовутся губерниями. <...> В Москве действовал ряд областных приказов, в которых сосредоточивалось финансовое и частью военное управление обширными округами: таковы были приказы Казанский, Сибирский, Смоленский, Малороссийский. Оставалось только переместить начальника такого приказа в подведомственный округ, приблизив его к управляемому населению и тем облегчив ему руководство местным управлением. Потребность в таком перемещении вызывалась положением, какое создал себе Петр своей войной. Он хорошо пони-

мал, что, руководя среди переездов дипломатическими сношениями и военными операциями на местах, он был не в состоянии следить за ходом внутренних дел, становился плохим правителем. Оправдывая учреждение губерний, Петр писал Курбатову: «Человеку трудно за очи все выразуметь и править». Изверившись в способности центральных приказов и самой ратуши удовлетворить военным нуждам, Петр хотел во главе крупных округов поставить полномочных наместников, которые прямо на местах могли бы изыскать необходимые для того средства. Слишком конкретный ум Петра располагал его более доверяться лицам, чем учреждениям. Отсюда – план разложить содержание армии по частям на такие округа, раздробив по ним и военный бюджет. Петр туго вникал в выгоды «единособранного правления», единства государственной кассы, о чем ему толковал Курбатов, и разделял господствовавший взгляд, что каждая статья расхода должна быть приурочена к специальному источнику дохода. После, объясняя смысл губернской реформы, он писал, что все расходы, военные и другие, он расположил по губерниям, «чтобы всякий знал, откуда определенное число получать мог». Этот план и положен был в основание губернского деления 1708 г.

Губернское деление 1708 г. Реформа начата была обычным кратким и неясным указом Петра 18 декабря 1707 г. расписать города к Киеву, Смоленску и другим намеченным губернским центрам. В следующем году бояре в Ближней канцелярии после, многих перекроек распределили 341 город на 8 новых крупных округов: то были губернии Московская, Ингерманландская (потом названная С.-Петербуржской), Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская и Сибирская. Но уже в 1711 г. группа городов Азовской губернии, приписанная к корабельным делам в Воронеже, является со званием губернии Воронежской, так что губерний вышло 9, ровно столько, сколько намечено было местных разрядов при царе Федоре. <...> Территориальными своими очертаниями губернии не совпадали ни с этими разрядами, ни с округами московских областных приказов: в иной губернии совмещалось по несколько таких округов, а иной округ разрывался между несколькими губерниями. Роспись руководилась расстоянием городов от губернских центров или путями сообщения: так, к Москве приписаны были города, радиусами тянувшиеся от столицы по 9 большим дорогам: новгородской, коломенской, каширской и другим. Не остались безучастны в этой административной перетасовке и личные расчеты заранее назначенных губернаторов, все людей влиятельных, как князь Меншиков, Т. Стрешнев, Ф. Апраксин. Распланировав губернии, предстояло разложить по ним содержание военных сил, высчитать сумму военного расхода и рассчитать, какую долю его может принять на себя каждая губерния: это было основной целью реформы. Над этим делом работали Ближняя канцелярия и назначенные губернаторы; оно обсуждалось на заседаниях Думы и губернаторских съездах и протянулось до 1712 г., когда нашли возможным пустить в ход новопостроенный административный механизм. Над реформой, давно подготовлявшейся, просуетились целых четыре года, и не без греха: главное контрольное учреждение, Ближняя канцелярия, расписывая полки по губерниям, по недостатку сведений пропустила 19 полков. <...>

Управление губернией. Губернская реформа клала поверх местного управления довольно густой новый административный пласт. По штатам 1715 г. при губернаторе состояли вице-губернатор как его помощник или управитель части губернии, ландрихтер для дел судебных, обер-провиантмейстер и провиантмейстеры для сбора хлебных доходов и разные комиссары. Но и власть губернатора не была единоличная: попытка в лице воеводских товарищей привлечь дворянское общество к участию в местном управлении, не удавшаяся в уезде, теперь была повторена на более широком пространстве. Указ 24 апреля 1713 г. предписал быть при губернаторах «ландраторам» от 8 до 12 человек, смотря по величине губернии, и губернатору все дела решать с ними по большинству голосов; в этом «консилиуме» губернатор был «не яко властитель, но яко президент», только пользовавшийся двумя голосами. Ландраты, должность, заимствованная из Остзейского края по его завоеванию, назначались Сенатом из двойного числа «кандидаторов», указанных губернатором. Но потом, вероятно заметив неловкость назначения советников губернатора по его же представлению, Петр передумал и 20 января 1714 г. предписал: «ландраторов выбирать в каждом городе или провинции всеми дворяны за их руками». Сенат оставил это предписание без исполнения и назначил ландратов сам по спискам, присланным губернаторами, а в 1716 г. и сам Петр отменил свое уже забракованное сенаторами распоряжение, указав Сенату назначать в ландраты офицеров, отставленных за старостью или ранами. Так ландрат и не стал выборным представителем губернского дворянского общества при губернаторе, а превратился в чиновника особых поручений Сената и того же губернатора. <...>

С 1711 г. уезды начали соединять в провинции не в виде общей единовременной меры, а постепенно, по местным или другим соображениям. Так, большинство уездов Московской губернии образовало 8 провинций. Оба эти подразделения губерний, уездное и провинциальное, Петр перерезал. еще третьим. Губернии резко различались между собою по доходности для казны, главным образом по количеству тяглых дворов. В Московской губернии, например, считалось 246 тыс. дворов, а в Азовской только 42 тыс. Учет по дворам был слишком кропотлив. Любя простейшие математические схемы, Петр хотел привести эти разнообразные губернские величины к одному финансовому знаменателю и придумал крупную расчетную единицу, долю, положив на нее почему-то 5 536 дворов, а за сумму всех дворов в государстве приняв совершенно произвольную цифру 812 тыс., будто бы выведенную по переписным книгам 1678 г. Числом таких долей, насчитанным на каждую губернию, определялось ее участие в государственных повинностях. Учредив должность ландратов, Петр превратил эту расчетную единицу в административный округ, подразделив на доли самые губернии, а не просто дворовое их число в финансовых табелях. <...>

Указом 28 января 1715 г. упразднялось как старинное уездное, так и слагавшееся провинциальное деление с комендантами и обер-комендантами, и губерния разделялась на доли, управителями которых становились ландраты с финансовой, полицейской и судебной властью, но только над уездным, не над посадским населением, которого указ предписывал ландратам ни в чем не ведать и в дела его не вступаться. Этот указ производил новую перекладку областного

управления с разрушением векового фундамента – уезда. Ландратские доли иногда совпадали с уездами, иногда совмещали в себе по несколько уездов, нередко разрывали уезд, не признавая ни истории, ни географии во имя арифметики. Притом, разумеется, нельзя было разграфить губернию на клетки ровно по 5 536 дворов в каждой, и указ предоставлял губернаторам класть на долю больше или меньше этой нормы, «поскольку будет удобнее по расстоянию места». <...> Наконец, указ 1715 г. расстроил ландратский совет при губернаторе, главное правительственное место в губернии. Разослав ландратов по долям, указ опасался оставить губернатора одиноким, безнадзорным: при нем постоянно должны были оставаться два очередных ландрата по месяцу или по два, а к концу года все ландраты губернии съезжались в губернский город, сводили годовые счета по губернии и решали дела, подлежавшие их полному собранию. Таким порядком создавалось двусмысленное отношение ландрата к губернатору: как правитель части губернии ландрат был подчинен губернатору, а как член ландратского совета был его товарищем. При полномочном значении губернатора как областного министра, разумеется, восторжествовало первое отношение: губернаторы обращались с ландратами «яко властелински, а не яко президентски», помыкали ими, командировали не в очередь, даже подвергали аресту – их, своих товарищей, вопреки закону. <...> В конце 1715 г., едва ландраты вступили в доленое управление, им поручили произвести новую перепись, каждому в своей доле. Совмещением текущего управления с таким громоздким делом замедлялось и то и другое: перепись затянулась на весь 1716 и 1717 гг., а Сенат и царь торопили. Ландратам велено было непременно явиться в Петербург с переписными книгами по первому зимнему пути в конце 1717 г. Во весь 1718 г. явились далеко не все. <...>

Неудача губернской реформы. В губернской реформе законодательство Петра не обнаружило ни медленно обдуманной мысли, ни быстрой созидательной сметки. Цель реформы была исключительно фискальная. Губернские учреждения получили отталкивающий характер пресса для выжимания денег из плательщиков; всего меньше думали о благосостоянии населения. Но нужды казны росли, и губернаторы не поспевали за ними. Флот к 1715 г. требовал почти вдвое больше, чем в 1711 г. Линейные балтийские корабли по недостатку средств для оборудования боялись выступить в открытое море. Полки вовремя не получали жалованья и превращались в шайки мародеров; послам не высылали денег, и им нечем было ни содержать себя, ни делать необходимые подкупы. <...> Сенату предписывалось губернаторов, не умеющих «без тягости народной» выискивать новых доходов, «не щадить в штрафах». С ландратов, не выславших в столицу денег по окладу, полученное ими годовое 120-рублевое жалованье взыскивалось обратно. <...> В 1708 г., чуя хронический дефицит и не полагаясь на устарелое приказное управление, Петр искал выхода в децентрализации и переместил казенные палаты из центра в губернии. Малая удача нового порядка заставила его думать о повороте назад, к центру, чтобы вполне оправдать басню о музыкантах. <...>

Новые перемены в местном управлении. Обновление центральных учреждений вело к новой перестройке и областных. Этого требовало единство управления. Перестроив центр по шведским образцам, надобно было согласовать

с ним и провинцию. Притом губернская реформа 1708 г. не оправдала финансовых расчетов, на которых была построена: ни в денежных недосылках и недоборах, ни в злоупотреблениях губернаторы не отстали от прежних приказов; одного из них, сибирского губернатора князя Гагарина, пришлось повесить. В 1718 г. Петр указал выписки из положений о шведских областных учреждениях приносить в Сенат, «где надлежит спускать их с русскими обычаями». Сенат решил ввести шведские учреждения. <...>

Натянув кое-как шведскую административную униформу на русские пространства. Сенат дал новому областному устройству такой вид. Удержана была самая крупная областная единица, губерния, не имевшая соответственной в Швеции; только с выделением губерний Нижегородской и Астраханской из Казанской, а Ревельской из Петербургской теперь стало 11 губерний. Значение губернии изменилось: она стала лишь военным и судебным округом, и только в этих отношениях части губернии были подчинены губернскому управлению. Эти части и старались устроить возможно по-шведски.

Губерния делилась на провинции, подразделявшиеся на дистрикты.

Провинции заменили собой ландратские доли, только были значительно крупнее их: провинций числилось во всех губерниях до 50, а долей было 146/5. Провинции, видели мы, начали складываться по местам еще при прежнем губернском порядке; теперь они стали повсеместным подразделением губернии. Притом обер-коменданты, правители прежних провинций, вполне зависели от губернаторов. <...> Во главе провинций поставлены были воеводы, на которых возложены были дела финансовые, полицейские и народнохозяйственные. По этим делам воеводы сносились с центральными учреждениями помимо губернаторов, и сам губернатор становился в ряд провинциальных воевод губернии, как правитель провинции губернского города. <...> Под его ведением и надзором, как подчиненный ему товарищ, земский камерир, или земский надзиратель сборов, специально заведовал казенными доходами, имея при себе земскую контору, а от него зависели рентмейстер, или земский казначей, хранивший денежные казенные сборы в своей рентерее, провинциальном казначействе, и провиантмейстер, ведавший хлебные казенные сборы. Низшей единицей областного деления был дистрикт. Сенат пытался дать ему статистическое однообразие, на деле не выдержанное, назначив на него не более двух тысяч тяглых дворов. Некоторые дистрикты совпадали с уездами, другие включали в себя по несколько уездов; реже уезд дробился на несколько дистриктов. Управитель этого округа земский комиссар по инструкции нес на себе разнообразные обязанности: финансовые, полицейские, народнохозяйственные, даже нравственно-просветительные; но главнейшей из них был сбор налогов, что делало его дистриктным агентом провинциального камерира; потому вместе с последним он назначался Камер-коллегией. На самом дне областного управления лежали старинные сельские полицейские органы, избиравшиеся на крестьянских сходах, сотские и десятские. Они утверждались и приводились к присяге воеводой и служили вспомогательными орудиями земского комиссара, но стояли вне чиновной иерархии. Сенат не решился пересадить на русскую административную почву мелкую земскую единицу, какой был шведский церковный приход со сво-

им фохтом и выборными крестьянами для суда и предварительного судебного дознания, потому что «в уездах из крестьян умных людей нет». <...>

Магистраты. Наконец, вслед за коллежской и провинциальной реформой перестроено было и городское сословное управление по тому же иноземному образцу и с такими же самодельными приспособлениями. Губернская реформа 1708 г., превратив московскую ратушу в управу города Москвы, лишила городские торгово-промышленные общества с их земскими избами и выборными бурмистрами высшего сословного учреждения, которое их объединяло. <...> На предложение Фика о необходимости уставить градские магистраты и добрыми регулами их снабдить он с легким сердцем положил в 1718 г. резолюцию: «Учинить сие на основании рижского и ревельского регламента по всем городам». В полтора года ничего не было сделано. В начале 1720 г. князю Трубецкому поручено было образовать магистрат в Петербурге, а потом по образцу его такие же сословные коллегиальные учреждения и в других городах. Но и в 1720 г. ничего этого не было сделано. В начале 1721 г. будущему образцовому магистрату дан был регламент, по которому он в звании Главного магистрата, подчиненного прямо Сенату, вместе с обер-президентом своим князем Трубецким должен был устроить городские магистраты, дать им инструкцию и руководить ими. Прошел 1721 г., и опять ничего не было сделано. В начале 1722 г., ободрив неповоротливого обер-президента перспективой каторги, Петр предписал кончить все дело в полгода; но инструкция магистратам составлена была только через 2,2 года после этого срока. Устройство магистратского управления соединялось с новым классовым делением тяглого посадского населения. Верхние слои этого населения образовали две гильдии: к первой принадлежали банкиры, крупные, «знатные» купцы, доктора, аптекари, мастера высших ремесел, ко второй – мелочные торговцы и простые ремесленники, которых тогда же велено было устроить в цехи. Все рабочие люди, живущие наймом и черной работой, отнесены были к третьему классу – подлых людей, которые в магистратской инструкции хотя и признаны гражданами, но «к знатным и регулярным гражданам» не причислены. <...>

Магистратская реформа, объединяя городские общества, изменяла характер городского управления. По указам 1699 г. земские бурмистры выбирались на один год, члены магистрата бессрочно, были бессменны: очевидно, чувствовалась потребность в более устойчивом составе городского управления. Бурмистры избирались всем посадским обществом на посадском сходе из всех разрядов посадского населения; членов магистрата по регламенту выбирали только бургомистры и «первые мирские люди» и только из «первостатейных», из первой гильдии. Присутствие магистрата в значительных городах состояло из президента, нескольких бургомистров и ратманов. Круг деятельности магистрата был гораздо шире прежней земской избы: в больших городах ему принадлежала судебная власть в своем обществе, равная компетенции надворного суда, не только по гражданским, но и по уголовным делам; только смертные приговоры представлялись на утверждение в Главный магистрат, составлявший также и высшую апелляционную инстанцию для городских магистратов. Те же магистраты ведали городскую полицию и городское хозяйство, обязаны были заботиться о размножении мануфактур и ремесел, о заведении городских начальных школ, бога-

делен и т.п. По инструкции магистраты действовали не замкнуто, вели много дел сообща с гражданами или их представителями. Для этого гильдии выбирали из своей среды старшин, а из них старост. Этим гильдейским выборным и самим гражданам магистрат должен был призывать в важных делах для «гражданских советов», принимать от гильдейских старост предложения о городских пользах, давать старшинам и старостам «разрешение» на переверстку податных окладов, выбирать податных сборщиков «общим с гражданами согласием». Но в этих гражданских советах магистрата о делах, касавшихся «всего гражданства», участвовали только гильдейские граждане с их старшинами и старостами, и то лишь с совещательным голосом, а чернорабочие, не причислявшиеся к «регулярным», полноправным гражданам, могли через своих старост и десятских только «донести» магистрату, ходатайствовать о своих нуждах. Все эти особенности магистратской реформы делали гильдейское гражданство господствующим классом городского общества, городским патрициатом. Но этим только узаконялось положение высшего купечества, созданное финансовыми порядками еще до Петра. На это купечество падали по общественной раскладке наиболее крупные податные оклады и самые тяжелые службы по казенным поручениям. <...> Магистрат не заменял выборных властей города, старшин и старост, а становился над ними с новыми полномочиями, судебными и административными. Выходя по выборам из того же гильдейского гражданства, которое выбирало этих старшин и старост, и даже обязанный совещаться с ними, магистрат в то же время распоряжался ими и гражданами, своими избирателями, как власть, становился при своей бесменности начальством городского общества, а не выборным его представительством: в регламенте 1721 г. и в инструкции 1724 г. члены магистрата прямо и названы «действительными начальниками» граждан. При такой постановке магистратов члены их, эти выборные президенты, бургомистры и ратманы, становились простыми чиновниками, и сам закон ставил их на чиновный путь, обещая им за службу чины по табели о рангах, а президентам за выслугу – даже возведение в дворянство. Все это должно было отчуждать магистраты от гражданства, особенно от городской рабочей массы. Так, начав устройство городского управления сословно-земскими избами, Петр закончил реформу сословно-бюрократическими приказными магистратами. Такой поворот произошел от перемены во взгляде Петра на задачи городского самоуправления. В 1699 г. он имел в виду устроить наиболее прибыльный порядок сбора казенных доходов, освободив городских плательщиков от воеводских поборов и притеснений. <...> Проникшись мыслью, что только благоустроенный народ может давать казне верный и хороший доход, Петр и возложил на магистраты сверх прежних обязанностей по казенным сборам еще важные экономические и образовательные заботы о размножении мануфактур, о распространении грамотности, об общественном призрении. Такие задачи были не под силу городской массе с избираемыми ею годовыми бурмистрами, и Петр передал ведение городских дел «людям добрым и умным» из «знатного» купечества с избираемыми из него же бессрочно властными коллегиями, которые могли бы заставить себя слушаться и почитать. Магистратская инструкция предписывает русским магистратам «честно и чинно себя держать, дабы в такой знатности и почтении были, как и в других

государствах». Очевидно, Петру мерещился призрак богатой и влиятельной западноевропейской буржуазии. Расчеты не оправдались, магистратские бургомистры оказались не лучше земских бурмистров; но в этом был уже виноват не один Петр. <...>

Мы уже видели, как в XVII в. постепенно замирала самодеятельность земских учреждений – от волостного старосты до земского собора. Но по личному составу эта администрация была сословно-аристократическая: руководящий элемент в ней состоял из людей привилегированного служилого класса, наследственно пользовавшегося своими привилегиями. Дьяки и подьячие, дельцы-разночинцы, элемент приказный, собственно бюрократический, имели подчиненное значение канцелярских делопроизводителей, а выборные или призываемые представители земства, тяглового населения, являлись лишь вспомогательным орудием управления, ответственными исполнителями финансовых поручений правительства. <...>

Петр поставил управлению на первом плане двоякую цель: 1) устройство военных сил и финансовых средств государства, 2) устройство народного хозяйства, подъем производительности народного труда как необходимое средство успешного достижения военно-финансовой цели. Очевидно, это две существенно различные задачи: первая – основное дело государства; вторая ближе касается общества. <...> Проведение и обеспечение общегосударственных интересов, устройство военных сил и финансовых средств он возложил на центральное управление. Эта задача требовала от административных органов соответственных знаний, навыков, известной технической подготовки, независимо от социального положения, какое дается происхождением. Так центральное управление получило бюрократический состав: здесь не видим ни участия общества, ни сословного подбора дельцов. На высших правительственных должностях при Петре встречаем и родовитого боярина, и его бывшего дворецкого, и дворян разных генеалогических степеней, и «счастья баловня безродного», и бывшего подьячего, и много разных иноземцев. Ближайшее руководство народным хозяйством Петр считал делом областного управления под общим надзором центральных учреждений. <...> Дворянин в селе и губернии и гильдейский гражданин в городе – вот две общественные силы, которые, стоя во главе местных обществ, должны были руководить народным трудом об руку с местными органами центрального управления. Значит, реформа управления носила не столько политический, сколько технический характер: не вводя новых начал, новый порядок приводил старые в новое сочетание под заимствованными формами по указаниям иноземных знатоков, разложив слитые прежде элементы управления между разными его сферами. Так новое здание управления строилось из старых материалов, – прием, наблюдаемый и в других отраслях преобразовательной деятельности Петра.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993.

ЗАНЯТИЕ 8

ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII в.

Вопросы для обсуждения

1. Значение создания системы государственного контроля и надзора.
2. «Табель о рангах» и ее роль в становлении Российской государственной службы.
3. Споры об оценке петровских преобразований: «западники» и «славянофилы». Суд истории.

Документы и материалы для самостоятельной работы

В.О. Ключевский о системе государственного контроля и надзора

Фискалы. Важнейшая задача Сената, наиболее выяснившаяся у Петра при его учреждении, состояла в высшем распоряжении и надзоре за всем управлением. Ближняя канцелярия примкнула к сенатской для бюджетного счетоводства. Одним из первых актов правительственного оборудования Сената было устройство органа активного контроля. Указом 5 марта 1711 г. Сенату предписано было выбрать обер-фискала, человека умного и доброго, какого бы звания он ни был, который должен над всеми делами *тайно* надсматривать и проводывать про неправый суд, «также ж в сборе казны и прочаго». Обер-фискал привлекал обвиняемого, «какой высокой степени ни есть», к ответственности перед Сенатом и там его уличал. Доказав свое обвинение, фискал получал половину штрафа с уличенного; но и недоказанное обвинение запрещено было ставить фискалу в вину, даже досадовать на него за это «под жестоким наказанием и разорением всего имения». Обер-фискал действовал посредством раскинутой по всем областям и ведомствам сети подчиненных ему фискалов. Так как по указу каждый город должен быть снабжен одним или двумя фискалами, а городов тогда считалось до 340, то всех таких сыщиков, столичных, провинциальных и городских с ведомственными, по комплекту могло быть не меньше 500. Впоследствии сеть эта стала еще сложнее: во флоте явился свой обер-фискал с особыми подчиненными фискалами. Безответственность фискалов манила к произволу и злоупотреблениям, которые и не замедлили обнаружиться. Сам обер-фискал Нестеров, рьяный обличитель всяких неправд, не щадивший даже своих прямых начальников – сенаторов, верховных блюстителей правосудия, не исключая и князя Я.Ф. Долгорукого, служебная корректность которого входила в пословицу, доведший своими обличениями до виселицы сибирского губернатора князя Гагарина, – этот самый воитель правды был уличен во взятках, засужен и присужден к смертной казни через колесование. Древнерусское судопроизводство допускало извет как частное средство возбуждения судного дела, но средство обоюдоострое: подводя оговариваемого под пытку, изветчик и сам мог ей подвергнуться. Теперь донос стал государственным учреждением, свободным от всякого риска. Постановка должности фискала вносила в управление и в общество нравственно недоброкачественный

мотив. Великорусские архиереи, равнодушные да и неспособные к нравственному воспитанию своей паствы, по обычаю смолчали; но малоросс митрополит Стефан Яворский, блюститель патриаршего престола, не вытерпел и в 1713 г. в царский день в присутствии сенаторов прямо назвал в проповеди указ о фискалах порочным законом, прибавив к тому прозрачные и укоризненные намеки на образ жизни самого Петра. Сенаторы запретили Стефану проповедовать; но Петр не тронул своего высокосоановного обличителя и даже, может быть, вспомнил его проповедь в 1714 г., дав фискальству в новом указе более осторожную и ответственную постановку и, между прочим, возложив на него прокурорскую обязанность разыскивать «дела народные, за которых нет челобитчика». Впрочем, впоследствии другой малоросс – Феофан Прокопович покрыл либеральный грех земляка, вставив в свой *Духовный регламент* стыдливое предписание, чтобы о церковных беспорядках и суеверных обычаях епископу доносили заказчики или нарочно определенные к тому благочинные, «аки бы духовные фискалы». Но скоро новоучрежденный Синод, оставив ложную стыдливость и ссылаясь на тот же *Духовный регламент*, ввел и в свое ведомство не «аки бы», а настоящих духовных фискалов по образцу светских, только дал им другое, взятое из католической терминологии и более внятное духовному слуху, звание – *инквизиторов* и предписал вербовать на эту должность «чистосовестных» людей, разумеется из монашеского чина. Иеромонах Пафнутий, строитель московского Данилова монастыря, был назначен протоинквизитором. Не ограничивая доноса кругом должностных отношений, законодательство Петра пыталось вывести его на более широкое поле действия. Фискальство было по закону вспомогательным орудием Сената; но сенаторы обращались с фискалами презрительно и грубо, потому что они доносили царю и на Сенат; князь Я. Долгорукий в Сенате обзывал их антихристами и плутами. Признавая чин фискала тяжелым и ненавидимым и принимая его под свою особую защиту, Петр хотел создать ему опору и в общественных нравах.

Ряд всенародно объявленных указов, ополчаясь против грабительства и всякого лукавого посягательства на государственный интерес, призывал всякого чина людей, «от первых даже и до земледельцев», без опасения приезжать и доносить самому царю о грабителях народа и повредителях интересов государственных; время для таких доношений – с октября по март; правдивый доноситель «за такую службу» получит движимое и недвижимое, даже чин преступника. По букве закона крестьянин князя Долгорукого, правдиво на него донесший, получал его усадьбу и чин генерал-кригспленипотенциара; а кто, прибавлял указ, ведая нарушителей указов, не известит, сам «будет без пощады казнен или наказан». Донос становился не для фискала только, но и для простого обывателя «службой», своего рода натуральной повинностью; обывательские совети отбирались в казну, как лошади в армию. Поощряемые штрафами, сыск и донос превращались в ремесло, в заработок и вместе со штрафом грозили стать самой деятельной охраной права и порядка, даже благопристойности. Древнерусское духовенство успело напугать воображение своей паствы ужасами загробного воздаяния, но не умело внушить уважения ни к себе самому, ни к храму божию. В церкви во время богослужения вели себя небрежно, разговари-

вали; в 1719 г. не церковный увет, а царский указ для публикации в Москве – стоять в церквах с безмолвием и назначать из добрых людей, кто бы смотрел за тем, подвергая бесчинников тут же, не выпуская из церкви, рублевому штрафу.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993.

О результатах петровских реформ

Реформы Петра I имели масштабные и долговременные последствия, которые ощутимо сказываются и сегодня. Наследие Петра Великого на протяжении трех столетий вызывает споры, неоднозначные оценки. Западники (сторонники европеизации России) утверждали, что всем лучшим в своей истории Россия обязана Петру I он сделал государство европейским, воссоединил Россию с Европой. Сторонники «почвы» (их называют почвенниками, русофилами, славянофилами) утверждали обратное: Петр I изменил национальному русскому началу и истории России, исказил русскую культуру иностранными, западными заимствованиями и нанес вред естественному ходу развития страны. Эта неоднозначность оценок сохранится до тех пор, пока общество не обретет единство и согласие. Расколотость по цивилизационным предпочтениям ставила общество перед выбором:

– либо «почва» и, следовательно, возвращение на путь развития, характерный для Московского царства, при господстве коллективистской традиции и сакрализации власти;

– либо дальнейшая модернизация и движение в сторону рыночной экономики, правового государства и демократического устройства.

Источник: Семенникова Л.И. Россия в мировом сообществе цивилизаций. М. : КДУ, 2003. С. 203.

Милюков П.Н. Стихийная реформа Петра и стихийная оппозиция ей

Таким образом, формально вопрос о судьбе реформы оставался открытым вплоть до самого начала самостоятельной деятельности Петра. Фактически, конечно уже вполне выяснилось, что реформа неизбежна, и притом не реформа умеренная, а крайняя, не реформа идеологическая, подготовленная книгой и литературой, а реформа произвольная, стихийная, вытекающая непосредственно из потребностей жизни; наконец, не реформа, основанная на народном сознании, а реформа, идущая наперекор этому сознанию, сверху, – реформа насильственная, необходимость которой предсказывал и ждал от царской неограниченной власти еще Юрий Крижанич.

Что реформа Петра была насильственна, в этом также мало сомневались те, кто ее проводил, как и те, кто ей противился. Она была насильственна не только в тех своих частях, которые были в ней случайны и произвольны, но также и в тех, которые были существенны и необходимы. Мало того: насильственность реформы даже существенному и необходимому в ней придавала характер случайного и произвольного, т.е. облекала это существенное в случайные формы. <...>

Петр едва ли мог бы так далеко пойти в своей реформе, если бы ему не пришлось бороться с более способным духовенством, которое сумело бы приобрести у народа любовь и уважение и воспользоваться ими к выгоде своей. Если современное Петру духовенство не имело у народа ни любви, ни уважения, то это объясняется не недостатком ловкости в нем, а тем особым положением русской церкви, при котором она действительно потеряла ко времени Петра и ту долю влияния на массу, какую позволяли ей иметь уровень ее развития и ее социальное положение. Весь тот запас религиозного чувства и нравственного одушевления, который был налицо среди русских пастырей и пастырей, – пошел на национально-религиозное движение XVI–XVII в. Это движение было одинаково осуждено и представителями киевской богословской науки, как недостаточно просвещенное, и представителями греческой церковной старины, как отступающее от древней традиции. Правительство приняло точку зрения киевлян и греков, и вслед за духовной властью, объявившей русское национально-религиозное движение расколом и прокляввшей его, – с своей стороны объявило участие в этом движении государственным преступлением, подлежащем каре светского закона.

Таким образом, критические элементы за полвека до Петра уже одержали победу над националистическими в сфере религиозной, но это была победа бюрократической канцелярии над народной психологией. Все, в ком живо было нравственное и религиозное самосознание – разумеется, в той единственной форме, какая была доступна тому времени, – все эти люди были теперь отброшены в оппозицию. Этот переход в оппозиционный лагерь оставил очень заметную моральную пустоту в лагере правящем. Именно он подготовил и сделал возможным появление в составе высшего духовенства южно-русских духовных сановников, принесших с собой свои научно-литературные традиции, а главное, ту угодливость и готовность служить интересам светской власти, из которых Петр сделал такое широкое употребление. Но этим изменением состава и падением самостоятельности высшего русского духовенства не ограничились последствия торжества официально веры над народной. Это торжество внесло раздвоение в душу огромного большинства современников, всех тех, кто не был достаточно силен, чтобы разорвать окончательно или с новым, или со старым, перейти в тот, или в другой лагерь. <...>

Надетый Петром мундир европейской культуры на первый раз только развязывал, не обязывая ни к чему, устраняя тот обязательный чин жизни, стой мысли и чувства, который было налаживался в Москве XVII в., и возвращая русскую жизнь к той бесформенности, с которой мы уже привыкли встречаться повсюду в русской истории. При московском чине жизни, как бы ни был он плох и низмен сам по себе, все таки, были вещи, которые делать было обязательно, и были другие, которых делать было нельзя. Теперь таких вещей не осталось. Все было можно, и ничего не было обязательно, кроме очередного приказания реформатора. <...>

Бюрократия, высшее духовное и светское чиновничество были, таким образом, в полном распоряжении Петра. А кроме бюрократии ему ни с кем не приходилось считаться. <...>

Дворянство в самый момент своей победы над боярством и казачеством, добровольно уступило бюрократии правительственную роль и отказалось от постоянного контроля над нею, какой мог дать дворянству земский собор.

Таким образом, с самых первых шагов Петра встречаем обдуманную и сознательную систему устранения аристократии и привлечения мелкого дворянства, организованного в гвардейские полки, для поддержки и усиления власти государя. Если от начала царствования перейдем к концу, то встретим там ту же самую черту: она прошла неизменной сквозь все перипетии реформы. Личность Петра видна всюду в его реформе; на всякие частности ложится ее печать: и как раз эта то черта и сообщает реформе в значительной степени стихийный характер. Это бесконечное повторение и накопление опытов, это непрерывный круговорот разрушения и созидания, и среди всего какая-то жизненная сила, которую не могут ни сломить, на даже остановить никакие жертвы, никакие потери, никакие неудачи, – все это такие черты, которые напоминают расточительность природы в ее слепом, стихийном творчестве, а не политическое искусство государственного человека. Реформа должна была быть такой, чтобы соответствовать этой действительности: ее случайность, произвольность, индивидуальность, насильственность – необходимые в ней черты; и не смотря на ее резко антинациональную внешность, она целиком коренится в условиях национальной жизни. Страна получила такую реформу, на какую только и была способна.

Источник: Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Ч. 3. СПб., 1901. С. 139–142, 148, 162.

Славянофилы и западники о Петре I

Киреевский И. 1832. Девятнадцатый век

Переворот, совершенный Петром, был не столько развитием, сколько переломом нашей национальности; не столько внутренним успехом, сколько внешним нововведением. Но могло ли просвещение прийти к нам иначе как посредством перелома в нашем развитии...? Ответ на этот вопрос выводится ясно из предыдущего, и если в нашей прежней жизни недоставало одного из необходимых элементов просвещения – мира классического, – то как могли бы мы достигнуть образованности, не заимствуя ее извне? Образованность России, им начатая, – вот основание его величия и нашего будущего благоденствия. Ибо благоденствие наше зависит от нашего просвещения, а им мы обязаны Петру.

Чаадаев П.Я. 1837. Апология сумасшедшего

Неужели вы думаете, что, если бы он нашел у своего народа богатую и плодотворную историю, живые предания и глубоко укоренившиеся учреждения, он не поколебался бы кинуть его в новую форму? <...> И, с другой стороны, позволила бы страна, чтобы у нее отняли реальное ее прошлое и, так сказать, навязали ей прошлое Европы? Но ничего этого не было. Петр Великий нашел у себя дома только лист белой бумаги и своей сильной рукой написал на нем слова Европа и Запад <...>. Если мы оказались так послушны голосу госу-

даря, звавшего нас к новой жизни, то это, очевидно, потому, что в нашем прошлом не было ничего, что могло бы оправдать сопротивление. Самой глубокой чертой нашего исторического облика является отсутствие свободного почина в нашем социальном развитии.

Соловьев Вл. 1896. Византизм и Россия

По самой идее христианства, как религии богочеловеческой, христианское царство должно состоять из свободных человеческих лиц, как и во главе его должно стоять такое лицо. Понятие человеческой личности в ее безусловном значении было совершенно чуждо византийскому мирозерцанию, как это признается и его сторонниками. Развитие этого существенного для христианства начала, совершенно задавленного на Востоке, составляет смысл западной истории. Сближение с Европой, которому мы обязаны Петру Великому, принципиальную свою важность имеет именно в этом: чрез европейское просвещение русский ум раскрылся для таких понятий, как человеческое достоинство, права личности, свобода совести и т.д., без которых невозможно достойное существование, истинное совершенствование, а следовательно, невозможно и христианское царство. Об этой стороне своего дела сам Петр Великий прямо не думал, но это не уменьшает его значения.

Муравьев В.Н. 1918. Рев пламени

Со времени Петра начинается отрыв образованных русских классов от народа и усвоение ими нового западного мирозерцания. Народ остался при старом. Вплоть до нашего времени он жил запасом идей, верований, психологических и действенных навыков, накопленных в средних веках русской истории. Он продолжал жить исторически, воспринимая события и участвуя в них целостным, действенным образом. Но трагическое положение народа нашего заключалось в том, что народ не может существовать без связи с выделяемыми им постоянно образованными слоями. Они для народа то же, что цветок плодоносящий для растения, – необходимый орган, обновляющий его жизнь и двигающий его развитие. Мы же находились в таком положении, при наличии двух культур, что часть народа, получавшая образование, немедленно этим самым воспринимала чуждое народу мирозерцание, отрывалась от народа, жила вне связи с русской историей. От этого древнее мирозерцание наше не могло развиваться. <...> Три века держалось оно, несмотря на ожесточенную войну, объявленную ему интеллигенцией, и три века им держалось русское государство. Наконец, к началу XIX в. народ оказался вовсе без мирозерцания. Старое умерло, нового он не усвоил.

Федотов Г.П. 1926. Трагедия интеллигенции

Петру удалось на два века расколоть Россию: на два общества, два народа, переставших понимать друг друга. Разверзлась пропасть между дворянством (сначала одним дворянством) и народом (всеми остальными классами общества) – та пропасть, которую пытается завалить своими трупами интеллигенция XIX в. Отныне рост одной культуры, импортной, совершается за счет другой – национальной. Школа и книга делаются орудием обезличения, опу-

стошения народной души. Людям, которые готовы проклясть империю и с легкостью выбросить традиции русского классицизма, венчаемого Пушкиным, следует напомнить одно. Только Петербург расколол пленное русское слово, только он снял печать с уст православия. Для всякого ясно, что не только Пушкин, но и Толстой и Достоевский немислимы без школы европейского гуманизма, как немислим он сам без классического предания Греции.

Начавшись революционным отрывом от Руси, двухвековая история Петербурга есть история медленного возвращения. Перемежаясь реакциями, но все с большей ясностью и чистотой звучит русская тема в новой культуре, получая водительство к концу XIX в. И это параллельно с неуклонным распадом социально-бытовых устоев древнерусской жизни и выветриванием православно-народного сознания. Не будет преувеличением сказать, что весь духовный опыт денационализации России, предпринятый Лениным, бледнеет перед делом Петра. Далеко щенкам до льва.

Ключевский В.О. О дворянстве и Табели о рангах

Порядок отбывания службы. С 15 лет дворянин должен был служить рядовым в полку. Молодежь знатных и богатых фамилий обыкновенно записывалась в гвардейские полки, победнее и худороднее – даже в армейские. По мысли Петра, дворянин – офицер регулярного полка; но для этого он непременно обязан прослужить несколько лет рядовым. Закон 26 февраля 1714 г. решительно запрещает производить в офицеры людей «из дворянских пород», которые не служили солдатами в гвардии и «с фундамента солдатского дела не знают». И Воинский устав 1716 г. гласит: «Шляхетству российскому иной способ не остается в офицеры происходить, кроме что служить в гвардии». Этим объясняется дворянский состав гвардейских полков при Петре; их было три к концу царствования: к двум старым пехотным прибавлен был в 1719 г. драгунский «лейб-регимент», потом переформированный в конногвардейский полк. Эти полки служили военно-практической школой для высшего и среднего дворянства и рассадниками офицерства: прослужив рядовым в гвардии, дворянин переходил офицером в армейский пехотный или драгунский полк. В лейб-регименте, состоявшем исключительно из «шляхетских детей», числилось до 30 рядовых из князей; в Петербурге нередко можно было видеть на карауле с ружьем на плече какого-нибудь князя Голицына или Гагарина. Дворянин-гвардеец жил, как солдат, в полковой казарме, получал солдатский паек и исполнял все работы рядового. Державин в своих записках рассказывает, как он, сын дворянина и полковника, поступив рядовым в Преображенский полк, уже при Петре III жил в казарме с рядовыми из простонародья и вместе с ними ходил на работы, чистил каналы, ставился на караулы, возил провиант и бегал на посылках у офицеров. Так дворянство в военном строе Петра должно было образовать подготовленные кадры или офицерский командный запас через гвардию для всесловных армейских полков, а через Морскую академию – для флотского экипажа. Военная служба в продолжение бесконечной Северной войны сама собой стала постоянной, в точном смысле слова непрерывной. С наступлением мира дворян стали отпускать на побывку в деревни по очереди,

обыкновенно раз в два года месяцев на шесть; отставку давали только за старостью или увечьем. Но и отставные не совсем пропадали для службы: их определяли в гарнизоны или к гражданским делам по местному управлению: только никуда не годных и недостаточных отставляли с некоторой пенсией из «госпитальных денег», особого налога на содержание военных госпиталей, или отсылали в монастыри на пропитание из монастырских доходов.

Разделение службы. Дворянин был нужен всюду: и на военной, и на гражданской службе; между тем при более строгих условиях первой и вторая в новых судебных и административных учреждениях стала труднее, также требовала подготовки, специальных знаний. Соединять ту и другую стало невозможно; совместительство осталось привилегией гвардейских офицеров и высших генералов, которые долго и после Петра считались годными на все руки. Служба «гражданская» или «штатская» личным составом постепенно обособлялась от военной. Но выбор того или другого поприща не был предоставлен самому сословию: дворянство, разумеется, набросилось бы на гражданскую службу, как более легкую и доходную. Установлена была обязательная пропорция личного состава из дворянства на той и другой службе: инструкция 1722 г. герольдмейстеру, ведавшему дворянство, предписывала смотреть, «дабы в гражданстве более трети от каждой фамилии не было, чтоб служивых на землю и море не оскудить», не повредить комплектованию армии и флота. В инструкции высказано и главное побуждение к разделению дворянской службы: это – мысль, что кроме невежества и произвола, прежде достаточных условий для исправного отправления гражданской должности, теперь требуются еще некоторые специальные познания. Ввиду скудости или почти отсутствия научного образования по предметам гражданским, а особенно экономическим, инструкция предписывает герольдмейстеру «учинить краткую школу» и в ней обучать «гражданству и экономии» указанную треть зачисленного на службу наличного состава знатных и средних дворянских фамилий.

Перемена в генеалогическом составе дворянства. Ведомственное разделение было техническим улучшением службы. Петр изменил и самые условия служебного движения, чем внес новый элемент в генеалогический состав дворянства. В Московском государстве служилые люди занимали положение на службе прежде всего «по отечеству», по степени знатности. Для каждой фамилии открыт был известный ряд служебных ступеней, или чинов, и служилый человек, взбираясь по этой лестнице, достигал доступной ему по его породе высоты с большей или меньшей скоростью, смотря по личной служебной годности или ловкости. Значит, служебное движение служилого человека определялось отечеством и службой, заслугой, и отечеством гораздо более, чем заслугой, служившей только подспорьем к отечеству: заслуга сама по себе редко поднимала человека выше, чем могла поднять порода. Отмена местничества поколебала старинный обычай, на котором держалась эта генеалогическая организация служилого класса; но она осталась в нравах. Петр хотел вытеснить ее и отсюда и дал решительный перевес службе над породой. Он твердил дворянству, что служба – его главная обязанность, ради которой «оно благородно и от подлости (простонародья) отлично»; он указал объявить всему шляхетству,

чтоб каждый дворянин во всяких случаях, какой бы фамилии ни был, почесть и первое место давал каждому обер-офицеру. Этим широко растворялись двери в дворянство людям недворянского происхождения. Дворянин, начиная службу рядовым, предназначался в офицеры; но по указу 16 января 1721 г. и рядовой из недворян, дослужившийся до обер-офицерского чина, получал потомственное дворянство. Если дворянин по сословному призванию – офицер, то и офицер «по прямой службе» – дворянин: таково правило, положенное Петром в основу служебного порядка. Старая чиновная иерархия бояр, окольничих, стольников, стряпчих, основанная на породе, на положении при дворе и в Боярской думе, утратила значение вместе с самой породой, да уже не стало ни старого двора в Кремле с перенесением резиденции на берега Невы, ни Думы с учреждением Сената. Роспись чинов 24 января 1722 г., Табель о рангах, вводила новую классификацию служащего люда. Все новоучрежденные должности – все с иностранными названиями, латинскими и немецкими, кроме весьма немногих, – выстроены по табели в три параллельных ряда, воинский, статский и придворный, с разделением каждого на 14 рангов, или классов. Этот учредительный акт реформированного русского чиновничества ставил бюрократическую иерархию, заслуги и выслуги, на место аристократической иерархии породы, родословной книги. В одной из статей, присоединенных к табели, с ударением пояснено, что знатность рода сама по себе, без службы ничего не значит, не создает человеку никакого положения: людям знатной породы никакого ранга не дается, пока они государю и отечеству заслуг не покажут «и за оные характера («чести и чина», по тогдашнему словотолкованию) не получат». Потомки русских и иностранцев, зачисленные по этой табели в первые 8 рангов (до майора и коллежского асессора включительно), причислялись к «лучшему старшему дворянству во всяких достоинствах и авантажах, хотя б они и низкой породы были». Благодаря тому, что служба всем открывала доступ к дворянству, изменился и генеалогический состав сословия. К сожалению, нельзя точно рассчитать, как велик был пришлый, недворянский элемент, вошедший в состав сословия с Петра. В конце XVII в. у нас числилось до 2 985 дворянских фамилий, содержащих в себе до 15 тыс. землевладельцев, не считая их детей. Секретарь прусского посольства при русском дворе в конце царствования Петра – Фоккеродт, собравший основательные сведения о России, в 1737 г. писал, что во время первой ревизии дворян с их семействами считалось до 500 тыс. чел., следовательно, можно предположить до 100 тыс. дворянских семейств. По этим данным трудно ответить на вопрос о количестве недворянской примеси, ранговым путем вошедшей в состав дворянства при Петре.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993.

Данилевский Н.Я. Европейничанье – болезнь русской жизни

Кроме трех фазисов развития государственности, которые перенес русский народ и которые, будучи, в сущности, легкими, вели к устройству и упрочению Русского государства, не лишив народа ни одного из условий, необходимых для пользования гражданскою свободою, как полной заменой племенной воли, –

Россия должна была вынести еще тяжелую операцию, известную под именем Петровской реформы. В то время цивилизация Европы начала уже в значительной степени получать практический характер, вследствие которого различные открытия и изобретения, сделанные ею в области наук и промышленности, получили применение к ее государственному и гражданскому строю. Невежественный, чисто земледельческий Рим, вступив в борьбу с торговым, промышленным и несравненно его просвещеннейшим Карфагеном, мог, с единственной помощью патриотизма и преданности общему благу, с самого начала победоносно сразиться с ним даже на море, составлявшем до того времени совершенно чуждый Риму элемент. Так просты были в то время те средства, которые употребляли государства в борьбе не только на сухом пути, но даже и на море. Но уже в начале XVII в. и даже ранее никакая преданность отечеству, никакой патриотизм не могли уже заменить собою тех технических усовершенствований, которые сделали из кораблестроения, мореплавания, артиллерии, фортификации и т.д., настоящие науки, и притом – весьма сложные. С другой стороны, потребности государственной обороны, сделавшись столь сложными, по необходимости требовали для своей успешности особого класса людей, всецело преданных военным целям; содержание же этого многочисленного класса требовало стольких издержек, что, без усиленного развития промышленности, у государства не хватило бы средств для его содержания. Следовательно, самая существенная цель государства (охрана народности от внешних врагов) требовала уже в известной степени технического образования, – степени, которая с тех пор, особливо со второй четверти XIX в., не переставала возрастать в сильной пропорции.

К началу XVIII в. Россия почти окончила уже победоносную борьбу со своими восточными соседями. Дух русского народа, пробужденный событиями, под водительством двух приснопамятных людей: Минина и Хмельницкого, одержал также победу над изменившей народным славянским началам польской шляхтою, хотевшей принудить и русский народ к той же измене. Не в далеком будущем предстояла, без сомнения, борьба с теми или другими народами Европы, которые, с свойственными всем сильным историческим деятелям предприимчивостью и честолюбием, всегда стремились расширить свою власть и влияние во все стороны – как через моря на Запад, так и на Восток. Для этой несомненно предстоящей борьбы необходимо было укрепить русскую государственность заимствованиями из культурных сокровищ, добытых западной наукой и промышленностью, – заимствованиями быстрыми, не терпящими отлагательства до того времени, когда Россия, следуя медленному естественному процессу просвещения, основанному на самородных началах, успела бы сама доработаться до необходимых государству практических результатов просвещения. Петр сознал ясно эту необходимость, но (как большая часть великих исторических деятелей) он действовал не по спокойно обдуманному плану, а со страстностью и увлечением. Познакомившись с Европою, он, так сказать, влюбился в нее и захотел во что бы то ни стало сделать Россию Европой. Видя плоды, которые приносило европейское дерево, он заключил о превосходстве самого растения, их приносившего, над русским еще бесплодным дичком (не приняв во внимание разности в возрасте, не подумав, что для дичка может быть еще не пришло плодо-

ношения) и потому захотел срубить его под самый корень и заменить другим. Такой замен возможен в предметах мертвых, образовавшихся под влиянием внешней, чуждой им идеи. Можно, не переставая жить в доме, изменить фасад его, заменить каждый камень, каждый кирпич, из которых он построен, другими кирпичами или камнями; но по отношению к живому, образовавшемуся под влиянием внутреннего самобытного образовательного начала, такие замещения невозможны: они могут только его искалечить.

Если Европа внушала Петру страстную любовь, страстное увлечение, то к России относился он двойко. Он вместе и любил, и ненавидел ее. Любил он в ней собственно ее силу и мощь, которую не только предчувствовал, но уже сознавал, – любил в ней орудие своей воли и своих планов, любил материал для здания, которое намеревался возвести по образу и подобию зародившейся в нем идеи, под влиянием европейского образца; ненавидел же самые начала русской жизни – самую жизнь эту, как с ее недостатками, так и с ее достоинствами. Если бы он не ненавидел ее со всей страстностью своей души, то обходился бы с нею осторожнее, бережнее, любовнее. Потому в деятельности Петра необходимо строго отличать две стороны: его деятельность государственную, все его военные, флотские, административные, промышленные насаждения, и его деятельность реформативную в тесном смысле этого слова, т.е. изменения в быте, нравах, обычаях и понятиях, которые он старался произвести в русском народе. Первая деятельность заслуживает вечной признательной, благоговейной памяти и благословения потомства. Как ни тяжелы были для современников его рекрутские наборы (которыми он не только пополнял свои войска, но строил города и заселял страны), введенная им безжалостная финансовая система, монополии, усиление крепостного права, одним словом, запряжение всего народа в государственное тягло, – всем этим заслужил он себе имя Великого – имя основателя русского государственного величия. Но деятельностью второго рода он не только принес величайший вред будущности России (вред, который так глубоко пустил свои корни, что досель еще разъедает русское народное тело), он даже совершенно бесполезно затруднил свое собственное дело; возбудил негодование своих подданных, смутил их совесть, усложнил свою задачу, сам устроил себе препятствия, на поборение которых должен был употреблять огромную долю той необыкновенной энергии, которою был одарен и которая, конечно, могла бы быть употреблена с большею пользою. К чему было брить бороды, надевать немецкие кафтаны, загонять в ассамблеи, заставляя курить табак, учреждать попойки (в которых даже пороки и распутство должны были принимать немецкую форму), искажать язык, вводить в жизнь придворную и высшего общества иностранный этикет, менять летосчисление, стеснять свободу духовенства? К чему ставить иностранные формы жизни на первое, почетное, место и тем накладывать на все русское печать низкого и подлого, как говорилось в то время? Неужели это могло укрепить народное сознание? Конечно, одних государственных нововведений (в тесном смысле этого слова) было недостаточно: надо было развить то, что всему дает крепость и силу, т.е. просвещение; но что же имели общего с истинным просвещением все эти искажения народного облика и характера? Просвещение к тому же не насаждается по

произволу, как меняется форма одежды или вводится то или другое административное устройство. Его следовало не насаждать извне, а развивать изнутри. Ход его был бы медленнее, но зато вернее и плодотворнее.

Как бы то ни было, русская жизнь была насильственно перевернута на иностранный лад. Сначала это удалось только относительно верхних слоев общества, на которые действие правительства сильнее и прямее и которые вообще везде и всегда податливее на разные соблазны. На мало-помалу это искажение русской жизни стало распространяться и вширь и вглубь, т.е. расходиться от высших классов на занимающие более скромное место в общественной иерархии, и с наружности – проникать в самый строй чувств и мыслей, подвергшихся обезнародовающей реформе. После Петра наступили царствования, в которых правящие государством лица относились к России уже не с двойственным характером ненависти и любви, а с одною лишь ненавистью, с одним презрением, которым так богато одарены немцы ко всему славянскому, в особенности ко всему русскому. После этого тяжелого периода долго еще продолжались, да и до сих пор продолжают еще, колебания между предпочтением то русскому, как при Екатерине Великой, то иностранному, как при Петре III или Павле. Но под влиянием толчка, сообщенного Петром, самое понятие об истинно русском до того исказилось, что даже в счастливые периоды национальной политики (как внешней, так и внутренней) русским считалось нередко такое, что вовсе этого имени не заслуживало. Говоря это, я разумею вовсе не одно правительство, а все общественное настроение, которое, электризуясь от времени до времени русскими патриотическими чувствами, все более и более, однако же, обезнародовалось под влиянием европейских соблазнов и принимало какой-то общеевропейский колорит то с преобладанием французских, то немецких, то английских колеров, смотря по обстоятельствам времени и по слоям и кружкам, на которые разбивается общество.

Болезнь эту, вот уже полтора столетия заразившую Россию, все расширяющуюся и укореняющуюся и только в последнее время показавшую некоторые признаки облегчения, приличнее всего, кажется мне, назвать европейничаньем; и коренной вопрос, от решения которого зависит вся будущность, вся судьба не только России, но и всего славянства, заключается в том, будет ли эта болезнь иметь такой доброкачественный характер, которым отличались и внесение государственности иноплеменниками русским славянам, и татарское данничество, и русская форма феодализма <...> Сначала рассмотрим симптомы этой болезни, по крайней мере, главнейшие из них, а потом уже оглянемся кругом, чтобы посмотреть – не приготовлено ли и для нее лекарства, не положена ли уже секира у корня ее.

Все формы европейничанья, которыми так богата русская жизнь, могут быть подведены под следующие три разряда:

1. Искажение народного быта и замен форм его формами чуждыми, иностранными; искажение и замен, которые, начавшись с внешности, не могли не проникнуть в самый внутренний строй понятий и жизни высших слоев общества – и не проникать все глубже и глубже.

2. Заимствование разных иностранных учреждений и пересадка их на русскую почву – с мыслью, что хорошее в одном месте должно быть и везде хорошо.

3. Взгляд как на внутренние, так и на внешние отношения и вопросы русской жизни с иностранной, европейской точки зрения, рассматривание их в европейские очки, так сказать в стекла, поляризованные под европейским углом наклона, причем нередко то, что должно бы нам казаться окруженным лучами самого блистательного света, является совершенным мраком и темнотою, и наоборот:

Изменив народным формам быта, мы лишились, далее, самобытности в промышленности. У нас идут жаркие споры о свободе торговли и о покровительстве промышленности. Всеми своими убеждениями я придерживаюсь этого последнего учения, потому что самобытность политическая, культурная, промышленная составляет тот идеал, к которому должен стремиться каждый исторический народ, а где недостижима самобытность, там, по крайней мере, должно охранять независимость. Вследствие изменения форм быта русский народ раскололся на два слоя, которые отличаются между собою с первого взгляда по самой своей наружности. Низший слой остался русским, высший сделался европейским – европейским до неотличимости. Но высшее, более богатое и образованное, сословие всегда имеет притягательное влияние на низшие, которые невольно стремятся с ним сообразоваться, уподобиться ему, сколько возможно. Поэтому в понятии народа невольно слагается представление, что свое русское есть (по самому существу своему) нечто худшее, низшее.

Вторая форма европейничанья, сказал я, заключается в стремлении переносить чужеземные учреждения на русскую почву – с мыслью, что все хорошее на Западе непременно так же будет хорошо и у нас. Таким образом были пересажены к нам разные немецкие бюрократические порядки, городское устройство и т.д.

Без самобытного развития, привыкши верить на слово нашим иностранным учителям и в последнее время будучи обучаемы исключительно немецкою наукою, мы заразились самоновейшим и самомоднейшим ее направлением, которое не встречало ни внутреннего, ни внешнего противодействия. <...>

Все перечисленные здесь и поясненные примерами виды европейничанья суть, конечно, только симптомы болезни, которую можно назвать слабостью и немощью народного духа в высших образованных слоях русского общества. Болезнь эта в целом препятствует осуществлению великих судеб русского народа и может, наконец (несмотря на все видимое государственное могущество), иссушив самобытный родник народного духа, лишить историческую жизнь русского народа внутренней зиждательной силы, а следовательно, сделать бесполезным, излишним самое его существование, – ибо все лишнее внутреннего содержания составляет лишь исторический хлам, который собирается и в огонь вметается в день исторического суда. Какая же сила излечит нас от постигшего нас недуга и, упразднив в нем все, искажающее наш народный облик, обратит и эту болезнь к росту, как обратила уже татарское данничество и закрепощение народа? И прямое действие власти, и сила слова кажутся нам для сего недостаточными. Оскудение духа может излечиться только поднятием и возбуждением духа,

которое заставило бы встрепенуться все слои русского общества, привело бы их в живое общение, восполнило бы недостаток его там, где он иссякает в подражательности и слепом благоговении перед чуждыми идеалами.

Источник: Данилевский Н.Я. Россия и Европа: взгляд на культурные и политические отношения Славянского мира к Германно-Романскому. М., 2003. С. 256–260, 271, 290.

Медушевский Н.А. О табели о рангах

Основной смысл составления Табели о рангах в России состоял как повсюду в рационализации чиновной иерархии, избавлении ее от традиционных пережитков – местничества, нерасчлененности функций, приоритета родовитости над компетентностью в делах. Важным результатом этого должно было стать утверждение абсолютизма, т.е. установление полной зависимости благосостояния, статуса и престижа чиновничества от воли монарха – предоставляемых им чинов, должностей и связанных с ним привилегий.

Представляя собой закон о порядке государственной службы, Табель явилась итогом и законодательным закреплением реформаторской деятельности Петра в области гражданской, военной и судебной администрации, четко обозначив переход от патриархальной традиции управления к рациональной. Основное историческое значение Табели состояло в рационализации (унификации, систематизации и т.д.) административной службы: в ее основание в качестве важнейшего принципа иерархического чиновного деления вместо происхождения, знатности рода или «породы» был положен принцип служебной годности. В социальном плане это означало известную демократизацию правящего сословия, поскольку узаконено было приобретение дворянства выслугой и пожалованием государя. Наконец, была создана четкая иерархическая система: новые должности расписывались по 14 классам или рангам, причем каждый из них в свою очередь подразделялся на чины военные, гражданские (статские) и придворные. Приобретение дворянства выслугою чина усиливало социальную мобильность правящего сословия, поскольку способствовало приходу в его среду выходцев из других сословий. Табель закрепила отделение военной службы от гражданской и придворной, вводя иерархию особого типа внутри каждой из них и в то же время приравнивая соответствующие однотипные чины различных отраслей управления друг к другу. Преимущество при этом отдавалось воинским чинам перед всеми прочими.

Как установил В.А. Евреинов, при расположении разных должностей по рангам принята была преимущественно датская и шведская системы. <...>

Существенные изменения в иерархии государственного управления произошли в Швеции. Регламент 1689 г., в котором предусматривались придворные и государственные чины, был признан устаревшим и в 1696 г. подвергнут критике в новом документе. Им стал «Его королевского величества обновленный устав и регламент, касающийся ранга, который надлежит всего государства служителям во всяких случаях иметь», подписанный Карлом XI 21 февраля 1696 г. Единая иерархия рангов включала в себя чины военных, гражданских, а также придворных администраторов, в том числе особую категорию должностных лиц,

осуществляющих функцию управления в регионах. Регламент выступал как важный инструмент усиления власти государя, поскольку предусматривал утверждение (конфирмацию) всех назначений на должность монархом, без которого патент на должность не получал законной силы. Новый документ – «Регламент» Карла XII 1705 г. практически сохранил в неизменном виде общее число рангов, иерархию, терминологию. Современники отмечали в качестве специфической черты нового регламента ту его особенность, что он повысил статус военных перед гражданскими чинами. Как известно, шведский административный опыт привлекал большое внимание Петра именно благодаря большой разработанности принципов чиновничества, а также условиям мобильности чиновничества. В этой связи особую ценность имеет документация, отражающая неформальное функционирование шведской табели. Мы имеем в виду «Ранг шведскому гражданскому штату 1719 г.», который содержит иерархию чиновников, отсутствующих в регламентах, поскольку они имеют низшие ранги и не получают патентов от короля. Этот документ, несомненно, был использован при разработке штатов коллежских чинов и Генерального регламента.

В эти же годы в Дании сходные процессы привели к изданию двух законодательных актов – «Указа о рангах» короля Христиана V от 11 февраля 1699 г. и «Нового указа о рангах» Фридриха IV 11 февраля 1717 г.

Перед исследователями давно встал вопрос о том, является ли Табель о рангах Петра исключительно русским явлением или она выражает некоторую общую тенденцию развития административной системы ряда стран. Ставя эту проблему, историки в основном ограничивались рассмотрением непосредственных аналогов или даже источников Табели: спорили преимущественно о том, откуда заимствован этот законодательный акт, находя прототипы отдельных его норм в Швеции, Франции, Пруссии, Дании или других странах, в политических идеях Лейбница (который рекомендовал введение Табели Петру), воззрениях самого преобразователя, принимавшего самое активное участие в разработке, написании и редактировании Табели.

Источник: Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России: сравнительное историческое исследование. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2015. С. 191, 194, 195, 200, 203, 204.

Карамзин Н. О Петре I в «Записке и древней и новой России»

Явился Петр. В его детские лета самовольство вельмож, наглость стрельцов и властолюбие Софьи напоминали России несчастные времена смут боярских. Но великий муж созрел уже в юноше и мощною рукою схватил кормило государства. Он сквозь бурю и волны устремился к своей цели: достиг – и все переменялось!

Сею целью было не только новое величие России, но и совершенное присвоение обычаев европейских... Потомство воздало усердную хвалу сему бессмертному государю и личным его достоинствам и славным подвигам. Он имел великодушие, проницание, волю непоколебимую, деятельность, неутомимость редкую: исправил, умножил войско, одержал блестящую победу над врагом искусным и мужественным; завоевал Ливонию, сотворил флот,

основал гавани, издал многие законы мудрые, привел в лучшее состояние торговлю, рудокопни, завел мануфактуры, училища, академию, наконец поставил Россию на знаменитую степень в политической системе Европы.

<...> Но мы, россияне, имея перед глазами свою историю, подтвердим ли мнение несведущих иноземцев и скажем ли, что Петр есть творец нашего величия государственного?.. Забудем ли князей московских: Иоанна I, Иоанна III, которые, можно сказать, из ничего воздвигли державу сильную, и, – что не менее важно, – учредили твердое в ней правление единовластное?.. Петр нашел средства делать великое – князья московские приготавливали оное. И, славя славное в сем монархе, оставим ли без замечания вредную сторону его блестящего царствования?

Умолчим о пороках личных; но сия страсть к новым для нас обычаям преступила в нем границы благоразумия. Петр не хотел вникнуть в истину, что дух народный составляет нравственное могущество государств, подобно физическому, нужное для их твердости. Сей дух и вера спасли Россию во времена самозванцев; он есть не что иное, как привязанность к нашему особенному, не что иное, как уважение к своему народному достоинству. Искореняя древние навыки, представляя их смешными, хваля и вводя иностранные, государь России унижал россиян в собственном их сердце. Презрение к самому себе располагает ли человека и гражданина к великим делам? Любовь к Отечеству питается сими народными особенностями, безгрешными в глазах космополита, благотворными в глазах политика глубокомысленного. <...> Русская одежда, пища, борода не мешали заведению школ. Два государства могут стоять на одной степени гражданского просвещения, имея нравы различные. Государство может заимствовать от другого полезные сведения, не следуя ему в обычаях. Пусть сии обычаи естественно изменяются, но предписывать им Уставы есть насилие, незаконное и для монарха самодержавного. <...>

Жизнь человеческая кратка, а для утверждения новых обычаев требуется долговременность. Петр ограничил свое преобразование дворянством. Дотоле, от сохи до престола, россияне сходились между собою некоторыми общими признаками наружности и в обыкновениях, – со времен Петровых высшие степени отделились от нижних, и русский земледелец, мещанин, купец увидел немцев в русских дворянах, ко вреду братского, народного единодушия государственных состояний.

В течение веков народ обвык чтить бояр, как мужей, ознаменованных величием, – поклонялся им с истинным уничижением, когда они со своими благородными дружинами, с азиатскою пышностью, при звуке бубнов являлись на стогнах, шествуя в храм Божий или на совет к государю. Петр уничтожил достоинство бояр: ему надобны были министры, канцлеры, президенты! Вместо древней славной Думы явился Сенат, вместо приказов – коллегии, вместо дьяков – секретари и пр. Та же бессмысленная для россиян перемена в воинском чиновничестве: генералы, капитаны, лейтенанты изгнали из нашей рати воевод, сотников, пятидесятников и пр. Честью и достоинством россиян сделалось подражание.

Семейственные нравы не укрылись от влияния царской деятельности. Вельможи стали жить открытым домом; их супруги и дочери вышли из непроницаемых теремов своих; балы, ужины соединили один пол с другим в шумных залах; россиянки перестали краснеть от нескромного взора мужчин, и европейская вольность заступила место азиатского принуждения... Чем более мы успевали в людскости, в обходительности, тем более слабели связи родственные: имея множество приятелей, чувствуем менее нужды в друзьях и жертвуем свету союзом единокровия.

Не говорю и не думаю, чтобы древние россияне под великокняжеским, или царским правлением были вообще лучше нас. Не только в сведениях, но и в некоторых нравственных отношениях мы превосходнее, т.е. иногда стыдимся, чего они не стыдились, и что, действительно, порочно; однако ж должно согласиться, что мы, с приобретением добродетелей человеческих, утратили гражданские.

Имя русского имеет ли теперь для нас ту силу неисповедимую, какую Оно имело прежде? И весьма естественно: деды наши, уже в царствование Михаила и сына его присваивая себе многие выгоды иноземных обычаев, все еще оставались в тех мыслях, что правоверный россиянин есть совершеннейший гражданин в мире, а Святая Русь – первое государство. Пусть назовут то заблуждением; но как оно благоприятствовало любви к Отечеству и нравственной силе оно! Теперь же, более ста лет находясь в школе иноземцев, без дерзости можем ли похвалиться своим гражданским достоинством? Некогда называли мы всех иных европейцев неверными, теперь называем братьями; спрашиваю: кому бы легче было покорить Россию – неверным или братьям? То есть кому бы она, по вероятности, долженствовала более противиться? При царе Михаиле или Феодоре вельможа российский, обязанный всем Отечеству, мог ли бы с веселым сердцем навеки оставить его, чтобы в Париже, в Лондоне, Вене спокойно читать в газетах о наших государственных опасностях? Мы стали гражданами мира, но перестали быть, в некоторых случаях, гражданами России. Виною Петр.

Он велик без сомнения; но еще мог бы возвеличиться гораздо более, когда бы нашел способ просветить ум россиян без вреда для их гражданских добродетелей. К несчастью, сей государь, худо воспитанный, окруженный людьми молодыми, узнал и полюбил женевца Лефорта, который от бедности заехал в Москву и, весьма естественно, находя русские обычаи для него странными, говорил ему об них с презрением, а все европейское возвышал до небес. Вольные общества Немецкой слободы, приятные для необузданной молодости, довершили Лефортово дело, и пылкий монарх с разгоряченным воображением, увидев Европу, захотел делать Россию – Голландию.

Еще народные склонности, привычки, мысли имели столь великую силу, что Петр, любя в воображении некоторую свободу ума человеческого, долженствовал прибегнуть ко всем ужасам самовластия для обуздания своих, впрочем, столь верных подданных. Тайная канцелярия день и ночь работала в Преображенском: пытки и казни служили средством нашего славного преобразования государственного. Многие гибли за одну честь русских

кафтанов и бороды: ибо не хотели оставить их и дерзали порицать монарха. Сим бедным людям казалось, что он, вместе с древними привычками, отнимает у них самое Отечество.

В необыкновенных усилиях Петровых видим всю твердость его характера и власти самодержавной. Ничто не казалось ему страшным. Церковь российская искони имела главу сперва в митрополите, наконец в патриархе. Петр объявил себя главою церкви, уничтожив патриаршество, как опасное для самодержавия неограниченного. Но заметим, что наше духовенство никогда не противоборствовало мирской власти, ни княжеской, ни царской: служило ей полезным оружием в делах государственных и совестью в ее случайных отклонениях от добродетели. Первосвятители имели у нас одно право – вещать истину государям, не действовать, не мятежничать, – право благословенное не только для народа, но и для монарха, коего счастье состоит в справедливости. Со времен Петровых упало духовенство в России. Первосвятители наши уже только были угодниками царей и на кафедрах языком библейским произносили им слова похвальные. Для похвал мы имеем стихотворцев и придворных – главная обязанность духовенства есть учить народ добродетели, а чтобы сии наставления были тем действительнее, надобно уважать оное. Если государь председательствует там, где заседают главные сановники церкви, если он судит их или награждает мирскими почестями и выгодами, то церковь подчиняется мирской власти и теряет свой характер священный; усердие к ней слабеет, а с ним и вера, а с ослаблением веры государь лишается способа владеть сердцами народа в случаях чрезвычайных, где нужно все забыть, все оставить для отечества, и где Пастырь душ может обещать в награду один венец мученический. Власть духовная должна иметь особенный круг действия вне гражданской власти, но действовать в тесном союзе с нею. Говорю о законе, о праве. Умный монарх в делах государственной пользы всегда найдет способ согласить волю митрополита, или патриарха, с волею верховною; но лучше, если сие согласие имеет вид свободы и внутреннего убеждения, а не всеподданнической покорности. Явная, совершенная зависимость духовной власти от гражданской предполагает мнение, что первая бесполезна, или, по крайней мере, не есть необходима для государственной твердости, – пример древней России и нынешней Испании доказывает совсем иное.

Утаим ли от себя еще одну блестящую ошибку Петра Великого?

Разумею основание новой столицы на северном крае государства, среди зыбей болотных, в местах, осужденных порою на бесплодие и недостаток. Еще не имея ни Риги, ни Ревеля, он мог заложить на берегах Невы купеческий город для ввоза и вывоза товаров; но мысль утвердить там пребывание государей была, есть и будет вредною. Сколько людей погибло, сколько миллионов и трудов употреблено для приведения в действие сего намерения? Можно сказать, что Петербург основан на слезах и трупах. Иноземный путешественник, въезжая в государство, ищет столицы, обыкновенно, среди мест плодоноснейших, благоприятнейших для жизни и здравия; в России он видит прекрасные равнины, обогащенные всеми дарами природы, осененные липовыми, дубовыми рощами, пресекаемые реками судоходными, коих берега

живописны для зрения, и где в климате умеренном благообразенный воздух способствует долголетию, – видит и, с сожалением оставляя сии прекрасные страны за собою, въезжает в пески, в болота, в песчаные леса сосновые, где царствует бедность, уныние, болезни. Там обитают государи российские, с величайшим усилием домогаясь, чтобы их царедворцы и стража не умирали голодом и чтобы ежегодная убыль в жителях наполнялась новыми пришельцами, новыми жертвами преждевременной смерти! Человек не одолет природы!

Источник: Карамзин Н. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М. : Наука, 1991. С. 32–37.

ЗАНЯТИЕ 9

КРИЗИС УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ «ДВОРЦОВЫХ ПЕРЕВОРОТОВ»

Вопросы для обсуждения

1. Причины дворцовых переворотов и их влияние на государственное управление.

2. Формальные и неформальные, легальные и внезаконные институты государственного управления. Верховный тайный Совет, Кабинет министров, Конференция при Высочайшем дворе, Императорский совет.

3. Появление конституционных проектов. «Кондиции», «Конституция Панина – Фонвизина» и др.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Н.В. Коршунова о дворцовых переворотах и утверждении абсолютной монархии в России

Политическая история XVIII в. получила название периода «дворцовых переворотов», «дворских бурь», «революций». Само наименование этих событий, их хронологические рамки и последствия вызывают много споров. Как бы мы ни определили их – государственный или дворцовый переворот, «революция», «возмущение», удар – суть от этого не меняется.

Понятие «Дворцовый переворот» впервые употребил С.М. Соловьев, широко известен он стал благодаря В.О. Ключевскому, который назвал события со смерти Петра I до воцарения Екатерины II «эпохой дворцовых переворотов». Большинство современных исследователей относят к этому периоду вступление на престол Александра I и даже восстание декабристов. <...>

При императоре Петре I был официально закреплён статус монарха в ряде документов, в частности, в толковании к 20-му артикулу Военного устава (1716 г.) говорилось: «... Его Величество есть самодержавный Монарх никому на свете в своих делах ответ дать не должен; но и силу власть имеет свои Государства и земли, яко Христианский Государь по своей воле и благомыслию управлять». В доказательство данного права монарха Петр I издает Указ о престолонаследии, где отменяются какие-либо правила престолонаследия, кроме воли действующего монарха.

Помимо законодательного, верховная власть получила ещё и идеологическое обоснование в «Правде воли монаршей» Феофана Прокоповича. В этом документе дается объяснение природы монаршей власти согласно Св. Писанию и теории общественного договора и, как следствие, обоснование принятия вышеупомянутого указа. Феофан Прокопович трактовал природу верховной власти, оперируя понятиями «естественной природы», «естественного состояния» и «естественного закона». Согласно данному документу, русские заключили между собой «общественный договор», передав властные полномочия монарху. Русский государь получил власть согласно народной воле: «согласно все хотим, да ты к общей нашей пользе владеши над нами вечно, т.е. понеже смертен еси, тогда по тебе ты-же сам впрямь да и оставляши нам наследного владетеля, мы же

единожды воли наши совлекшися, никогда же оной впредь, ниже по смерти твоей, употреблять не будем, но как тебе, так и наследникам твоим по тебе повиноваться клятвенным обещаниям одолжаемся и нашим по нас наследников должнством обязуем». Следовательно, монарх в России обладает не только личной автономной властью, но и имеет право назначать себе наследников.

Таким образом, «Правда воли монаршей» предполагает следующие основные постулаты монархической власти: первое, верховная власть имеет всеобщую пользу, даже если народу это не нравится, лишь бы не было «народу вредно и воли Божьей не противно». Второе, народ должен беспрекословно повиноваться своему государю: «без прекословия и роптания вся от самодержца повелеваема творить». Третье, народ не может судить своего государя, так как самодержавная власть «есть неподвижная, никакому же суду человеческому не подлежащая и весьма неприкосновенная». Наконец, четвертое, народ ничего не может приказать своему государю: «не может народ повелети что-либо монарху своему».

Таким образом, в «Правде воли монаршей» верховная власть впервые задумалась об обосновании перед своими подданными собственных пределов и полномочий. Возникает вопрос – почему? Кто адресаты новых идей? Зачем императору доказывать, что он может управлять самодержавно? Вероятнее всего, проблема была в другом. Seriously реформируя всю политическую систему России, Петр I остро почувствовал самое слабое место неограниченной власти монарха – наследование этой власти не идейным, а исторически данным наследником. Этот наследник далеко не всегда может захотеть продолжать дело своего родителя и даже способен выступить против него. Петр I принимает радикальное решение – заменить законную форму передачи верховной власти на завещательную. Монарх, правитель, реформатор «выращивает» себе наследника, естественно, из ближайшего окружения, имеющего кровнородственные связи и передает ему престол. Возможно ли такое? История доказала, что нет.

Положение и широта власти монарха при отсутствии каких-либо законных рычагов воздействия на верховную власть определяется, прежде всего, наличием у него социальной опоры. Так, в рамках формирования нового государства Петр I серьезно реформировал механизм государственной службы, окончательно закрепив приоритет выслуги перед родом. Теперь статус представителей правящего сословия стал зависеть не от знатности рода, а от «полезности» государю и государству. Этому же процессу способствовало стирание граней внутри высшего сословия, названного Петром I шляхтой, а затем получившего официальное наименование – благородное дворянство. Как известно, в марте 1714 г. по известному указу царя «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» (известный указ «О единонаследовании») вотчина и поместье были юридически уравнены. Поместное жалование полностью было заменено денежным, а все шляхтичи (и бояре, и дворяне) должны были служить государю, причем с рядовых, постепенно поднимаясь по служебной лестнице.

Однако у этой системы была и обратная сторона. Как судьба каждого дворянина зависела от благосклонности царя, так и судьба монарха зависела от преданности высшего, служилого сословия. Здесь необходимо заметить, что

облик дворянина за первую половину XVIII в. претерпел некоторые изменения. Обязательность государственной службы, введенная Петром I, заставила дворянских недорослей надеть мундир, получить хотя бы скудное образование и «прикоснуться» к государственным делам. Радикальные преобразования Петра Алексеевича требовали преданных исполнителей, «новых» чиновников, в роли которых и выступило «новое дворянство» или шляхта. Они, с одной стороны, были лично всем обязаны царю, с другой – были свободны от старых (местнических) традиций, учились и начинали мыслить и действовать самостоятельно.

Сложная ситуация с престолонаследием, образовавшаяся после смерти Петра I, еще более усилила ее значение. Опираясь на гвардейские полки, А.Д. Меншиков обеспечил приход к власти Екатерины I; отсутствие понимания и поддержки гвардейского офицерства у членов Верховного Тайного совета позволили Анне Иоанновне отвергнуть уже подписанные «Кондиции»; Елизавета Петровна, выросшая на глазах у гвардейских офицеров, крестившая их детей, легко увлекла за собой гвардию на свержение законного (пусть и годовалого) монарха. Служба в гвардии была очень престижным, но совершенно не выгодным в материальном смысле делом. Жизнь в столице среди императорского двора требовала больших затрат, которые никоим образом не покрывало жалование. Поэтому гвардейскими офицерами становились, как правило, представители достаточно состоятельных фамилий, новой или старой аристократии. В материальном смысле они не зависели от престола. Более того, учитывая частые «дворцовые перевороты», считали, что монархи зависят от преданности гвардии. Все эти факторы способствовали формированию особого самосознания гвардейского офицерства, своего рода «сливок» российского дворянства, – это повышение собственных потребностей и учет своих прав, формирование механизмов их защиты. Поэтому, когда вчерашние гвардейские офицеры получали государственные должности, у них отчасти сохранился дух прежней «вольности» или самосознания значимости собственной личности.

В то же время эта непростая ситуация способствовала тому, что впервые открыто был поставлен вопрос о политических реформах. Правда, первоначально преобразования проводились весьма своеобразными методами. <...>

Таким образом, разрушая традиции, Петр I выбил и социальную опору изпод монархии – боярскую аристократию, а новая политическая сила только начала формироваться, но при этом служилое дворянство, гвардейское офицерство видели в правителе всего лишь человека, пусть и наделенного высшей властью. Исчезла сакральность монархии. Более того, учитывая частые «дворцовые перевороты», считали, что монархи им обязаны тронem. Поэтому стал возможен переворот 1762 г. в пользу Екатерины II, которая не имела никаких прав на престол. Фактически это был первый «харизматичный» лидер на российском политическом олимпе. Конечно, своеобразным гарантом ее власти был сын, наследник. Екатерина II при вступлении на престол включила «цесаревича Павла Петровича» в текст присяги, как бы легализуя свою власть.

Отношения матери с сыном, императрицы Екатерины II с великим князем Павлом Петровичем, складывались сложно. Он не был ее идейным наследником. Прагматичная Екатерина II, не допуская великого князя Павла Петро-

вича до управления страной, не могла не задумываться о будущем. М.М. Сафонов, посвятивший монографию анализу вопроса, было ли завещание императрицы Екатерины, отмечает, что еще в начале царствования она сделала набросок Указа о престолонаследии. В этом небольшом отрывке Екатерина II указывает: «1) Называть сей закон императорской статьей Екатерины Второй; 2) Императорский престол не может быть порожен; 3) По смерти моей, сын мой наследует; 4) По сыне моем, если старшему сыну его двадцать один год миновало, то сей старший сын наследует, если же он менее двадцати лет с годом, то короновать мать его, пока царствует во всю жизнь ея, ибо от малолетства самодержца империи было бы опасно; 5) Если б мужское колено пресеклось, то старшая дочь;». По сути этот указ – оправдание захвата власти, гарантом которой был великий князь. Поэтому дальше небольшого наброска дело не пошло. Екатерина II укрепила свою власть и снова задумалась о законодательном закреплении передачи престола. К 80-м гг. XVIII в. относится еще один проект манифеста о престолонаследовании, найденный историком В.А. Григорьевым только в 1914 г. В нем императрица предлагала передавать престол по мужской линии и наследником самой Екатерины II напрямую назывался цесаревич Павел Петрович. Н.К. Шильдер довольно подробно описывает совещания, которые, по его мнению, проводила Екатерина II с великим князем Александром Павловичем, пытаясь получить от него согласие на приход к власти в обход отца, однако никаких ссылок на источники своей информации не приводит, кроме ссылок на камер-фурьерские журналы, которые повествуют о встречах Екатерины II и Александра Павловича. Итак, завещания нет, и Павел Петрович вступил на престол после скоропостижной смерти императрицы Екатерины.

Физическое укрепление династии и принятие императором Павлом I закона о престолонаследии, казалось бы, должны были положить конец всем переворотам. Тем не менее в начале XIX в. происходит то, что даже в бурном XVIII в. было сложно себе представить – организуют заговор и убивают законного монарха, правившего не один год. Среди объективных причин, почему такое вообще стало возможным, явилось изменение места, роли, статуса монарха в России. Царь, самодержец, помазанник Божий в XVII в. стоял столь высоко над своими подданными, что никому из родовитого боярства не могло прийти в голову сместить, а тем более убить царя, занимающего свое, объективное, место в государственной иерархии. Петр I получил титул императора, но при этом низверг монарха из «полубога» в «человека». А человеку свойственно ошибаться, особенно когда около него нет какого-либо легитимного совета, органа, признаваемого политической элитой, который имел бы право совместно с монархом управлять страной и при этом нести ответственность за принимаемые решения. Отсутствие объективных факторов, обеспечивающих стабильность власти, делают ее заложницей политической случайности и субъективизма.

Управление, тем более страной, имеет свои законы, которые вывел и обосновал Макс Вебер. Политические реалии России XVIII – начала XIX в. это только подтвердили, когда при отсутствии механизма передачи власти в рамках признаваемой политической элитой традиции престол получила не имеющая на него, но обладающая харизмой Екатерина II. В то время как законный наслед-

ник престола, император Павел I, не смог сохранить свою власть и был убит заговорщиками. Это при том, что не было проблем, связанных ни с наличием прямых наследников по мужской линии, ни правового вакуума, так как Павел I издал Указ о престолонаследовании.

Природу политических переворотов и заговоров можно определить в следующем: отсутствие признаваемой и принимаемой новой политической элитой механизма или традиции передачи верховной власти. Появление чиновничества, выслуживших чины офицеров коренным образом поменяло расстановку сил на вершине власти. Новые аристократы были преданы конкретному правителю, а не монархической идее в целом. При отсутствии каких-либо рычагов воздействия на правителя оставался единственный способ «донести» свои мысли и чаяния – осуществить переворот.

Безусловно, перевороты и заговоры XVIII – начала XIX вв. были наследием модернизационных реформ Петра I, но не «платой за них», а следствием незавершенности процесса политической трансформации при переходе от традиционного к бюрократическому, индустриальному обществу. Меняя форму и тип формирования политической элиты, необходимо было реформировать и саму верховную власть. Замысел императора Петра I, что правитель может свободно передать трон достойному наследнику, оказался обреченным на провал. Альтернативной традиционному лидерству могла быть только узаконенная форма избрания правителя, например, конституционная монархия. Однако особенности формирования российской государственности, тип политической элиты и иные причины не позволили решить проблему стабильности верховной власти именно в этом ключе, что и привело к череде «дворцовых переворотов», царевубийств, загадочных смертей монархов и, в конечном итоге, к свержению самодержавия.

Источник: Коршунова Н.В. Дворцовые перевороты как инструмент утверждения абсолютной монархии в России в XVIII – начале XIX в. // Социум и власть. 2017. № 2 (64). С. 118–121.

Из донесения датского посланника Вестфалена. 1730 г. О смерти Петра II и приглашении на царство Анны Иоанновны

Москва, 2 февраля / 22 января 1730

<...> В тот же вечер (26 января) <...> Василий Лукич Долгорукой, кавалер нашего первого ордена, пришел ко мне с уверением, что болезнь царя принимает благоприятный оборот и что можно надеяться на его быстрое выздоровление. <...>

Утром 29-го не оставалось, по-видимому, никакой надежды на выздоровление; к 3 часам пополудни болезнь еще значительно усилилась, так что члены Совета и 3 генерал-фельдмаршала князь Голицын, князь Долгорукой и князь Трубецкой были вынуждены беспрестанно входить в спальную его величества; послали тоже за архиепископом новгородским для совершения над его величеством таинства елеосвящения.

Между тем вывели от старой царицы, бабки юного монарха [Евдокии Федоровны Лопухиной, первой жены Петра I, матери царевича Алексея],

пожелает ли она взять на себя правление в случае смерти юного монарха, ее внука? Она отказалась, ссылаясь на частые немощи и слабость ума и памяти: и то и другое – говорила она – не могли не ослабеть значительно под гнетом невыразимых страданий, которые заставила ее претерпевать в течение 30 лет злоба врагов, особенно же в царствование Екатерины Алексеевны. Однако около 10 часов вечера она отправилась во дворец своего внука и оставалась в покое, смежном с комнатой больного: там, молясь на коленях перед распятием, ожидала она исхода печальной сцены его кончины.

Тогда 3 фельдмаршала и весь Верховный Совет пошли за ней и подвели ее к постели усопшего; заметив, что он умер, она громко вскрикнула и упала в обморок. <...> Верховный Совет и 3 фельдмаршала перешли в другой покой для рассуждения о выборе нового государя на место умершего. Один только барон Остерман, ссылаясь на то, что он иностранец, не хотел принимать участие в этих рассуждениях, однако же обещал согласиться с тем, на чем они порешат между собою относительно престолонаследия и советовал им быть единоголосными и единогодушными.

Когда заперли комнату и положили ключ на стол, оба Долгорукие, кавалеры нашего первого ордена, начали говорить в пользу своей племянницы, невесты умершего монарха. Тайный советник Дмитрий Михайлович Голицын кротко заметил им, что их племянница, хотя и перед лицом церкви, но все же получила со стороны царя только обещание на ней жениться: самое таинство брака еще не было совершено, и умерший монарх духовным завещанием тоже ничего не поставил в ее пользу относительно престолонаследия – следовательно, она не имеет права изъявлять какие-либо притязания на престол.

Долгорукие не имели достаточного основания возразить на это, и Голицын продолжал громким голосом: «Братья! В наказание за великие грехи, которых в России совершается более, чем во всяком другом государстве, особенно с тех пор, как русские переняли пороки, распространенные между иностранцами, Господь взял у нас государя, на которого мы совершенно основательно возлагали все наши надежды. Устройство Российского государства таково, что необходимо немедленно избрать главу для управления страной; мы должны искать его в знаменитом доме Романовых и нигде больше. Так как мужская линия этого дома совершенно угасла в лице умершего Петра II, то мы должны обратиться к женской линии того же дома и выбрать из дочерей царя Ивана самую для нас подходящую. Конечно, я бы высказался в пользу старшей, герцогини Мекленбургской, если бы она не была замужем за иностранным принцем: это обстоятельство совсем не соответствует потребностям России, а потому я думаю, что сестра ее, вдовствующая герцогиня Курляндская Анна Ивановна, более для нас пригодна: она может выйти замуж и находится в таких летах, чтобы оставить потомство; она родилась среди нас, мать ее русская, старинного и хорошего рода, нам известны сердечная доброта и другие прекрасные качества Анны Ивановны – вследствие всего этого я считаю ее самой достойной для царствования над нами. Вот, братья, мое мнение; если Вы можете убедить меня в лучшем – я приму, иначе я останусь при высказанном мною».

Фельдмаршал Долгорукой ответил ему следующим образом: «Дмитрий Михайлович! Мысль эта внушена тебе самим Господом и истекает из патристического чувства: да благословит тебя Бог, и да здравствует императрица Анна Ивановна!» Все прочие последовали его примеру, так что вскоре комната огласилась единодушными криками: «Да здравствует императрица Анна Ивановна!»

Услыхав это, барон Остерман постучал в дверь, когда ее отворили, он присоединил свои восторженные клики к кликам остальных; это произошло около четырех часов утра 30 [19] января.

Около 10 часов того же утра Голицын отправился в Кремлевский дворец в Сенат, который составляет с царствования Екатерины Алексеевны вторую высшую коллегию государственного управления этой страны, – объявил Сенату об избрании герцогини Курляндской в преемницы умершему монарху, в качестве императрицы всея России, и просил на это его согласия. Все члены ответили ему единодушным криком: «Да здравствует императрица Анна Ивановна!» Оттуда он прошел в палату, где собрался весь генералитет до бригадира включительно, и получил такой же ответ, как в Сенате. Высшее духовенство не было спрошено, а следовательно, и не участвовало в возведении теперешней царицы на престол ее предков. Говорят, что великий канцлер очень хлопотал за духовенство, но Голицын и слышать об этом не захотел, помня, как бесчестно поступили эти длиннобородые после кончины царя Петра I: содействовали отстранению от короны настоящего наследника и за щедрое вознаграждение передались иностранке, Голицын объявил, что впредь главными учреждениями России будут: Тайный Совет, Сенат и генералитет. <...>

На другой день, 31 [20] января, фельдмаршалы Голицын и Долгорукий заняли места в Верховном Совете в качестве первых членов, после великого канцлера графа Головкина. Тогда принялись рассуждать о средстве ограничить самовластие последующих государей России, начиная с теперешней царицы. Все умы чрезвычайно как заняты этим деликатным и опасным вопросом. Голицын, основатель и защитник этого дела, спросил меня вчера, который из двух образов правления я считаю лучшим: шведский, или английский? Я ответил, что шведский самый подходящий, а что я не думаю, чтобы английское правление могло быть введено в России. Он ничего на это не отвечал.

Источник: Дипломатические депеши датского посланника при русском дворе Вестфалена о воцарении императрицы Анны Иоанновны / предисл. Д.А. Корсакова // Русская старина. 1909.

«Кондиции», подписанные Анной Иоанновной. Январь 1730

Понеже по воле всемогущего бога и по общему желанию российского народа мы по преставлении всепресветлейшего державнейшего Великого государя Петра второго, императора и самодержца всероссийского, нашего любезнейшего государя племянника, императорский всероссийский престол восприяли и, следуя божественному закону, правительство свое таким образом вести намерена и желаю, дабы оное в начале к прославлению божеского имени и к благополучию всего нашего государства и всех верных наших подданных слу-

жить могло. Того ради, чрез сие накрепчайше обещаемся, что и наиглавнейшее мое попечение и старание будет не только о содержании, но и крайнем и всевозможном распространении православные наша веры греческого исповедания, такожде, по приятии короны российской, в супружество во всю мою жизнь не вступать и наследника, ни при себе, ни по себе никого не определять. Еще обещаемся, что понеже целость и благополучие всякого государства от благих советов состоит, того ради мы ныне уже учрежденный Верховный тайный совет в восьми персонах всегда содержать и без оного Верховного тайного совета согласия:

- 1) Ни с кем войны не всчинять.
- 2) Миру не заключать.
- 3) Верных наших подданных никакими новыми податми не отягощать.
- 4) В знатные чины, как в статские, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга не жаловать, ниже к знатным делам никого не определять, и гвардии и прочим полкам быть под ведением Верховного тайного совета.
- 5) У шляхетства живота и имени и чести без суда не отымать.
- 6) Вотчины и деревни не жаловать.
- 7) В придворные чины, как русских, так и иноземцев, без совету Верховного Тайного совета не производить.
- 8) Государственные доходы в расход не употреблять – и всех верных своих поданных в неотменной своей милости содержать. А, буде чего по сему обещанию не исполню и не додержу, то лишена буду короны российской.

Источник: Корсаков Д.А. Воцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань, 1880. С. 17–18.

Акты ограничения самодержавной власти в России в 1730 г.

Уникальная для политической жизни России XVIII в. попытка Верховного тайного совета ограничить самодержавие при вступлении на престол императрицы Анны Иоанновны вот уже полтора столетия является предметом серьезного научного изучения. Особую значимость для понимания необычной политической обстановки 1730 г. приобретают многочисленные проекты будущего государственного строя России, активно разрабатывавшиеся как самими верховниками, так и в среде «знатного шляхетства», а также появившиеся тогда же правовые акты (в том числе, изданные публично), которые закладывали реальную основу «несамодержавной монархии».

Происхождение, атрибутика и датировка политических проектов 1730 г. по-прежнему вызывает среди историков разногласия. Споры начинаются непосредственно со знаменитых «кондиций» – ограничительных «пунктов», которыми верховники обусловили согласие племянницы Петра I? вдовствующей курляндской герцогини Анны Иоанновны, принять российскую корону после смерти в ночь на 19 января 1730 г. 14-летнего императора Петра II, последнего представителя прямой мужской линии династии Романовых. Еще в дореволюционной историографии обсуждалась проблема источников этого документа.

Однако с самого начала она решалась не вполне корректно, поскольку рассматривала не весь текст «кондиций» как единое целое, а лишь его часть – непосредственно сами «пункты». П.К. Щербальский, Д.А. Корсаков, П.Н. Милюков писали о шведских корнях «кондиций». Е.П. Карнович, В.Г. Щеглов, В.И. Карпец, Я.А. Гордин допускали наличие их преемственной связи с ограничительными условиями царя Василия Шуйского. Попытка Милюкова вслед за шведским историком Г. Иерне найти в «кондициях» прямые заимствования из современных верховникам конституционных актов Швеции подверглась аргументированной критике Г.А. Протасова. Тем не менее было высказано предположение, что верховники могли использовать опыт ограничения королевской власти в Швеции на рубеже 1710–1720-х гг. <...>

Концепция «кондиций» излагалась во вступлении: по смерти Петра II «российский народ» выразил «общее желание» видеть на престоле царевну Анну Иоанновну, которая, в свою очередь, объявила о намерении ограничить собственную власть. Вне всякого сомнения, здесь отразилась одна из трактовок теории общественного договора, причем именно та, которую мы встречаем в «Правде воли монаршей» Феофана Прокоповича – единственном на тот момент сочинении русского происхождения, содержащем подобные идеи, и при этом в 1726–1727 гг. являвшимся официальным.

Феован различал две формы монархического правления – собственно монархию и монархию «не прямую». Монархия (как наследственная, так и «избирательная»), по его мнению, могла быть только неограниченной. Поэтому, принимая за единственный источник государственной власти народ, решение которого воплощает в себе божественную волю, Феофан утверждал, что при установлении монархии народ полностью отказывается от своего суверенитета. Что же касается монархии «не прямой», то здесь, как он считал, «при первого монарха избрании были положенные некие договоры, самого монарха соизволением, или клятвою утвержденные, которых за неисполнение установлено бы монарха отставляти». Однако Феофан признавал, что и при наследственно монархии суверенитет может полностью или частично вновь вернуться к народу, если государь не оставит завещания. Вместе с тем в его рассуждениях не отмечалось никаких препятствий, которые могли бы в этом случае помешать превращению монархии в монархию «не прямую», чему как раз и соответствовала общая концепция «кондиций», правда, в первоначальной редакции еще не получившая логического завершения в виде санкции по отношению к императрице за нарушение ею своих обязательств.

В завершающей части вступления Верховный тайный совет объявлялся постоянным, неупраздняемым учреждением, состоявшим из восьми членов, без согласия которого Анна Иоанновна не имела права «всчинать» войну, заключать мир и вводить новые налоги, а также производить в чины (военные, морские и статские) выше «полковничьего ранга» и «определять» кого-либо к «знатным делам». Последовательность этих пунктов вполне логична: сначала определен статус совета, затем в общих чертах очерчена его компетенция и, наконец, указан способ формирования совета, являвшийся основной гарантией его влияния на дела. Членство в совете нельзя было не отнести к «знатным де-

лам», а далее совет получал полный контроль над персональным составом той категории лиц, которая являлась потенциальным источником его пополнения. Кроме того, истолкование пункта о чинопроизводстве в качестве правовой основы для фактического исключения императрицы из механизма определения кандидатов в «министры» подтверждается тем, что именно такой подход к решению данного вопроса прослеживается в дальнейшем во всех проектах как самих верховников, так и сочувствовавших реформе дворянских «партий».

Положения этой, наиболее важной в политическом отношении, части «кондиций, конечно же, не могли возникнуть на пустом месте. Верховный тайный совет изначально представлял собой высший орган государственной власти, а его эволюция как учреждения происходила прежде всего в направлении расширения и конкретизации предоставляемых ему властных полномочий, чему, более всего способствовало отсутствие у преемников Петра I – Екатерины I и Петра II – качеств, необходимых для самодержавного управления государством. Законодательно подчинив себе Сенат и три первых коллегии, члены совета уже 11 марта 1726 г. (спустя всего месяц после его образования) обратились к Екатерине I с коллективной запиской – «Мнением не в указ о новом учрежденном тайном совете», где, не покушаясь на принцип самодержавия как такового, предложили сосредоточить в их кругу всю законодательную деятельность (чтобы «никаким указом прежде не выходить, пока оные в тайном совете совершенно не состоялись»). Согласия императрицы на такое предложение верховники не получили, но к 1730 г. были либо упразднены, либо существенно ослаблены все важнейшие рычаги личной императорской власти, что усиливало значение совета. Так, были ликвидированы Кабинет, Тайная и Преображенская канцелярии, оставалась вакантной должность генерал-прокурора. Совет предварительно рассматривал кандидатуры на все ключевые должности – от сенаторов до местной администрации, а также очередные, генеральские, адмиральские и штаб-офицерские патенты. В этих условиях смерть Петра II вызванный ей династический кризис создали благоприятную обстановку для отмены уже самого института неограниченного правления. Существует и прямая преемственная связь между положениями «Мнения не в указ» и пунктами «кондиций». В «Мнении» верховники сетовали на неопределенность компетенции совета (согласно указу 8 февраля 1726 г. он учреждался «как для внешних, так и для внутренних важных дел») и предлагали более четкую формулировку, без каких-либо возражений утвержденную Екатериной I: обсуждению в совете подлежали дела «чужестранные», «все те, которые до ея... величества собственного высочайшего решения касаются», а также «новые подати или иные какие новые учреждения».

Следующей группой пунктов «кондиций» Анна Иоанновна принимала на себя обязательство «у шляхетства живота, чести и имени без суда не отнимать», единолично «вотчины и деревни не жаловать», «государственные доходы в расходы не употреблять», тем самым отказываясь от того, что традиционно являлось неотъемлемой прерогативой неограниченного самодержца и опять-таки в конце 1720-х гг. в той или иной форме и степени уже контролировалось Верховным тайным советом. <...>

Объявляя 19 января высшим светским и духовным чинам о кончине Петра I и «поручении» престола Анне Иоанновне, верховники не сделали никаких публичных заявлений о составляемых ими «кондициях». Но официально этого и нельзя было сделать, поскольку «кондиции» по замыслу верховников являлись актом, провозглашаемым исключительно от лица Анны Иоанновны. В то же время, из депеш иностранных дипломатов, характеризующих обстановку последней декады января 1730 г., хорошо известно, что сам факт ограничения власти новой императрицы для дворянских кругов в Москве секретом не был и с их стороны какой-либо организованной оппозиции не вызвал, несмотря на имевшиеся опасения относительно того, не будет ли теперь власть самого совета чрезмерно большой. <...>

В официальном протоколе совета прямо указано: «поручить» престол Анне Иоанновне «разсудили» совместно «Верховный тайный совет, генералы фельт маршалы, духовный Синод також из Сената и из генералитеоа, которые при том в доме его императорского величества быть случились», а «кондиции» были «сочинены» и «отправлены» только «от собрания Верховного тайного совета в присутствии генералов фельт маршалов (князей В.В. Долгорукого и М.М. Голицына, введенными самими верховниками в состав совета). Письмо и протокол составлялись последовательно на одном и том же заседании, что исключает возможность противоречия между этими документами, а значит, и устраняет подозрение, будто верховники пытались сознательно обмануть Анну Иоанновну относительно источника ограничения ее власти. <...>

18 февраля совет утвердил текст присяги новой императрице. Черновики, позволяющих проследить ход работы над этим документом, не сохранилось, но его содержание требовало скорейшей публикации «кондиций», а значит, верховники рассчитывали в ближайшие дни завершить подготовку «конституции». В свое время в основу общегосударственных присяг Екатерине I и Петру II был положен текст введенной Петром I «типовой» чиновничьей присяги, включенной в Генеральный регламент 1720 г. Приносилась она исключительно самодержцу. В присяге же 1730 г. термин «самодержавие» в какой бы то ни было форме полностью отсутствовал, Анна Иоанновна именовалась лишь «великой государыней императрицей», а присягающий обещал быть «верным, добрым рабом и подданным» не только ей, но и «государству». Источниками текста присяги Анне Иоанновне, по-видимому, стали составляемый верховниками проект «конституции» и присяга сенаторов, утвержденная Верховным тайным советом в феврале 1726 г.

Главный декларируемый «конституцией» принцип государственной политики («искать» не «партикулярной», но «общей пользы» и, «благополучия всему отечеству») вполне соответствовал основной обязанности подданного: согласно присяге 18 февраля она состояла в том, чтобы «искать» императрице и своему отечеству «пользы и благополучия» и «производить» их «без всяких страстей и лицемерия», «не ища в том своей отнюдь, партикулярной, только общей пользы». Это резко контрастировало с клятвой чиновничьей присяги 1720 г. «все, к высокому его царского величества самодержавству, силе и власти принадлежащие права и прерогативы, узаконенные и впредь узаконяе-

мые..., предостерегать и оборонять», а также «старатися споспешествовать все, что к е.и.в. верной службе и пользе во всяких случаях касатися может».

В свою очередь текст присяги 1726 г. содержал такие формулировки, которыми можно было воспользоваться при ограничении самодержавия в 1730 г. Несмотря на данный в Генеральном регламенте образец с его четкими «просамодержавными» определениями, полностью исключавшими понятие «государство», верховники взяли в 1726 г. за основу старую сенаторскую присягу 1711 г. на верность «государю и всему государству», где к тому же термин «самодержавие» еще не употреблялся. При этом, сохранив целиком текст 1711 г., они «вмонтировали» в него фрагмент присяги 1720 г., позволявший включить упоминание о более высоком, чем у Сената, положении Верховного тайного совета. Однако исходная часть присяги 1720 г., посвященная отношениям подданного и самодержца была исключена.

В Москве присяга Анне Иоанновне началась 20 февраля. Без каких-либо происшествий она продолжалась 7 дней и была прекращена только спустя сутки после восстановления самодержавия. В эти дни верховникам надлежало закончить работу над «конституцией».

Как верховники представляли себе новый государственный строй России? Отбор кандидатов в члены совета должен был производиться среди чиновно-дворянской верхушки самими верховниками (первоначально вместе с Сенатом, «генералитетом» и президентами коллегий, а со второй редакции «конституции» – только с Сенатом). Для обсуждения особо важных государственных дел верховники обещали приглашать Сенат, «генералитет», «коллежских членов» и «знатное шляхетство», а по церковным вопросам – «синодских членов» и «прочих архиереев».

Авторы дворянских проектов предлагали увеличить состав совета от 12–15 до 21 члена, а главную роль в определении кандидатов отводили собранию высших чинов и «знатного шляхетства» (не менее 70–100 чел.). Верховники согласились на 12 членов и выдвинули идею формирования совета поровну из представителей «старых фамилий» и «шляхетства», с определением нескольких кандидатов на каждую «персону» (согласно первому варианту – от 3-х до 5-ти, но затем остановились на 3-х).

25 февраля Анне Иоанновне удалось совершить государственный переворот и восстановить самодержавие, используя в качестве предложения организованное, скорее всего, при ее же участии прямое обращение к ней группы «знатного шляхетства» с пожеланием отмены «кондиций». Источники не позволяют раскрыть до конца внутренний механизм заговора и восстановить во всей полноте картину событий, произошедших в тот день в Кремлевском дворце, однако доподлинно известно, что «кондиции» были собственноручно «изодраны» Анной Иоанновной на глазах у верховников и дворянской делегации.

28 февраля на своем последнем заседании верховники рассмотрели подготовленный ими же текст манифеста о восстановлении самодержавия и всеобщей переприсяге. В тот же день он был утвержден императрицей. У Анны Иоанновны не было иного выбора, кроме как согласиться на соблюдение правовой преемственности по отношению к «кондициям» и признать до-

говорную форму своего воцарения. «Восприятие» ею «самодержавства» трактовалось в манифесте исключительно как следствие «единогласного» и «всенижайшего» прошения ее подданных. Соответственно, все действия Верховного тайного совета в 1730 г. молчаливо признавались абсолютно законными, после чего публичная правительственная критика мероприятий верховников становилась раз и навсегда невозможной. Не выходя за рамки концепции Ф. Прокоповича, «не прямая» монархия вновь превратилась в монархию неограниченную.

Источник: Плотников А.Б. Акты ограничения самодержавной власти и политические проекты в России в 1730 г. (итоги источниковедческого изучения) // Отечественная история, 2008. № 6. С. 117–129.

Высшие государственные органы империи в эпоху дворцовых переворотов

Дворцовые перевороты второй четверти XVIII в. дестабилизировали систему высшего государственного управления. Созданный Петром I Сенат был оттеснен на второй план новыми государственными учреждениями.

8 февраля 1726 г. по указу Екатерины I был образован Верховный тайный совет. Первоначально в его состав вошли А.Д. Меншиков, П.А. Толстой, Г.И. Головкин, Ф.М. Апраксин, А.И. Остерман, Д.М. Голицын и герцог Карл Фридрих Голштейн-Готторпский, позднее он пополнился представителями русской аристократии – князьями Долгорукими и Голицыными. Будучи формально совещательным органом при монархе, Верховный тайный совет фактически решал все важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. В августе 1726 г. он де-юре получил законодательные полномочия: отныне все законы государства могли иметь подписи или императрицы, или Верховного тайного совета. Ему вскоре оказались подчинены коллегии, Преображенский приказ, Синод и даже Сенат. Всем этим учреждениям Верховный тайный совет посылал указы, а принимал от них «доношения». В правление малолетнего Петра II Верховный тайный совет выполнял также функции регентского совета. В 1730 г. «верховники» пытались ограничить самодержавие особыми «кондициями», ставившими Верховный тайный совет над императорской властью. После провала этого плана 4 марта 1730 г. Верховный тайный совет был упразднен.

В правление Анны Иоанновны в октябре 1731 г. возник Кабинет министров. Первоначально он имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет, занимаясь лишь вопросами непосредственно государственного управления. Однако в ноябре 1735 г. Кабинет министров получил законодательные права. Большое влияние на деятельность Кабинета министров оказывал фаворит императрицы Бирон. В сентябре 1739 г. Кабинет министров был реорганизован: внутренние и внешние дела были поделены между его экспедициями. Значение Кабинета министров резко возросло во время «правления» Ивана IV Антоновича и регентства Анны Леопольдовны.

Вскоре после вступления на престол Елизаветы Петровны Кабинет министров был упразднен. Часть его дел стал решать Сенат, а другая поступила в

личное ведение самой императрицы. Для этого при последней была образована личная канцелярия – Кабинет ее величества (декабрь 1741 г.). Елизавета Петровна частично восстановила политическое значение Сената. В марте 1756 г. в связи с подготовкой России к войне с Пруссией (Семилетняя война) была образована Конференция при Высочайшем Дворе. Она занималась решением дипломатических и военных вопросов. Постепенно компетенция Конференции расширялась. В октябре 1756 г. она получила право посылать Сенату и Синоду «резолуции к исполнению» в форме «экстрактов из протоколов». Таким образом Конференция была вновь поставлена над Сенатом. Распоряжения центральным учреждениям давались в форме рескриптов. Конференция решала многие административные и кадровые вопросы, но ее деятельность в области внутренней политики носила избирательный характер и лишь частично ограничивала прерогативы Сената. Конференц-министрами в разное время были: С.Ф. Апраксин, А.П. и М.П. Бестожевы-Рюмины, А.Б. Бутурлин, М.И. и Р.И. Воронцовы, М.М. Голицын, И.И. Неплюев, Н.Ю. Трубецкой, Я.П. Шаховской, А.И. и П.И. Шуваловы, а также наследник престола великий князь Петр Федорович. После прихода к власти Петра III Конференция при Высочайшем Дворе утратила значение самостоятельного государственного органа и служила лишь для передачи повелений императора другим учреждениям. Она была упразднена 20 января 1762 г.

При Петре III в качестве высшего государственного органа функционировал Императорский совет, состоявший из 9 чел. Он обсуждал вместе с императором важнейшие государственные мероприятия.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М.: Мастерство, 2001. С. 75–76.

С.В. Польской о дворянском конституционализме в России XVIII в.

История России знает немало примеров, когда представители правящих верхов пытались ограничить абсолютную власть самодержцев. Иногда сами монархи, казалось, были не прочь наложить на себя «цепи закона», а высшее дворянство с энтузиазмом предлагало различные способы правового обоснования подобного шага. Но каждый раз дело не доходило до прямого воплощения этих проектов в действительность.

Зарождение дворянского конституционализма в России. Несмотря на имевшиеся в русской истории ранние попытки ограничения самодержавия в Смутное время, первые рационалистические обоснованные конституционные проекты возникли в XVIII в. Дворянский конституционализм старше правительственного. В 1730 г. произошла первая попытка ограничения самодержавия, причем самая радикальная. Ни один дворянский проект, не говоря уже о правительственных актах, не связывал монарха такими «неудобоносимыми» обязательствами. <...>

Отличие «Кондиций» от последующих дворянских проектов второй половины XVIII в. не только в радикализме, но и в разных идейных источниках. Замыслы деятелей 1730 г. восходили к европейскому республиканизму XVI–

XVII вв.: от Макиавелли до Локка. Не случайно Анна Иоанновна стремилась выяснить, как «верховники» пришли к «злomu умышлению», «чтоб в Российской империи самодержавию не быть, а быть республике». Практически все сочинения европейских республиканцев находились в библиотеке Д.М. Голицына – идейного лидера «верховников». О библиотеке Голицына существует обширная литература. Исследователи редко обращают внимание на ее состав. Между тем Голицыну эти книги служили не как кабинетное украшение (да и хранились они не на полках, а в сундуках). Среди них встречаются самые радикальные республиканские сочинения, в частности труд казненного английского тираноборца О. Сиднея (1622–1683), для которого абсолютная монархия являлась величайшим политическим злом. Республиканские идеи Сиднея не противоречили аристократическим убеждениям Голицына. <...>

По заказу Голицына был переведен второй трактат Дж. Локка «О правлении», проникнутый идеей верховенства закона, с яростным отрицанием абсолютной власти, как несовместимой с правами человека и гражданина. Он внушал подлинный ужас Татищеву, упомянувшему его в «Истории Российской» в перечне «непотребных книг», которые вызвали, по его мнению, «у неразумных страные, с мудростию и пользою государства несогласные разсуждения», и заставивших «верховников» на «непристойное дерзнуть». <...>

Впервые в истории России именно в «Кондициях» говорится о неприкосновенности частной собственности. Эта идея заимствована из трактата Локка: «Вышняя власть не может взять ничьего имения собственного, без согласия того человека, потому, что охранение своего имения есть причина правительству, и того ради вступает в гражданство». <...>

Взбудораженное «Кондициями» российское «шляхетство» раскололось в своем отношении к планам «верховников»: даже такой убежденный сторонник самодержавия, как Феофан Прокопович, пытавшийся изобразить общую дворянскую любовь к самодержавию, признавал: «Сии верховников супостаты и между собой не единогодушны были... Некоторые из них тщались старое и от прародителей воспринятое государства правило удержать непременно. А другие, да еще сильнейшие, того же хотели, что и верховники. Досадно им было, что они их в дружество свое не призвали». Используя этот раскол, императрица восстановила самодержавие, не посчитавшись с просьбой депутации «шляхетства» собрать дворянский сейм, чтобы «сочинить» «по большим голосам форму правления государственного».

«Затейка верховников» напугала самодержавие и привела к ее долгому замалчиванию, а затем, при Екатерине II к официальному осуждению. Интересно, что «затейка верховников» представлялась весьма опасной и самим дворянским конституционалистами второй половины XVIII – начала XIX в. В «Примечаниях, касающихся до России» (1801 г.), А.Р. Воронцов писал, что Анна была вынуждена «подписать условия и обязательства, кои властолюбивым людям рассудилось от нее истребовать и, конечно, несвойственные России».

«Истинная монархия» и дворянские конституционалисты второй половины XVIII в. Во второй половине XVIII в. зародилось новое понимание конституционализма, восходящее к так наз. Концепции «истинной монархии»

Ш. Монтескье, которая стала ведущей для всех попыток ограничения абсолютизма в ту эпоху. При монархии, в отличие от деспотии, установлены фундаментальные законы, которые не может нарушить монарх, поскольку они гарантируют и привилегии дворянства. В первом печатном переводе «О духе законов» (1775 г.) говорится: «Главное правило в сем состоит: без самодержца нет дворянства, без дворянства нет самодержца; но имеют там самовластного государя». «Фундаментальные законы» становятся ключевым понятием эпохи, и вокруг их понимания развертывается борьба правительственного и дворянского конституционализма, и, собственно они-то и позволяют разграничить эти два течения.

Автором первого проекта установления в России «истинной монархии» с фундаментальными законами был И.И. Шувалов (в 1756 г.); вслед за ним Р.И. Воронцов в 1762 г. пытался навязать самодержавию «дворянские вольности» как «непременные законы»; наконец Н.И. Панин с проектом Императорского совета и реформы Сената в 1762–1763 гг. предпринял попытку создать «хранилище законов» à la Монтескье на русской почве. Используя терминологию А. Тойнби, можно сказать, что все эти настоятельные «вызовы» дворянства привели Екатерину II к адекватному интеллектуальному ответу – «Наказу» 1767 г., созданному как бы в согласии с идеями Монтескье. Таким образом, зарождение правительственного конституционализма было непосредственно связано с влиянием дворянского политического движения. Это опровергает распространённый в историографии тезис о слабости в России общества и общественного мнения и его полной зависимости от государства.

Собственно, в разном понимании идеи Монтескье о «фундаментальных законах» монархии лежит различие между дворянским и правительственным конституционализмом. В законной монархии Монтескье «основными законами» являются сословные права и привилегии, прежде всего дворянства. Он называет сословия «посредствующими властями». В «Наказе» же под «власти средняя» Екатерина II понимает «Сенат, коллегии и нижния правительства», которые «премудро учредил» Петр Великий. Поэтому «законы, основание державы составляющие», «предполагают малые протоки, сиречь правительства, чрез которые изливается власть государства». Екатерина осознанно подменяет сословия бюрократией. Эту подмену заметил и подверг критике один из дворянских конституционалистов, Щербатов, в своих «Замечаниях на Наказ», прямо утверждавший, что без «основательных законов», в том числе дворянских прав, нет истинной монархии. Щербатов, в отличие от Екатерины II, под самодержавием понимает именно «самовластие» и «деспотичество», и когда он замечает желание Екатерины выдать «самодержавие» за «монаршическое правление», то одергивает императрицу. Например, по поводу ст. 18 он замечает, что Екатерина почти полностью привела слова Монтескье, только забыла одну фразу – «где один правит по основательным законам», и Щербатов указывает: «Отложение же сего слова оказывает желание к неограниченной деспотической власти, а где есть деспотичество, тут не могут быть законы тверды, ни власти средние, подчиненные, более взирающие на изволение деспота, нежели на законы». Еще более резко Щербатов отзывается о ст. 23 «Наказа»: «Ни в наказе,

ни в обряде Уложенной комиссии нигде не сказано, чтобы основательные законы государства сделать; что бы, однако, казалось, должно было быть началом всего учреждения; следственно и Наказ сей к деспотическому правлению ведет». В сходных выражениях отзывались о «Наказе» Д. Дидро («Русская императрица вне сомнения есть деспот») и Г.-Т. Рейналь, который писал, что в «Наказе» императрицы «едва ли можно обнаружить что-то большее, чем желание сменить вывески, то есть именоваться монархиней вместо самодержицы, и звать своих людей подданными вместо рабов».

Второе важное расхождение касалось вопроса о «хранилище законов». У Монтескье это органы, наделенные функцией регистрации законов и правом представления (ремонтации) монарху, в случае если его новый указ нарушает «фундаментальные законы». Для Монтескье «власти средняя» и «хранилище законов» ни в коем случае не совпадают, в «Наказе» же «хранилищем законов» считается Сенат, ранее выступавший как часть «властей средних». Это также вызывает критику Щербатова: «Государь, не посоветовав с корпусом Сената, но по одним словам генерал-прокурора дает свои раболепно принимаемые сенатом решения. Следовательно, когда не имеет власти истолковать закон, ни предложение на именном указ сделать, то тщетно имя хранилища законов ему давать, которого он токмо маску носит, как то обыкновенно во всех деспотических правительствах бывает, что судии не суть хранители законов, но исполнители воли деспота».

В большинстве проектов дворянских конституционалистов вопрос об укреплении прав дворянства совмещался с вопросом об их гарантиях и о сохранении, и здесь возникает требование создать орган, способный служить «хранилищем законов», и, как правило, таким органом в большинстве проектов должен стать Сенат. В своих поздних проектах Екатерина II (особенно в «Наказе Сенату» 1787 г.) подошла очень близко к регламентации собственной власти и определению полномочий высших органов власти. Не случайно О.А. Омельченко говорит о них как о «конституции просвещенного абсолютизма». Однако она так и не решилась наделить дворянство политической властью и позволить Сенату подлинные «ремонтации». Только ее внук, Александр I, сделал уступку в 1802 г., даровав Сенату «право представлений», но при первом же «сенатском инциденте», когда сенаторы-дворяне выступили с ремонтацией против постановления военного министра, нарушавшего дворянские права, раздраженный монарх запретил сенаторам вновь устраивать какие-либо «представления».

Фактически «камнем преткновения» для самодержавия и дворянства оказались следующие насущные политические вопросы: что должно лежать в основе «фундаментальных законов» – нерушимые правила дворянства и сословий или неизменные административные установления? Наконец, что есть дворянство: это гарант монархической «конституции» или поставщик управленческих кадров? Если еще более конкретизировать различия дворянского и правительственного конституционализма, можно сказать, что их представители вели речь о разных типах монархии – сословной, в случае с дворянством, или административно-бюрократической – в случае с правительством.

Наиболее яркие образцы дворянского конституционализма второй половины XVIII в. – это проекты Н.И. Панина и М.М. Щербатова. <...> Наиболее ярко описывает взгляд панинской партии так наз. «Введение к неперменным законам», составленное Паниным и Фонвизиним и обычно приписываемое перу последнего. <...>

Таким образом, Панин включал в «фундаментальные законы» не только принцип незыблемости монархии и православия, но и зафиксированные права сословий и «форму правительства». <...> Российское государство не может считаться монархией «ибо нет в нем фундаментальных законов», выраженных в правах благородного сословия: «Дворянство уже именем только существует и продается всякому подлецу, ограбившему отечество». Панин и его последователи предлагали цесаревичу Павлу Петровичу программу преобразований: «Просвещенный и добродетельный монарх, застав свою империю и свои собственные права в такой несообразности и неустройстве, начинает великое свое служение немедленным ограждением общия безопасности посредством законов непреложных». <...>

В начале документа («Мнение о законах основательных государств» М.М. Щербатова) за разделами, провозглашающими незыблемость православия и сохранение единства государства, следует регламентация престолонаследия («III. Утвердить право наследства, непоколебимо в царствующем роде»). Отдельно идут главы, посвященные правам подданных, и, наконец, – описание системы государственного устройства. Аргументы о необходимости законосовещательного органа при монархе, содержащиеся в пункте «IV. Учреждения совету неперменного» очень близки аргументам Панина, изложенным по поводу учреждения Императорского совета. Впрочем, Щербатов настаивает, что «должны пред другими быть предпочтены», при включении в состав совета, «от знатных родов рожденные». Кроме «Неперменного совета» Щербатов говорит о «Вышнем правительстве», под которым он подразумевает «то место, которому препоручено хранение законов». В целом описание этого органа скорее напоминает французские дореволюционные парламенты, но наделенные дополнительными функциями, и близко к характеристикам «Высшего правительства» «Офирской земли». Как видно, Щербатов использует «монаршическую» концепцию Монтескье более последовательно, чем критикуемый им «Наказ».

Отдельный вопрос, который предстоит еще исследовать: насколько тесно были связаны дворянские конституционалисты между собой? Обсуждались ли различными государственными деятелями идеи «законного правления» открыто, совместно? Источники, прямо указывающие на некое идейное единение, отсутствуют. Есть только косвенные указания на социальную близость и взаимные связи «конституционалистов» второй половины XVIII в. Во-первых, это семейные связи и личное знакомство, о которых свидетельствует их частная корреспонденция. Практически все авторы проектов состояли во взаимной переписке, сохранились переписка братьев Н.И. и П.И. Паниных с А.Р. Воронцовым, Воронцова с Щербатовым. Во-вторых, участие в общих масонских ложах. В-третьих, свидетельства иностранцев об общем настроении правящей элиты и высшего дворянства. Шевалье Д'Эон в своем секретном мемуаре для француз-

ского внешнеполитического ведомства писал в конце правления Елизаветы, что «всякий русский, кто получил образование и путешествовал, сотни раз вздыхал над несчастной долей в частных со мной беседах. Те, кто читает французские брошюры, а тем паче английские, объявляют себя приверженцами самой смелой философии и противниками, вместе с друзьями своими, деспотического и тиранского государства, в котором они живут». Ему вторит французский посол барон де Бретей: «Форма правления кажется тяжелой для многих русских. Несомненно, что все желают освободиться от деспотизма». В 1770-е гг. шева-лье де Корберон замечал все то же: в доме Щербатова, где он часто ужинает, все время критикуют «всех и все», друзья князя заимствуют его «внешний лоск свободного мыслителя», а сам Щербатов заявляет, что «допускает республиканскую форму, даже для больших государств».

Источник: Польской С.В. Дворянский конституционализм в России XVIII – начала XIX в. // Вопросы истории. 2011. № 6. С. 27–36.

О проекте А.П. Волынского

Проекты Волынского отсутствовали в делах Государственного архива еще в первой половине XIX в., о чем свидетельствует автор «Записки об Артемии Волынском», составленной в 1830-е гг. по заказу Николая I. Однако главным сочинением Волынского, к которому обращается и следствие, и историки – «Генеральный проект», который был составлен в конце 1730-х гг. Генеральный проект не дошел до нас в подлиннике. По-видимому, окончательную его редакцию А.П. Волынский сжег еще до своего ареста, а сохранившиеся части и некоторые черновые отрывки из проекта были запечатаны А.И. Ушаковым в особый конверт и представлены императрице. Причем, пакет не сохранился в материалах следствия.

В начале 1920-х гг. Ю.В. Готье реконструировал по отрывочным свидетельствам, допросам и прочим документам дела Волынского примерное содержание проекта. Готье полагает, что проект носил заглавие «Рассуждение о приключающихся вредах особе государя и обще всего государства и от чего приключились и происходят», по другому проекту называли «Проект о поправлении государственных дел». Первый был написан – по возвращению из Гданьска, т.е. где-то между 1735–1736 гг., второй, возможно, так и не был завершён Волынским. На допросах Волынский даёт отдельные объяснения по своим старым проектам и подробно отвечает по «Генеральному проекту». Таким образом – это два различных документа.

Составитель «Записки об Артемии Волынском» полагает, что Волынский «писал два проекта: один самопроизвольно, об улучшении всего того, что ему казалось в Государственном управлении недостаточным и вредным, другой с ведома и соизволения Императрицы, под названием: «Генеральное рассуждение о поправлении внутренних Государственных дел». Первый был не кончен и остался вчерне, но многие места из него вошли в последний, который уже переписывался набело, когда Волынского арестовали. Аналогичного мнения придерживается Е.В. Анисимов: «Готовилось несколько вариантов одного и того же проекта:

один мог пойти на стол Анне Ивановне, а другой – более радикальный – мог по-лежать, дожидаясь будущего, на которое конфиденнты рассчитывали». Однако Ю.В. Готье полагал, что существовал один проект, заказанный императрицей. Волынский на допросах 23 и 24 апреля 1740 г. утверждает «что проект о поправлении внутренних Государственных дел сочинял он с воли Ея Императорского Величества, советовался об оном с Хрущовым и Соймоновым и показывал его Еропкину, Суде и Эйхлеру». Но интересно, что на допросе 20 мая Волынский оправдываясь по поводу предисловия к «Генеральному проекту», говорит, что «Все то писал я из высокомерия, а подбил меня к тому более Хрущов, говоря, что эта книга будет лучше Телемаковой». То есть теперь автор утверждает, что написание проекта было его личной инициативой, вызванной уговорами Хрущова, переводчика политического романа Ф. де Фенелона «Приключения Телемака». Можно предположить, что написание проекта было инициировано Волынским и одобрено императрицей, вряд ли он стал бы откровенно лгать следствию, материалы которого были доступны Анне. С другой стороны, слова Волынского могут подтверждать концепцию двух проектов – «для Анны» и «для друзей». Но такая ситуация лишена смысла и, как кажется, скорее всего, Волынским составлялся один проект и не случайна здесь ссылка на «Телемака». Это нравоучительное политическое сочинение предназначалось именно для воспитания или наставления государей. Собственно подобным наставлением или руководством и должен был стать проект Волынского для Анны. Разночтения в описании проекта на следствии вполне укладываются существование черновых вариантов, «в которых находилось многое, что он после исключил» и которые он сжег накануне ареста, так как «опасался неприятностей, если бы попались кому в руки черные его бумаги». Проект начинается с приношения к императрице, в котором Волынский пишет, что «не хочет должность свою одним именем нести, токмо делом и для того, сколько государственных не порядков он увидит, а том изъясняет именно...». Далее Волынский обращается к читателям: «Почтенные и превосходительные господа. По должности, яко кабинет-министр, елико усмотрел к пользе государственной, и для того поправлению внутренних государственных порядков сочинял я свое рассуждение с явным своими объявлениями и доказательствами, что к явной государственной пользе касается. <...>

Вслед за обращением к читателям, шла историческая часть. П. Еропкин утверждает, что Волынский изложил историю России от Рюрика до избрания Михаила Федоровича. Свидетели также сообщают, что в исторической части «упоминалось о мнимой республике Долгоруких», а также Волынский «написал многие острые речи о несамодержавстве в Польше и Швеции и другие излишества» и, как сообщает Гладков, «написано в том сочинении о республике Шведской». Слуга Волынского Кубанец доносил, что Волынский говорил: «Вот как польские сенаторы живут, ни на что не смотрят, и им все даром. Польскому шляхетству не смеет и сам король ничего сказать, а у нас всего бойся». Затем следовало рассуждение о Кабинете, Сенате и генерал-прокуроре. Волынский в рассуждении «писал о умножении Сената, а ежели де кто противен из сенаторов и не послушан будет, на то де есть гвардия у Вашего Величества». Далее шли шесть частей собственно самого проекта. Пункт первый назывался «О

укреплении границ российских и крепостей пограничных». Второй пункт содержал рассуждения «о церковных чинах», в нем Волынский писал, «чтоб в священнический чин вводить шляхетство и о сборе с государства для удовольствия священникам» определенного сбора, а также «чтоб завести школы и в попы производить из ученых людей».

Самая обширная часть проекта касается шляхетства: «Третья часть о шляхетстве и о приказном чину, из какой подлости они происходят, и которые не из шляхетства названы им все недобрыми людьми, и чтоб в оный чин ввести шляхетство и объявлено притом, что де европейские государства в том благорассудно поступают, и в обучении из молодого шляхетства разным наукам и правам гражданским и о прочем». Другой свидетель сообщает: «В проекте его есть, чтобы умножить к делам из дворянства, а писано о подлости, а именно, о канцелярских чинах, какие они подлые люди и что в них надежды в делах и чтоб везде ввести дворянство». Волынский здесь же писал, что «надобно молодых людей обучать по иностранному, чтоб свои природные министры были», а так же «чтоб всех фамилий исправить родословные». Он также предлагал «чтоб шляхетство маломощному и канцелярским служителям по убоже платью носить и чтоб деньги у них не так расходились». Таким образом, автор проекта подтверждал стремление закрыть вход в шляхетство «неблагородных» и тем самым приостановить размывание сословных границ, на что обратили внимание авторы дворянских проектов 1730 г. Волынский также настаивал «чтоб винным заводам у купцов не быть, а чтоб те винные заводы имелись у одного шляхетства, дабы тем не купцы, но шляхетство могли пользоваться». Интересно отметить, что в царствование Елизаветы была введена винная монополия для дворянства, а Р.И. Воронцов в Проекте «о преимуществах дворянских» (1760–1761 гг.) предлагает предоставить дворянам привилегированные условия в экономической сфере, которые исключали бы конкуренцию других сословий в наиболее прибыльных областях промышленности и торговли. В этом отношении предложения Волынского предвосхищали проекты елизаветинских идеологов дворянства.

В четвертом пункте, в котором говорилось о купечестве, Волынский рассуждал, «что им приключаются в торгах не малые разорения и о запрещении им с иноземцами иметь торговые компании и какие от воевод им бывают обиды». Пятый и шестой пункты касались правосудия и экономии. Здесь Волынский вновь писал о системе государственного управления. Он планировал «в гражданские чины вводить шляхетство ученых людей также и в воеводы определять», замечая при этом, что «от частых перемен воевод какие конфузии бывают, и купечество оттого разоряется и государственные доходы не все в состоянии бывают сборам и чтоб быть воеводам по прежнему без перемен». Ю.В. Готье, сравнив проекты Волынского с предшествующими и последующими дворянскими проектами XVIII в., пришел к выводу, что проекты Волынского «роднят с позднейшими проектами реформ и различными записками 50-х и 60-х гг. все те же сословно-дворянские тенденции. Ярko выступая у Волынского, они крепнут и достигают полного развития в некоторых наказах 1767 г. и под пером таких дворянских публицистов, как М.М. Щербатов. Если посмотреть на проект Волынского с этой стороны, то надо считать его органическим звеном, соединяющим

шляхетские мечтания 1730 г. с идеями дворянских наказов 1767 г. Очень жаль, что это звено приходится, по-видимому, считать безвозвратно потерянным». Современный исследователь И.В. Курукин иначе оценивает проект Волынского, который, по его мнению «носил сугубо бюрократический характер» и «находился в тех же рамках петровской системы». При этом И.В. Курукин полагает, что «Волынский обходил проблему организации и прав верховной власти». Это, как кажется, противоречит показаниям свидетелей, которые единогласно подтверждают интерес Волынского к «несамодержавству в Польше и Швеции». Осознание необходимости дворянского контроля верховной власти – или путем наставлений «мудрых советников», или путем перераспределения властных полномочий, – вполне очевидная тенденция у Волынского. Конечно, Волынского трудно заподозрить в стремлении ограничить самодержавие по образцу «Кондиций» 1730 г., чьим противником он выступил в своем знаменитом письме. Однако желание связать волю монарха обязательствами перед дворянством, несомненно, проявляется в «злодейских разсуждениях» кабинет-министра. И здесь он сближается с позицией В.Н. Татищева, не желавшего отказываться от самодержавия, но пытавшегося расширить дворянские права и обязательства монарха в своем «Произвольном и согласном разсуждении и мнении собравшего шляхетства». Таким образом, проект А.П. Волынского стал свидетельством роста дворянского самосознания и его автора, вместе с В.Н. Татищевым можно причислить к крупнейшим идеологам русского дворянства первой половины XVIII в.

Источник: Польской С.В. Артемий Волынский и его «злодейские разсуждения и проект» // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Вып. 1. Т. 10, 2008. Отечественная история.

О системе дворянского представительства в проектах князя М.М. Щербатова

В XVIII в. представители правящей элиты России часто выступают с проектами введения дворянского представительства как на местах, так и в центре. Во многом эти проекты были связаны с развитием политического сознания «шляхетского» общества, а в отдельных случаях – с ярко выраженным стремлением ограничить власть монарха законными рамками и сословным контролем. Сама по себе идея дворянского представительства и участия «шляхетства» в законотворчестве была впервые четко выражена в известных проектах 1730 г.

18 февраля 1762 г. наряду со знаменитым «Манифестом о вольности дворянства» Петр III издал указ «о бытии погодно с переменою при Сенате по 30 чел. дворян и о выборе оных самими дворянами», который так и не был реализован. Идеи участия дворянства в местном самоуправлении и суде, появившись еще в елизаветинскую эпоху, все громче прозвучали в дворянских наказах и проектах, связанных с деятельностью Уложенной комиссии 1767 г. Частично эти чаяния дворянских депутатов были реализованы Екатериной II во время губернской реформы 1775 г. Важную роль представительство дворянства играло в планах Н.И. и П.И. Паниных, предполагавших создание выборного Сената как «хранилища законов» империи. Но, возможно, наиболее продуманная си-

стема дворянского представительства была описана в малоизвестных проектах Михаила Михайловича Щербатова (1733–1790), который последовательно критиковал «самовластье» и защищал идею «монаршического правления».

Наиболее ранняя записка Щербатова, посвященная проблеме дворянского представительства, – это «Проект о поправлении правительства», который сохранился в двух вариантах в Эрмитажном собрании Отдела рукописей Российской национальной библиотеки. «Проект» был впервые введен в научный оборот Д.И. Шаховским (1861–1939) вместе с тремя другими записками князя, но, к сожалению, историк вместо публикации документа изложил его содержание своими словами. <...>

«Проект о поправлении правительства» следует датировать 1768 г. <...> Причины, по которым Щербатов не подал свой проект, неясны, но во всяком случае Екатерина II могла с ним ознакомиться, правда, уже после смерти автора, когда бумаги князя оказались у нее в руках вместе с критическими замечаниями Щербатова на ее «Наказ». Проект начинается с преамбулы, где автор утверждает, что царящие в России «смещение законов» и «неправосудия» заставили Екатерину II собрать «государственные чины» (т.е. представителей сословий) для сочинения нового Уложения, дабы «единачность законов учинила препону всем неправосудиям и ябедам». Приветствуя это благое «предприятие» императрицы, в котором и сам автор «удостоен участия иметь», Щербатов в то же время выражает опасение, что даже в случае принятия нового Уложения мздоимцы смогут «превратить разум законов», т.е. извратить истинную сущность даже благих законов, что заставляет его внести свой проект организации правительства.

В статье первой Щербатов предлагает, во избежание воеводской коррупции, выбрать в каждом уезде «от дворянства» по два или три человека «для заседания» с воеводой, присланным правительством. Эти выборные от дворянства должны проходить ротацию каждые два года. Если полномочия воеводы должны быть связаны с «государственными делами», то дворянским представителям необходимо вершить «земский суд» <...>. Эти представители должны быть никому неподсудны, кроме «их собратий», исключая «самые важные дела». Таким образом, дела уезда будут решаться людьми ответственными перед выбравшими их дворянами, и они будут более точными «исполнителями законов», поскольку «сами их избиратели есть и судьи их». Если эта система окажется эффективной на уездном уровне, ее можно перенести и на губернский, полагает Щербатов во второй статье. Кроме учреждения в губернском городе схожей институции «судей уездных», здесь необходима своеобразная апелляционная палата, куда выбирались бы судьи со всех уездных городов губернии для решения спорных дел. Причем эти судьи должны будут прибывать в губернский город «токмо в зимние м[еся]цы на полгода» и получать «малое жалованье», проходя ротацию каждые два или три года. Они уже должны быть подсудны «вышнему правительству» (т.е. Сенату), а не своим уездным «собратьям», хотя их наказание в случае преступления должно совершаться в их уезде. <...>

Но реформы на местах недостаточно, уверен Щербатов. Он утверждает в статье третьей, что «вышнее правительство» также нуждается в преобразовани-

ях, для того чтобы оно приобрело «поверенность от народа». <...> И далее он отмечает: «с сожалением вижу, что сей поверенности в Российском народе не обретаю». В чем же причина? В том, что решения Сената не обсуждаются публично, они принимаются тайно и всегда подвергаются осуждению общества, не знающего, на каком основании они приняты. Значит, нужно привлечь к работе Сената представителей общества, чтобы правительство могло «поверенностию народною украсится». Для этого Щербатов предлагает в Сенат «допустить депутатов по избранию дворянскому в нем участие и заседание не вечное, но четырех летнее иметь». Эти выборные сенаторы, ответственные перед дворянством, приезжая каждый год в свой уезд, донесут до своих избирателей необходимость введения тех или иных налогов, законов и постановлений. <...> В результате выборов каждая губерния посылает 4 депутатов (трех «присутственных» и одного «отсутственного») в столицу, где Сенат подает императрице списки прибывших, и она выбирает в Сенат из 4 присланных губернией – 2 депутатов по своей воле. Один депутат назначается Сенатором в первый департамент Сената, где наличие губернского депутата необходимо, так как там «трактуются о всей Империи», а другой отправляется в любой другой департамент. Таким образом, 40 отобранных императрицей депутатов распределяются поровну между первым и оставшимися пяти департаментами Сената (20 на 20). Щербатов также предусматривает ротацию депутатов: каждый год 5 губерний по очереди должны присылать новых депутатов в Сенат, таким образом, за 4 года состав избранных сенаторов обновляется полностью. Всем депутатам должно быть установлено жалование. Щербатов полагает, что сенаторы-депутаты могут быть судимы только «своими собратьями». Также он считает, что необходимо запретить выдвигать в качестве кандидатур в депутаты лиц, находящихся на действительной военной службе («чтоб в приключившейся войне не были отлучены»), а также действительных сенаторов, чтобы они не получили в результате двух голосов при голосовании.

В четвертой статье проекта автор останавливается на «неудобности», которая может возникнуть только потому, что «во многих губерниях дворянства нет и следственно неизкаго будет и выбирать». Щербатов предлагает: до тех пор, пока там не появится более 50 дворянских домов, такие губернии должны «остат[ь]ся на прежнем положении управления». В Сенат же такие губернии до тех пор должны избирать «бывших у них определенных судей, яко людей, и о состоянии той губернии известных». И только с появлением дворянства в губернии возможны выборы из их состава. Нужно отметить, что здесь ясно выражено исключительное право дворянства на представительство в Сенате: у Щербатова даже не возникает сомнения и мысли о том, что в случае отсутствия в губернии дворянства другие сословия могут избрать своих судей на местах или своего представителя в «вышнее правительство». <...> Обвиняя Екатерину II в утопизме, он полагает, что Россия еще не готова к задуманной императрицей судебной системе. В частности, его возмущает учреждение Нижней расправы: «вот желание равенности, до неумеренности доведенное, учинило, что из последнего и непросвещеннейшаго рода людей судьи избираются». По его мнению, лучше, чтобы крестьяне избирали себе «опекуна» из дворян, а не Наместническое правле-

ние определяло Расправного судью. Он также опасается, что крестьяне, побывавшие в судьях, «возгордеют» и «отстанут от земледелия и тиранами другим своим собратьям учинятся». Щербатов уверяет читателя, что он не против просвещения крестьян, но «малое просвещение ведет токмо в вящие заблуждения и к духу неподданства, а нужно нравственное просвещение <...>. Таким образом, из рассуждений князя следует, что представлять интересы народа могут только достаточно просвещенные люди, т.е. дворяне, прочие подданные в силу «малого просвещения» скорее нуждаются в дворянском «опекунстве», поскольку не могут толком позаботиться сами о себе и своих интересах.

Пятая статья полностью посвящена обоснованию проекта Щербатова ссылками на «Наказ», в частности на его статьи 22 и 28 (о «хранилище законов») и статьи 126 и 127 (судьи должны быть «равного состояния» с теми, кого судят). Автор настаивает, что правительство может считаться справедливым и обладать «поверенностью народной» только там, «где сами сограждане согласно с волею монарха его выбирают». <...>

Таково общее содержание проекта. Оценивая его основные идеи, можно сказать, что они лежали в общем русле дворянских чаяний и надежд эпохи. Большинство положений Щербатова было так или иначе уже озвучено ранее в других дворянских проектах и записках. Однако проект Щербатова отличает с одной стороны детально продуманный механизм выборов и ротации, а с другой стороны – ясно выраженная сословная продворянская направленность. В то же время очевидно желание автора связать правительство с «обществом», сделав Сенат не только представительным органом дворянства, но и институтом, который мог бы оказывать определенное давление на монарха ссылками на то, что он представляет интересы «народа». Здесь под верноподданническими изъявлениями просматриваются скрытые ограничительные тенденции. Как отмечал Д.И. Шаховской, Щербатов собирался сделать из Сената «цитатель дворянства» для «обеспечения таким путем заветной мысли об ограничении произвола верховной власти прочными сословными учреждениями». В этом смысле данный проект Щербатова перекликается с планами братьев Н.И. и П.И. Паниных.

Обнаруженное и опубликованное нами ранее неизвестное «Мнение о законах основательных государства», которое фактически является своеобразным проектом «конституции» князя М.М. Щербатова, можно отнести к концу 1780-х гг. Нас прежде всего интересуют разделы этого проекта, посвященные организации деятельности двух важнейших, по плану князя, учреждений империи – «Непременного совета» и «Вышняго правительства».

«Учреждению совету неперемнаго» посвящен IV «основательный» закон Щербатова. Совет наделяется совещательными полномочиями при монархе и становится органом исполнительной власти. Щербатов особо оговаривает, что Совет не может вмешиваться в судебные дела (ст. 5) и не должен заниматься законодательной деятельностью, но только издает указы «истолковательные на законы» (ст. 6). Председателем Непременного совета является сам монарх, который назначает его членов только из граждан государства («единым национальным дать право входить по избранию государеву» – ст. 2). Щербатов особо оговаривает, что преимуществом при назначении в совет обладают «от знатных ро-

дов рожденные», так как они имеют «обязанность, свою и всех предков своих честь сохранять» и «с детства от благородных родителей и свойственников» научились размышлять и заботиться «о государственных пользах» (ст. 3). Сама процедура вхождения в совет ограничивает возможности монарха, он не только не может назначить туда кого захочет, но должен выбирать из людей, достигших по службе военной, гражданской и дипломатической «первых степеней» <...>.

Под «Вышнем правительством» Щербатов подразумевает «то место, которому препоручено хранение законов». Этот подлинный «*Dépôt des Lois*» Монтескье имеет целый ряд важнейших законодательных и контрольных функций в Государстве. <...> В то же время князь ассоциирует свое «Вышнее правительство» с Сенатом, ранее он не раз называл его подобным образом, пеня сенаторам на то, что они не выполняют своей должности. Статьи 1–4 посвящены формированию этого органа: сюда входят все «достигшие до первой степени в государстве своими заслугами», включая членов Непременного совета, а назначение сюда должно быть основано не только на основании заслуг и личных качеств кандидата, но и с учетом его «добродетели» и знатности рода. Критерии отбора в Сенат ясны, но не совсем понятно, как они могли бы реализовываться на практике. Что он подразумевает под «первой степенью в государстве»? Это наиболее выдающиеся государственные деятели или высшие классы по Табели о рангах? Если последнее верно, то какие это ранги: с первого по третий класс, как в проекте «Наказа Сенату» Екатерины, или по четвертый – та группа, что именовалась в XVIII в. «генералитетом»? Они автоматически входят в Сенат по достижении необходимого чина или назначаются государем? Щербатов никак не оговаривает эти вопросы. Зная предшествующие проекты Щербатова, в том числе уже разобранный проект 1768 г., можно предположить, что князь видел возможность формирования Высшего правительства как путем назначения государем, так и путем избрания дворянских депутатов, обеспечивая, таким образом, присутствие представителей империи. <...> В статье 10 князь раскрывает подлинное значение Высшего правительства: оно прежде всего является законодательным собранием, решения которого становятся «законом для предбудущих дел», от которого «не можно отступить», в отличие от именных указов императора, которые должны находиться в полном согласии с законами и которые можно оспорить сенатской ремонстрацией. Процедура принятия решения «Вышнем правительством» описана здесь же Щербатовым: в случае, если три четверти собрания согласны, то решение немедленно вступает в силу, без утверждения государем. Если же нужное количество голосов не собрано, то дело отправляется в Непременный совет, который присылает свое «примечание», но если согласие сенаторов и второй раз не будет достигнуто, только тогда дело передается государю, который, «преклоняясь к одной стороне из разных мнений», окончательно узаконивает решение. Из описанной процедуры видно, что монарх в законодательном процессе выступает исключительно как арбитр в спорных делах. Щербатов вообще не описывает специально полномочия монарха, они устанавливаются косвенно. Таким образом, будучи председателем Непременного совета, государь является главой исполнительной власти, имеющим право издавать указы на основании законов,

принятых Высшим правительством, а также он является высшей арбитражной инстанцией, разрешающей спорные вопросы. Высшее правительство (Сенат) в этой схеме Щербатова получает полномочия представительного, законодательного, «законохранительного» органа власти и, по-видимому, высшей судебной инстанции, поскольку его решения прецедентны.

Сравнивая представленную концепцию государственного устройства Щербатова с проектами Н.И. Панина и Екатерины II, мы обнаружим интересные особенности. Хотя аргументы Щербатова о необходимости совещательного органа при монархе очень близки аргументам Н.И. Панина, изложенным им по поводу учреждения Императорского совета в 1762 г., между этими проектами существует значительная разница. Панин желал наделить Совет законодательными функциями, передав исполнительную власть Сенату, в то время как Щербатов предполагает совершенно обратное распределение полномочий, таким образом сосредоточивая всю полноту власти в Сенате, который он называет соответственно – «Вышнее государственное правительство». В начале 1780-х гг. Н.И. Панин пересмотрел свой ранний проект, и теперь Сенат становился судебным, а также регистрирующим законы органом, следящим за их соблюдением, в то время как «министерский» совет стал исполнительным и законосоветательным органом власти при монархе. Таким образом, последний проект Панина значительно ближе к «конституции» Щербатова. В 1780-е гг. и Екатерина II разрабатывает проекты реформирования высших государственных учреждений, где Сенат становится главным органом исполнительной власти, а также высшей апелляционной инстанцией по судебным делам, в то время как вся полнота законодательной власти принадлежит государю, а находящийся при нем Совет выполняет исключительно совещательные функции. Очевидно, что проекты Н.И. Панина и М.М. Щербатова 1780-х гг. идейно близки друг другу как по своей ограничительной направленности, так и сословному характеру. В то же время проект «Наказа Сената» Екатерины фактически закрепляет неограниченную власть монарха, на которую не может влиять даже предполагаемое императрицей сенатское право «представлений» на противоречащие законам указы, поскольку после повторного распоряжения монарха Сенат должен был беспрекословно регистрировать «противозаконное» постановление. Щербатов и Панин предполагают такие «представления», но не ограничивают их количество. Интересно, что V «основательное правило» запрещает «переменять законы и образ правления без согласия главных членов государства». Князь настаивает, что государь не должен изменять законы и «обряды» государства «без самой нужды». Поэтому все важнейшие изменения законодательства должны проходить обсуждение Непременного совета, Высшего правительства и «главных членов государства», <...> под которыми следует понимать, следуя логике Щербатова, прежде всего представителей дворянства и, возможно, купечества и духовенства.

«Конституция» М.М. Щербатова носила ярко выраженный монархический характер и предусматривала активное, если не решающее, участие представителей дворянского сословия в системе высшего государственного управления. В «Рассуждениях о законодательстве» Щербатов утверждал, что в со-

временных ему государствах не существует «чистых» форм правления, вот и его «конституция», несмотря на общие монархические черты, носит аристократический характер. В то же время в проекте Щербатова содержались положения, предусматривавшие установление прав и свобод, традиционно именуемых либерально-буржуазными (независимый суд, институт адвокатуры, неприкосновенность частной собственности и т.д.), однако их применение ограничено узкими рамками привилегированных сословий. Все это свидетельствует о противоречивом и многогранном характере политических представлений князя М.М. Щербатова, который с одной стороны был знатоком и последователем политической философии французских просветителей, а с другой стороны – убежденным защитником крепостничества. Таким образом, две записки Щербатова, несмотря на то, что их отделяет во времени около 20 лет, близки друг другу по содержанию и в какой-то степени дополняют друг друга. Если проект 1768 г. посвящен организации системы дворянского представительства, то записка о «законах основательных», описывая основные органы управления империи, очень немного открывает в вопросе их формирования. <...>

Источник: Польской С.В. Система дворянского представительства в проектах князя М.М. Щербатова. Самара : Поволжский филиал Ин-та рос. истории РАН, 2011.

Проект графа Н.И. Панина о реформе Сената

В 1762 г. граф Н.И. Панин, активный участник дворцового переворота, завершившегося воцарением Екатерины II, подготовил проект «Манифеста об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты», предусматривавший ограничение власти монарха Императорским советом и Сенатом. Екатерина II сначала подписала его, но затем, по примеру Анны Иоанновны, разорвала документ, ограничивавший ее самодержавную власть. Из проекта Н.И. Панина была реализована только его вторая часть – разделение Сената на департаменты. По указу Екатерины II от 15 декабря 1763 г. Сенат разделялся на шесть департаментов: четыре из них находились в Петербурге и два – в Москве. «Государственные и политические дела» были сосредоточены в Первом департаменте, возглавляемом генерал-прокурором. В ведении Второго департамента находились судебные дела. Третий и Четвертый департаменты занимались самыми разнообразными вопросами: от управления окраинами государства до попечительства над образованием и науками.

Сенатская реформа Екатерины II формально восстановила Сенат как высшее государственное учреждение Российской империи. Вместе с тем, раздробив Сенат на обособленные департаменты, реформа нанесла удар по аристократической фронде самодержавия, покончив с проявлениями так называемого дворянского конституционализма.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 77.

ЗАНЯТИЕ 10

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII в.

Вопросы для обсуждения

1. Содержание и основные черты политики «просвещенного абсолютизма» в России. Идеи «Наказа» Екатерины II и Комиссия для составления нового «Уложения» 1767–1778 гг.
2. Реорганизация высшего и центрального управления. Губернская реформа 1775 г. и институт «генерал-губернаторства».
3. «Жалованные грамоты» Екатерины II дворянству и городам. Особенности развития городского самоуправления.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Из статьи Д.Р. Садиковой о политических идеях Монтескье в «Наказе» Екатерины II

Вторая половина XVIII в. в России, на которую приходится царствование Екатерины II, характеризуется активным знакомством с западной, в особенности, французской философской мыслью. Сама императрица с большим интересом относилась к представителям просветительской мысли и их трудам, недаром ее правление принято относить к периоду просвещенного абсолютизма. «Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 г.» – основной документ, характеризующий политику просвещенного абсолютизма и рецепцию Екатериной просветительских идей. «Наказ» представляет собой философско-юридический трактат, состоящий из 655 статей, посвященных вопросам государственного, уголовного и гражданского права и процессов. Прямое его предназначение – служить руководством для депутатов Комиссии по составлению нового уложения, созданной Екатериной II в 1767 г. с целью создания нового законодательства, которое бы более соответствовало условиям тогдашней Российской империи. Рассматривая вопрос рецепции Екатериной II политических идей французских просветителей, необходимо, прежде всего, обратиться к заимствованию ею идей из работы одного из наиболее почитаемых ею просветителей – французского мыслителя Ш.Л. Монтескье. К этому побуждают слова из письма самой Екатерины к Д'Аламберу, о том, что она «обобрала» его труд «О духе законов» для составления «Наказа».

Изучение текста «Наказа» на предмет характера и степени заимствований, по сведениям историка Н.Д. Чечулина, чей труд можно считать своего рода итоговым по данному вопросу в дореволюционной историографии, было начато приблизительно через сто лет после его издания. Так, в 1886 г. появляется статья А.Ф. Кистяковского «Влияние Беккарии на русское уголовное право», посвященная вопросу заимствований положений «Наказа» из труда видного деятеля Просвещения, Ч. Беккария «О преступлениях и наказаниях». Наряду с заимствованиями из трактата итальянского мыслителя, автор определил 300 заимствованных статей из известной работы Монтескье, которые

якобы являются простым переводом его текста. В 1889 г. С.Я. Беликов, издав полный перевод книги Беккариа, присоединил к нему точные указания, из каких именно частей сочинений Беккариа и Монтескье заимствованы статьи «Наказа», посвященные уголовному праву. В этих указаниях Беликов отметил точно источник еще 51 статьи «Наказа», сверх тех 58, «распознанных» Кистяковским. По словам Чечулина, на этом вопрос об источниках «Наказа» и остановился, не получив полной и окончательной разработки. Исследователь утверждает, что вопрос заимствования Екатериной идей Монтескье в «Наказе» нуждается в пересмотре, так как указания Кистяковского в общем верные, но недостаточно точные и полные.

Проблема соотношения заимствований Екатериной II из трактата Монтескье и ее самостоятельной работы над «Наказом» является одной из основных в историографии вопроса. К тем, кто отмечает в нем заметную долю самостоятельности императрицы, следует отнести историка П.К. Щебальского, автора монографии «Екатерина II как писательница». Щебальский признает, что основа «Наказа» заимствована у Монтескье, однако Екатерина не во всем следовала за просветителем, к тому же отбор заимствований сделан ею на основании самостоятельного выбора. О наличии в «Наказе» собственных идей Екатерины или интерпретации ею мыслей Монтескье таким образом, что изменялся их первоначальный смысл, говорят также Р.Ю. Виппер, А. Лютш и др.

Наиболее категорично противоположное мнение высказано Чечулиным, чей труд снабжен списком из 294 статей, содержащих заимствования той или иной степени. Выражая свое несогласие с позицией Щебальского, Чечулин утверждает, что единственным разногласием у Екатерины с Монтескье является то, что она называет монархическим правление, которое Монтескье отнес бы к деспотическому. Однако исследователь считает это естественным и необходимым, отказываясь видеть в этом весомое отличие.

Одной из главных задач «Наказа» является обоснование необходимости самодержавного правления для России и доказательство его отличия от деспотизма. Достичь поставленной цели Екатерина пыталась, привлекая положения, касающиеся монархии, из труда Монтескье. Поэтому основное внимание уделяется исследованию соответствия понимания Екатериной и Монтескье монархического правления. <...>

Согласно Монтескье, для монархического правления характерны так называемые посредствующие власти, самыми естественными из которых он называет дворянство: «Власти посредствующие, подчиненные и зависимые, образуют природу монархического правления <...>. Самая естественная из этих посредствующих и подчиненных властей есть власть дворянства. Она некоторым образом содержится в самой сущности монархии, основное правило которой: «Нет монарха, нет и дворянства, нет дворянства, нет и монарха». Помимо посредствующих властей, необходимо некое хранилище законов, роль которого исполняют «политические коллегии, которые обнаруживают вновь изданные законы и напоминают о существующих, когда о них забывают». По этому ряду признаков и проводится в большей степени сравнение «Наказа» и «О духе законов». <...>

П.К. Щербальский приходит к выводу, что Екатерина ограничивает в некоторой степени свою власть и противопоставляет правительственные учреждения и административный механизм тому, что Монтескье относит к деспотической форме правления и даже ограничивает до некоторой степени власть монарха, снабжая эти учреждения правом отказываться от внесения в законодательство постановлений, противоречащих духу уложения. Р.Ю. Виппер определяет целью заимствования Екатериной у Монтескье идеи о необходимости учреждения органов низших, промежуточных и подчиненных, главным из которых она называет Сенат, желание найти в неограниченной монархии своего рода конституционную норму, сообразовать функционирование ее учреждений с известной твердой основой, с фундаментальным законом. <...>

На Сенат возлагается высший надзор за «точным исполнением присутственными местами воли государя, согласно установленным законам».

Одна из важнейших составляющих монархии по Монтескье – дворянство, которому отводилась роль посредствующих властей. Роль, отводимая дворянству Екатериной в «Наказе», исследуется в рамках вопроса рецепции Екатериной II идей Монтескье. П.К. Щербальский, утверждающий, что «Наказ» имеет значительную долю самостоятельности, видит, в частности, отступление Екатерины от идей Монтескье в вопросе дворянства. Признавая дворянство особым сословием с особыми правами и обязанностями, она, однако, не заключает его в отдельный замкнутый круг. Монтескье же, имея в виду западноевропейские государства и рассматривая дворянство с исторической точки зрения, отводит этому сословию роль посредника между правителем и народом, одного из органов верховной власти, одного из звеньев административной иерархии. Известный историк А.С. Лаппо-Данилевский, напротив, считает, что Екатерина находилась под влиянием учения Монтескье и хорошо усвоила себе основное, согласно его взглядам, правило монархического строя: «нет дворянства, нет монархии». Лишь в определении этого состояния Екатерина, по мнению историка, отступила от теории Монтескье. <...> А. Лютш указывает, что Екатерина, приводя все признаки монархии, делает важное изменение, возлагая роль промежуточных властей вместо дворянства на «правительства», т.е. бюрократические учреждения. На основании расхождений Екатерины и Монтескье в вопросах дворянства и Сената автор заключает, что в то время, как Монтескье являлся последователем ограниченной и сословной монархии, Екатерина исповедовала идеал так называемой монархии подзаконной, но бюрократической, какой Россия стала в XIX в. В словах русского писателя, историка В.А. Боголюбова присутствует эмоциональная отрицательная оценка правления Екатерины, отразившемся в «Наказе» в положениях относительно дворянства. Несмотря на то, что «Наказ» практически списан с труда французского просветителя (по подсчетам Боголюбова, около 250 статей прямо списаны с текста «О духе законов»), императрица выбрала положения, которые «целиком соответствовали ее грешной самодержавной власти», и не взяла те, которые ей не подходили, в особенности в которых говорилось о необходимости ограничения самодержавной власти привилегиями дворянства.

Российский историк литературы А.И. Незеленов указывает, что Монтескье, считая республиканскую форму правления наиболее естественной, находит, однако, самодержавие наиболее соответственным новейшим государствам, но под тем условием, чтобы государь не нарушал прав свободы граждан и сообразовался с законами. Такой же смысл, по его мнению, имеет статья 520 «Наказа», которая гласит: «Все сие не может понравиться ласкателям, которые по вся дни всем земным обладателям говорят, что народы их для них сотворены. Однако же МЫ думаем и за славу Себе вменяем сказать, что МЫ сотворены для НАШЕГО народа, и по сей причине МЫ обязаны говорить о вещах так, как они быть должны». Данный вывод автора не кажется убедительным. Связь между идеей Монтескье и словами из «Наказа» не является очевидной. Стоит отметить, что это единственно найденное в дореволюционной историографии обращение к данной идее. Не отмечена в качестве заимствованной она и Чечулиным, представившим в своей статье наиболее обширный список заимствованных статей. Позднее, уже у Ю.М. Лотмана, будет представлена своя, более оправданная, интерпретация происхождения этой идеи, источником которой он считает теорию общественного договора Ж.Ж. Руссо.

Р.Ю. Виппер анализирует статьи 15 и 16 «Наказа», в которых Екатерина II утверждает, что самодержавие – единственная форма, отвечающая условиям государственной жизни в России. Но Екатерина присоединяет к этому определение свободы в монархическом государстве, данное у Монтескье: «самодержавных правлений намерение и конец есть слава граждан, государства и государя. Но от нея славы происходи в народе, единоначалием управляемом, разум вольности, который в сих державах может произвести столько же великих дел и столько споспешествовати благополучию, как и самая вольность». Таким образом, считает Виппер, западная формула-свобода для охраны законности повернута так: охрана законности, чтобы дать чувство свободы. Сравнение проводится со следующими словами Монтескье: «монархии стремятся лишь к славе граждан, государства и государя. Но из этой славы проистекает дух свободы, который может в этих государствах творить дела столь же великие и, возможно, столько же способствовать счастью людей, как и сама свобода».

Нашло свое отражение в «Наказе» и положение Монтескье о разделении властей. По мнению французского мыслителя, в демократиях необходимо разделение властей. В каждом государстве он выделяет три рода власти: законодательную, исполнительную, ведающую вопросами международного права, и исполнительную, ведающую вопросами права гражданского. В монархии все три рода власти не должны находиться в руках одного человека, правителя. Так, «судебную власть следует поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, исполнительная должна быть в руках монарха <...>, а законодательная – у народа».

Н.Н. Ворошилов, считающий, что «Наказ» навеян идеями Монтескье и в большей степени является заимствованием его идей, в сноске к тексту о восприятии Екатериной мысли о разделении властей обращает внимание на заим-

ствование ею мнения об извращении государства при крайнем развитии чувства равенства, «когда всяк хочет быть равным тому, который законом учрежден быть над ним начальником». Схожее мнение высказывает Монтескье о демократии: «Принцип демократии разлагается не только тогда, когда утрачивается дух равенства, но также и тогда, когда дух равенства доводится до крайности и каждый хочет быть равным тем, кого он избрал в свои правители». В «Наказе» повторяются с некоторыми изменениями слова Монтескье о властях-посредниках. Исследователь отмечает заимствование Екатериной идеи Монтескье о разделении властей. Так, императрица говоря, что «право от власти верховная неотделимо было, есть и будет», указывает на три рода власти: законодательную, защитительную и совершительную, и на их общую цель – «все сие заключает в себе охранение доброго порядка». Эти три власти представляют собой те же, на которые указал Монтескье, так как защитительная власть – власть судебная, совершительная – действующая, исполняющая. Екатерина воплотила в дальнейшем в своей политике эту идею с различным успехом. В.И. Сергеевич видит значимое отступление «Наказа» от «О духе законов» в вопросе о разделении властей, в частности, об устройстве законодательной власти. По убеждению Монтескье, народ должен участвовать в законодательной власти посредством своих представителей. Исследователь утверждает, что Екатерина, не повторяя мысль об участии народа в законодательстве как способе организации законодательной власти, фактически призывает его к такому участию. Практика императрицы, таким образом, опережала теорию.

В своем труде Монтескье разработал теорию возникновения различных типов государственного устройства, зависящих от физических свойств страны: размера ее территории, климата и т.п. Эта теория привлекла внимание Екатерины II и была заимствована ею для «Наказа». Так, Н.Н. Ворошилов видит влияние на «Наказ» идеи Монтескье о схожести законов с естественным положением государства. В.И. Сергеевич отметил в статье 57 заимствование Екатериной идеи просветителя о «непроизвольности законов, о соответствии их с характером народа, страны и другими условиями человеческого быта <...>». Еще в 1892 г. А.С. Алексеев подметил, что идея о том, что для России из-за большой территории и необходимости быстро и энергично действовать лучшей формой правления является самодержавная монархия, взята у Монтескье. Автор не указывает на то, что эти аргументы Монтескье относит к деспотии: «Монархическое правление имеет одно преимущество перед республиканским: так как дела там ведутся одним лицом, то они выполняются скорее. Но чтобы эта скорость не выродилась во вредную поспешность, законы должны внести в нее некоторые замедления»; «обширные размеры империи – предпосылка для деспотического управления». Рассматривая те же статьи, в которых утверждается, что быстрота решений, восполняющая дальность расстояний, гарантируется абсолютной властью, А. Лютш отмечает разницу между идеей Монтескье и ее интерпретацией Екатериной II, которая заключается в том, что Монтескье относит эту характеристику к деспотии, которую он считает нормальной для обширного государства, а не к монархии. Таким образом, Екатерина заменяет выражение «деспотическая власть» выражением «самодержавная власть». Причину этого исследователь ви-

дит в том, что императрица не считала Россию одним из видов деспотии, а также «свое самодержавие могла, по Монтескье, обосновать только на природе деспотии». Схожее мнение встречается у Н.Д. Чечулина, который считает естественным, что Екатерина позиционирует свое правление, по классификации Монтескье, монархическим или самодержавным, а не деспотическим.

Итак, история изучения «Наказа» Екатерины II на предмет заимствования его положений из труда французского мыслителя Монтескье «О духе законов» началась около ста лет спустя после его издания. <...>

В качестве основных идей Монтескье, перенятых Екатериной II, выступают идеи философа, относящиеся к определению монархического государства. Так, главными составляющими монархии, по мнению мыслителя, являются наличие дворянства в роли посредствующих властей, хранилища законов, а также разделение властей. Для оправдания самодержавия Екатериной была привлечена идея Монтескье о предоделении формы правления государства его физическими характеристиками. Так, историк П.К. Щербальский видит заимствование идеи необходимости хранилища законов, роль которого, по утверждению императрицы, в России исполняет Сенат. А.С. Лаппо-Данилевский утверждает, что в «Наказе» нашла свое отражение идея о дворянстве с некоторым отступлением в отношении определения этого состояния. А. Лютш и В.В. Боголюбов напротив, считают, что эта идея была таким образом интерпретирована императрицей, что у дворянства оказалось гораздо меньше власти, чем это предполагалось Монтескье. В.И. Сергеевич не признает вполне заимствованной идею о разделении властей в вопросе о законодательной власти. Заимствование идеи о предоделении типа правления физическими свойствами страны отметили в своих работах Н.Н. Ворошилов, А.С. Алексеев и др.

Стоит добавить, что дореволюционная историография не разрешила всех вопросов относительно отражения рецепции Екатерины II политических идей Монтескье в «Наказе». Эта работа будет продолжена советскими и современными сии по ряду проблем в рамках рассматриваемой исследователями, которые предложат свои версии проблемы.

Источник: Садикова Д.Р. Отражение политических идей Ш.Л. Монтескье в «Наказе» Екатерины II (по материалам дореволюционной отечественной историографии) // Вестник Челябинского государственного университета. История. Вып. 60. 2014. № 12 (341) С. 102–107.

Карамзин Н. Отрывок из «Записки о древней и новой России»

Екатерина II была истинною преемницею величия Петрова и второю образовательницею новой России. Главное дело сей незабвенной монархини состоит в том, что ею смягчилось самодержавие, не утратив силы своей. Она ласкала так называемых философов XVIII в. и пленялась характером древних республиканцев, но хотела повелевать, как земной Бог, – и повелевала. Петр, насильствуя обычаи народные, имел нужду в средствах жестоких – Екатерина могла обойтись без оных, к удовольствию своего нежного сердца: ибо не требовала от россиян ничего противного их совести и гражданским навыкам,

стараясь единственно возвеличить данное ей Небом Отечество или славу свою – победами, законодательством, просвещением. Ее душа, гордая, благородная, боялась унизиться робким подозрением, – и страхи Тайной канцелярии исчезли, с ними вместе исчез у нас и дух рабства, по крайней мере, в высших гражданских состояниях. Мы приучились судить, хвалить в делах государя только похвальное, осуждать противное. Екатерина слышала, иногда сражалась с собою, но побеждала желание мести – добродетель превосходная в монархе!

Уверенная в своем величии, твердая, непреклонная в намерениях, объявленных ею, будучи единственною душою всех государственных движений в России, не выпуская власти из собственных рук. <...>

Екатерина хотела умозрительного совершенства в законах, не думая о легчайшем, полезнейшем действии оных: дала нам суды, не образовав судей; дала правила без средств исполнения. Многие вредные следствия Петровой системы также яснее открылись при сей государыне: чужеземцы овладели у нас воспитанием, двор забыл язык русский; от излишних успехов европейской роскоши дворянство одолжало; дела бесчестные, внушаемые корыстолюбием для удовлетворения прихотям, стали обыкновеннее; сыновья бояр наших рассыпались по чужим землям тратить деньги и время для приобретения французской или английской наружности. У нас были академии, высшие училища, народные школы, умные министры, приятные светские люди, герои, прекрасное войско, знаменитый флот и великая монархия, – не было хорошего воспитания, твердых правил и нравственности в гражданской жизни. <...>

Посмотрим, как они действовали и действуют внутри государства. Вместо того, чтобы немедленно обращаться к порядку вещей Екатеринина царствования, утвержденному опытом 34-х лет, и, так сказать, оправданному беспорядками Павлова времени; вместо того, чтобы отменить единственно излишнее, прибавить нужное, одним словом исправлять по основательному рассмотрению, советники Александровы захотели новостей в главных способах монаршего действия, оставив без внимания правило мудрых, что всякая новость в государственном порядке есть зло, к коему надобно прибегать только в необходимости: ибо одно время дает надлежащую твердость уставам; ибо более уважаем то, что давно уважаем и все делаем лучше от привычки. Петр Великий заменил Боярскую думу Сенатом, указы – коллегиями, и не без важного усилия сообщил оным стройную деятельность. Время открыло некоторые лучшие способы управления, и Екатерина II издала Учреждение губерний, приводя его в исполнение по частям с великой осторожностью. Коллегии дел судных и казенных уступили место палатам: другие остались, и если правосудие и государственное хозяйство при Екатерине не удовлетворяло всем желаниям доброго гражданина, то никто не мыслил жаловаться на формы, или на образование: жаловались только на людей. Фельдмаршал Миних замечал в нашем государственном чине некоторую пустоту между тронem и Сенатом, но едва ли справедливо. Подобно древней Боярской Думе, Сенат в начале своем имел всю власть, какую только вышнее правительствующее место в самодержавии иметь может. Генерал-прокурор служил связью между им и

государем; там вершились дела, которые надлежало бы вершить монарху; по человечеству не имея способа обнять их множество, он дал Сенату свое верховное право и свое око в генерал-прокуроре, определив, в каких случаях действовать сему важному месту по известным законам, в каких требовать его высочайшего соизволения. Сенат издавал законы, поверял дела коллегий, решал их сомнения, или спрашивал у государя, который, принимая от него жалобы от людей частных, грозил строгой казнью ему в злоупотреблении власти, или дерзкому челобитчику в несправедливой жалобе. Я не вижу пустоты, и новейшая история, от времен Петра до Екатерины II, свидетельствует, что учреждение Верховных советов, кабинетов, конференций было несовместно с первоначальным характером Сената, ограничивая или стесняя круг его деятельности: одно мешало другому.

Сия система правительства не уступала в благоустройстве никакой иной европейской, заключая в себе, кроме общего со всеми, некоторые особенности, сообразные с местными обстоятельствами империи. Павел, не любя дел своей матери, восстановил разные уничтоженные ею коллегии, сделал перемены и в учреждении губерний, но благоразумные, отменив малонужные Верхние земские суды с Расправами, отняв право исполнения у решений Палатских и пр.

Источник: Карамзин Н. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М. : Наука, 1991. С. 33–35.

Корнилов А.А. Положение государственной власти и ее органов накануне XIX в.

Еще в Московском государстве под влиянием той борьбы, которую приходилось вести за территорию, государственная власть сложилась в форму деспотическую; правда, при московских царях, особенно из дома Романовых, вступивших во власть не по наследству, а по выбору, после спасения страны от внешних врагов при помощи чрезвычайного подъема народных сил, этот характер верховной власти не раз колебался. Не раз, особенно когда туго приходилось в финансовом отношении, верховная власть вынуждена бывала обращаться к населению, созывая земские соборы. С другой стороны, московские бояре и образовавшаяся в Москве Боярская дума неоднократно пытались усилить и упрочить свое влияние на законодательство и верховное управление. Но в конце концов все эти попытки ни к чему не привели, и при Петре верховная деспотическая самодержавная власть достигла своего апогея и получила даже официальное теоретическое обоснование в «Правде воли монаршей» Феофана Прокоповича, написанной по приказанию Петра, когда ему приходилось решать вопрос о престолонаследии и устранении сына Алексея. Этот документ, основанный главным образом на теории английского идеолога монархической власти Гоббса, пытавшегося вывести самодержавную власть государя (в защиту притязаний Стюартов в Англии) из теории общественного договора, попал потом даже в полное собрание законов как правительственный акт. Хотя Петр постоянно старался проводить в подчиненном ему управлении идею законности и

предпочитал коллегиальное начало личному как гарантию против произвола чиновников, тем не менее сам он на свою собственную власть смотрел как на власть совершенно неограниченную.

При более слабых преемниках Петра были опять колебания в положении верховной власти, и один раз, при воцарении Анны Иоанновны, честолюбивым верховникам чуть-чуть было не удалось достичь ограничения самодержавной власти, которого они добивались сперва в пользу олигархического верховного тайного совета, а затем в пользу Сената. Но эта попытка ввиду противодействия многочисленных представителей провинциального дворянства, как раз в это время съехавшихся в Москву, ни к чему не привела. Те «пункты», которыми Анна Иоанновна сперва ограничила свою власть, были ею разорваны по просьбе большинства этого самого провинциального дворянства.

Екатерина принципиально признает самодержавную власть неограниченной и крепко держится за свое самодержавие, но в то же время она осознает необходимость смягчения деспотизма верховной власти. Это смягчение она пытается и теоретически обосновать: она старается найти ясное отличие правомерной монархии от деспотической формы правления. Практически это смягчение отражается на самих формах проявления власти. Та же жестокость, которая была присуща проявлениям верховной власти особенно при Петре, при Екатерине начинает уже смягчаться, и в законодательстве Екатерина стремится искоренить наиболее жестокие формы наказаний по суду. Самодержавие Екатерина решительно отстаивает, мотивируя его необходимостью обширностью российской монархии и разнородностью ее частей. Любопытно, однако, отметить, что внука своего Александра она воспитывает при помощи республиканца Лагарпа и в принципах либерализма и сознательного признания прав человека и гражданина.

При преемниках Петра положение Сената как высшего административного органа совершенно изменилось: хотя Сенат не был упразднен, но над Сенатом был поставлен сперва верховный тайный совет, потом кабинет (при Анне) – все такие учреждения, которые составлялись из фаворитов и временщиков, пользовавшихся личным влиянием, чтобы встать над Сенатом. Затем, помимо этих случайных учреждений и некоторые коллегии – военная, морская (адмиралтейств-коллегия) и иностранных дел – были освобождены от подчинения Сенату и поставлены рядом с ним.

При Елизавете Сенат был отчасти реабилитирован, но указанные три коллегии по-прежнему оставались вне его ведения; зато все остальные дела, касавшиеся главным образом государственного хозяйства, были возложены на Сенат; ввиду же личных свойств Елизаветы, которая не любила углубляться в скучные хозяйственные дела, Сенат получил при ней фактически власть по управлению хозяйством империи даже большую, чем при Петре. Власть эта фактически сосредоточилась главным образом в руках генерал-прокурора Сената, который являлся докладчиком по всем этим делам у императрицы.

Когда Елизавета, в значительной мере уже приобщившаяся к выводам современной философии «эпохи просвещения», вступила на престол, то, как уже было отмечено, она думала облагодетельствовать Россию изданием идеального,

рационального законодательства. С этой целью она созвала свою комиссию уложения. Но затем она скоро разочаровалась во время работ этой комиссии в возможности сразу, одновременно пересоздать законодательство и обратилась к реформе всей администрации постепенно и снизу, руководствуясь при этом теми жалобами на отсутствие всякого порядка в провинции, которые особенно громко раздавались в комиссии уложения. В результате она выработала обстоятельный план губернской реформы. И то, что при Петре не было сделано потому, что его губернская администрация была предназначена для удовлетворения только военных нужд, при Екатерине было в значительной мере достигнуто. Екатерина провела губернскую реформу на очень продуманных основаниях. При этом она перенесла на места значительную часть той хозяйственной власти, которая раньше была у центральных коллегий. На местах были учреждены казенные палаты, которые являлись отделениями прежней, упраздненной теперь камерколлегии (соответствовавшей министерству финансов). Затем все коллегии, кроме первых трех были, были уничтожены. Таким образом, все хозяйственное и финансовое управление на местах перешло к казенным палатам; вся полиция безопасности была сосредоточена в губернских правлениях; все заботы о народном здравии и вообще полиция благосостояния были сосредоточены в губернских приказах общественного призрения, но этим последним, впрочем, не было дано никаких средств, и поэтому их обязанности, в сущности, оставались на бумаге. Вся власть в этих новых правительственных учреждениях сосредоточилась главным образом в руках провинциального дворянства, которое, с одной стороны, получило большие права по выбору должностных лиц и по определению на государственную службу, а с другой стороны, представляло вообще главный контингент лиц, из которых можно было набирать провинциальных чиновников.

Проведя эти реформы в провинции, Екатерина не успела, однако же соответственно реформировать центральные учреждения. Коллегии она уничтожила, а вместо них ничего постоянного не ввела. Сенат явился опять единственным местом, надзирающим и как будто бы обязанным руководить управлением. Но так как Сенат на самом деле руководства не получил, то, в сущности говоря, настоящая власть осталась в руках у генерал-прокурора Сената, что произошло благодаря тому, что этот сановник являлся докладчиком и при Екатерине по всем важнейшим вопросам, восходящим к Сенату. Он явился своего рода премьер-министром и министром юстиции (генерал-прокурором и теперь у нас состоит министр юстиции), а вместе и министром финансов. Сенат был разделен на департаменты; между ними была распределена высшая судебная и административная власть, которая, собственно говоря, сводилась к надзору; но и этого надзора фактически Сенат не мог осуществить за недостатком средств. Положение Сената, при кажущейся высоте власти, оказалось довольно плачевным. Наряду с генерал-прокурором различные поручения давались отдельным лицам, фаворитам Екатерины или лицам, сумевшим заслужить ее особое доверие. Такое положение вещей привело, особенно к концу ее царствования, к большим злоупотреблениям. Это отсутствие определенной власти в центре, в связи со своекорыстием и наглостью фаворитов, привело попросту к грабежу и казнокрадству в огромных размерах, которые заставляли серьезно задумывать-

ся о будущем государства лиц наиболее честных и вдумчивых. Кроме того, разочаровавшись в возможности дать стране рациональное законодательство, которое обеспечило бы благосостояние населения при помощи уложения, выработанного в созванной ей знаменитой комиссии, Екатерина оставила эту задачу невыполненной, и страна оставалась при ней вовсе без уложения, без свода действующих законов, благодаря чему, даже при теоретическом признании необходимости введения законности в управление, на практике царил произвол. В многочисленных судебных инстанциях и в административных местах судья и администратор мог, при отсутствии свода действующих законов, всегда выбрать по своему произволу из массы хранившихся в канцелярских архивах законов, указов и сепаратных распоряжений любое, чтобы опереться на него чисто формально при решении каждого данного дела.

Источник: Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 34–36.

Тихомиров Л.А. О российском абсолютизме

Екатерина II, вполне проникнутая этими культурными идеями, как свидетельствует вся ее деятельность, и в частности «Наказ», была, однако, достаточно самостоятельна, чтобы сообразовать свои идеалы с русской действительностью, и в отличие от Европы сильнее всех русских государей оперлась на дворянство. Ее учреждения проникнуты централизацией и бюрократизмом в высших областях управления, но внизу – в провинции – она стремилась развить дворянское самоуправление. Во всем этом было много практичности, соображавшей отвлеченную идею с условиями жизни. Да и само положение Екатерины II требовало поддержки наиболее сильного тогда сословия – дворянского, а стало быть, вынуждало к этой практичности.

С началом XIX в. Петровские учреждения окончательно рухнули. Уже наша собственная практика XIX в. сводила постепенно к нулю «коллегиальный принцип». При Александре I стройная французская бюрократическая централизация, созданная Наполеоном на основе революционных идей, пленила русский подражательный дух. Для России это явилось «Последним словом» совершенства, и Сперанский, поклонник Наполеона, вместе с императором, поклонником республики, создали новый строй управления, который в существе своем прожил до императора Александра II.

Источник: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 290.

Модели городского самоуправления в Восточной Сибири в конце XVIII в.

Немецкий теоретик исторической науки Р. Козеллек определяет границу современного мира, момент рождения современной системы социально-политических категорий концом XVIII – началом XIX в. Именно в это время стало формироваться современное государство в Российской империи под влиянием идей Просвещения. Главным проводником этой идеологии выступило само государство в лице Екатерины II, которая, как известно, переписывалась с

Вольтером, пригласила в Россию Дидро и написала свой Наказ под влиянием идей Монтескье. Принцип разделения властей был положен в основу административных реформ, проводившихся императрицей. Компетенция вводившихся в административное управление наместников и губернаторов была расширена за счет надзора за сословным самоуправлением, а юстиция и финансы перешли в ведение других инстанций – губернского прокурора и Казенной палаты.

Тремя основными составляющими современного государства являются состоявшееся территориальное развитие, равные городские ассоциации и сила государства. В Российской империи были слабые городские ассоциации, следовательно, модернизация для Российской империи выражалась в формировании и развитии городских ассоциаций. В связи с этим введение Екатериной II городских дум и ее желание сформировать «средний род» людей являются шагом на пути формирования проекта современного государства.

Многие российские исследователи отмечают, что в «Жалованной грамоте городам» функции вводившегося органа самоуправления – думы – четко не прописаны. И городские магистраты, и городские думы должны были решать одинаковый круг хозяйственных вопросов. Только в «Учреждении для управления Сибирских губерний» М.М. Сперанский в 1822 г. определил зоной ответственности думы городское хозяйство, а городской магистрат стал заниматься только судебными делами. В частности, Л.Ф. Писарькова поддерживает точку зрения известного дореволюционного исследователя И.И. Дитягина о том, что в Городовом положении 1785 г. не были прописаны отношения с вышестоящими органами, которым поручен надзор над деятельностью дум (губернатор, казенная палата), а также с учреждениями, ведавшими делами города по другим законодательным актам (управа благочиния, приказ общественного призрения, магистраты).

Необходимо отметить особенность проведения реформ Екатериной II: это были отдельные законодательные акты, посвященные той или иной сфере деятельности, которые издавались с промежутком в несколько лет. Уже известный русский правовед А.Д. Градовский обратил внимание на то, что Городовое положение 1785 г. является не только составной частью «Жалованной грамоты городам», но и частью административных реформ Екатерины II. «Для понимания плана местного переустройства, задуманного Екатериной II, должно иметь в виду как самые «Учреждения для управления губерний» в двух его частях 1775 и 1780 гг., так и Устав благочиния, изданный в 1782 г., и Жалованные грамоты дворянству и городам, изданные 21 апреля 1785 г.».

Практика городского самоуправления показывает, что в отношениях как с вышестоящими органами, так и с Управой благочиния, магистратами и приказом общественного призрения городские думы хорошо знали пределы своей компетенции. Например, из контент-анализа архивных документов Иркутской градской думы следует, что гласные первых дум хорошо ориентировались не только в Городовом положении 1785 г., но и в Уставе благочиния и Учреждениях о губерниях. Например, в 1789 г. Иркутская градская дума обратила внимание, что для пожарного обоза нужны заливные трубы, которые в Иркутске не производились, и их нужно было привести из Екатеринбурга. На это требова-

лась потратить средства из городских доходов, а «оную без позволения его Превосходительства издерживать за силою Городового положения 154 статьей городская дума не может. О чем представить рапорт и испрашивать от его превосходительства повеления». В 1790 г., когда в ведение Иркутской градской думы перешел перевоз через реки Иркут и Ангару, она обращала внимание, что «устава благочиния 36 статьей управа благочиния в ведомстве своем имеет дороги, улицы, мосты». Гласный Иван Исаев, вступивший в должность казначея шестигласной Иркутской думы в феврале 1802 г., просил «во избежание выйти могущего сомнения и наблюдения лучшей целости, через кого следует, имевшую у меня за расходом на лице денежную сумму, с приходными и расходными книгами сообразно высочайшего от Управления губернии Всероссийской империи Учреждений XIII главы 160 статьи освидетельствовать». Таким образом, архивные источники подтверждают, что если в работе думы возникали какие-либо вопросы, они решались согласно не только «Жалованной грамоте городам», но и «Учреждению об управлении губерний», и «Уставу благочиния».

Подчеркнем, что европейские авторы, например, балтийский исследователь немецкого происхождения Генрих Лаакманн, дают другую характеристику городскому порядку Екатерины II: «...под строгим разделением юстиции и управления города получают сравнительно широкое самоуправление». Немецкий исследователь Ральф Тухтенхаген отмечает, что Екатерина II сломала старые жесткие сословные перегородки и ввела значительно менее четкое определение гражданства. Теперь и дворяне, имеющие собственность в городе, считались его гражданами, хотя и принадлежали к иному сословию. Критерием принадлежности к определенной категории граждан стало не происхождение, а богатство. Также Г. Лаакманн отмечает, что выбирались городские суды, управление было сосредоточено в руках городского головы и шестигласной думы, в которую каждый из шести классов жителей выбирал своего представителя. По этим же шести классам граждане могли быть зарегистрированы в Городской обывательской книге. То есть европейские исследователи расценивают городскую реформу Екатерины II как шаг вперед на пути к проекту современного государства, в отличие от российских, которые считают «Жалованную грамоту городам» «историческим памятником благих намерений просвещенной государыни».

Авторы настоящей работы задались вопросом: почему Екатерина, придерживающаяся идеи разделения властей, не разделила полномочия Думы и магистратов, и после нескольких лет работы с архивными документами ответ был получен. Подчеркнем, что законодателем изначально предполагалось, что разные формы городского самоуправления будут в столицах и других городах империи. Согласно «Жалованной грамоте городам» на собраниях градского общества могли присутствовать все члены градского общества, но право голоса и пассивное избирательное право имели только лица, достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого составляли не менее 50 р. Это означало, что выбирать и баллотироваться на выборные должности могли люди, которые объявляли капитал не ниже 5 000 р. и платившие ежегодный налог 1 % с объявленного капитала. Этому требованию соответствовали купцы 1-й и 2-й гильдий. Именно они должны были производить выборы засе-

дателей магистрата и словесного суда, старост и депутатов для составления городской обывательской книги. И была сделана оговорка, что «где капиталов нет, там дозволяется и меньше капитал имеющим голос иметь и таковых же избирать». Например, в губернском Иркутске в 1789 г. купцов 1-й и 2-й гильдии было всего 16 чел., которые согласно законодательству могли выбирать и быть избранными, поэтому купцы 3-й гильдии также избирались в гласные Иркутской градской думы. Кроме этого, при выборах в Городовой магистрат, заседателей в губернский и словесный суды «полного числа из купцов за разездом по торгу и промыслу быть в тех кандидатах недостаточно, и что мещане находят в своем сорте людей достоинства имеющих и способных в каждом присутствии быть, потому и от них кандидаты представлены. В Красноярске также купцы 2-й и 3-й гильдий были городскими головами, в силу того что купцов 1-й гильдии не было в городе, а 2-й гильдии только 3 чел. в 1795 г.

Законодатель определил также, что в небольших городах управление городом остается в ратушах. В Иркутской губернии градская дума была открыта только в губернском Иркутске. Когда в 1819 г. сибирский генерал-губернатор М.М. Сперанский запросил сведения о городских доходах и расходах по городам Иркутской губернии, губернское правительство потребовало такие сведения предоставить Иркутскую градскую думу, нижеудинского городничего, верхнеудинский и нерчинский магистраты, селенгинскую, кяхтинскую, киренскую и якутскую ратуши, начальников Охотского порта и Камчатки. Из архивных документов следует, что перед реформой М.М. Сперанского на территории Иркутской губернии была только одна городская дума в губернском Иркутске, в уездном г. Нижнеудинске был только городничий, в уездном Верхнеудинске городскими делами ведал магистрат, в уездном Киренске, а также в Селенгинске, Кяхте и Якутске – ратуша. Таким образом, в некоторых сибирских городах управление городским хозяйством осталось в ведении городских магистратов. Именно поэтому, на наш взгляд, в «Жалованной грамоте городам» городские магистраты наряду с думами получили ряд обязанностей по управлению городом.

Начало екатерининских административных и городских реформ совпало со временем территориально-административного развития Сибири, особенно восточной ее части. Получилось, что накопленный опыт в управлении городами европейской части Российской империи стал моделью для развития городов Восточной Сибири. В 1780 г. вышла вторая часть «Учреждений для управления губерний», где было указано, что в губернском городе должны быть следующие выборные должности: городского старосты, судей Словесного суда, членов Городового магистрата и Городового Сиротского суда, возглавляемого выборным градским головой. В уездном городе, который возглавлял городничий или комендант, выбирали городского старосту, судей Словесного суда, Городовой магистрат, Сиротский суд.

В 1783 г. Иркутская губерния была преобразована в Иркутское наместничество в составе четырех областей: Иркутской, Нерчинской, Охотской и Якутской. Иркутская область в свою очередь делилась на четыре уезда: Киренский, Нижнеудинский, Верхнеудинский и Иркутский. Иркутск стал центром не только уезда, но и наместничества, города Киренск, Нижнеудинск и Верхнеудинск

стали уездными городами. Красноярск стал в 1783 г. уездным городом Колыванского наместничества.

С точки зрения современной географии к Восточной Сибири относятся Красноярск, Иркутск, Киренск и Нижнеудинск, с точки зрения конца XVIII в. – Иркутск, Киренск, Нижнеудинск и Верхнеудинск, поэтому в статье будут рассмотрены модели управления Красноярском, Иркутском, Киренском, Нижнеудинском и Верхнеудинском.

В Иркутске выбирали судей в Словесный суд, городского голову, возглавлявшего Сиротский суд, членов Городового магистрата. Согласно «Жалованной грамоте городам» 1785 г. следовало выбрать две думы – общую и шестигласную, и в 1787 г. в губернском Иркутске было выбрано 20 гласных в общую городовую думу и шесть – в шестигласную. В думе должно быть представлено 6 разрядов населения: купцы, мещане, городские обыватели, именитые граждане, иногородние купцы и ремесленники. Поскольку в Иркутске не было именитых граждан, а иногородних купцов записалось всего 6 чел., в Иркутской градской думе оказались представлены только купцы, мещане и ремесленники, причем последних – большинство, согласно количеству цехов в городе. В Иркутской общей градской думе в 1790–1792 гг. были представлены иконописный, серебряный, медный, резной, портной, сапожный, плотничный, каменный, лосинный, маркитанский (закуп скота), рыбопромышленный, кузнечный, шерстобитный и кожевенный цеха.

Однако вскоре выяснилось, что многие гласные от ремесленных управ были не способны вести хозяйственные дела в думе по причине неграмотности. Уже в 1794 г. состоялись первые перевыборы, когда вместо одних гласных от цеховых были избраны другие. В 1798 г. от ремесленных управ было избрано уже всего четыре гласных, в 1819 г. – двое. <...>

Источник: Дамешек Л.М., Плотникова М.М. Модели городского самоуправления в Восточной Сибири в конце XVIII – первой четверти XIX вв. // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 394. С. 114-120.

О губернской реформе Екатерины II

Эволюция органов государственного управления второй половины XVIII в. связана с укреплением абсолютизма в России в царствование Екатерины II. Одним из первых шагов Екатерины II, направленных на усиление собственной власти, была осуществленная в 1763 г. реформа Сената. Он был разделен на шесть департаментов (четыре в Санкт-Петербурге и два в Москве), дела управления были сосредоточены в первом департаменте, возглавляемом генерал-прокурором, прочие возглавлялись обер-прокурорами.

Следующим шагом в направлении усиления власти, охраны целостности страны стала подготовка и проведение реформы местного управления. Как отмечал Ю.В. Готье, с воцарением Екатерины II начинается новая эпоха внутренней истории России. Екатерина в самом начале своего царствования пыталась прийти на помощь областному управлению и улучшить его частичными мероприятиями. 21 апреля 1764 г. она издает Наставление губернаторам, в котором пред-

принята попытка более точно определить круг полномочий и ответственности высших администраторов на местах. «Губернатор, – говорится в Наставлении, – как поверенная от Нас особа и как глава и хозяин всей врученной в смотрение его Губернии, состоять имеет под собственным Нашим и Сената Нашего видением; почему и указы только от Нас и Сената Нашего приемлет». <...>

В Наставлении регламентировалась деятельность губернских канцелярий, которые функционировали непосредственно под патронажем губернатора. <...>

Важной функцией губернатора, согласно Наставлению, являлось предоставление центральному правительству информации о положении дел в губернии, причем документ предостерегал высшего администратора территории от использования в своих донесениях недостоверных данных: «ибо он во всем... пред Нами, яко хозяин своей Губернии, отчет и ответ дать долженствует, и незнанием или непроницательством отговариваться не может».

Однако Наставление губернаторам при всей важности этого документа для регулирования деятельности местных администраций не могло заменить собой нормативного акта, в котором бы более детально прописывалась система губернаторской власти.

В соответствии с Манифестом от 14 декабря 1766 г. был проведен созыв депутатов в Комиссию для сочинения проекта нового уложения. Комиссия состояла из представителей правительственных учреждений и из депутатов от различных слоев населения. Комиссия не выполнила возложенную на нее основную задачу (составление проекта нового уложения), но вместе с тем она дала обширный материал и выявила настроения сословий по поводу назревшей реформы управления.

В историографии, особенно в советской, закрепилось мнение о том, что губернская реформа 1775 г. была вызвана событиями Пугачевщины. Действительно, мысль о преступной бездеятельности, халатности и коррумпированности местных органов власти, их неспособности ни предупредить восстание, ни бороться с ним проходит во многих документах этого времени. Однако все, что известно о разработке «Учреждений», убеждает в том, что реформа готовилась задолго до восстания и рассматривать ее следует комплексно, в контексте реформаторской деятельности Екатерины в целом. И все же, об одном обстоятельстве, связанном с восстанием Пугачева, следует сказать. Условия реализации реформаторских замыслов после 1775 г. были несравненно более благоприятны, чем раньше, ибо напуганное пугачевщиной дворянство сплотилось вокруг трона, как никогда прежде осознавая свою зависимость от прочности самодержавной власти, и возможность оппозиции реформам с его стороны стала минимальной.

По мнению В.О. Ключевского, Екатерина хорошо сознавала эти недостатки управления; в тайном наказе генерал-прокурору князю Вяземскому она писала, что «все правительственные места и самый Сенат вышли из своих оснований, частью благодаря неприлежанию к делам ее предшественников, частью от пристрастий случайных при них людей». Екатерина ясно сознавала предстоявшую ей задачу: надобно было дать правительственным местам прочные основания и указать точные законы и границы их деятельности. Эти два обещания и были торжественно высказаны в июльском манифесте 1762 г.

Поэтому при Екатерине II была проведена очередная крупная реформа территориального управления. Задача реформы состояла в расширении прав местных органов управления и вовлечении дворянства в местное управление путем введения, в частности, и элемента самоуправления.

В 1775 г. было издано «Учреждение для управления губерниями Всероссийской империи» (в литературе принято давать его сокращенное название – «Учреждение о губерниях»). Оно состояло из предисловия и основной части.

Манифест 7 ноября 1755 г., которым сопровождалось обнародование «Учреждения», перечислял следующие недостатки существовавшего ранее областного управления: а) губернии к этому времени представляли собой слишком обширные административные территории; б) эти административные округа ощущали постоянный недостаток (качественный и количественный) как местных управленческих структур и учреждений, так и отсутствие необходимого числа губернаторских чиновников; в) в губернском управлении отсутствовали начала разделения властей, и подчас неоправданно совмещалась деятельность различных ведомств и даже ветвей власти (например, один орган мог осуществлять полномочия одновременно и в области финансов, и в сфере исполнительной власти, и в качестве уголовного и гражданского суда). Для исправления перечисленных недостатков и вводился новый закон.

В соответствии с принятым документом, устройство губернских учреждений было следующим. Вся полнота исполнительной власти принадлежала Губернскому правлению, управляющая губернией именем Ее Императорского Величества, объявляющая законные распоряжения правительства, наблюдающая за исполнением во всех присутственных местах, а также за общим благочинием и прочие. Эту бескомпромиссно жесткую структуру необходимо было создать таким образом, чтобы сохранить социальный баланс и одновременно учесть интересы различных сословных групп общества, не нарушая при этом и интересов государства. Это была чрезвычайно сложная и многоаспектная задача, с которой Екатерина успешно справилась, причем на высоком профессиональном уровне с точки зрения законотворческой практики. Впервые в русском законодательстве появился единый акт, подробно регламентирующий всю систему местных органов управления и суда, их формирование, компетенцию, деятельность.

Уже в ходе работы над «Учреждениям» Екатерина получила предложения казанского губернатора князя П.С. Мещерского и московского князя М.Н. Волконского, она активно пользовалась советами генерал-прокурора князя А.А. Вяземского и своих статс-секретарей А.А. Безбородко и П.В. Завадовского. Определенный опыт был приобретен при формировании после первого раздела Польши в 1773 г. Псковской и Могилевской губерний во главе с генерал-губернатором З.Г. Чернышевым, где были созданы учреждения переходного типа. <...>

Во главе правления должен был состоять Государев наместник или генерал-губернатор (заменивший, в качестве председателя, наместника, когда последний не присутствовал в губернском правлении), назначаемые по непосредственному высочайшему повелению царя (ст. 59). Наместники должны были быть в каждой губернии (ст. 2). Их круг прав и обязанностей был краток, гово-

рилось, что за ними закрепляется обязанность надзора за исполнением законов, и главным образом, за исполнением местными учреждениями и должностными лицами возложенных на них обязанностей (ст. 81). Статья 91 предоставляла наместникам право заседать в Сенате. Они обладали всей полнотой власти для того, чтобы самостоятельно отменять распоряжения губернаторов, имели право возбуждать преследования и утверждать приговоры по уголовным делам. Также они имели право вводить на подвластной им территории чрезвычайные меры, обращаться непосредственно к императору с докладом. Кроме того, наместнику передавались функции прямого управления. Он был главнокомандующим на своей территории на то время, когда там отсутствовал монарх, и руководил полицией. На него возложено командование местными гарнизонами и войсками (ст. 90), пресечение «всякого рода злоупотребления, а наипаче роскошь безмерную и разорительную, обуздывать излишества, беспутства, мотовство, тиранство и жестокости...» (ст. 84), попечение о народном продовольствии (ст. 87), «благоустройство в наместничестве, споспешествование в исполнении законов и способ к удовольствию каждого законным образом».

Конечно, генерал-губернатор на практике исполнял и функции административного управления наместничеством, вторгаясь в сферу деятельности губернаторов. Кроме того, наместник был председателем губернского собрания, и в этом качестве он уже непосредственно входил в административную власть.

Согласно Учреждению 1775 г., наместник (генерал-губернатор) «является прежде всего органом надзора за административною (отчасти и судебною) жизнью губернии». Одним из главных результатов реформы 1775 г. стало создание в губерниях независимой от администрации судебной системы. Отношения наместника с судами по Учреждению носило двойственный характер. С одной стороны, подчеркивалось, что наместник «отнюдь не вмешается в судопроизводство» (ст. 85). С другой стороны, все судебные места починялись наместнику в порядке надзора, а исполнение уголовных приговоров, связанных с лишением жизни или чести, обязательно требовало его согласия (ст. 85, 86). Кроме того, наместник мог наложить вето на любое решение суда и перенести слушание дела в Сенат, либо донести Государю.

Таким образом, Учреждением вводятся две центральные фигуры – наместник (генерал-губернатор) и правитель наместничества (губернатор). Исходя из существа возложенных на них по Учреждению о губерниях обязанностей, а также дополнительных названий той или другой должности, И.М. Страховский предположил, что Екатерина II имела в виду в составе губернской администрации ввести текущее техническое дело управления губернатору (правителю наместничества), а на наместника как представителя особы Монарха возложить, с одной стороны, поддержание политической связи между местным и центральным управлением, а с другой стороны – высший надзор за местным управлением во всей совокупности его административных, судебных и сословных учреждений.

По указу от 13 июня 1781 г. «О новом расписании губерний, с означением генерал-губернаторов» все губернии были расписаны по 19 наместничествам. В наместничество входило по 2–3 губернии. В результате образовались более об-

ширные регионы, чем губернии, и должность наместника оторвалась от губернского устройства, которое сосредоточилось в ведении губернаторов.

Возвращаясь к системе местных органов, следует отметить, что помимо наместника в губернском правлении заседали губернатор и два советника. Финансовыми вопросами же ведала Казенная палата («ничто иное есть, как соединенный департамент Камер и Ревизион коллегии» – ст. 118), во главе с вице-губернатором или поручиком правителя губернии (ст. 12). Она ведала сбором налогов, таможенных, кабацких и прочих сборов и податей и одновременно отвечала за их расходование. В случае военно-стратегической значимости губернии могла существовать параллельная гражданскому губернатору должность военного губернатора. Военным губернаторам кроме местной администрации и полиции были подчинены также воинские части и военные учреждения на территории губернии. Часто должности военного и гражданского губернатора исполнял один губернатор.

Также в губернии играли важную роль Уголовная и Гражданская палаты. Значительная часть дел управления была передана приказам общественного призрения, состав которых был выборным, в нем решались вопросы образования, охраны здоровья и т.п. Почти все местные учреждения имели «общее присутствие» – коллегиальный орган, в котором заседали несколько чиновников (советников и ассессоров). Несмотря на провозглашенный в 1775 г. принцип разделения власти, местные суды находились в фактической зависимости от губернаторов. Все суды любой губернии выполняли распоряжения губернаторов, имевших право вмешиваться в процесс судопроизводства. Значительную роль стал играть прокурорский надзор (при местных учреждениях появились прокуроры и их помощники – «стряпчие»).

Обращает на себя внимание попытка Екатерины II восстановить утраченное после Петра I в местном управлении коллегиальное начало, удовлетворяя сословные притязания дворян на расширение их участия в управлении страной. К тому же, как отмечал В.О. Ключевский, все сословия, представленные в Комиссии 1767 г., «настойчиво и единодушно заявляли желание ведать свои дела своими выборными...». Были введены элементы сословного представительства для привлечения дворян к участию в губернском управлении – губернские и уездные дворянские собрания. Однако в отличие от учрежденных Петром лантардских советов 1713 г., где «губернатор без решения совета никакого дела без оных не мог делать», в екатерининском губернском правлении 1775 г. советники «рассуждением своим уважают дело, и потом исполняют положения губернаторские», т.е. члены правления имеют совещательный голос.

Преодоление в ходе петровских преобразований разрыва между центром и управляемыми территориями породило новую проблему – утрату надлежащего контроля над действиями местных властей. Его призваны были взять на себя прокуроры, подчинявшиеся главе Сената, генерал-прокурору. Их деятельность по гласному надзору за действиями должностных лиц с правом обжаловать их решения в вышестоящих инстанциях была достаточно эффективной. Однако прокуроры – и в этом заключалась их принципиальная слабость – не могли самостоятельно приостанавливать решения губернаторов, даже если они были

противоправными. Полномочия прокуроров носили исключительно правоохранный, но не политический характер. Они следили за законностью деятельности должностных лиц на местах, но не за соответствием их действий конкретным целям и задачам верховной власти. Для выполнения последних функций, согласно «Учреждению для управления губерниями» 1775 г. Екатерины II, поставлен генерал-губернатор, или наместник. Эта должность была учреждена с целью координации системы управления, обеспечения эффективного взаимодействия гражданских и военных властей, а также установления контроля над ними. Таким образом, помимо административного надзора за учреждениями и сословиями, осуществляемого губернаторами и независимыми от них прокурорами, институционально оформлялся еще и политический надзор, призванный направлять деятельность местной администрации в русло, обозначенное центральной государственной властью.

Согласно Учреждению о губерниях 1775 г., провинции были ликвидированы, а большинство губерний – разукрупнены. В основу деления был положен демографический критерий, а именно: определенная плотность населения, необходимая для успешной фискальной политики в регионе. В каждой губернии, по замыслу императрицы, должна быть примерно одинаковая численность населения. Сразу же за изданием акта 7 ноября 1775 г. правительство Екатерины II приступило к проведению в жизнь губернской реформы. В день издания акта о реформе Екатерина подписала именной указ об образовании Тверского наместничества. Так начинается поэтапная, кропотливая работа по созданию новых губерний и наместничеств и открытию новых губернских учреждений.

Новое административно-территориальное деление полностью игнорировало экономические связи отдельных местностей России и национальные особенности местного населения. Основу территориального деления составляли задачи налоговой и карательной политики государства. Большинство губерний получило наименование по губернским городам (Тверская, Вологодская); некоторые – по рекам (Енисейская), озерам (Забайкальская), историческим наименованиям местности (Волынская, Таврическая) и т.п. Была проведена значительная децентрализация местного управления, т.е. расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников и учреждений; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений. В 1781 г. количество губерний увеличилось примерно вдвое, причем наместничества стали включать в себя, как правило, две-три губернии. Количество населения губернии насчитывалось 300–400 тыс. ревизских душ (ст. 1), а в уезде от 20 до 30 тыс. душ (ст. 17). Это значительно облегчало местной администрации выполнение возложенных на нее задач.

Вступив на престол, Екатерина застала 18 губерний (16 губерний, Иркутскую провинцию и Малороссию), созданных ее предшественниками. При ней до 1775 г. было образовано еще 6 губерний, благодаря различным территориальным приобретениям, таким образом их стало 23. Из этих 23 губерний было образовано 50 губерний или наместничеств. В среднем на каждое преобразование уходило 6–8 месяцев.

Административная реформа была последовательно проведена Учением о губерниях 1775 г. (вторая его часть издана в 1780 г.), Жалованною грамотою дворянству 1785 г. и Грамотою на права и выгоды городов 1785 г.

Оценивая «Учреждения» 1775 г. и реформу местного управления, отметим следующее. Основная заслуга екатерининской реформы местного управления нам видится в создании нового административно-территориального деления страны и общеимперской губернской системы управления, которая установила четкую вертикаль исполнительной власти. Основные задачи по реализации реформы были достигнуты в течение 10 лет. Большинство губерний было преобразовано к 1785 г., т.е. ко времени издания Жалованной грамоты дворянству и Городового положения. Должность губернатора сделалась центральной должностью губернского правления. Благодаря этому ожили все полномочия губернаторов, предоставлявшиеся им в разное время и остававшиеся мертвой буквой. Фактически при Екатерине в должности генерал-губернатора в первый и единственный раз удалось гармонично объединить и функцию представителя государства и его задачи в данной местности, и функцию носителя высших полномочий объединенного и цельного местного управления.

Важным для определения места преобразований Екатерины в общем процессе реформирования является вопрос об их соотношении с петровскими реформами. В целом направление реформ было несомненно тем же, что и Петра I. Общей была и цель – создание государства с четкой вертикалью административной власти и рационализация аппарата правительственных учреждений. Однако модель этого государства под влиянием идей Просвещения несколько трансформировалась, иначе виделись принципы организации власти и управления. Соответственно менялись и цели реформ, их приоритеты.

Система местных губернских учреждений оказалась настолько прочной, что просуществовала в своей основе вплоть до реформы 1861 г., а в некоторых деталях – вплоть до 1917 г.

Источник: Михева Ц.Ц. Реформы Екатерины II в области института губернатора // Вестник РУДН, сер.: Юридические науки. 2005. № 2 (18). С. 5–11.

О «Городовом положении» 1785 г.

Порядок регуляции деятельности населения и местной власти берет свое начало в XVIII в. – времени, когда в России на системном уровне стало рассматриваться местное самоуправление. Так, одним из первых общепринятых нормативных актов стало «Городовое положение», входящее в состав «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Данный закон был принят Екатериной II 21 апреля 1785 г. и регулировал большое количество положений, касающихся правового статуса «городского обывателя».

Согласно «Городовому положению» учреждались новые выборные городские учреждения, при этом расширялся круг избирателей. Жители города были разделены на шесть разрядов, которые отличались имущественными и социальными признаками: «настоящие городские обыватели» – владельцы недвижимости из числа дворян, чиновников и духовенства; купцы трех гильдий

(первая гильдия – капитал от 50 тыс. р.; вторая – от 5 до 10 тыс. р.; третья – от 1 до 5 тыс. р.); ремесленники, записанные в цехи; иностранцы и иногородние; именитые граждане; посадские (все иные граждане, живущие в городе промыслом или рукоделием). Эти разряды по «Жалованной грамоте городам» получили первые основы самоуправления, аналогичные основам «Жалованной грамоты дворянству». Один раз в три года проводилось собрание «градского общества», членами которого являлись зажиточные горожане.

Постоянным городским учреждением, в стенах которого осуществлялось местное самоуправление, была «общая градская дума», которая состояла из городского головы и шести гласных. Судебными выборными учреждениями в городах были магистраты.

«Жалованная грамота городам» была опубликована в апреле 1785 г. Она состояла из манифеста, 16 разделов, 178 статей. Грамота главным образом закрепляла единый сословный статус городского населения независимо от профессиональных навыков и рода деятельности. Это полностью соответствовало идее создания «среднего рода людей». Единый правовой статус городских жителей был основан на факте признания города особой организованной территорией, в рамках которой существовал определенный порядок административной организации и занятости населения.

«Жалованная грамота городам» состояла из четырнадцати глав (178 статей; главы обозначены литерами): «А. Городовое положение» (ст. 1–28); «Б. О городских обывателях. Установление общества градского и о выгодах общества градского» (ст. 29–57); «В. Наставление для сочинения и продолжения городской обывательской книги» (ст. 58–76); «Г. Доказательства состояния городских обывателей» (ст. 77–79); «Д. О личных выгодах городских обывателей, среднего рода людей, или мещан вообще» (ст. 80–91); «Е. О гильдиях и о гильдейских выгодах вообще» (ст. 92–101); «Ж. О первой гильдии» (ст. 102–107); «З. О второй гильдии» (ст. 108–113); «И. О третьей гильдии» (ст. 114–119); «І. О выгодах цеховых» (ст. 120–122), «Ремесленное положение» (ст. 123); «К. О иногородних и иностранных гостях» (ст. 124–131); «Л. О выгодах именитых граждан» (ст. 132–137); «М. О посадских и их выгодах вообще» (ст. 138–145); «Н. О городских доходах» (ст. 146–155); «О. О городской общей думе и городской шестигласной думе».

За жителями города, как и за дворянами, было признано право корпоративной организации. Граждане образовывали «общество градское», получали право на проведение собраний с согласия администрации. Такое собрание могло обращаться с представлениями к местным властям и следить за соблюдением законов. За «градским обществом» признавалось право юридического лица. Участие в таком обществе ограничивалось минимальным возрастным цензом – 25 лет.

Жители города также получили право избирать бургомистра, заседателей-ратманов, судей словесных судов и старост. Помимо этого в городе создавалась общая городская дума. В ее состав входили избираемые горожанами городской глава и шесть гласных (по одному представителю от каждой категории горожан). Общая городская дума имела исполнительный орган – шестигласную го-

родскую думу, также состоящую из числа гласных, председателем которой назначался глава города.

«Жалованная грамота городам» объединила территориальный и производственный принципы организации городского самоуправления. Именно «Городовое положение» можно считать прообразом современной модели местного самоуправления.

Стоит отметить, что «Городовое положение» – это полноценный государственный закон, который полностью регламентировал систему местного самоуправления в каждом городе страны, в этом он схож с Федеральным законом от 6 октября 2010 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», особенно в части, где регулируются общественные отношения касаются уставного масштаба.

В соответствии с Грамотой в каждом городе один раз в три года проводился созыв «градского общества», в который входили наиболее состоятельные жители города. Органом, постоянно действующим в рамках утверждаемой модели местного самоуправления, была «общая градская дума», состоящая из шести гласных и председательствующего городского головы. Выборными судебными учреждениями в городах утверждались магистраты – органы сословного городского самоуправления, отдельно избирались суды для городского населения и для дворян.

«Жалованная грамота городам» четко не разграничивала пределы полномочий и деятельности указанных выше органов. Шестигласная и общая городская дума были ограничены сферой городского хозяйства, так как доходы города были сформированы установленными государством отчислениями с налогов и государственных пожалований. Положения, введенные «Жалованной грамотой городам», действовали до принятия «Городового положения» 1870 г.

Источник: Нехай А.Ю., Тамазова А.Д. «Городовое положение» 1785 г. как прообраз устава муниципального образования современной России // Общество и право. 2016. № 4 (58). С. 207–209.

«Жалованная грамота» дворянству

Разработка и источники Жалованной грамоты. В кодификационных проектах времени «просвещенного абсолютизма» попытки создания систематического узаконения о правах сословий, в котором были бы обобщены и закреплены все (личные, имущественные, судебные, политические) права и привилегии, занимали принципиальное место. В первую очередь такому обобщенному регулированию должны были подлежать сословные права дворянства – это не только отвечало социально-политической программе «просвещенного абсолютизма», но прежде всего отражало требования дворянства к правовой политике монарха.

Первым опытом такого обобщенного акта была гл. 22 третьей части проекта нового уложения «О состоянии подданных вообще», составленного Уложенной комиссией 1754–1766 гг. Обширный проект «Права дворянского» был составлен (во многом опираясь на предыдущий) специально созданной прави-

тельством Екатерины II Комиссией о вольности дворянской в 1763 г. Следующим опытом законодательной систематизации дворянских привилегий стал «Проект правам благородных» 1768 г., подготовленный Комиссией о государственных родах и обсуждавшийся в Собрании депутатов. Все эти проекты были не только обобщением существующего законодательства, но и попытками значительного правового обновления, правовой реформы, направленной на расширение и укрепление прав господствующего сословия.

Начало оформления замысла законопроекта о правах дворянства, который в итоге воплотился в Жалованной грамоте 1785 г., прямо связано с деятельностью Комиссии уложения и ее проектами о дворянстве.

В конце августа – начале сентября 1768 г., когда обсуждение «Проекта правам благородных» в Собрании депутатов шло полным ходом, от Комиссии уложения последовало (вероятно, от руководства – поскольку в протоколах заседаний Собрания об этом ничего нет) представление императрице с просьбой об «учинении разбора российского дворянства» и законодательного урегулирования его статуса и прав. В ответ 3 сентября 1768 г. Екатерина II указала Сенату рассмотреть своевременность «разбора» дворянства и принципы его проведения, если таковое необходимо. Сенат обсудил меры по «разбору» и законодательному установлению прав дворянства 5 сентября 1768 г., правда, предложения и мнения были разноречивыми; потом актуальность такого установления отошла на второй план. Однако позднее, работая уже над Жалованной грамотой, Екатерина II вернулась к этим материалам.

Второй этап оформления замысла Жалованной грамоты был связан с изданием «Учреждений» 1775 г. Согласно законодательной программе Екатерины II, вслед за «укреплением» правосудия должно было следовать новое установление о правах сословий. В феврале 1776 г. она вернулась к мысли о разработке законопроекта о дворянстве, как о том свидетельствует ее записка генерал-прокурору А.А. Вяземскому с запросом об архивных материалах о правах дворянства. <...>

В резолюции 18 ноября 1781 г. на представлении об утверждении порядка дворянских выборов в губерниях Екатерина II упомянула, как о готовящихся, о «главе о дворянстве» и общем проекте о дворянстве, где, следовательно, уже предполагалось установить и принципы сословного самоуправления. К непосредственной работе над Жалованной грамотой Екатерина II приступила с конца 1782 г. (во всяком случае, судя по источникам, не ранее этого времени).

Жалованная грамота дворянству была составлена Екатериной II, ей собственноручно написаны и подготовительные материалы к этому акту и несколько черновых редакций. Основным источником, который определил структуру и основные правовые рубрики, стала историко-правовая справка, подготовленная чиновником Разрядного архива А.Т. Князевым в ответ на поручение генерал-прокурора (по запросу Екатерины II о дворянских службах в 1776 г.). В свою очередь, содержание этой справки во многом определялось «Проектом правам благородных» с замечаниями Дирекционной комиссии.

Большинство из правоположений первого раздела Жалованной грамоты восходило к законодательству первой четверти XVIII в., к принципам «Наказа»

Екатерины II, манифесту от 18 февраля 1762 г. (ст. 17–19), манифесту от 28 июня 1782 г. (ст. 33), указу от 22 сентября 1782 г. (ст. 34), манифесту от 17 марта 1775 г., «Учреждениям» 1775 г. Второй раздел, в котором устанавливались права дворянских собраний, основывался, во-первых, на общих началах манифеста и указов от 14 декабря 1766 г. о выборах предводителей дворянства и, во-вторых, на положениях «Учреждений». Остальные разделы в основном опирались на историко-правовую справку А.Т. Князева, в которой обобщалось законодательство XVII–XVIII вв. о порядке и условиях признания дворянских прав и о герольдмейстерских делах.

В решении ряда общих вопросов сословного статуса дворянства, в определении политического значения дворянских корпораций Екатерина II использовала статьи из «Энциклопедии» Дидро и Д'Аламбера, сочинения У. Блэкстона, а также неизвестные французские работы; выписки из них сохранились в черновиках. Изучала императрица и иностранное законодательство, в том числе шведские законы.

С предварительным проектом Жалованной грамоты Екатерина II ознакомила некоторых лиц из своего ближайшего окружения: И.П. Елагина, С.М. Козмина, А.А. Безбородко. Их замечания были ею учтены при окончательной работе над текстом свода дворянских прав. 8 апреля 1785 г. документ был подписан, но опубликован только 21 апреля 1785 г., в день именин Екатерины II (что должно было определенным образом «обставить» новое узаконение).

Жалованная грамота дворянству (официальное название «Грамота на права на преимущества благородного российского дворянства») состояла из манифеста, предваряющего собственно текст свода, и четырех разделов в 92 статьях.

Манифест, составленный в традициях официальной идеологии абсолютизма, описывал «существенное состояние Российской империи и роль благородного дворянства в ее истории, «которое ежечасно готово подвизаться за веру и отечество и нести всякое бремя наиважнейшего империи и монарху служения». Важным идейным новшеством манифеста, который стал основой для нового правового определения принадлежности к дворянскому сословию, было признание обладания недвижимыми именьями далеко не единственным условием причастности к дворянству, но с выделением в качестве главного «источника дворянства» пожалований монарха.

В первом разделе устанавливались личные права дворянства, во втором – принципы организации местного дворянского самоуправления, в третьем – порядок составления родословных книг дворянства, которые признавались теперь главным правовым основанием принадлежности к дворянству; в четвертом разделе обобщались законодательные нормы об основаниях принадлежности к дворянству.

Сословный статус дворянства. Общее понимание «особых заслуг» дворянства перед Отечеством во вступительном манифесте как бы объясняло широкий спектр прав и привилегий, закрепляемых за дворянством, который соответствовал социальному и политическому положению дворянства в России XVIII в.

Дворянское достоинство определялось как особое состояние «качеств и добродетели», послуживших основанием для «благородного нарицания» (ст. 1). В развитие этого дворянское достоинство полагалось как «неотъемлемое, потомственное и наследственное (ст. 2), что означало его распространение на членов семьи дворянина (ст. 3–4). Основаниями для лишения дворянского достоинства могли быть только уголовные преступления, причем особого рода, в которых очевидно проявлялось «моральное падение» преступника, его «нечестность»; однако исчерпывающе перечислялись (следуя за «Наказом» Екатерины II) подходящие под эти оценки составы (ст. 6).

Дворяне пользовались особыми личными правами: на дворянское достоинство (ст. 8), честь (ст. 9), охрану жизни и личности (ст. 10), освобождение от телесных наказаний (ст. 15). Фиксируя основные положения манифеста о «вольности дворянской», Жалованная грамота освобождала дворянство от обязательности государственной службы (ст. 17–18), закрепляла право на отъезд за границу (ст. 19) с поступлением на иностранную службу, освобождала дворян от всякого рода личных податей (ст. 36). Дворянство имело право на особые, Дарованные или исторически сложившиеся титулы, которые служили особым знаком чести (ст. 81).

В Жалованной грамоте систематизировались ранее установленные законодательством и судебной практикой имущественные права дворянства. Дворяне пользовались полным и неограниченным правом собственности, включая права на приобретение любого имущества, его наследование и использование (ст. 22–23). Режим особого благоприятствования устанавливался для собственности дворян на землю, в соответствии с актами 1782 г. (ст. 33–34). Исключительной привилегией было право покупать деревни, то есть владеть землей с крепостными крестьянами (ст. 26). Кроме того, дворяне могли заводить промышленное производство в своих имениях, торговать продукцией своих вотчин оптом, приобретать городские дома, вести Морскую торговлю (ст. 27–32).

Охрана личных и имущественных прав дворянства гарантировалась предоставлением особых привилегий в суде: без законного судебного разбирательства дворянин не мог подвергнуться лишению или ограничению ни личных, ни имущественных прав (ст. 8–11, 24). Дворяне имели право на равнословный суд (ст. 12) и никакое решение иного, кроме установленного общим законом судебного органа, не могло иметь законной силы (ст. 25).

Сословное самоуправление дворянства. Жалованная грамота упорядочивала отдельные законодательные меры 1760-х гг. по организации местного дворянского самоуправления и приводила его в соответствие с системой губернских учреждений.

Проживающему в губерниях и уездах дворянству предоставлялось право политической корпорации: дворяне образовывали признаваемое законом общество (ст. 37). За собранием дворянства признавались права юридического лица, с полномочиями владеть имуществом, иметь необходимые для его деятельности учреждения, служащих и финансы (ст. 50–54). Собрание пользовалось некоторыми политическими правами: оно могло делать представления местным властям, в высшие государственные учреждения и императору об обществен-

ных «нуждах и пользах» (ст. 47–48), но вместе с тем обязывалось в своей деятельности соблюдать требования закона, т.е. политические права носили только подзаконный характер (ст. 49).

Собрание дворянства составлялось из всех владеющих именьями в губернии (наместничестве) дворян, раз в три года они должны были избирать кандидатов в губернские предводители дворянства (из числа уездных предводителей), с окончательным утверждением губернатором как представителем власти монарха (ст. 39). Дворяне, не отвечавшие возрастному цензу (25 лет) и не владеющие землями, прав участия в собрании не имели (ст. 63). Ограничивались также права на участие в выборной деятельности дворян, вовсе не служивших или не выслуживших офицерских чинов (ст. 64). Собрание имело право исключать из своего состава «опороченных судом» дворян (ст. 65). Кроме предводителей дворянства, собрание избирало также заседателей в сословные суды губернии (ст. 41–42) и полицейских должностных лиц земской полиции (ст. 42–43).

Одним из важных полномочий дворянских собраний и уездных предводителей было составление дворянских родословных книг – т.е. дворянство устанавливало свой корпус и решало вопросы о допустимости тех или иных лиц в число дворян. Жалованная грамота вводила строго подзаконное начало в критерии дворянства, признав в качестве «неопровергаемых доказательств» около 20 правовых оснований (фактических или подтверждаемых актами) для причисления к дворянству. Несмотря на сложную внутрисословную борьбу дворянства с середины XVIII в., Жалованная грамота сохранила признание личного дворянства (введенного Петром I) и отличие его прав от потомственного. Все потомственное дворянство обладало совершенно равными личными, имущественными и судебными правами, а принадлежность к древнему дворянству, титулованному и т.д. фиксировалась только в родословных книгах. Тем самым Жалованная грамота фактически завершила сложный процесс консолидации правового статуса дворянства.

Вместе с тем предоставление широких и всеобъемлющих прав и привилегий дворянству сопрягалось с оговариванием решающего влияния государственной власти в решении вопросов социального статуса дворянства: введение государственной регистрации дворян в родословных книгах на установленных государством принципах существенно подчиняло власти монарха дворянство как корпорацию. В решении местных вопросов решающим было также слово местной администрации, которая никоим образом не зависела от губернского дворянства.

Жалованная грамота законодательно урегулировала все возможные в абсолютистском государстве права господствующего сословия. Причем сделано это было в форме «непременных законов»: манифест провозглашал установление прав дворянства «на вечные времена и непоколебимо». По своему же правовому характеру она представляла совершенно новую форму – кодификацию норм о правах и положении сословия.

Источник: Омельченко О.А. Кодификация права в России в период абсолютной монархии (вторая половина XVIII в.). М., 1986.

ЗАНЯТИЕ 11

АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ АЛЕКСАНДРА I

Вопросы для обсуждения

1. Реорганизация высших и центральных органов управления. Кабинет министров, Сенат, Государственный Совет.
2. «Введение к Уложению государственных законов» М.М. Сперанского: замыслы и результаты в управлении империей.
3. Конституционные проекты в России в начале XIX в.: «Конституция» Н. Муравьева, «Русская правда» П. Пестеля.
4. Власть и бюрократия в эпоху правления Николая I.

Документы и материалы для самостоятельной работы

С.В. Польской о кризисе дворянского конституционализма

В царствование Александра I дворянские конституционалисты, наученные горьким опытом Французской революции, все менее посягали на права монархи, но не отказывались от идеи «истинной монархии», основанной на словесном господстве дворянства. В этом отношении показательны проекты А.Р. Воронцова, который был инициатором составления «Жалованной грамоты российскому народу». Этот документ должен был быть опубликован во время коронации Александра I в Москве в сентябре 1801 г. Его подготовка вызвала оживленные дискуссии в так называемом Негласном комитете, в частности по вопросу о привилегиях дворянства, причем «молодые друзья» (П.А. Строганов, Н.Н. Новосильцов, А. Чарторыйский) убеждали императора дать право участия в местном самоуправлении всему сословию, а не только его служилым представителям. Согласно «Грамоте», российскому народу даровались общие права на сохранение свободы и собственности, и в тоже время были подтверждены словесные преимущества дворянства. Вместо публикации «Грамоты» император ограничился пожалованием должностей и титулов, но Воронцов получил от Александра обещание провести предусмотренные реформы в недалеком будущем. В проектах реформы Сената, разработанных Воронцовым в 1801–1802 гг., проведена идея необходимости для России «самодержавной» монархии, но ограниченной «коренными законами» и властью Сената, который обладает правом делать представления на несогласные с законами империи указы монарха, что напоминает права дореволюционных французских парламентов. В целом, взгляды Воронцова можно охарактеризовать как умеренные, его боязнь кардинальных изменений и постоянная осторожность не нравились самому императору, считавшему графа «преисполненным предубеждений». Но главное разногласие канцлера и императора проистекало, скорее, из различия во взглядах на «истинную монархию».

В процессе обсуждения реформы Сената в 1802 г. была составлена анонимная записка «О коренных законах государства», традиционно приписываемая М.М. Сперанскому, хотя ее содержание противоречит идеям, изложенным в последующих проектах этого государственного деятеля. Прежде всего оче-

видна проаристократическая тенденциозность автора – позиция, всегда чуждая Сперанскому, не говоря уже о своеобразном, непозволительно «вызывающем» тоне, в котором написана записка. Исследователи давно отмечали «странности» так называемых «ранних записок» Сперанского. М.М. Сафонов высказал аргументированную версию о том, что автором этих записок является граф В.А. Зубов, член Непременного совета. Если эта версия верна, то Валериан Зубов выступает в записке «О коренных законах» как сторонник принципов «умеренной монархии» Монтескье. Для него куда важнее социальное преобразование России, чем политическое, поскольку без общественных изменений невозможно установление «истинной монархии» и действие «коренных» законов. Автор записки 1802 г., следуя рассуждению Монтескье «где нет дворянства – нет монархии», утверждает, что «вместо всех пышных разделений свободного народа русского на свободнейшие классы дворянства, купечества и пр. я нахожу в России два состояния: рабы государевы и рабы помещичьи». Он продолжает: «При таком разделении народа в отношении к престолу, каким образом можно думать о каком-нибудь образе правления, о каких-либо коренных законах». Автор записки предлагал разделить дворянство на высшее (первые четыре класса Табели о рангах) и низшее, затем для высшего дворянства восстановить указа 1714 г. «о первородстве», а потом превратить «низшее» дворянство в чиновничество, лишив его дворянских прав и привилегий. Зубов полагал, что «высший класс должен быть установлен на праве первородства и предопределен по роду своему к первым государственным местам и к охранению законов». Таким образом, «высший класс», спасенный от социального размывания, сможет сыграть роль гаранта «коренных законов» в России.

В то же время представители правительственного конституционализма, такие как Н.Н. Новосильцов, и особенно Сперанский, фактически продолжали «дело» Екатерины II, направленное на укрепление административно-государственной системы на правовой основе. А.Н. Сахаров считает, что они оставили «потомству блестящие конституционные проекты, которые, если бы они осуществились, круто повернули бы историю России на путь конституционной, буржуазной монархии за сто лет до ее весьма урезанного пришествия уже в начале XX в.» <...> Рассуждения Сперанского отличаются оригинальностью понимания тезисов французского просветителя. Он следует идее первоначальной перестройки социальной системы России для дальнейших политических преобразований. Во «Введении к Уложению государственных законов» (1809 г.) Сперанский предлагал сделать основой получения дворянства, даже для аристократии, обязательную службу государству: «Дети дворянина потомственного до совершения положенных лет службы суть дворяне личные. Окончив службу, они приобретают дворянство потомственное, а дети их суть дворяне личные», в то время как «дети личных дворян суть люди среднего состояния». Таким образом, Сперанский, требуя, чтобы дворянство все время доказывало свое благородство посредством службы, не слишком далеко ушел от Екатерины II, для которой дворянство – это среда, поставляющая чиновников, а не «свободное сословие». Он даже пошел дальше Екатерины, фактически лишив дворянство в своих проектах «вольности» от службы, поскольку эта «воль-

ность» ведет к потере дворянского звания: «Дворянство потомственное пресекается и превращается в личное уклонением от службы». <...>

Идея «фундаментальных законов» была одинаково близка и правительственному, и дворянскому конституционализму во второй половине XVIII – начале XIX в., однако в понимании состава и гарантий проектируемых прав заметны существенные различия. В то же время правительственный и дворянский варианты конституционализма сближала общая верность традиционализму (социальный консерватизм) и принцип сословности, исключавший равенство гражданских прав; в этом отношении оба варианта представляли конституционализм нелиберального толка. Поэтому действительно первыми либеральными конституционными проектами в России можно считать только проекты «декабристов», ставившие вопрос о ликвидации сословного строя и установлении общих гражданских прав.

<...> В начале XIX в. правительство отказалось от идеи сословной монархии, утопической в российских условиях, на глазах устаревавшей модели «союза-соперничества» монарха и дворянства, предпочитая в проектах псевдопредставительство, а на практике – административно-бюрократическую систему. Конституционное «проектирование», несмотря на внешний неуспех этого интеллектуального течения, стало для дворянской элиты важной рационалистической школой политики. Европейская политическая мысль оказала существенное влияние на русское образованное дворянство. Но просвещенные дворяне неслучайно отбирали определенную западную литературу: они не слепо подражали западным идеям, а пытались найти в них то, что отвечало бы собственным сословным интересам, помогало интеллектуально обосновывать их. Поэтому они так долго оставались убежденными защитниками монархической идеи Монтескье, даже после того как в самой Европе она потеряла политическую актуальность.

Источник: Польской С.В. Дворянский конституционализм в России XVIII – начала XIX в. // Вопросы истории. 2011. № 6. С. 36–39.

Негласный комитет (24.06.1801 – 09.11.1803 г.)

Неофициальный высший совещательный орган, предназначенный для секретного обсуждения под председательством Александра I в узком кругу его «молодых друзей» проектов государственных преобразований. В комитет входили гр. В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, гр. П.А. Строганов и кн. А. Чарторыйский. С 24.06.1801 по 12.05.1802 г. зафиксировано 35 заседаний комитета; по 26.10.1803 г. следов заседаний не обнаружено; с 26.10 по 09.11.1803 г. известно четыре заседания. Официального делопроизводства комитета не велось. Сохранились записи гр. П.А. Строганова дневникового типа, опубликованные под названием протоколов.

Первоначальной задачей комитета было «сначала представить действительное положение вещей, затем – приступить к реформе различных частей администрации ... и, наконец, увенчать эти установления гарантией в виде конституции, согласованной с истинным духом нации».

На практике комитет рассматривал не только общие, но и ряд частных вопросов, причем вопросы преобразования государственного устройства не получили развития и завершения. В комитете обсуждались: проект «Коронационной грамоты» – манифеста, провозглашавшего и утверждавшего основные экономические и гражданские права подданных империи; проекты реформ Сената, учреждение министерств и Комитета министров; крестьянский вопрос (проект указа о вольных хлебопашцах...); принципы составления нового кодекса (уложения); вопросы устройства Министерства народного просвещения и системы учебных заведений, а также организация военного образования, устройства тайной полиции; присоединение Грузии и организация там государственного управления.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С 17.

Корнилов А.А. о либерализме плана государственного преобразования М.М. Сперанского

В своем «плане», в главе «О разуме государственного уложения» Сперанский подробно разбирает вопрос о благовременности введения правильного государственного устройства России. Заметив при этом, что в то время как на Западе конституции были устраиваемы «отрывками» и после жестоких государственных переворотов, российская конституция будет обязана своим существованием благодетельной мысли верховной власти, от которой зависит, следовательно, выбрать время ее введения и дать ей самые правильные формы, он обращается к оценке «благовременности» момента и пускается в довольно пространные историко-политические изыскания, причем все существовавшие в мире политические системы сводит к трем главным: к республике, феодальной монархии и деспотии. История западноевропейских государств со времени крестовых походов представляет, по мнению Сперанского, историю борьбы, в результате которой феодальная форма уступает все более и более республиканской. Что касается России, то Сперанский считает, что Россия вышла уже из чисто феодальных форм, так как раздробленная власть уже соединена в руках одного лица, причем были уже попытки ввести конституцию, – при вступлении на престол Анны Иоанновны и при Екатерине II. Признавая эти попытки «неблаговременными», Сперанский, вопреки высказанному в 1803 г., взгляду, полагает, что коренная государственная реформа в современный ему момент осуществима. Наличие крепостного права его уже не смущает, так как он находит, что конституционное устройство может существовать и при отсутствии равноправия в стране. Поэтому и свои планы он строит на такой же системе различия сословных прав, причем даже отличительной чертой дворянского сословия признает право владения населенными имениями, так что крепостное право в его плане для ближайшего будущего является как бы одним из существенных элементов преобразованного строя. Политические права он дает только тем гражданам, которые имеют имущество; таким образом, в основу проектируемого государственного устройства он кладет цензовую систему.

Важными мероприятиями, подготовившими Россию к конституции, Сперанский считает разрешение лицам всех свободных сословий покупать землю, учреждение сословия свободных хлебопашцев, издание Лифляндского положения о крестьянах и учреждение министерств с ответственностью (хотя сам он еще в 1803 г. отлично понимал, как вы видели, всю цену этой ответственности). Важнее признание Сперанским значения общественного настроения. Симптомами того, что момент для реформы созрел, он признает падение в обществе уважения к чинам, орденам и вообще ко внешним признакам власти, упадок нравственного престижа власти, рост духа критики действий правительства. Он указывает на невозможность при таких условиях частных исправлений существующей системы, в особенности в области финансового управления, и приходит к выводу, что наступило время переменить старый порядок вещей.

Обращаясь к рассмотрению выхода из создавшегося положения, Сперанский указывает два выхода: один неискренний, фиктивный выход, другой искренний, радикальный.

Первый выход состоит в том, чтобы облечь права самодержавные во внешнюю форму законности, оставив, в сущности, их в прежней силе; второй выход заключается в таком устройстве, «чтобы не внешними только формами покрыть самодержавие, но ограничить его внутренней и существенной силой установлений и учредить державную власть на законе не словами, но самим делом». Сперанский решительно указывает, что при самом приступе к преобразованиям нужно избрать определенно тот или другой выход. Для реформы фиктивной могут служить учреждения, которые, представляя видимость свободной законодательной власти, на самом деле находились бы под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной. В то же время власть исполнительная должна быть так учреждена, «чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но и по разуму его была бы совершенно независима». А власти судной следует дать (при таком устройстве) все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла в зависимости от власти самодержавной. Как на пример такого фиктивно-конституционного устройства Сперанский указывает на строй наполеоновской Франции.

Если, наоборот, предположено будет принять вторую альтернативу, то картина государственного устройства должна будет получиться совершенно иная: во-первых, законодательные учреждения должны быть тогда так устроены, чтобы они, хотя и не могли бы проводить своих предположений без утверждения державной власти, но чтобы в то же время суждения их были свободны и выражали бы собой действительное мнение народа; во-вторых, ведомство судебное должно быть так образовано, чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор за исполнением формы судебной принадлежал бы правительству; в-третьих, власть исполнительная должна быть поставлена в ответственность перед властью законодательной.

Проект реформ Сперанского

Александр выбрал второй выход. Сперанский развил соответственный план государственного устройства, и Александр, после двухмесячного почти ежедневного обсуждения этого плана со Сперанским, осенью 1809 г. повелел начать приведение его в действие.

План этот состоял в следующем: согласно существовавшему административному делению страны, основными территориальными единицами признавались губернии, разделенные на уезды, в свою очередь разделенные на волости. В каждой волости проектировались волостные думы, в состав которых входили бы выборные от казенных крестьян (от 500 один) и все личные земельные собственники. Состав этих дум обновлялся бы раз в три года. Главнейшие предметы ведомства волостной думы должны были состоять: 1) в выборе членов волостного правления, которое, согласно плану, заведовало бы местным земским хозяйством, 2) в контроле над волостными приходами и расходами, 3) в выборе депутатов в окружную (уездную) думу, 4) в представлениях окружной думе о волостных нуждах. Окружная дума должна была состоять из депутатов, избранных волостными думами; компетенция ее была соответствующей компетенции волостных дум, но касалась дел уезда; она выбирала депутатов в губернскую думу, окружной совет и окружной суд.

Губернская дума предполагалась с аналогичной компетенцией, а затем в Петербурге уже ежегодно должна была собираться Государственная дума, образуемая из депутатов всех губернских дум. Впрочем, заседания этой Государственной думы, согласно проекту Сперанского, могли быть отсрочены верховной властью на год; роспуск же ее мог последовать не иначе как после выбора состава депутатов следующей Думы. Председательствовать в Государственной думе должен был государственный канцлер, т.е. лицо назначаемое; работа должна была производиться по комиссиям. Право законодательной инициативы принадлежало бы только верховной власти, за исключением представлений о государственных нуждах, об ответственности должностных лиц и о распоряжениях, нарушающих коренные государственные законы. Сенат должен был превратиться в высшее судилище и состоять из избираемых пожизненно губернскими думами лиц, которые утверждались бы верховной властью.

Сверх Государственной думы план предполагал учредить Государственный совет, состоящий из высших государственных сановников по избранию самого монарха; но Государственный совет по плану Сперанского должен был быть не второй законодательной палатой, как теперь, а совещательным учреждением при монархе, которое рассматривало бы все новые предположения министров и предполагаемые финансовые мероприятия до их внесения в Государственную думу.

Таков был в общих чертах план Сперанского, одобренный Александром в принципе. Несомненно, в плане этом было много несовершенств, из которых некоторые видны уже из самого его изложения, другие же заключались в недостаточно точном определении закона и административного распоряжения, в недостаточно ясном установлении порядка ответственности министерств и т.д. Но

мы не будем здесь останавливаться на этих несовершенствах, так как план этот не был осуществлен. Признав его удовлетворительность и полезность, Александр решил, однако, вводить его по частям, тем более что не было и готового постатейного законопроекта. На первый раз решено было опубликовать новое учреждение министерств и Государственного совета в качестве совещательного учреждения при монархе.

Государственный совет при этом не получил, конечно, – впредь до реализации всего плана, – того подготовительного характера, какой ему был придан в плане Сперанского; он был разделен на четыре департамента – департамент гражданских и духовных дел, департамент законов, департамент военный и департамент государственной экономии. При каждом департаменте была учреждена должность статс-секретаря. Сперанский был назначен государственным секретарем, причем в его руках кроме дел, входивших в общее собрание Совета, соединились все нити государственных преобразований и всей тогдашней законодательной деятельности.

Проект учреждения Государственного совета до его опубликования был показан некоторым влиятельным сановникам – Завадовскому, Лопухину, Кочубею и др., без посвящения их, однако, в тайну всего задуманного преобразования. Все эти сановники отнеслись к нему вполне одобрительно, не имея понятия о том значении, какое должен был иметь Государственный совет по плану Сперанского.

Источник: Корнилов А.А. Курс русской истории XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 84–87.

М.А. Приходько о становлении министерской системы управления в России

История министерской системы управления в России насчитывает уже более 200 лет. Большинство дореволюционных, советских и современных российских исследователей данной темы в своих научных трудах ограничиваются в основном 1811 г. – датой издания «Общего учреждения министерств», приурочив, тем самым, факт окончательного создания российской министерской системы управления именно к этой дате. В дореволюционной историографии даже утвердилось деление министерской реформы на первое (1802 г.) и второе учреждение министерств (1811 г.). В работах Н.П. Ерошкина и С.М. Казанцева содержатся отдельные высказывания о том, что «Общее учреждение министерств» было распространено на центральные учреждения государственного управления не сразу; коллегии и коллежские учреждения продолжали действовать до 30-х гг. XIX в. <...>

Ниже рассматриваются два основных этапа в процессе создания министерской системы управления: первый – министерская реформа 1802–1811 гг. (начальный – 1802–1810 гг. и завершающий 1810–1811 гг. периоды) и второй – завершение правового оформления министерской системы управления относится к 1811–1835 гг.

8 сентября 1802 г. были изданы манифест «Об учреждении министерств» и указ Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства

государственных дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». Преамбула манифеста так обосновывала необходимость учреждения министерств: «Примеры древних и новейших времен удостоверяют каждого, что чем удобнее были средства... и правила Государственного Правления, тому соответственнее, тем стройнее, тверже и вершеннее было все политическое тело, тем довольнее и щасчливее каждый член ему принадлежащий. Следуя сему правилу и внушениям сердца Нашего, следуя великому духу преобразителя России Петра Перваго, оставившаго Нам следы Своих мудрых намерений, по коим старались шествовать достойныя его преемники, Мы заблагоразсудили разделить Государственныя дела на разныя части, сообразно естественной их связи между собою, и для благоуспешнейшаго течения поручить оныя ведению избранных Нами Министров...»

В соответствии с манифестом учреждались первые 8 министерств: военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции и народного просвещения. Кроме того, определение компетенции Государственного казначея в манифесте 1802 г. и назначение последнего вместе с министрами указом Сенату от 8 сентября 1802 г., давали основание считать «ведомство» этого казначея еще одним центральным учреждением государственного управления. Коллегии и часть коллежских учреждений были распределены по министерствам и подчинены власти определенного министра. Все министры становились членами Непременного совета и присутствовали в Сенате. Каждый обязывался представлять через Сенат ежегодный отчет о деятельности своего ведомства. После рассмотрения Сенатом он вместе с докладом и мнением последнего подавался императору.

Указом 8 сентября 1802 г. были назначены министры и их заместители – товарищи министров иностранных дел, внутренних дел, финансов и народного просвещения: министр военных-сухопутных сил С.К. Вязмитинов, военных-морских сил Н.С. Мордвинов, иностранных дел А.Р. Воронцов и его товарищ А.А. Чарторыйский, юстиции Г.Р. Державин, внутренних дел В.П. Кочубей и его товарищ П.А. Строганов, финансов А.И. Васильев и его товарищ Д.А. Гурьев, коммерции Н.П. Румянцев, народного просвещения П.В. Завадовский и его товарищ М.Н. Муравьев. Государственным казначеем был назначен Ф.А. Голубцов.

Начало министерской реформы затронуло учреждения коллежской системы управления в минимальной степени: большая часть была переподчинена власти определенного министра, с сохранением организационного устройства и практически в неизменном виде порядка делопроизводства. Остальные учреждения коллежской системы вообще не были затронуты манифестом 8 сентября 1802 г. (Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Департамент водяных коммуникаций, Герольдия, Комиссия для составления законов, Экспедиция о устройении дорог в государстве, Экспедиция государственных конских заводов, Канцелярия рекетмейстерских дел, Военно-походная е.и.в. канцелярия и учреждения придворного управления – Департамент уделов, Кабинет е.и.в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная конто-

ра, Егермейстерская контора, Экспедиция кремлевского строения, Мастерская и Оружейная палата).

В самих же министерствах установился смешанный коллежско-министерский порядок, основные черты которого были определены в манифесте: «Всякой министр должен иметь непрерывное сношение со всеми местами под управлением его состоящими, и быть сведущ о всех делах, которые в них производятся. По сему каждое место обязано посылать к своему Министру еженедельныя мемории о всех текущих делах, о делах же затруднительных, или скорого решения требующих особенный представления. Министр сообразив всякое дело с пользою и выгодами всех частей ему вверенных, если найдет за нужное, делает свои замечания, а на представления дает решительные ответы, и как сии последние, так и первые сообщает предложениями. Если места сии не согласны будут с замечаниями министра на их мемории, то представляют ему о том свои разсуждения. Но когда не взирая на вторичное их представление, министр настоять будет, чтоб исполнено было по его замечаниям; тогда записывается мнение присутствующих в журнал, и чинится исполнение». Таким образом, коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах. Фактически, коллегии и коллежские учреждения стали той организационной основой, на которой и стала формироваться министерская система.

Реальная, практическая ликвидация учреждений коллежской системы управления начинается позднее, что было обусловлено мнением Александра I, высказанным на заседании Негласного комитета 24 марта 1802 г., еще при разработке министерской реформы: «Трудно сразу ликвидировать весь этот отживший механизм, но может быть на данном этапе достаточно будет передать коллегии в подчинение различным министрам, а позже, если опыт проявит бесполезность этих учреждений, упразднить их».

Только с момента утверждения Александром I доклада министра внутренних дел В.П. Кочубея от 18 июля 1803 г., начинается практическая ликвидация коллегий и введение единоначалия в структуру министерств. Подлинным автором доклада был директор департамента министра внутренних дел М.М. Сперанский. Он был посвящен непосредственно преобразованию структуры министерства внутренних дел, но в нем были высказаны мысли о коллежской системе управления и системе министерств в целом. Одна из главных мыслей этого доклада – ликвидация коллежского делопроизводства с преобразованием коллегий в департаменты, экспедиции и отделения министерств. Высочайшее утверждение этого доклада юридически санкционировало ликвидацию коллегий и коллежских учреждений в министерстве внутренних дел, а общая таблица структуры министерства внутренних дел, также вошедшая в доклад, стала моделью структуры центрального учреждения государственного управления нового типа и в определенной степени, образцом для организации структуры других министерств в это время.

В связи с этим, применительно к краткому отрезку времени – с 8 сентября 1802 г. по 18 июля 1803 г. – можно говорить о существовании своеобразного

симбиоза двух противоположных систем государственного управления – старой, коллежской и новой, формирующейся, министерской. В дальнейшем, после 1803 г., этот симбиоз сокращался. Постепенно происходило, с одной стороны, перераспределение административных функций в пользу департаментов, экспедиций и канцелярий министерств с уменьшением компетенции коллегий, все более сосредоточивавшихся на хозяйственном управлении, а с другой стороны, продолжались ликвидация коллегий и коллежских учреждений. Этот процесс длился три десятилетия – с 1803 по 1832 г., – завершившись уже при Николае I. 1832 г. – это год окончательной ликвидации коллегий и преобразования практически всех коллежских учреждений. Исключение составил Капитул императорских и царских орденов, присоединенный к Министерству императорского двора и уделов в 1842 г.

В течение начального периода министерской реформы – в 1802–1810 гг. – министры действовали в своеобразном правовом вакууме, так как кроме манифеста и указа 8 сентября 1802 г., не было других законодательных актов, регламентирующих их деятельность. Подробные инструкции каждому министру, обещанные статьей X-й манифеста, так и не были разработаны. В это время были введены в действие только штаты департаментов министерств военных сухопутных сил, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения и военных морских сил. Введено было в действие «Положение департамента уделов». Создано новое центральное государственное учреждение – Управление водяных и сухопутных путей сообщения, с 25 июля 1810 г. переименованное в Главное управление путей сообщения.

Отсутствие правового обеспечения организации и деятельности министерств, осложненное тем, что процесс замены учреждений коллежской системы департаментами и отделениями министерств, осуществлялся без определенного плана и одновременно, как и неединообразная структура министерств, неопределенный характер взаимоотношений между подразделениями как внутри данного министерства, так и между разными министерствами породили большие трудности в практике государственного управления.

28 марта 1806 г. В.П. Кочубей подает Александру I «Записку об учреждении министерств». В ней отмечалось «совершенное смешение» в государственном управлении после 1802 г., которое «дошло до самой высшей степени». Были предложены меры к исправлению положения: подбор на министерские посты единомышленников, определение отношения министерств к Сенату, Комитету министров, Непременному совету, губернскому управлению, урегулирование отношений между министерствами, наделение министров правом решать дела по существу; определение ответственности министров. Эта записка Кочубея, в отличие от его доклада, не повлияла на ход проведения министерской реформы.

Внешнеполитические события 1805–1808 гг. отвлекли внимание Александра I от вопросов внутреннего управления. Новый всплеск его интереса к преобразованию российского административного механизма связан с именем М.М. Сперанского, статс-секретаря с марта 1801 г., а с декабря 1808 г. товари-

ща министра юстиции. С конца 1808 г. Сперанский становится ближайшим сотрудником Александра I, занимающимся «предметами высшего управления».

К октябрю 1809 г. Сперанский составил по поручению императора и представил на рассмотрение Александра I «Введение к уложению государственных законов» – обширный план реформ всего внутривластного устройства страны, в котором выделил три основных недостатка министерской реформы: 1) «недостаток ответственности»; 2) «некоторая неточность и несообразность в разделении дел»; 3) «недостаток правил или учреждения». На ликвидацию этих недостатков было направлено новое преобразование министерств. Начался завершающий период реформы 1810–1811 гг. Юридической основой стали три законодательных акта: манифест 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих», «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Все эти акты предварительно обсуждались в специально созданном для рассмотрения предложений о преобразовании министерств, комитетов Сената и о новом порядке рекрутских наборов Комитете председателей департаментов Государственного совета, который действовал с 27 мая 1810 г. по 28 ноября 1811 г. Далее проекты утверждались на общем собрании Государственного совета и подавались на высочайшее утверждение. Проекты всех трех актов были разработаны Сперанским.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделил все государственные дела – «в порядке исполнительном» – на пять главных частей: 1) внешние сношения, которые находились в ведении Министерства иностранных дел; 2) устройство внешней безопасности – военное и морское министерства; 3) государственная экономия – министерства внутренних дел, просвещения, финансов, Государственный казначей – ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения; 4) устройство суда гражданского и уголовного – Министерство юстиции; 5) устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию Министерства полиции. Провозглашалось создание новых центральных учреждений государственного управления – Министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий.

Значительно изменялась компетенция Министерства внутренних дел. Его главным предметом становилось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности», к Министерству полиции переходили все дела, относящиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной», составившие две главные части его функций. Учреждалось звание Государственного контролера – руководителя ревизии государственных счетов. Окончательное формирование этого органа откладывалось до будущего «определения Государственному контролеру». Предметы ведения Министерства коммерции переходили в Министерство финансов и Министерство внутренних дел, (это означало упразднение Министерства коммерции). В общих чертах устанавливались предметы ведения большинства министерств. Не были определены функции военного министерства, министерств морских сил, иностранных дел, юстиции. Их предметы были оставлены в пределах манифеста 8 сентября 1802 г. Это

означало, что продолжают действовать нормы законодательства о трех государственных коллегиях, «Инструкции генерал-прокурору» и «Генерал-прокурорского наказа».

Подробности и спорные вопросы, возникшие при непосредственном распределении дел, обсуждались в Комитете министров в заседании 4 августа 1810 г. В заседании были заслушаны доклады министров иностранных дел и финансов, товарища министра внутренних дел, министров народного просвещения, и юстиции. (Примечание на обложке журнала этого заседания показывает, что все доклады были сначала переданы руководителю Государственной канцелярии Государственного совета, государственному секретарю Сперанскому, а после этого утверждены императором.)

Результатом этого обсуждения стало «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» (17 августа 1810 г.). Этот акт конкретизировал состав министерств внутренних дел, полиции, народного просвещения, финансов, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, а также факт ликвидации Министерства коммерции. Внимание уделялось всем подразделениям, которые выделялись или присоединялись к этим учреждениям. Продолжением конкретизации в сфере государственного управления, стал манифест 28 января 1811 г. «Об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов». (Проекты звания Государственного контролера и устройства ревизии государственных счетов были подготовлены в Комитете председателей департаментов Государственного совета.)

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало главным и определяющим законодательным актом министерской реформы. Оно состояло из двух частей – «Образование министерств» и «Общий наказ министерствам». (401 параграф) и приложения – «Формы письмоводства». «Образование министерств» определяло общее разделение государственных дел и предметы ведения каждого министерства и каждого главного управления, во многом текстуально повторяя положения манифеста от 25 июля 1810 г. Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов управления. Министерство возглавлялось министром и его заместителем – товарищем. При министре состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь, делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, назначался и смещался по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии, директорам департаментов подчинялись начальники отделений, последним – столоначальники.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра». Особо подчеркивалось, что законодательные (фактически – законосоветательные) полномочия, составляющие предмет ведения Государственного совета, и судебные полномочия, относящиеся к ведению Сената и судебных мест, из задач министров были исключены. Устанавливались степень и пределы функций и

прав департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра и ее директора, степень ответственности всех департаментских чиновников. Приложением к «Общему учреждению» министерств – «Формами письмоводства» вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления.

В дальнейшей практической деятельности министров «Формы письмоводства» сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в большом разнообразии официальных делопроизводственных документов центральных государственных учреждений, присущих предшествующему 1811 г. времени. <...>

После издания «Общего учреждения министерств» начинается следующий этап, когда завершалось правовое оформление министерской системы, то есть распространение «Общего учреждения министерств» на все центральные учреждения государственного управления.

В Комитете председателей департаментов Государственного совета в январе–сентябре 1811 г. обсуждались подготовленные Сперанским проекты «Учреждений» министерств полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий. Из них были утверждены только «Учреждения» министерства полиции и министерства финансов. Остальные проекты остались нереализованными из-за отставки Сперанского, последовавшей 17 марта 1812 г.

В связи с этим после 1811 г. без специальных «Образований» и «Учреждений», основанных на «Общем учреждении министерств», оставались военное министерство, министерства военных морских сил, иностранных дел, внутренних дел, юстиции, народного просвещения, Главное управление путей сообщения, Государственное казначейство, главные управления государственных счетов, духовных дел иностранных исповеданий, Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления – Департамент уделов, Кабинет е.и.в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Экспедиция кремлевского строения. Статус учреждений придворного управления был неопределенным и противоречивым, поэтому здесь перечисляются все учреждения, которые в 1826 г. были подчинены министру императорского двора и уделов, равно как и Капитул российских кавалерских орденов (с 1832 г. – Капитул российских императорских и царских орденов), который вошел в состав Министерства императорского двора и уделов в 1842 г.). Конечно, это не означало, что все эти учреждения принадлежали к коллежской системе управления. Но, в структуре и порядке делопроизводства, содержались элементы смешанного, коллежско-министерского порядка управления, введенного в 1802 г.

В большей же части из них к 1811 г. министерский порядок организационного устройства и делопроизводства практически утвердился, недоставало только единого организационно-учредительного документа. Исключение составляли Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления, которые продолжали свою деятельность, как после

1802 г., так и после 1810–1811 гг. в практически неизменном виде, оставаясь в полном смысле этого слова учреждениями коллежской системы управления, а точнее, пережитками этой системы.

Что же касается Военной коллегии, Адмиралтейств-коллегий, Коллегии иностранных дел и Юстиц-коллегии Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, то к 1811 г. эти учреждения в основном уже потеряли значение центральных учреждений государственного управления, их объем компетенции и сфера деятельности были ограничены рамками структурных подразделений министерств, в составе которых они действовали. Тем самым только постепенно «Общее учреждение министерств» распространилось на все центральные учреждения государственного управления. В 1812 г. «Общее учреждение» было распространено на Военное министерство, в 1817 г. на объединенное Министерство духовных дел и народного просвещения, в 1820 г. на Главное управление путей сообщения, в 1826 г. на объединенное Министерство императорского двора и уделов, в 1827 г. на Морское министерство, в 1832 г. на Министерство иностранных дел. 1 января 1835 г. с вступлением в законную силу Свода законов Российской империи, содержащего «Образования» Министерства внутренних дел, Главного управления ревизии государственных счетов, Министерства юстиции и «Учреждение Капитула российских императорских и царских орденов», «Общее учреждение министерств» было распространено на эти государственные учреждения.

Вместе с завершением распространения «Общего учреждения министерств» была закончена ликвидация последних коллегий и коллежских учреждений, продолжавших действовать после 1811 г. В 1812 г. была упразднена Военная коллегия, в 1819 г. – Экспедиция государственных конских заводов, в 1827 г. Адмиралтейств-коллегия. В 1832 г. прекратили свое существование Коллегия иностранных дел и Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел.

Таким образом, процесс создания министерской системы управления в России в первой трети XIX в. прошел в своем развитии через различные ступени правового оформления. Если к моменту окончания этапа проведения министерской реформы были заложены единые законодательные основы министерской системы управления, закрепленные в «Общем учреждении министерств» и министерская система управления была фактически создана, то окончание следующего этапа – завершение правового оформления министерской системы управления, окончательно распространило эти законодательные основы на каждый элемент министерской системы управления, оформив, тем самым, де-юре эту систему.

Коллежские учреждения не имели юридического статуса коллегий и вследствие этого у них был неопределенный правовой статус. Они занимали промежуточное положение между центральными и местными учреждениями государственного управления, но фактически были ближе к центральным. К ним относились различные конторы, экспедиции и т.п. сенатские учреждения, в том числе выполнявшие функции придворного управления. Их общее число к 8 сентября 1802 г. – около 24-х. К коллежским учреждениям относились и

структурные подразделения коллегий. – Государственные учреждения России в XVIII в.

Министерство внутренних дел с 1803 г. занимало лидирующее положение в реализации министерской реформы, но постепенное образование его структурных подразделений, задержка с включением в его состав Почтового департамента, изменение его компетенции в связи с образованием Министерства полиции, способствовали сохранению в структуре и порядке делопроизводства данного министерства элементов коллежско-министерского порядка управления и, как следствие этого, отодвинули время разработки документа «Образования министерства внутренних дел» до 1832 г.

Источник: Приходько М.А. Становление министерской системы управления в России // Вопросы истории. 2004. № 12. С. 96–103.

Из статьи Писарьковой о министерствах 1802 г. и их оценке современниками и Сенате 1805 г.

<...> Открытие министерств привлекло всеобщее внимание общественных кругов и стало событием общероссийского масштаба. По воспоминаниям владимирского губернатора кн. И.М. Долгорукова, «и Питер, и Москва несколько недель неумолчно рассуждали о министерствах. Гул от них доходил до губернских городов, и там также всякий об них толковал по-своему... Много ли надобно, чтоб вскружить голову? Словом, публика вся как бы проснулась, даже и дамы стали вмешиваться в судебные диспуты, рассуждая о законах, бредить о конституция». Широкий интерес, который проявлялся тогда в России к вопросам законодательства, заметили и иностранцы. Так, например, Э. Дюмон, издатель трудов известного философа и правоведа И. Бентама, посетивший в 1803 г. Петербург, писал: «Я удивляюсь, как многие говорят о моем издании Бентама. Его продали здесь столько же, сколько в Лондоне и даже больше, около сотни в шесть месяцев, и книгопродавцы возобновляют запас. Они еще продадут сотню между Санкт-Петербургом и Москвой».

Император был доволен новыми учреждениями. 25 октября 1802 г. он писал Ф. Лагарпу: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии: министерство образовано и идет довольно хорошо уже больше месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности и методы, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так, как следует». Но далеко не все были согласны с такой оценкой нового управления. Министр внутренних дел В.П. Кочубей рисует совсем другую картину, сложившуюся в управлении после введения новых учреждений. «Наши внутренние дела идут кое-как, – сообщил он 20 января 1803 г. гр. С.Р. Воронцову. – Нет никакого согласия. Министры ненавидят друг друга и занимаются крючкотворством. Согласия, столь необходимого в управлении, не было никогда». Отсутствие единства и согласия между министрами, о необходимости которых так много рассуждали на заседаниях Негласного комитета, наносило большой вред не только управлению, но и авторитету власти в целом. Более взвешенную оценку министерствам дал гр. П.В. Завадовский. По его мнению, новая организация государственной администрации «в основании

своем благоразумна и к устройству государства преползнейшая», хотя «во многом система сшита на живую нитку, поэтому старый обряд с новым часто сталкиваются. Конечно, со временем все отделения установятся в предположенный им быт, к чему простерто старание, но доселе еще квас бродит образуемого хаоса. Настанут министры, способные довершить вещи, а первым и то в славу, что проложили лучшую дорогу».

О преобразовании государственного управления ходило много толков, и министерства «тогда сильно критиковали». Противники министерской реформы 1802 г. считали, что министры наделены слишком обширными полномочиями, а право личных докладов императору делает их бесконтрольными со стороны высших учреждений. Негативные последствия новой организации управления сказались, прежде всего, на расходовании государственных средств. Как писал Г.Р. Державин, с введением «правления государства через министерский комитет» министры без «остережения прокуроров» стали подавать «сами от себя доклады государю о миллионах, который их и конфирмовал; и уже сего исправить не можно было, а потому и зачали министры тащить казну всякий по своему желанию... Спала с господ министров всякая обузданность, а потому и забота. Стали делать, что кому захотелось». Вероятно, оценка современников не беспристрастна, но среди государственных деятелей новая организация управления имела тогда больше критиков, чем защитников. <...>

Реформа Сената 1805 г. Первые годы существования новых учреждений показали, что их деятельность не вписывалась в законодательные рамки организации 1802 г. Вопреки указу 8 сентября Сенат не стал верховным органом управления. В то же время смешение административных и судебных функций, которые в большей или меньшей степени выполнял каждый департамент, мешало превращению его в судебный орган. Организация Сената, полученная им в 1763 г., явно не отвечала как заметно возросшей численности населения, так и количеству дел, поступавших на его рассмотрение. Необходимость преобразования этого учреждения, по крайней мере структурного характера, была очевидна.

Проекты реформирования Сената 1801–1803 гг., предполагавшие разделение его на два верховных органа (Правительствующий и Судебный), не получили законодательного утверждения. Вместе с тем многие предложения по изменению организационной структуры были осуществлены в ходе реформы Сената, проведенной в январе 1805 г. по докладу министра юстиции кн. П.В. Лопухина. Главным результатом реформы 1805 г. стало новое распределение полномочий и дел между департаментами, количество которых возросло с 7 до 9 (из них 6 – в Санкт-Петербурге и 3 – в Москве). Сохранившиеся у Сената административные и надзорные функции (проведение сенаторских ревизий, определение и увольнение чиновников, награды, пожалование дворянства, рекрутские наборы и проч.) были сосредоточены в первом департаменте. Остальные департаменты, кроме Межевого, получили исключительно судебный характер. В каждый апелляционный или уголовный департамент поступали дела из 8–27 губерний. Министр юстиции кн. П.В. Лопухин в своем докладе не ставил задачу кардинального переустройства Сената, способного поднять этот ор-

ган на ту ступень, какая отводилась ему в проектах о создании Правительствующего и Судебного Сенатов. Тем не менее в 1805 г. фактически была осуществлена реформа Сената, основные начала которой без существенных изменений действовали до 1870-х гг. Изменения в структуре Сената привели к усилению судебных функций, получивших, вопреки указу 8 сентября 1802 г., преобладающее значение в его деятельности. Сенатская реформа 1805 г. оказалась в тени великих замыслов Сперанского и не получила должного освещения в исторической литературе.

С изменением роли Сената центральные учреждения и возглавлявшие их лица стали фактически бесконтрольны. Отчеты министров, поступавшие на рассмотрение сенаторов, хотя и с большими опозданиями, вскоре совсем прекратились. В результате Сенат утратил право контроля над центральным управлением, полученное по указу 2 сентября 1802 г. Напомню, что уже в 1803 г. сенаторы лишились другого, не менее важного права: толковать высочайшие указы в случае их несоответствия существующим законам. Именно эти права определяли то высокое положение Сената в системе государственного управления, которое отводилось ему законодателями. О реальном статусе Сената, представлявшего по закону «верховное место в империи», красноречиво свидетельствует решение Александра I в 1805 г. доверить дела управления не сенаторам, как это делал Петр I при отъезде из столицы, а министрам. <...>

Источник: Писарькова Л.Ф. Власть и общество в 1803–1809 гг.: на пути к реформам государственного управления 1810–1811 гг. // Российская история. 2011. № 12. С. 53–54, 62.

Государственный аппарат дореформенной России

Государственный совет был преобразован по плану М.М. Сперанского 1 января 1810 г. Его непосредственным предшественником являлся Непременный совет (1801–1810). Государственный совет создавался как высший законосовещательный орган империи. В «Учреждении Государственного совета» говорилось, что «никакой закон не может быть представлен на утверждение императора помимо Государственного совета». Законодательные акты того времени начинались с формулировки: «Вняв мнению Государственного совета». Правда, в 1842 г. Николай I, найдя эту формулировку не соответствующей принципу самодержавного правления, вычеркнул ее при издании нового «Свода законов». Кроме обсуждения законопроектов Государственный совет рассматривал ежегодные отчеты министерств и бюджет государства.

Государственный совет состоял из общего собрания, четырех департаментов (законов; гражданских и духовных дел; военных дел; государственной экономики), двух комиссий (составления законов и прошений) и канцелярии. Департаменты были предварительными инстанциями для обсуждения законопроектов перед внесением их в общее собрание. В 1832 г. в составе Государственного совета был образован пятый департамент – департамент по делам царства Польского.

Подготовленные и «отшлифованные» в департаментах законопроекты рассматривались в общем собрании Государственного совета и поступали на

утверждение императора. Последний мог согласиться как с мнением большинства, так и с мнением меньшинства, т.е. формально он не был связан решениями Государственного совета. Члены Государственного совета назначались императором и делились на присутствующих только в общем собрании и присутствующих только в департаментах. Первоначально численность Государственного совета составляла 35 чел., к концу XIX в. выросла до 60. Членство в нем фактически было пожизненным.

В начале XIX в. Сенат подвергся реорганизации, окончательно превратившей его в высший судебный и контрольный орган империи. <...>

В сентябре 1802 г. Сенат получил право предоставлять замечания на «высочайшие указы», т.е. ставить вопрос о пересмотре законов, если они противоречили или не соответствовали друг другу или имели «неудобства» в исполнении. Но уже в марте 1803 г. он был лишен этого права.

Члены Сената назначались императором так же, как и члены Государственного совета. <...> По словам декабриста М.С. Лунина: «Там заседали кавалеристы, которые не сидят уже верхом; моряки, которые не снесут уже качку; иностранцы, которые не понимают русского языка, одним словом, все, которых некуда деть, находят мягкое кресло в Правительствующем Сенате».

Собственная его императорского величества канцелярия (Собственная Е.И.В. канцелярия) появилась еще при Александре I в 1812 г. Через нее проходила переписка с главнокомандующими, решались некоторые другие вопросы. Возглавлял Канцелярию А.А. Аракчеев. При Николае I значение Канцелярии резко возрастает, она становится органом, связывающим императора со всеми правительственными учреждениями по важнейшим вопросам внутренней политики.

31 января 1826 г. в Канцелярии создаются Первое и Второе отделения: Первое отделение унаследовало дела предшествующего периода, ведало вопросами прохождения службы гражданскими чиновниками, принимало прошения на высочайшее имя; Второе – занималось кодификацией законодательства.

Особое место в государственном аппарате России занимало Третье отделение Собственной Е.И.В. канцелярии, образованное по предложению А.Х. Бенкендорфа 3 июля 1826 г. Третье отделение являлось органом политического сыска и имело весьма широкую компетенцию, распределенную по пяти экспедициям: 1-я считалась самой важной и вела следствие по политическим делам, составляла ежегодные отчеты для императора; 2-я занималась делами раскольников и сектантов, а также должностными преступлениями, в ее ведении находились некоторые общегосударственные политические тюрьмы; 3-я наблюдала за иностранцами; 4-я рассматривала крестьянские дела; 5-я ведала цензурой периодических изданий.

Исполнительным органом Третьего отделения являлся корпус жандармов. Главный начальник Третьего отделения одновременно занимал должность шефа корпуса жандармов.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 90–92.

Государственный совет (01.01.1810 – 20.02.1906 г.)

Высшее законосовещательное учреждение Российской империи. В ведении Государственного совета находились все вопросы, требующие нового закона, устава или учреждения; вопросы внутреннего управления, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения прежних узаконений; общие распоряжения и меры к исполнению существовавших законов, уставов, учреждений; общие внутривластные меры в чрезвычайных обстоятельствах, объявление войны и другие важнейшие внешнеполитические меры.

Делопроизводством Государственного совета и его структурных частей ведала Государственная канцелярия во главе с государственным секретарем.

В Государственном совете дела, как правило, рассматривались первоначально в одном из департаментов или в соединенном собрании двух департаментов (чаще всего законов и экономики), а уже затем поступали в Общее собрание Государственного совета; в отдельных случаях законопроекты из Государственной канцелярии поступали сразу в Общее собрание, минуя департаменты. 31.01.1838 г. была разрешена передача дел, независимо от их характера, из одного, более загруженного департамента Государственного совета в другой, менее загруженный.

Председатель и члены Государственного совета назначались императором.

Государственный совет состоял из общего собрания, Департамента законов, Департамента государственной экономики, Департамента военных дел (до 1854 г.), Департамента дел Царства Польского (с 14.02.1832 по 01.01.1862 г.), Департамента промышленности, наук и торговли (с 01.01.1900), Комиссии составления законов (до 31.01.1826 г.) и Комиссии по принятию прошений (до 18.01.1835 г.), а также Кодификационного отдела (с 23.01.1882 по 23.12.1893 г.) и Особого присутствия для предварительного рассмотрения жалоб на определение департаментов Сената (с 21.03.1890 г.).

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С 20, 22.

Сибирский комитет (28.07.1821–31.12.1864 г.)

Высший административный и законосовещательный орган по делам Сибири.

Учрежден для рассмотрения отчета сибирского генерал-губернатора гр. М.М. Сперанского «по образованию Сибири».

С.к. занимался рассмотрением вопросов, связанных с введением в действие высочайше утвержденных в 1822 г. Положений и уставов по новому управлению Сибирью. Фактически С.к. стал центральным учреждением для рассмотрения законопроектов по Сибирскому краю, сибирские генерал-губернаторы были непосредственно связаны с С.к. и их всеподданнейшие отчеты вносились через него.

В состав С.к. входили по должности: председатель – министр внутренних дел, члены – председатель Департамента военных дел Государственного совета,

государственный контролер, министры (духовных дел и народного просвещения, уделов) и сибирский генерал-губернатор.

Делопроизводство велось в Канцелярии С.к. Мнения С.к. представлялись на высочайшее утверждение в виде журналов.

09.01.1838 г. С.к был упразднен, а функции его разделили между собой Государственный совет и Комитет министров.

17.04.1852 г. состоялось новое учреждение С.к. «для предварительного рассмотрения всех вообще дел по управлению Сибирью» (в литературе иногда выделяют Первый Сибирский комитет и Второй Сибирский комитет).

Перед С.к. стояла задача по принятию мер к скорейшему введению в Сибири гражданского управления, соответствующего местным и политическим условиям края. В целях централизации управления в С.к. вносились все законодательные и исполнительные дела, превышавшие власть отдельных министров и главноуправляющих. <...>

31.12.1864 г. С.к. присоединен к Комитету министров и прекратил свое существование как самостоятельно учреждение.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения в России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 72.

Карамзин Н. Записка о древней и новой России

<...> Движимый любовью к общему благу, Александр хотел лучшего, советовался и учредил министерства, согласно с мыслями фельдмаршала Миниха и с системою правительств иностранных. Прежде всего, заметим излишнюю поспешность в сем учреждении: министерства уставлены и приведены в действие, а не было еще наказа министрам, т.е. верного, ясного руководства в исполнении важных из обязанностей! Теперь спросим о пользе. Министерские бюро заняли место коллегий. Где трудились знаменитые чиновники, президент и несколько заседателей, имея долговременный навык и строгую ответственность правительствующего места, – там увидели мы маловажных чиновников, директоров, экспедиторов, столоначальников, которые, под щитом министра, действуют без всякого опасения. Скажут, что министр все делает и за все отвечает; но одно честолюбие бывает неограниченно. Силы и способности смертного заключены в пределах весьма тесных. Например, министр внутренних дел, захватив почти всю Россию, мог ли основательно вникать в смысл бесчисленных входящих к нему и выходящих от него бумаг? Мог ли даже разуместь предметы столь различные? Начали являться, одни за другими, комитеты: они служили сатирой на учреждение министерств, доказывая их недостаток для благоуспешного правления. Наконец, заметили излишнюю многосложность внутреннего министерства... Что же сделали?.. Прибавили новое, столь же многосложное и непонятное для русских в его составе. Как? Опеки принадлежат министру полиции? Ему же и медицина? И пр[оч.], и пр[оч.]... Или сие министерство есть только часть внутреннего, или названо не своим именем? И благоприятствует ли славе

мудрого правительства сие второе преобразование? Учредили и после говорят: «Извините, мы ошиблись: сие относится не к тому, а к другому министерству».

Надлежало бы обдумать прежде; иначе, что будет порукою и за твердость иного Устава? Далее, основав бытие свое на развалинах коллегий, – ибо самая Военная и Адмиралтейская утратили важность свою в сем порядке вещей, – министры стали между государем и народом, заслоня Сенат, отнимая его силу и величие, хотя подведомые ему отчетами; но сказав: «Я имел счастье докладывать государю!» – заграждали уста сенаторам, а сия мнимая ответственность была доселе пустым обрядом. Указы, законы, предлагаемые министрами, одобряемые государем, сообщались Сенату только для обнародования. Выходило, что Россией управляли министры, т.е. каждый из них по своей части мог творить и разрушать. Спрашиваем: кто более заслуживает доверенность – один ли министр или собрание знатнейших государственных сановников, которое мы привыкли считать высшим правительством, главным орудием монаршей власти? Правда, министры составляли между собою Комитет; ему надлежало одобрить всякое новое установление прежде, нежели оно утверждалось монархом; но сей Комитет не походит ли на Совет 6 или 7 разноземцев, из коих всякий говорит особенным языком, не понимая других. Министр морских сил обязан ли разуместь тонкости судебной науки, или правила государственного хозяйства, торговли и проч.?.. Еще важнее то, что каждый из них, имея нужду в сговорчивости товарищей для своих особенных выгод, сам делается сговорчив. <...>

Самодержавие есть палладиум России; целость его необходима для ее счастья; из сего не следует, чтобы государь, единственный источник власти, имел причины унижать дворянство, столь же древнее, как и Россия. Оно было всегда не что иное, как братство знаменитых слуг великокняжеских или царских. Худо, ежели слуги овладеют слабым господином, но благоразумный господин уважает отборных слуг своих и красится их честью. Права благородных суть не отдел монаршей власти, но ее главное, необходимое орудие,двигающее состав государственный. Дворянство есть наследственное; порядок требует, чтобы некоторые люди воспитывались для отправления некоторых должностей и чтобы монарх знал, где ему искать деятельных слуг отечественной пользы. Народ работает, купцы торгуют, дворяне служат, награждаемые отличиями и выгодами, уважением и достатком. Личные подвижные чины не могут заменить дворянства родового, постоянного, и, хотя необходимы для означения степеней государственной службы, однако ж в благополучной монархии не должны ослаблять коренных прав его, не должны иметь выгод оногo. Надлежало бы не дворянству быть по чинам, но чинам по дворянству, т.е. для приобретения некоторых чинов надлежало бы необходимо требовать благородства, чего у нас со времен Петра Великого не соблюдается: офицер уже есть дворянин. Не должно для превосходных дарований, возможных во всяком состоянии, заграждать пути к высшим степеням, – но пусть государь дает дворянство прежде чина и с некоторыми торжественными обрядами, вообще редко и с выбором строгим. Польза ощутительна: 1) Если часто будете выводить простолудинов в министры, в вельможи, в генералы, то

с знатностью приведется давать им и богатство, необходимое для ее сияния, – казна истощается... Напротив того, дворяне, имея наследственный достаток, могут и в высших чинах обойтись без казенных денежных пособий.

2) Оскорбляете дворянство, представляя ему людей низкого происхождения на ступенях трона, где мы издревле обвыкли видеть бояр сановитых. Ни слова, буде сии люди ознаменованы способностями редкими, выпреними; но буде они весьма обыкновенны, то лучше, если бы сии высшие места занимались дворянами.

3) Природа дает ум и сердце, но воспитание образует их. Дворянин, облагодетельствованный судьбою, навикает от самой колыбели уважать себя, любить Отечество и государя за выгоды своего рождения, пленяться знатностью – уделом его предков, и наградою личных будущих заслуг его. Сей образ мыслей и чувствований дает ему то благородство духа, которое, сверх иных намерений, было целью при учреждении наследственного дворянства, – преимущество важное, редко заменяемое естественными дарами простолюдина, который, в самой знатности, боится презрения, обыкновенно не любит дворян и мыслит личною надменностью изгладить из памяти людей свое низкое происхождение. Добродетель редка. Ищите в свете более обыкновенных, нежели превосходных душ. Мнение не мое, но всех глубокомысленных политиков есть, что твердо основанные права благородства в монархии служат ей опорой. Итак, желаю, чтобы Александр имел правилом возвышать сан дворянства, коего блеск можно назвать отливом царского сияния, – возвышать не только государственными хартиями, но и сими, так сказать, невинными, легкими знаками внимания, столь действительными в самодержавии.

Например, для чего императору не являться иногда в торжественных Собраниях дворянства в виде его главы, и не в мундире офицера гвардейского, а в дворянском? Сие произвело бы гораздо более действия, нежели письмо красноречивое и словесные уверения в монаршем внимании к обществу благородных; но ничем Александр не возвысил бы оногo столь ощутительно, как законом принимать всякого дворянина в воинскую службу офицером, требуя единственно, чтобы он знал начала математики и русский язык с правильностью... Давайте жалованье только комплектным, – все благородные, согласно с пользою монархии, основанной на завоеваниях, возьмут тогда шпагу в руки вместо пера, коим ныне, без сомнения, ко вреду государственному и богатые, и небогатые дворяне вооружают детей своих в канцеляриях, в архивах, в судах, имея отвращение от солдатских казарм, где сии юноши, деля с рядовыми воинами и низкие труды, и низкие забавы, могли бы потерпеть и в здоровьи, и в нравственности. В самом деле, чего нужного для службы нельзя узнать офицером? Учиться же для дворянина гораздо приятнее в сем чине, нежели в унтер-офицерском. Армии наши обогатились бы молодыми, хорошо воспитанными дворянами, тоскующими ныне в повытьях. Гвардия осталась бы исключением – единственно в ней начинали бы мы служить с унтер-офицеров. Но и в гвардии надлежало бы отличать сержанта благородного от сына солдатского. Можно и должно смягчать суровость воинской службы там, где суровость не есть способ победы. Строгость в безделицах уменьшает охоту к делу. Занимайте, но не утомляйте воинов игрушками, или вахт-парадами.

Действуйте на душу еще более, нежели на тело. Герои вахт-парада оказываются трусами на поле битвы; сколько знаем примеров! Офицеры Екатерины века ходили иногда во фраках, но ходили смело и на приступы. Французы не педантствуют – и побеждают. Мы видели прусских героев!

Как дворянство, так и духовенство бывает полезно государству по мере общего к ним народного уважения. Не предлагаю восстановить Патриаршество, но желаю, чтоб Синод имел более важности в составе его и в действиях; чтобы в нем заседали, например, одни архиепископы; чтоб он, в случае новых коренных государственных постановлений, сходился вместе с Сенатом для выслушания, для принятия оных в свое хранилище законов и для обнародования, разумеется, без всякого противоречия. Ныне стараются о размножении духовных училищ, но будет еще похвальнее закон, чтобы 18-летних учеников не ставить в священники и никого без строгого испытания, – закон, чтобы иереи более пеклись о нравственности прихожан, употребляя на то данные им от Синода благоразумные, действительные средства, о коих мыслил и государь Петр Великий. По характеру сих важных духовных сановников можете всегда судить о нравственном состоянии народа. Не довольно дать России хороших губернаторов – надобно дать и хороших священников; без прочего обойдемся и не будем никому завидовать в Европе.

Дворянство и духовенство, Сенат и Синод как хранилище законов, над всеми – государь, единственный законодатель, единовластный источник властей. Вот основание российской монархии, которое может быть утверждено, или ослаблено правилами царствующих.

Державы, подобно людям, имеют определенный век свой: так мыслит философия, так вещает история. Благоразумная система в жизни продолжает век человека, – благоразумная система государственная продолжает век государств; кто исчислит грядущие лета России? Слышу пророков близкочечного бедствия, но, благодаря Всевышнего, сердце мое им не верит, – вижу опасность, но еще не вижу гибели!

Еще Россия имеет 40 м[иллионов] жителей, и самодержавие имеет государя, ревностного к общему благу. Если он, как человек, ошибается, то, без сомнения, с добрым намерением, которое служит нам вероятностью будущего исправления ошибок.

Если Александр вообще будет осторожнее в новых государственных творениях, стараясь всего более утвердить существующие и думая более о людях, нежели о формах, ежели благоразумною строгостью обратит вельмож, чиновников к ревностному исполнению должностей; если заключит мир с Турцией и спасет Россию от третьей, весьма опасной, войны с Наполеоном, хотя бы и с утратою многих выгод так называемой чести, которая есть только роскошь сильных государств и не равняется с первым их благом, или с целостью бытия; если он, не умножая денег бумажных, мудрою бережливостью уменьшит расходы казны и найдет способ прибавить жалованья бедным чиновникам воинским и гражданским; если таможенные Уставы, верно наблюдаемые, приведут в соразмерность ввоз и вывоз товаров; если – что в сем предположении будет необходимо – дороговизна мало-помалу уменьшится, то

Россия благословит Александра, колебания утихнут, неудовольствия исчезнут, родятся нужные для государства привычки, ход вещей делается правильным, постоянным; новое и старое сольются в одно, реже и реже будут вспоминать прошедшее, злословие не умолкнет, но лишится жала!.. Судьба Европы теперь не от нас зависит. Переменит ли Франция свою ужасную систему, или Бог переменит Францию, – неизвестно, но бури не вечны! Когда же увидим ясное небо над Европой и Александра, сидящего на троне целой России, тогда восхвалим Александрове счастье, коего он достоин своею редкою добротой!

Источник: Карамзин Н. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М. : Наука, 1991. С. 35–37.

Корнилов А.А. об итогах царствования Александра I

Когда Павел был устранен, обществом овладела беззаботная радость и розовое, оптимистическое настроение. В нем не было видно еще никаких сколько-нибудь значительных и сознательных активных элементов. Оно радуется фактическому освобождению от невыносимого гнета и с беззаботным доверием и оптимизмом смотрит на нового властелина, который действительно преисполнен был благих намерений и самых передовых мечтаний. Александр в тот момент мечтал облагодетельствовать Россию дарованием ей прочных «законносвободных» учреждений и затем удалиться в частную жизнь. <...> Вскоре, при помощи своих ближайших друзей-сотрудников, которых тогдашние консерваторы совсем неверно окрестили «якобинской шайкой», он убедился в великой трудности осуществления занимавших его мечтаний и политических планов. В это же время он увлекся великими проблемами современной мировой жизни и европейской международной политикой и ощутил в себе склонность и призвание к занятию иностранной политикой. В результате государственные преобразования первого пятилетнего периода не пошли дальше учреждения министерств и весьма скромной реформы Сената. Труднейшими препятствиями к быстрому движению вперед были признаны: крепостное право, ликвидировать которое было трудно без подготовки, и почти полное отсутствие просвещения в народе.

Источник: Корнилов А.А. Курс русской истории XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 130–131.

Восстание декабристов на Сенатской площади. 14 декабря 1825 г. Газетный очерк. 15 декабря 1825 г.

Вчерашний день будет без сомнения эпохой в истории России. В оный жители столицы узнали с чувством радости и надежды, что **ГОСУДАРЬ ИМПЕРАТОР НИКОЛАЙ ПАВЛОВИЧ** воспринимает венец своих предков, принадлежащий ему и вследствие торжественного, совершенно произвольного отречения ГОСУДАРЯ ЦЕСАРЕВИЧА КОНСТАНТИНА ПАВЛОВИЧА, по назначению в бозе почивающего ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА, и в силу коренных законов Империи о наследии престола. Но Провидению было угодно сей столь вожделенный день ознаменовать для нас и печальным происшествием, которое внешне, но лишь на несколько часов, возмутило спокойствие в некоторых частях

города. Вскоре после издания высочайшего манифеста о вступлении Его ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА на престол, Государственный Совет, Правительствующий Сенат и Святейший Синод присягали в верности МОНАРХУ. В течение утра должны были дать присягу все полки лейб-гвардии. В половине двенадцатого часа командующий Гвардейским Корпусом и начальник Гвардейского Штаба донесли Его ВЕЛИЧЕСТВУ, что присяга учинена полками Конно-Гвардейским, Кавалергардским, Преображенским, Семеновским, Павловским Гренадерским, Гвардейским Егерским, Финляндским и Саперным батальоном. О прочих полках не было еще известия; но сему причиною полагали отдаленность их казарм от дворца. В двенадцать часов узнали, что четыре офицера Гвардейской Конной Артиллерии, оказавшие сопротивление, взяты под стражу, но что прочие, как офицеры, так и нижние чины Гвардейского Артиллерийского Корпуса, присягали с отменным и единодушным усердием. Уже в исходе первого часа дошло сведения Его ВЕЛИЧЕСТВА, что часть Московского полка (как сказывали от 300 до 400 чел.), выступив из своих казарм, с распущенными знаменами и провозглашая Императором ВЕЛИКОГО КНЯЗЯ КОНСТАНТИНА ПАВЛОВИЧА, идет на Сенатскую площадь. Толпы народа сбегались к сей площади и перед дворцом. ГОСУДАРЬ ИМПЕРАТОР вышел из дворца без свиты, явился один народу и был встречен изъявлениями благоговения и любви: отовсюду раздавались усердные восклицания. Между тем две возмущившиеся роты Московского полка не смирились. Они построились в батальон-каре перед Сенатом; ими начальствовали семь или восемь обер-офицеров, к коим присоединилось несколько человек гнусного вида во фраках. Небольшие толпы черни окружали их и кричали: «Ура!» Необходимость противопоставить им достаточное число верных войск была очевидна. ГОСУДАРЬ ИМПЕРАТОР дал повеление вывести один батальон Преображенского полка и, предводительствуя оным, приблизился к месту, где были собраны бунтующие, но с твердым намерением не употреблять силы, пока будет хотя малейшая вероятность кротостью и увещанием образумить ослепленных мятежников. К ним подъехал Санкт-петербургский военный генерал-губернатор граф Милорадович в надежде, что его слова возвратят их к чувству обязанности; но в ту самую минуту стоявший возле него человек во фраке выстрелил по нем из пистолета и смертельно ранил сего верного и столь отличного военачальника. Он умер нынешнюю ночь. <...>

Между тем Его Величество дал приказание бывший в карауле у дворца полк Финляндский Егерский усилить Саперным батальоном, а полкам Кавалергардскому, Конногвардейскому, Павловскому Гренадерскому и Лейб-гвардии Артиллерийской первой бригаде явиться к нему. Все сии войска ревностно просили дозволения одним ударом уничтожить бунт и мятежников. К сим последним присоединилось несколько человек из Лейб-Гренадерского полка и Гвардейского Морского Экипажа; но с другой стороны ВЕЛИКИЙ КНЯЗЬ МИХАИЛ ПАВЛОВИЧ, который в ту лишь минуту возвратился в С[анкт]-Петербург, узнавши, что часть принадлежащего к его дивизии Московского полка обесславила себя восстанием на законную власть, немедленно отправился к казармам и там, даже не употребляя никаких строгих мер, привел к присяге шесть рот сего полка, кои при начале возмущения хотя отказывались присягать, однако ж не

хотели и следовать примеру вышедших на Сенатскую площадь. Его ВЫСОЧЕСТВО, обязав сии роты клятвенным обещанием верности ГОСУДАРЮ ИМПЕРАТОРУ НИКОЛАЮ ПАВЛОВИЧУ, привел их к августейшему брату своему; они пылали равным с другими войсками нетерпением положить конец мятежу.

Но ГОСУДАРЬ ИМПЕРАТОР еще щадил безумцев, и лишь при наступлении ночи, когда уже были вотще истощены все средства убеждения и самое воззвание преосвященного митрополита Серафима пренебрежено мятежниками, Его ВЕЛИЧЕСТВО, наконец, решился, вопреки желанию сердца своего, употребить силу. Вывезены пушки, и немногие выстрелы в несколько минут очистили площадь. Конница ударила на слабые остатки бунтовавших, преследуя и хватая их. Потом разосланы по всем улицам сильные дозоры, и в шесть часов вечера из всей толпы возмущившихся не было уже и двух человек вместе: они бросали оружие или сдавались в плен. В десять часов взято было дозорами более пятисот, кои скитались рассеянные. Виновнейшие из офицеров пойманы и отведены в крепость. В шесть часов вечера ГОСУДАРЬ возвратился во дворец, и молебствие, по случаю восшествия Его ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА на престол, совершено в присутствии Их ВЕЛИЧЕСТВ, всего двора и при великом стечении знатных особ. В городе уже было восстановлено повсеместное спокойствие.

Источник: Русский архив. 1881. Т. 2. С. 337–340.

Проект «Конституции» Н. Муравьева

Глава I. О народе Русском и правлении

1. Русской народ, свободный и независимый, не есть и не может быть принадлежностью никакого лица и никакого семейства.

2. Источник Верховной власти есть народ, которому принадлежит исключительное право делать основные постановления для самого себя.

Глава II. О гражданах

3. Гражданство есть право, в определенном в сем Уставе порядке участвовать в общественном управлении: посредственно, т.е. выбором чиновников или избирателей, непосредственно, т.е. быть самому избираемым в какое-либо общественное звание по законодательной, исполнительной или судебной части.

4. Граждане суть те жители Российской Империи, которые пользуются правами выше определенными.

5. Чтобы быть гражданином, необходимы следующие условия:

- не менее 21 года возраста;
- известное и постоянное жительство;
- здравие ума;
- личная независимость;
- исправность платежа общественных повинностей;
- непорочность перед лицом закона;
- собственность отдельная на свое имя, а оной: 1-е – недвижимой на 500 рублей серебра, или 2-е – движимой (вещей или капитала) на 1 000 руб-

лей серебра Всякий природный житель Государства Россиискаго, который не был гражданином, но достиг своими трудами до того, что составил себе требуемое состояние, если он в других отношениях ответствует вышеозначенным условиям, поступает немедленно в граждане. Иностранец, не родившийся в Россия, но жительствующий 7 лет сряду в оной [и приобретший в оной недвижимую собственность по крайней мере в 500 рублей серебра] имеет право просить себе гражданства Российскаго у судебной власти, отказавшись наперед клятвенно от правительства, под властью которого прежде находился. Иностранец, не получивши гражданства, не может исполнять никакой общественной или военной должности в России, не имеет права служить рядовым в войске Российском и не может приобрести земель

1. Через 20 лет по приведении в исполнение сего Устава Российской Империи никто, не обучившийся русской грамоте, не может быть признан гражданином.

2. Права гражданства теряются – на время:

- судебным объявлением о разслаблении ума;
- нахождением под судом;
- судебным определением о временном лишении прав;
- объявленным банкротством;
- общественною недоимкою;
- нахождением в услужении при ком-либо;
- неизвестностью местопребывания, занятий и средств к пропитанию.

Навсегда:

- вступлением в подданство иностраннаго государства;
- принятием службы или должности в чужой земле без согласия своего правительства;
- приговором суда к безчестному наказанию, влекущему за собой лишение гражданских прав;
- если гражданин без согласия Веча примет подарок, пенсию, знак отличия, титул или звание почетное, или приносящее прибыль от иностраннаго правления, Государя или народа.

Черное и белое духовенство пользуется правами гражданскими; члены оных смотря по тому, каким они условиям отвечают, – могут быть избирателями или избранными.

Глава III. О состоянии, личных правах и обязанностях Русских

3. Все Русские равны перед законом.

4. Русскими почитаются все коренные жители России и дети иностранцев, родившихся в России, достигши совершеннолетия, доколе они не объявят, что не хотят пользоваться сим преимуществом.

5. Каждый Русский обязан носить общественныя повинности, повиноваться законам и властям Отечества и явиться на защиту Родины, когда востребуется того закон.

6. Крепостное состояние и рабство отменяются. Раб, прикоснувшийся земли Русской, становится свободным. Разделение между благородными и про-

столюдинами не принимается поелику противно Вере, по которой все люди братья, все рождены на благо по воле Божьей, все рождены для блага и все просто люди: ибо все слабы и несовершенно.

7. Существующие ныне гильдии и цехи в купечестве, ремеслах уничтожаются.

8. Всякий имеет право заниматься тем промыслом, который ему покажется выгоднейшим: земледелием, скотоводством, охотою), рыбною ловлею, рукоделиями, заводами, торговлею и т.д. Всякий русский в праве ехать, оставаться, словом делать все, что не ограничено и не воспрещается законом и частными постановлениями, лишь бы он не вредил другому и не касался чужой собственности.

9. Всякое уголовное дело производится с присяжными.

10. Подозреваемый в злоумышлении может быть взят под стражу постановленными Уставом властями и учрежденным порядком, но в 24 часа под ответственностью тех, которые его задержали, должно ему объявить письменно о причине его задержания, в противном случае он немедленно освобождается. Никто не может быть обвинен, задержан, или заключен в темницу, кроме в случаях, определенных законом и в образе оным учрежденным. Каждый кто испрашивает, причиняет или исполняет произвольное веление должен быть наказан. Но каждый человек, котораго призывают или берут в силу существующаго закона, обязан повиноваться немедленно и становится виновным, если воспротивится. <...>

11. Земли помещиков остаются за ними. Дома поселян с огородами оных признаются их собственностью со всеми земледельческими орудиями и скотом, им принадлежащим.

12. Крестьяне экономическое и удельные будут называться общими владельцами равно как и ныне называющиеся вольными хлебопашцами, поелику земля, на которой они живут, представляется им в общественное владение и признается их собственностью. Удельное Правление крестьян уничтожается.

13. Поселяне, живущие в арендных имениях (владениях) равно делаются вольными, но земли остаются за теми кому они были даны, и по то время, по которое были даны.

14. Военныя поселения немедленно уничтожаются. Поселенные батальоны и эскадроны с родственниками рядовых вступают в званье общих владельцев.

15. Разделение людей на 14 классов отменяется. Гражданские чины, заимствованные у Немцев и ничем не отличающиеся между собою, уничтожаются сходственно с древними постановлениями народа Русского. Названия и сословия однодворцев, мещан, дворян, именитых граждан заменяются все названьем гражданина же Русского. <...>

Глава IV. О России

16. В законодательном и исполнительном отношениях все России делятся на 13 Держав, 2 области и 368 Уездов или Поветов. Все население полагается в 22 630 000 жителей мужского пола, и по сему предположению разочтено представительство оной:

Жители	М.П	Державы	Столицы
450 000	I	Ботничевская	Гельсингфорс
1 685 000	II	Волховская	Г. Св. Петра
750 000	III	Балтийская	Рига
2 125 000	IV	Западная	Вильно
2 600 000	V	Днепровская	Смоленск
3 465 000	VI	Черноморская	Киев
750 000	VII	Кавказская	Тифлис
3 500 000	VIII	Украинская	Харьков
2 450 000	IX	Заволжская	Ярославль
2 000 000	X	Камская	Казань
1 425 000	XI	Низовская	Саратов
490 000	XII	Обийская	Тобольск
250 000	XIII	Ленская	Иркутск
		Московская область	Москва

Жители	М.П	Державы	Столицы
		Донская область	Черкасск

17. Державы делятся на уезды, уезды на волости от 360 до 1 500 жителей мужского пола. В судебном отношении державы делятся на округа равные нынешним губерниям.

Глава V. О внутреннем устройстве волостном и уездном или поветовом

18. В каждом уезде граждане, имеющие недвижимой собственности на 500 рублей серебром или движимой на 1 000 рублей серебром, собираются в уездном городе и выбирают тысяцкого на один год. Те, которые пользуются землями в общественном владении, не суть владельцы и следовательно, сюда не принадлежат.

19. Чтобы быть тысяцким, должно иметь, по крайней мере, 21 год от рождения, непорочного поведения и недвижимого имения в собственном своем владении ценою не менее 1 500 фунтов чистаго серебра (30 000 рублей серебром) или движимаго не менее 3 000 фунтов чистаго серебра (60 000). Если избранный в сие звание не владеет таковым имением, то он не должен принимать сего звания. В противном случае он лишается места и вносит пеню 100 фунтов чистаго серебра (2 000 р.).

20. Должность тысяцкого состоит в следующем:

- он созывает граждан для выборов представителей выборных, членов дум, Держав и пр. и председательствует в их собраниях;
- исполняет определения судей, посылает вызовы к суду, объявляет определения правителей Держав, составляет список присяжных;
- собирает доходы общественные;
- наблюдает за общественными темницами и исполнением уголовных наказаний;
- охраняет судей во время отправления ими их должности, представляет требования Уезда, говорит всегда от его имени, берет под стражу нарушителей порядка: в сем случае каждый обязан ему повиноваться и вспомоществовать при востребовании;
- составляет два списка тех из граждан уезда, кои владеют недвижимым имением ценою не менее 1 500 фунтов чистаго серебра или движимым ценою не менее 3 000 фунтов чистаго серебра; 2-й тем, кои владеют недвижимым имением не менее 250 фунтов или движимым не менее 500 фунтов чистаго серебра. Граждане первого списка могут быть избраны в члены Верховной Думы, Правители Держав, Наместники Державных Правителей, тысяцкие и члены Державных Дум и члены Державных судов. Граждане второго списка могут быть присяжными и избирателями. Граждане первого списка пользуются пра-

вами и второго списка. Граждане, коих имена не внесены в сии списки, не лишены тем прав остальных граждан. <...>

21. Тысяцкий должен иметь жительство в уезде. Он может быть выбран несколько раз сряду.

22. Каждый тысяцкий, помощник и старейшина получают вознаграждение по окончании года: тысяцкий в 1 500 рублей серебром, помощник 500, старшина в 100 рублей серебром <...>

Глава VI. О народном Вече

23. Народное Вече, состоящее из верховной Думы и Палаты народных представителей, облечено всей законодательной властью.

Глава VII. О Палате Представителей, о числе и выборе Представителей

24. Палата представителей составлена из Членов, выбранных на два года гражданами Держав.

25. Во время своего избрания представитель должен жительствовать в избравшей его Державе. <...>

26. Число представителей определяется соразмерно населению следующим образом: каждые 50 000 обывателей мужескаго пола посылают в палату представителей одного представителя. В числе сих 50 000 должно только полагать жителей, имеющих оседлость, постоянное жилище, не принимая в счет кочующих племен.

27. Подробное исчисление всех жителей должно быть сделано три года после приведения сего Устава в исполнение, а потом через каждые 10 лет должна происходить новая перепись таким образом, как определит особый на то закон.

28. До тех пор назначается число представителей 450. Каждые два года последний вторник сентября месяца имеют быть сходки для выбора народных представителей под председательством уездных или поветовых и тысяцких и их помощников. Первые выборы должны воспоследовать немедленно по обнаружения сего Устава. <...>

29. Державы дают представителей:

Ботничевская	9	Украинская	70
Волховская	33	Заволжская	40
Балтийская	14	Камская	40
Западная	42	Низовская	28
Днепровская	52	Обийская	10
Черноморская	69	Ленская.	5

Кавказская	15	Московская обл.	10
Донская обл.	15	ВСЕГО	450

Глава VIII. О Думе верховной

30. Верховная Дума состоит из трех граждан каждой Державы, двух граждан Московской области и одного гражданина Донской области. Всего – 42 члена. Члены Верховной Думы избираются правительственными сословиями Держав и областей, т.е. обеими соединенными в одно место палатами выборных и Державными Думами.

31. Немедленно по прибытии в столицу членов Верховной Думы они разделяются на три разряда, по возможности, равных. Члены первого разряда выходят из Думы по истечении 2-х лет. Члены второго разряда – по истечении 4, члены третьего разряда – по истечении 6 лет, так что треть всей Думы возобновляется каждые два года новым избранием. Если же в продолжение двух годов между выходами откроются места, смертью членов, или увольнением оных, то исполнительная власть сих Держав сделает временное назначение (если это случилось в такое время, когда правительное собрание Держав распущено), пока правительное собрание не заменит онога.

32. Условия, необходимые, чтобы быть Членом Верховной Думы, суть:

- 30 лет возраста;
- 9 лет гражданства в России для иностранца и жительство во время избрания в той Державе, которая его избирает;
- недвижимого имущества ценю на 1 500 фунтов чистаго серебра или движимаго на 3 000 фунтов чистаго серебра;
- Дума избирает сама своего председателя, заместника председателя и прочих своих чиновников. Председатель наблюдает за порядком разсуждений, но не имеет права голоса. Наместник занимает его место, когда он в отсуствии.

33. Верховной Думе принадлежит суд над министрами, верховными судьями и всеми прочими сановниками Империи, обвиненными народными представителями. Никто не может быть объявлен виновным, как только 2/3 голосов всех присутствующих членов. Дума не имеет права назначить другого наказания, как только объявить подсудимаго виновным и лишить его занимаемаго им места и звания. Дальнейшее суждение над виновным продолжается в присутственных местах обыкновенным порядком судебным с присяжными, по письменному обвинению Верховнаго Блюстителя. Изобличенный судом Государственный Сановник подвергается казни, определенной законами. Дума участвует вместе с Императором в заключении Мира, в назначении судей верховных судебных мест, Главнокомандующих сухопутных и морских сил, корпусных командиров, начальников эскадр и Верховнаго Блюстителя. Для сего потребно большинство 2/3 членов Думы.

Глава IX. О власти, преимуществах Народного Веча и составлении законов

34. Народное Вече собирается, по крайней мере, раз в год. Открытие его заседаний назначается в первый вторник декабря месяца, доколе законом не будет определено другого срока.

35. Заседания обеих Палат публичныя. Обе Палаты однако же по предложению Императора разсуждают с замкнутыми дверями, выслав наперед всех посторонних. Сие происходит равным образом в Палате представителей, когда 50 членов оной востребуют тайнаго совещания, и в Верховной Думе по востребованию 5 членов. Женщины и несовершеннолетние до 17-летнего возраста не допускаются на заседания обеих Палат. <...>

36. Члены Верховной Думы и представители получают из общественной казны вознаграждение за свое служение, за каждый день, в котором они присутствовали на заседаниях, равное 21 золотнику чистаго серебра (5 рублей серебром). За каждая сто верст, которыя им нужно проезжать от своего местопребывания до столицы и обратно к себе, получают они также вознаграждения, равныя сорока трем (43) золотникам чистаго серебра (10 рублей серебром). Ни в каком случае кроме измены, преступления и нарушения общественного порядка, нельзя брать под стражу членов Народнаго Веча ни во время заседаний, ни на пути их в столицу, ни во время возвращения их. <...>

37. Всякое предложение, получившее согласие Думы и Палаты представителей должно еще быть представлено Императору, чтобы получить силу закона. Если Император одобряет предложение, то подписывает оное, ежели не одобряет, то отсылает с своими замечаниями в ту Палату в которую оно сначала поступило. Палата записывает в свой журнал все замечания Императора против сего предложения и вновь открывает, об этом разсуждения. Если после сего вторичнаго суждения о предложении 2/3 членов остаются в пользу предложения, то оное поступает со всеми замечаниями Императора в другую Палату, которая начнет также разбирать оное вновь, и там, если таковых большинство одобряет оное, оно становится уже от того законом. В подобных сему случаях Члены Палаты должны подавать свои голоса через одно выражение «да» или «нет», и в журнале каждой Палаты записываются имена всех членов, подававших голоса в пользу или против сего предложения.

38. Ежели Император по прошествии 10 дней (исключая воскреснаго) не возвратит представленнаго ему проекта, то оный получает силу закона. Если же Народное Вече отсрочит между тем свои заседания, то предложение не становится законом. Всякое приказание, решение, или прокламация и манифест, требующие содействия обеих Палат (исключая разсуждения об отсрочке заседаниях), должно быть представлено Императору и утверждено им, чтобы быть приведенным в исполнение. Если же он отвергнет оное, то оно должно быть снова принято 2/3 обеих Палат, сходно с правилами выше означенными.

39. Проект, отвергнутый одной из Палат, может быть вновь представлен только в следующий съезд Народнаго Веча.

40. Народное Вече имеет власть постановлять и отменять законы судные и исполнительные, то есть:

- издать для России Уложение Гражданское, Уголовное, Торговое и Военное, уставить Учреждения по благочинию и правила судопроизводства и внутреннего управления присутственных мест;
- объявлять законом в случае нашествия или возмущения, что такая область находится на военном положении и под военными законами;
- распускать правительственные собрания Держав в случае, если бы оныя преступали пределы своей власти, и повелеть избирателям приступить к новым выборам;
- объявлять войну;
- устройство, содержание, управление, расположение и движение войск сухопутных и морских, система укрепления пределов, берегов, пристаней, набор, пополнение войск и внутренняя стража зависят от узаконении Народнаго Вече;
- налоги, займы, поверки расходов, пенсии, жалованья, все сборы и издержки, одним словом, все финансовыя меры. Но оно не может утвердить никакой бюджет более, нежели на два года;
- получа донесение Министра, в случае болезни телесной или нравственной Императора, кончины или отречения объявляет регентство или провозглашает Наследника Императором;
- избирает Правителей Держав.

41. Народное Вече не имеет власти учреждать новых конституционных законов, ни отменять существующих, одним словом, не имеет права издавать постановления ни о каком предмете, не помещенном в сем исчислении прав его. <...>

Глава X. О верховной исполнительной власти

42. Император есть: Верховный Чиновник Российскаго Правительства. Его права и преимущества суть:

- власть его наследственная по прямой линии от отца к сыну, но от тестя она не переходит к зятю;
- он соединяет в особе своей всю исполнительную власть;
- он имеет право останавливать действие законодательной власти и принуждать ее ко вторичному рассмотрению закона;
- он Верховный Начальник сухопутной и морской силы;
- он Верховный Начальник всякаго отделения Земских Войск, поступающего в действительную службу Империи;
- он может требовать письменнаго мнения главнаго чиновника каждаго исполнительнаго департамента о всяком предмете, с его обязанностью сопряженном;
- ведет переговоры с иностранными державами и заключает мирные трактаты с совета и с согласия Верховной Думы, лишь только две трети присутствующих Думы на то согласились. Трактат, таковым образом заключенный, поступает в число Верховных законов;
- он назначает посланников, министров и консулов и представляет Россию во всех ея отношениях с иностранными Державами. Он назначает всех чиновников, о которых не говорено в сем Уставе;

– не может однако же помещать в трактатах статей, нарушающих права и состояние Граждан внутри отечества. Равным образом не может включать в оные без согласия Веча Народнаго условия напасть на какую-либо землю, не может уступить никакого участка земель, принадлежащих России;

– назначает судей верховных судебных мест с совета и согласия Верховной Думы;

– он наполняет все места, сделавшиеся свободными, когда Народное Вече распущено, и дает от себя постановленным временным чиновникам Грамоты на сии места, которые имеют силу до окончания первого съезда Думы.

1. Он означает и постановляет по каждой отрасли дел или в каждом Приказе Главу, как то:

– Главу казначейскаго Приказа (Мин. Фин.).

– Главу Приказа сухопутных сил (Мин. Воен.).

– Главу Приказа морских сил (Морск. М.).

– Главу Приказа внешних сношений.

2. Он обязан при каждом съезде обеих Палат доставлять Народному Вечу сведения о состоянии России и представлять его суждению принятие мер, которые ему покажутся необходимыми или приличными. <...>

43. Выезд Императора из России не иначе представляется, как оставлением оной и отречением от звания Императорскаго; в таком случае Народное Вече немедленно провозглашает наследника его Императором. <...>

44. Женщины не наследуют Императорской власти и не доставляют никому на оную права посредством брака: общество людей свободных не есть отчина и не может служить... (sic!) Императорское званье учреждено наследственным для удобства, а не потому, чтобы оно было в самом деле семейственным достоянием. Итак, по пресечении мужского поколения, народ учредит вид правления или приступит к избранию другого семейства. N.B. Право Сие было превозглашаемо и признано даже теми Императорами Российскими, которые почитали себя источниками всякой власти и, следовательно, не предполагали никакой власти в народе. <...>

Глава XII. О правительствующей власти Держав

45. Раздел первый. – О Палате Выборных.

1. Палата выборных составлена из членов, избранных гражданами на один год. Они вступают в должность в последний вторник ноября и остаются до последняго понедельника ноября м-ца следующего года, в который они заключают свои заседания и расходятся дабы уступить свое место новым выборным, которые вступают на другой день, т.е. в последующий вторник ноября.

2. Чтобы быть выборным, должно отвечать условиям: жительство в державе, для иностраннаго уроженца – семилетнее исправление Российскаго гражданскаго звания, не должно находиться в подрядах общественных на то время.

3. Число выборных определяется следующим образом: каждые 10 000 жителей мужского пола посылают одного выборнаго в Правительствующее собранье своей Державы, и так число оных выборных будет следующее:

в Ботническом – 45	в Украинском – 350
в Волховском – 181	в Заволожском – 245
в Балтийском – 75	в Камском – 201
в Западном – 212	в Низовском – 142
в Днепровском – 260	в Обийском – 49
в Черноморском – 345	в Ленском – 25
в Кавказском – 75	в Московском – 50
	в Донском – 15

46. Раздел второй. – О Державной Думе.

1. Дума составлена из членов, избранных на четыре года теми же избирателями, как и выборные, и на тех же сходках в последний вторник Сентября месяца: на первый раз по введении сего Устава все члены Державных Дум избираются на одной сходке. Впоследствии на ежегодных сходках будет избираться только 1/4 Думы для замены выбывающей ежегодно 1/4 части членов.

2. Члены Думы должны отвечать следующим условиям: иметь, по крайней мере, 30 лет возраста, иметь жительство в Державе, которая их избирает на то время, и пользоваться уже 9-летним Гражданством в России, если они не родились русскими, быть непорочными в поведении, иметь недвижимого имущества, коего цена равнялась 750 фунтам чистаго серебра или движимаго на 1 500 фунтов чистаго серебра (от 15 000 до 30 000 серебряных рублей).

3. Правительственное собрание каждой Державы имеет право:

- Делать постановления, касающиеся до внутренняго управления Держав.
- Делать новое разделение края, более сообразное с нуждами и средствами жителей.
- Устанавливать, в каких городах или местечках будет происходить выбор народных представителей, и каким образом сей выбор должен происходить.
- Делать всякия постановления, сообразныя с сим Уставом и с постановлениями, оным не отмененными.
- Учреждать налоги для собственнаго управления Держав и составлять казну.
- Никакая Держава не имеет права.
- Заключить какой-либо союз, договор или трактаты не только с иностранными Государствами, но даже и с другою Державою Росс. союза.
- Заключать мир или объявлять войну.
- Чеканить монету.
- Раздавать титула дворянства и учреждать знаки отличия.
- Налагать подати на ввоз товаров без согласия и позволения Народнаго Веча.
- Содержать в мирное время войско или вооруженных кораблей без позволения Верховнаго Народнаго Веча.
- Отправлять послов и депутации с иностранными государствами, под каким бы то предлогом ни было и входить в какие бы то ни было сношения с иностранными правителями.

Глава XIII. О исполнительной власти Держав

47. Исполнительная власть каждой Державы поручена Державному Правителю, его Наместнику и Совету. Условия, чтобы быть Правителем, суть следующие: 30 лет возраста, для Иностранца, получившаго право гражданства, девяти-летнее пользование оным, жительство в той Державе, недвижимое имение, равное цене 1 500 фунтов чистаго серебра, или движимое, равное цене 3 000 фунтов чистаго серебра (30 000 или 60 000 серебряных рублей).

48. Через каждые три года Народное Вече избирает Правителей из списков кандидатов, на сие звание, доставленных в оное Правительствующими собраниями. Сей выбор производится общими соединенными вместе Палатами Народнаго Веча и утверждается Императором.

Источник: Воспроизведено по выпуску № 4 «Библиотеки декабристов», напечатанному в 1907 г. в Московской типографии «Русского товарищества».

Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа так и для Временного Верховного Правления (Конституционный проект П.И. Пестеля)

2. Разделение Членов Общества на Повелевающих и Повинующихся

<...> Сие разделение неизбежно потому что происходит от природы человеческой, а следовательно везде существует и существовать должно. На естественном сем разделении основано различие в обязанностях и правах тех и других. <...>

Глава первая. О земельном пространстве государства

3. Распределение иноплеменных Народов на подлежащих правилу благоудобства и на подлежащих правилу Народности

<...> Что же до Польши касается, то пользовалась она в течении многих Веков совершенною Политическою Независимостью и составляла большое Самостоятельное Государство. Она могла бы и ныне сильное получить существование если бы соединила опять в общий Государственный Состав все свои части разобранные могущественными соседями. И так: по правилу Народности должна Россия даровать Польше независимое существование. Но окончательное определение Границ между Россиею и Польшею должно быть предоставлено правилу Благоудобства для России и должно сие самостоятельное восстановление Польши устроено быть на таковых Началах и Условиях, которые бы в полной мере обеспечивали Россию на будущие времена на ищет всяких Действий могущих быть противными твердой ее безопасности или совершенному ее спокойствию.

Кроме инородных Земель долженствующих оставаться в Составе Российского Государства и кроме Земли Польской могущей отойти от России надле-

жит еще обратить внимание на некоторые земли с Россией ныне смежные, коих необходимо надобно к России присоединить для твердого установления Государственной Безопасности. Сии Земли суть:

1. Молдавия.

2. Те Земли Горских Кавказских Народов России не Подвластных которые лежат к Северу от Границ с Персиею и Турциею а в том числе и Западную приморскую часть Кавказа Турции ныне принадлежащую.

3. Земли Киргиз Кайсакских орд кочующих к северу от хребта гор идущего от Бухтарминской крепости прямо к Аральскому морю.

4. часть Монголии, так чтобы все течение Амура начиная от озера Далая принадлежало России.

<...>

6. Выбор и назначение Столицы

Нижний Новгород назначается Столицею Российского Государства под названием Владимира. Сие имя дается Столице в память Великого Мужа введшего в Россию христианской закон: да средоточие России свидетельствует даже именем своим о вечной Благодарности Россиян за благочестивое и благотельное его Деяние. Нынешний же город Владимир может быть назван Клязминным стоя на реке Клязме. Столицею Российского Государства выбран Нижний Новгород потому:

1. Что сей Город в середине России расположен.

2. Что стоя на Волге и Оке он всех прочих удобнее для внутренней Торговли и для привоза всяких припасов в столь большом количестве для Столицы Необходимых.

3. Что Макарьевская Ярмонка соединяет Европу с Азиею в сухопутных торговых отношениях.

4. Что освобождение России от ига иноплеменного чрез Минина и Пожарского из сего города изошло, и

5. Что все воспоминания о древности Нижегородской дышут свободою и прямою Любовью к Отечеству а не к тиранам

Глава вторая. О племенах Россию населяющих

1. Разделение Племен Россию населяющих на три главные Разряда

Общая масса всех Российских обитателей может на три Главные Разряда быть разделена. Первой Разряд состоит из Коренного Народа Русского. Вторым из племен к России присоединенных. Третий из иностранцев в России живущих. Коренной Народ Русской есть племя Славянское. Народы к России присоединенные составляют различные другие племена. Иностранцы в России живущие суть частные лица разных наций. <...>

9. Народы Кочующие

Народы Кочующие разделяются на два рода: 1. На такие, которые живут от скотоводства и 2. На такие, которые живут от звериной и рыбной ловли. – Первые пребывание свое имеют в степях и климатах теплых; вторые в лесах, приморских берегах и климатах северных. Все Народы кочующие требуют для

своего пропитания гораздо большего пространства нежели народы земледельные, а между ими, народы ловлею занимающиеся еще более нежели Народы скотоводством промысляющие. Цель сия была бы большею частью достигнута ежели бы успеть можно было их на постоянные жилища поселить и к земледелию обратить. Но поелику сего нельзя исполнить прямым меропринятием, то и надлежит к сему предмету косвенно их вести. Для сего представляются три Главные меропринятия взаимно друг друга подкрепляющие. Первое состоит в том чтобы каждому кочевью особое пространство назначить взирая на него как на волость и обращая внимание при распределении сих пространств на климат, на плодородие и на общее разделение Земельного пространства в Государстве. – Второе: чтобы открыть им свет православной Веры и лучи истинного просвещения: посылая к ним для того Миссионеров, которые бы кротостью и убеждением мало по малу несчастные сии народы просветили и успокоили. – Третье: чтобы на каждом таком пространстве удобнейшее место выбрать для склада различных потребностей в коих сии Народы нуждаться могут и тут же хлебные Магазины устроить дозволяя им из оных пользоваться когда в собственной своей пищи нуждаться будут. Сии склады могут со временем в Волостные Селения обратиться. К сим трем средствам может еще и четвертое присоединено быть состоящее в переселении могущее с пользою иногда по обстоятельствам предпринято быть. Когда меры сии достигнут своей цели и кочующие Народы преобразуются в земледельные, тогда должны они Волости составить на общих правилах и в общий состав Государственного Устройства на общих же правилах поступить. <...>

Глава третья. О сословиях в России обретающихся

1. Исчисление Сословий в России обретающихся

Много существует различных Сословий, Состояний или Классов Людей в России. Каждое из оных имеет свои особенные отличительные виды и преимущества, свои особенные определенные выгоды и ограничения. – По соображению настоящего Положения Вещей оказывается таковых Сословий в Народе до Двенадцати различных; кои суть: 1) Духовенство; 2) Дворянство; 3) Купечество; 4) Мещанство; 5) Казенные крестьяне; 6) Вольные земледельцы; 7) Военные поселяне; 8) Солдатские дети; 9) Дворянские крестьяне; 10) Дворовые люди; 11) Заводские крестьяне; 12) Монастырские крестьяне.

<...>

4. Все должны быть перед Законом равны

Все вышеупомянутые Сословия составились в разные времена и при разных обстоятельствах и разделив Народ на разные Классы произвели большие различия и разнородности в Гражданском положении Людей принадлежащих к одному и тому же Государству. Все Люди в Государстве имеют одинаковое право на все выгоды государством доставляемые и все имеют равные обязанности нести все тягости нераздельные с Государственным Устроением. Из сего явствует что все Люди в Государстве должны непременно быть перед Законом совершенно равны и что всякое учреждение Сословий непременно должно

быть уничтожено, что все Люди в Государстве должны составлять только одно Сословие могущее называться гражданским и что все граждане в Государстве должны иметь одни и те же права и быть перед Законом все равны. <...>

4) Крестьяне Казенных Поместий или Селении продолжают обрабатывать как общественныя так и казенный Земли теперешним порядком и платить казне тот же оброк за оныя который и ныне платят.

5) Сей Порядок будет продолжаться Десять или Пятнадцать лет сряду а после сего срока не будут Крестьяне никакого оброка платить за общественную землю а за казенную которую пожелают для обрабатывания на откуп взять будут они деньги платить по назначению какое тогда имеет быть сделано и для котораго потребуются от крестьян предварительныя их предположения.

6) После Десяти или пятнадцати лет а есть ли удобно будет, то и прежде когда сей новый Порядок окончательное возымеет существование, Ход и Действие, будут казенные Крестьяне пользоваться совершенною свободою и будут объявлены совершенно вольными, при чем общественная Земля никому не будет принадлежать частно, но всему Волостному обществу совокупно а казенная Земля останется собственностью казны, и Крестьянам будет отдаваться в откуп.

О сем предмете должно Верховное Правление потребовать Проекты от Грамотных Дворянских Собраний и по оным мероприятия распорядить, руководствуясь следующими тремя Главными Правилами:

1) Освобождение Крестьян от Рабства не должно лишить Дворян дохода ими от Поместий своих получаемых

2) Освобождение сие не должно произвести Волнени и Безпорядков в Государстве для чего и обязывается Верховное Правление беспощадную строгость употреблять противу всяких Нарушителей общаго спокойствия.

3) Освобождение должно Крестьянам доставить лутчее положение противу теперешняго, а не мнимую свободу им даровать.

Из всего содержания Главы сей явствует:

1) что Духовенство не признается более особым Сословием Народа но особою отраслею Государственного Чинопачальства.

2) Что Дворянство обязывается под руководством Верховнаго Правления пересмотреть свой Состав и Проекты об оном представить, и

3) Что Все Прочия Сословия соединяются в одно и сливаются в общее Сословие Российских Граждан имеющих пользоваться совокупно всеми теми правами и преимуществами коими до ныне каждое Сословие пользовалось отдельно. Сие общее Сословие долженствующее заменить все до ныне существовавшия имеет называться Гражданством.

При сем надлежит заметить

1) что с уничтожением Сословий и со введением Гражданства все уже Граждане одинаковым Законом подлежать будут и что должны они право иметь Земли и вообще всякую Движимую и Недвижимую Собственность приобретать но только не Крестьян и

2) что Люди оказавшие Отечеству большия Услуги должны быть отличены от тех, которые только об себе думали и только о частном своем благе по-

мышляли. Таковыя Лицы должны особенными пользоваться правами и Примушествами.

О народе в политическом отношении [Глава IV]

§7. Совокупность всех обязанностей и всех прав Российских Граждан составляет Российское Гражданство и разделяется на три Разряда.

Первой разряд содержит Права Политическия посредством коих определяются взаимныя отношения Народа с Правительством и Участие Народом в Управлении принимаемое.

Второй разряд содержит Права Гражданския посредством коих определяются взаимныя отношения Граждан между собою и способы коими собственность приобретается как то правила Родства, Бракосочетания, опекуинства, всякаго рода Договоров и тому подобное

Третий разряд наконец содержит права Личныя посредством коих определяется образ Действия и Существования граждан в тех случаях когда они не находятся в Непосредственном Сношении ни с Правительством ни с другими Гражданами и когда дело идет об них одних, на пример свободное Книгопечатание, свободное Вероисповедание, свободная Промышленность, Личная свобода и тому подобное.

Правами же Гражданства начинают пользоваться не прежде как по достижении ими 20-го года от рождения.

Российское Гражданство теряется совершенно:

- 1) приговором Суда;
- 2) вступлением в Иноземное Гражданство или Подданство;
- 3) вступлением в Иностранную Службу без предварительнаго разрешения Верховной Власти;
- 4) поданием Прошения об исключении из Российского Гражданства.

Временно же оно теряется при вступлении в личное Услуженье. Подробное Установление всего Порядка сего предоставляется Соображению и Усмотрению Верховнаго Правления. <...>

§15. Народныя Собранія на два рода быть разделены, из коих одним именоваться Земскими а другим Наместными.

Земским Народным Собраніям быть по одному в Каждой Волости, состоять из всех Граждан к той волости по Гражданскому списку приписанных и заниматься единственно выбором Граждан в члены Наместных Народных Собраний, руководствуясь одним их Доверием к избираемым лицам. <...>

§16. Каждое Земское Народное Собрание имеет ежегодное Заседание могущее продолжаться только шесть дней: От одного Воскресения исключительно До другаго Воскресения исключительно. Сие время должно быть Законом определено и все Земския Собранія Действия свои начать в одно число в целом Государстве. Председательствует в сих Собраніях Волостной Предводитель, имеющей в оных свой Голос яко член Волостнаго Общества. Каждое Наместное Собрание имеет ежегодное Заседание могущее продолжаться столько времени, сколько того Дела потребуют. Все Наместныя Собранія Действия свои

начинают в одно время в целом Государстве. Число сие должно законом быть определено.

§17. Таким образом будет весь Народ размещен по Земским Собораниям для всеобщаго участия в составлении Наместных Собораний. А Наместныя Соборания будут сим способом весь Народ и всех онаго Граждан в полной мере без изъятия представлять. Никто не будет злоупластно от участия в Государственных Делах исключен а поелику участие сие устроено будет порядком представительном и Посредственным то и будут в полной мере соглашены Невозможность для Граждан собираться всем на одно место с обязанностью даровать всем Гражданам одинаковыя права на сие Соучастие.

Строгое будет соблюдено безпристрастие против всех и каждаго. Богатые не лишатся своих прав, бедныя приобретят оныя. Гибельный обычай даровать некоторым Людям привилегии за исключением Массы Народной будет совершенно уничтожен. Выборы не будучи направляемы никакими насильственными средствами будут падать на самых достойнейших и просвещеннейших Мужей. Дворяне и Богатые будут вероятно чаще других Граждан избираемы есть ли будут просвещенные протчих; но таковой выбор основанной на общем Доверии не есть Политическое Право для Лица а есть общая Выгода для всего Государства тем более что достигаема будет правильным образом без всяких Насильственных или принудительных Постановлений. <...>

О народе в гражданском отношении. [Глава V]

Каждый Гражданин имеет право в брак вступать коль скоро достигнет 21 год от рождения но не прежде. Женщины же могут в замужество вступать по достижении ими 15-го года от рождения: Мужчины по вступлении в права Гражданства, Женщины по совершении присяги Отечеству о коей выше было говорено. <...>

§15. Набор Рекрут для Военной Силы имеет значительныя получить изменения при чем следующие постановляются коренныя Правила для сего новаго порядка:

1) Все Молодые Люди имеющее 20 лет от рождения подлежать рекрутскому Набору. До дватц[ат]аго же Года от рождения никто в Рекруты взят быть не может. Всем Рекрутам должно следовательно быть ровно 20 лет не более и не менее.

2) Рекруты поступают в военную службу на 15 лет после чего в чистую отставку отпускаются так что каждый ратник с 35 Года от рождения совершенно должен быть свободен и в Массу Граждан паки возвратиться.

3) По ежегодному соображению нужнаго Числа Рекрут и имеющагося числа Молодых Людей достигших 20 год от рождения делается распределение Рекрутской Повинности по Областям, Губерниям, Уездам и Волостям и назначается число рекрут которых каждая Волость выставить обязана.

4) Из числа Молодых Людей имеющих 20 лет выбирается в каждой Волости требуемое Число Рекрут; при чем Действие свое имеет то соображение чтобы в Рекруты поступали преимущественно сыновья тех Семейств в которых

наиболее сыновей. Издание точных правил на сей предмет предоставляется Верховному Правлению.

5) Кто раз Набору подлежал и вообще 20-й год прошел да потом женился тот уже навсегда от Рекрутства освобождается даже и в том случае когда Государственные обстоятельства потребуют взятия в Войско молодых Людей оставшихся от предшедших Наборов.

6) Когда сия Потребность окажется тогда можно брать в Рекруты молодых Людей предшедших Наборов но никогда не дозволяется забирать рекрут предстоящих или будущих Наборов. Да и в сем случае должны таковые Рекруты не быть женаты и срок службы им быть убавлен так чтобы по достижении ими 35-го года от рождения они бы непременно в отставку выходили.

7) От Рекрутства освобождаются навсегда: во первых все те которые выдержат в котором либо Университете или Губернской Гимназии положенной Экзамен, во вторых всякой кто будет единственною подпорою своих родителей или малолетних братьев и Сестер и наконец в третьих кто наймет за себя друга Рекрута с тем однако же чтобы сей Последний не был свыше 25 лет. и

8) Вольноопределяющиеся допускаются на том основании что не прежде могут они быть в службу приняты как по достижении ими 20-го года от рождения, не прежде быть от службы уволены как по достижении ими 35-го года от рождения и не позже как по достижении ими 40-го года от рождения. Все Подробности сих Постановлений о Государственной Службе предоставляются Усмотрению Верховнаго Правления.

Источник: Восстание декабристов. Документы. М. : Госполитиздат, 1958. Т. 7. С. 111–168.

Нечкина М.В. о «Русской правде» Пестеля

Пестель был сторонником диктатуры Временного верховного правления во время революции, считал диктатуру решающим условием успеха. Диктатура, по его предположениям, должна была длиться 10–15 лет. Его конституционный проект «Русская правда» был наказом Временному верховному правлению, облеченному диктаторской властью. Работа Пестеля над конституционным проектом длилась почти десять лет.

Пестель собрал у себя обширную политическую литературу. Его конституционный проект показывал, что он был в курсе движения политической мысли своего времени. Друг Пестеля, секретарь Южного общества Н.И. Лорер вспоминает: «Квартиру он [Пестель] занимал очень простую, – на площади, против экзерцицгауза, – и во всю длину его немногих комнат тянулись полки с книгами, более политическими, экономическими и вообще ученого содержания, и всевозможные конституции. Не знаю, чего этот человек не прочел на своем веку, на многих иностранных языках».

Свой проект Пестель назвал «Русской правдой» в память древнего законодательного памятника Киевской Руси. Он хотел этим названием почтить национальные традиции и подчеркнуть связь будущей революции с историческим прошлым русского народа. Название это он дал своему проекту лишь в 1824 г., раньше проект не имел названия. <...>

Особенно тщательно разработал Пестель мысль о Временном верховном революционном правлении, диктатура которого, по Пестелю, была оплотом от «ужасов безначалия» и «народных междуусобий», которых он хотел избежать. Декабристы называли этот период «роковым временем». Немедленное установление диктатуры Временного правительства после переворота и наличие готового «верного наказа» Временному верховному правлению – «Русской Правды» обеспечивало, по мнению Пестеля, нужный ход событий в самое опасное для революции время – с момента революционного военного выступления до момента установления республики и введения в действие новых революционных учреждений.

В «Русской правде» намечалось 10 глав: первая глава – о границах государства; вторая – о различных племенах, Российское государство населяющих; третья – о сословиях государства; четвертая – «о народе в отношении к приуготовляемому для него политическому или общественному состоянию»; пятая – «о народе в отношении к приуготовляемому для него гражданскому или частному состоянию»; шестая – об устройстве и образовании верховной власти; седьмая – об устройстве и образовании местной власти; восьмая – об «устройстве безопасности» в государстве; девятая – «о правительстве в отношении к устройству благосостояния в государстве»; десятая – наказ для составления государственного свода законов. Кроме того, в «Русской Правде» имелось введение, говорившее об основных понятиях конституции, и краткое заключение, содержащее «главнейшие определения и постановления, Русскою Правдою учиненные».

По свидетельству Пестеля, написаны и окончательно отделаны были лишь две первые главы и большая часть третьей, четвертая и пятая главы были написаны начерно, а последние пять глав вовсе написаны не были, материал к ним остался лишь в виде черновых подготовительных отрывков. Поэтому приходится привлекать добавочный материал, для того чтобы составить представление о конституционном проекте Пестеля в целом: показания о «Русской Правде», данные Пестелем и другими членами тайного общества на следствии, а также краткое изложение основных начал «Русской Правды», продиктованное Пестелем декабристу Бестужеву-Рюмину; последнее называется «Государственным заветом» и сохранилось в следственном деле члена Общества соединенных славян.

Проект Пестеля провозглашал решительное и коренное уничтожение крепостного права. <...>

Пестель чрезвычайно высоко ценил личную свободу человека. Будущая Россия, по Пестелю, – это общество прежде всего лично свободных людей. «Личная свобода, – говорится в «Русской Правде», – есть первое и важнейшее право каждого гражданина и священнейшая обязанность каждого правительства. На ней основано все сооружение государственного здания, и без нее нет ни спокойствия, ни благоденствия».

Освобождение крестьян без земли, т.е. предоставление им только личной свободы, Пестель считал совершенно неприемлемым. Он полагал, например,

что освобождение крестьян в Прибалтике, при котором они не получили земли, есть лишь «мнимое» освобождение.

Пестель стоял за освобождение крестьян с землей. Его аграрный проект подробно разработан в «Русской Правде» и представляет значительный интерес. <...>

Вся обрабатываемая земля в каждой волости (так предполагалось называть наиболее мелкое административное подразделение будущего государства) по проекту Пестеля делится на две части: первая часть является общественной собственностью, ее нельзя ни продавать, ни покупать, она идет в общинный раздел между желающими заниматься земледелием и предназначена для производства «необходимого продукта»; вторая часть земли является частной собственностью, ее можно продавать и покупать, она предназначена для производства «изобилия».

Каждый гражданин будущей республики обязательно должен быть приписан к одной из волостей и имеет право в любое время безвозмездно получить причитающийся ему земельный надел и обрабатывать его. <...>

Вторая часть волостных земель, предназначенная для производства «изобилия», находится в частной собственности, частью же может принадлежать и государству. Лишь эти земли могут покупаться и продаваться. Каждый россиянин, желающий расширить свое Земельное хозяйство, может прикупить землю из этой второй части земельного фонда.

Для осуществления своего аграрного проекта Пестель считал необходимым отчуждение помещичьей земли при частичной ее конфискации. Иначе его проект и не мог быть осуществлен: ведь в каждой волости надо было отдать во владение крестьян половину земли, эта земля отчуждалась от ее владельцев, в первую очередь от помещиков. Имело место отчуждение земли за вознаграждение, имело место и безвозмездное отчуждение, конфискация. «Если у помещика имеется 10 тыс. десятин земли или более, тогда отбирается у него половина земли без всякого возмездия», – говорится в одном незаконченном отрывке «Русской Правды», озаглавленном «Дележ земель». <...>

Таким образом, аграрный проект Пестеля выдвигал требование дать крестьянам значительно больше земли, чем дала спустя три десятилетия правительственная реформа. Отсюда следует, что аграрный проект Пестеля гораздо шире, чем реформа 1861 г., открывал дверь именно буржуазному развитию страны.

Пестель – убежденный противник самодержавия, «зловластия», тирании, как он его называет, иногда награждая его характерным эпитетом – «разъяренное зловластие». Он выражает в «Русской Правде» желание изгладить даже самое воспоминание о прежнем торжестве этой тирании. В будущем своде законов революционной России он запрещает даже упоминать о крепостническом и самодержавном прошлом.

Самодержавие в России по проекту Пестеля решительно уничтожалось. Уничтожался не только самый институт самодержавия, но и физически истреблялся весь царствующий дом: Пестель был сторонником цареубийства, казни всех без исключения членов царского дома в самом начале революции.

«Русская Правда» провозглашала республику, 6-я глава «Русской Правды», по свидетельству Пестеля, еще не была написана; в ней и должно было говориться об организации верховной власти. Но была ли эта глава не написана или была она просто уничтожена, неизвестно. Мы не имеем изложения этого вопроса в «Русской Правде». Общие республиканские установки Пестеля наиболее ясно сформулированы в «Государственном завете» – кратком изложении его конституции и в показаниях Пестеля на следствии: «Я сделался в душе республиканец и ни в чем не видел большего благоденствия и высшего блаженства для России, как в республиканском правлении».

Все сословия в государстве должны были быть решительно уничтожены и слиты «в единое сословие гражданское». Никакая группа населения не могла отличаться от другой какими-либо социальными привилегиями. Дворянство уничтожалось вместе со всеми другими сословиями, и все россияне объявлялись одинаково «благородными», т.е. «рожденными во благо». Объявлялось равенство всех перед законом и признавалось «неоспоримое право» каждого гражданина участвовать в государственных делах.

Гильдии и цехи тоже повсеместно уничтожались. Конечно, немедленно уничтожались и военные поселения.

Гражданского совершеннолетия россиянин по конституции Пестеля достигал в возрасте 20 лет. Все граждане мужского пола, достигшие этого возраста, получали избирательные права (женщины избирательных прав не имели. <...> Пестель был врагом всякого федеративного устройства и сторонником единой и нераздельной республики с сильной централизованной властью.

Республика Пестеля делилась на губернии или области, которые в свою очередь делились на уезды, а уезды – на волости. Ежегодно в каждой волости должно было собираться общее волостное собрание всех жителей, так называемое земское народное собрание, которое выбирало своих депутатов в различные «наместные собрания», т.е. местные органы власти, а именно: 1) в свое наместное волостное собрание, 2) в свое наместное уездное собрание, 3) в свое наместное окружное или губернское собрание.

Главой наместного волостного собрания был выборный «волостной предводитель», а главой уездного и губернского наместных собраний – «выборные посадники» (старинное русское слово). <...> Окружные наместные собрания выбирали, кроме того, представителей в высший законодательный орган власти – Народное вече. Таким образом, выборы в верховный орган власти в республике Пестеля намечались двухстепенные.

Народное вече являлось органом верховной законодательной власти в государстве, оно было однопалатным: принципа двухпалатной системы Пестель не признавал. Исполнительная власть в государстве вручалась Державной думе.

Народное вече предполагалось составить из народных представителей, выбранных на пять лет. Каждый год переизбиралась одна пятая часть Народного веча. Председатель выбирался ежегодно вновь из членов, пребывающих в составе Народного веча последний год. Только Народное вече имело право издавать законы, объявлять войну и заключать мир.

Державная дума состояла из пяти членов, избранных Народным вечем на пять лет. Ежегодно один из членов Державной думы выбывал из ее состава ввиду истечения своего срока и заменялся другим по выбору. Председателем Державной думы являлся тот ее член, который заседает в ней последний (пятый) год.

Кроме законодательной и исполнительной власти Пестель выделял власть блюстительную, которая должна была контролировать точное исполнение конституции в стране и следить за тем, чтобы законодательная и исполнительная власти не выходили из пределов, поставленных им законами.

Центральным органом блюстительной власти был намечен по конституции Пестеля Верховный собор, который должен был состоять из 120 членов, называвшихся «боярами» и избиравшихся пожизненно. Верховный собор назначал, кроме того, главнокомандующего армией во время войны.

Столицей Российской республики по «Русской Правде» должен был стать Нижний Новгород. <...>

Конституция Пестеля провозглашала буржуазный принцип – священное и неприкосновенное право собственности. Она объявляла полную свободу занятий для населения, свободу книгопечатания и вероисповедания. За содержание печатных произведений виновные отвечали только перед судом. Каждая вера могла свободно исповедоваться в государстве, но запрещались некоторые религиозные обычаи, например многоженство у мусульман. Сословный суд, разумеется, отменялся и вводился гласный суд присяжных заседателей, равный для всех граждан.

Границы Российской республики должны были по конституционному проекту раздвинуться до своих «естественных пределов».

Взгляды Пестеля на национальный вопрос были своеобразны и носили на себе печать дворянской ограниченности. Права отделения от Российского государства других национальностей Пестель не признавал: все народы, населявшие Россию, должны были, по его мнению, слиться в единый русский народ и потерять свои национальные особенности.

Таков был конституционный проект Пестеля – «Русская Правда». Это был революционный проект буржуазного переустройства крепостной России. Он уничтожал крепостное право и самодержавие, учреждал республику. Это был самый решительный, радикальный из конституционных проектов, созданных революционерами-дворянами.

Источник: Нечкина М.В. Декабристы. М. : Наука, 1982. С. 74–88.

Нечкина М.В. О «Конституции» Муравьева

Конституция Никиты Муравьева явилась плодом длительной работы. Он начал ее писать с осени 1821 г., но нет сомнений, что подготовительный период ее создания начался ранее. Никита Муравьев изучил всевозможные действовавшие в то время конституции, штудировал основные законы революционной Франции, Северо-Американских Соединенных Штатов, испанскую конституцию 1812 г. и многие другие.

Конституция Никиты Муравьева использовала опыт Западной Европы. Но она являлась плодом самостоятельного политического творчества на основе переработки западноевропейского и американского политического опыта и применения его к русской действительности. Никита Муравьев был глубоким знатоком современной ему политической литературы, интересовался историей и сам являлся автором работ исторического характера, например разбора «Истории Государства Российского» Н.М. Карамзина, «Истории...» Суворова и других работ.

Конституция Никиты Муравьева сохранилась в нескольких вариантах; их изучение показывает нам развитие его политических взглядов, говорит о непрерывной работе над конституционным проектом и об изменении рапсе принятых формулировок в сторону большей прогрессивности.

Работая над конституцией в 1821 г. и последующие годы, Никита Муравьев уже отошел от прежних республиканских воззрений. Он в это время склоняется к идее конституционной монархии. Тот сдвиг вправо, который произошел около 1821 г. в политических взглядах Никиты Муравьева, нашел яркое отражение в его конституции. Прежние республиканские воззрения сменились конституционно-монархическими. Никита Муравьев в своей конституции объявлял освобождение крестьян от крепостной зависимости, но одновременно вводил положение: «Земли помещиков остаются за ними». По его проекту крестьяне освобождались без земли. Лишь в последнем варианте своей конституции он под давлением критики товарищей сформулировал положение о незначительном наделении землей: крестьяне получали усадебные участки и сверх этого по две десятины на двор в порядке общинного владения. Конституция Никиты Муравьева характеризовалась высоким имущественным цензом: только земельный собственник или владелец капитала имел право полностью участвовать в политической жизни страны, избирать и быть избранным. При этом землевладелец сначала ценился Никитой Муравьевым вдвое «дороже» капиталиста. Позже Никита Муравьев отказался от двойного ценза и ввел один общий ценз для избирателей – 500 р. Лица, не имевшие движимости или недвижимости на эту сумму, не могли участвовать в выборах. Лица, избираемые на общественные должности, должны были обладать еще более высоким имущественным цензом; лишь при выборах низшего представителя местного управления – волостного старшины – отсутствовало требование имущественного ценза; к этим выборам допускались «все граждане, без изъятия и различия». Но для других выборных должностей ценз сохранялся и был тем значительнее, чем выше была должность; он доходил в некоторых случаях до 60 тыс. рублей серебром.

Женщины по конституции Никиты Муравьева, как и по конституции Пестеля, были лишены избирательного права. Кроме того, Никита Муравьев был намерен ввести образовательный ценз для граждан Российского государства. Избирательные права получали лица, достигшие 21 года. Через 20 лет после принятия конституции предполагалось ввести обязательное требование грамотности избирателя: неграмотный лишался избирательных прав. Так как образование можно было получать только за плату, введение ценза грамотности было

еще одним предпочтением материально состоятельных избирателей несостоятельным. Сверх этого конституция Никиты Муравьева вводила еще ценз оседлости: кочевники не имели избирательного права.

Крестьянин-общинник не считался, согласно проекту Никиты Муравьева, «владельцем»-собственником, его избирательное право было чрезвычайно ограничено. Первый вариант конституции предоставлял крестьянам-общинникам – «общим владельцам», по терминологии Муравьева, – ограниченное избирательное право: «все общество на сходке имеет право назначить одного избирателя с каждых 500 душ мужского пода, и сии избиратели, назначенные общими владельцами, подают голоса наравне с гражданами как уполномоченные целого общества, лишь только они предъявят поверительные грамоты своего общества, засвидетельствованные волостными старшинами». Во втором варианте конституции Никита Муравьев изменил свою формулировку. Как уже указывалось, к участию в выборах волостного старшины допускались «все граждане без изъятия и различия».

Сословия также отменялись. «Все русские равны перед законом». <...> По конституции Никиты Муравьева должны были быть ликвидированы и многие другие феодально-абсолютистские учреждения. «Военные поселения немедленно уничтожаются», – гласил 30-й параграф конституции: военные поселения должны были немедленно перейти на положение казенных крестьян, земля военных поселений передавалась в общинную крестьянскую собственность. Удельные земли, т.е. земли, на доход с которых содержались члены царствующего дома, конфисковывались и передавались во владение крестьян. Все гильдии и цехи – пережитки феодального общества – объявлялись ликвидированными. Отменялась «табель о рангах», разделявшая военных и гражданских служащих на 14 классов. Национальное чувство Никиты Муравьева было возмущено засильем в России иностранцев: «Гражданские чины, заимствованные у немцев и ничем не отличающиеся между собою, отменяются сходственно с древними постановлениями народа русского». Все названия сословных групп (дворяне, мещане, однодворцы и пр.) отменялись и заменялись названием «гражданин» или «русский». Понятие «русский» по конституции Никиты Муравьева не относится непосредственно к национальности – оно означает гражданина Российского государства. <...>

Конституция Никиты Муравьева утверждала ряд буржуазных свобод: она провозглашала свободу передвижения и занятий населения, свободу слова, печати и свободу вероисповеданий. Отменялся сословный суд и вводился общий суд присяжных заседателей для всех граждан. Как обстояло дело с царской властью? Конституция Никиты Муравьева была ограничено-монархической. Но тут все же необходимо сделать оговорку: и крайнем случае Никита Муравьев предполагал введение республики. «Если бы императорская фамилия, – показал он на следствии, – не приняла конституции, то как крайнее средство я предполагал изгнание оной (фамилии) и предложение республиканского правления».

Законодательная, исполнительная и судебная власти в конституции Никиты Муравьева были разделены. По конституции Никиты Муравьева император есть только «верховный чиновник российского правительства», он является

представителем только исполнительной власти, законодательной власти император не имел.

Император получал большое жалованье (8 млн р. в год) и, если ему угодно, мог за свой счет содержать придворный штат (никаких дополнительных средств ему для этого не давалось). <...>

Все царские придворные по конституции Никиты Муравьева лишались избирательного права.

Император командовал войсками, но не имел права, ни начинать войны, ни заключать мира. Император не мог покидать территории империи, иначе он лишался императорского сана. <...>

Будущая Россия представлялась Никите Муравьеву (в отличие от Пестеля) федеративным государством, он был сторонником государственного устройства Северо-Американских Соединенных Штатов. Империя делилась на отдельные федеративные единицы, которые Муравьев называл державами. Всех держав (и областей) было пятнадцать. В каждой державе была своя столица. <...>

Столицей федерации должен был стать, как и у Пестеля, Нижний Новгород – город, славный своим героическим прошлым во время польской интервенции XVII в., центр страны.

Верховным органом законодательной власти по конституции Никиты Муравьева должно было стать Народное вече. Оно состояло из двух палат: верхняя палата носила название Верховной думы, нижняя называлась Палатой народных представителей.

Палата народных представителей должна была состоять из членов, выбранных на два года гражданами держав. От каждых 50 тыс. жителей мужского пола выбирался один представитель. По вычислениям Никиты Муравьева, Палату народных представителей первого созыва должна была состоять из 450 членов. Все члены Народного веча получали жалованье – по 5 р., серебром за каждый день, когда они присутствовали на заседании. Дорожные расходы возмещались особо.

Дума, по проекту Муравьева, должна состоять из 42 членов: в нее выбирались по три гражданина от каждой державы, два гражданина от Московской области и один – от Донской области. Кроме основной, законодательной, работы в компетенцию Верховной думы должен был входить суд над министрами, верховными судьями и прочими сановниками в случае обвинения их народными представителями. Совместно с императором Дума участвовала в заключении мира, в назначении судей верховных судебных мест, главнокомандующих сухопутными и морскими силами, корпусных командиров, начальников эскадр и верховного блюстителя (генерал-прокурора). Каждые два года переизбиралась одна треть членов Верховной думы.

Всякий законопроект должен был три раза читаться в каждой палате. Чтения должны были быть разделены, по крайней мере, тремя днями, посвящаемыми обсуждению закона. Если законопроект принимался обеими палатами, он шел на представление императору и лишь после его подписи получал силу закона. Император мог вернуть неудобный ему законопроект в палаты со своими замечаниями, тогда законопроект обсуждался вторично; в случае вторично-

го принятия законопроекта обеими палатами проект получал уже силу закона и без согласия императора. Таким образом, принятие закона могло быть отсрочено императором, но не могло быть им самовольно отвергнуто. По конституции Никиты Муравьева император имел, таким образом, только право так называемого суспенсивного вето.

В державах также существовала двухпалатная система. Законодательная власть в каждой державе принадлежала законодательному собранию, состоявшему из двух палат – палаты выборных и Державной думы. Державы делились на уезды. Начальник уезда назывался тысяцким. Должность эта, как и все прочие должности в управлении государством, была выборной. Судьи также были выборными.

Таким образом, проект конституции Никиты Муравьева, несмотря на яркие черты классовой дворянской ограниченности, должен быть признан прогрессивным для своего времени.

Никита Муравьев хорошо сознавал, какое бешеное сопротивление старых сил может встретить введение его конституционного проекта. Он считал, что в борьбе за него придется воспользоваться «силою оружия». Он показал на следствии: «Я полагал:

1-е. Распространить между всеми состояниями людей множество экземпляров моей конституции, лишь только она будет мною окончена.

2-е. Произвести возмущение в войске и обнародовать оную.

3-е. По мере успехов военных, во всех занятых губерниях и областях приступить к собранию избирателей, выбору тысяцких, судей, местных правлений, учреждению областных палат, а в случае великих успехов – и Народного веча.

4-е. Если б и тогда императорская фамилия не приняла конституции, то как крайнее средство я предполагал изгнание оной и предложение республиканского правления». <...>

Как уже сказано, конституция Никиты Муравьева не была идеологическим документом всего Северного общества в целом. Идеология Северного общества была сложной, в ней боролись политические течения разных оттенков. <...> Та группа декабристов, которая подготовила и организовала восстание 14 декабря на Сенатской площади, в своем руководящем ядре придерживалась преимущественно республиканских убеждений.

Источник: Нечкина М.В. Декабристы. М. : Наука, 1982. С. 88–94.

Комитет министров (08.09.1802 – 23.04.1906 г.)

Высший административный орган Российской империи.

Учрежден для рассмотрения дел, требовавших взаимодействия нескольких министерств (до 19.10.1905 г.) или превышавших компетенцию отдельных министров, а также дел по военному ведомству, требовавших содействия разных министерств или затрагивавших правила по гражданскому управлению (до 19.10.1905 г.) и дел Великого княжества Финляндского, связанных с другими частями империи.

В состав К.м. входили: председатель (с 20.03.1812 до 01.01.1865 г. эта должность совмещалась с председательствованием в Государственном совете, с 17.07.1865 по 29.01.1882 г. – в Кавказском комитете, с 19.10.1905 г. – в Совете министров), члены – министры и главноуправляющие, в отсутствие – их товарищи, председатели департаментов Государственного совета (с 31.05.1810 г. по важным делам, с 20.03.1812 г. – постоянно), главноуправляющий Кодификационным отделом Государственного совета (с 23.01.1882 по 18.09.1893 г.), государственный секретарь (с 18.09.1893 г.), председатель Государственного совета (с 27.08.1905 г.), главнокомандующий в столице (до 14.02.1825 г.), а также особо назначенные императором лица.

К.м. рассматривал: ежегодные отчеты министров (до 11.04.1858 г.), губернаторов (с 18.10.1827 г.);

вопросы установления порядка, формы и сроков представления губернаторских отчетов (с 13.01.1869 г.); переименования селений в города (с 11.11.1863 г.);

дела, «относящиеся до особого спокойствия и безопасности», о народном продовольствии и по чрезвычайным происшествиям (до 19.10.1905 г.); о воспрещении сообществ (с 04.06.1874 по 19.10.1905 г.); об установлении усиленной чрезвычайной охраны (с 14.08.1881 г.); о назначении местностей для водворения ссыльнопоселенцев (с 10.06.1900 г.); <...>

представления министров и главноуправляющих о пожертвованиях частных лиц, заслуживавших внимания императора по значительности суммы или цели пожертвования (с 15.04.1866 г.), об изменении назначения пожертвования (с 01.02.1872 г.); о наградах за служебные и внеслужебные отличия (с 22.03.1804 по 27.02.1892 г.); о назначении пенсий и единовременных пособий в случаях, превышавших компетенцию отдельного министра (с 17.03.1803 г.);

представления министров и определения Сената о выговорах губернаторам и губернским правлениям (с 30.10.1816 г.), о назначении над губернаторами следствия, предания их суду и устранении от должности (с 27.05.1897 г.).

В качестве временных правил К.м. рассматривал ряд законопроектов. Его рассмотрению подлежали также вопросы учреждения акционерных компаний, изменения их основного капитала и устава, разрешения иностранным обществам производить свои операции в России, утверждения праздников для отдельных городов, изменения повинностей и налогов.

Решения К.м. оформлялись в виде журналов и подлежали утверждению императора. <...> До 25.04.1841 г. во время отсутствия императора в столице К.м. решал дела в чрезвычайном порядке «именем его величества», затем в подобных случаях утверждение журнала К.м. поручалось наследнику престола.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения в России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 62–64.

Н.П. Ерошкин о Собственной е.и.в. канцелярии

<...> Собственная е.и.в. канцелярия превратилась в орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным

вопросам внутренней политики. Указом 21 января 1826 г. в составе Собственной е.и.в. канцелярии было создано Второе отделение, а существовавшая ранее канцелярия стала именоваться Первым отделением; 3 июля 1826 г. было создано Третье отделение, 26 октября 1828 г. – Четвертое, 29 апреля 1836 г. – Пятое и 30 августа 1842 г. – Шестое отделение.

Каждое из этих отделений составляло самостоятельное учреждение со своим начальником, функциями, штатом, делопроизводством, а также личным докладом царю.

Создание «отделений» канцелярии означало завершение начавшегося еще во второй половине правления Александра I процесса превращения личной канцелярии императора в высшее учреждение. Первое отделение Собственной е.и.в. канцелярии с первых месяцев своего существования стало органом, содействующим усилению государственной централизации. Согласно повелению Николая I, 10 мая 1826 г. почти все ведомства (кроме военного и морского), а также управляющий делами Комитета министров и обер-прокурор Синода были обязаны ежедневно утром доставлять краткие сведения о делах по своему ведомству, а также материалы, подлежащие рассмотрению и утверждению императором. 13 августа 1827 г. все министры готовили к первому числу каждого месяца ведомости о полученных и исполненных указах. Эта последняя категория дел была самой обширной (из почти 12 тыс. дел, просмотренных Первым отделением в 1831 г., более 9 тыс. составляли ежемесячные министерские ведомости).

С 1832 г. губернаторы стали раз в полгода представлять в Первое отделение ведомости о недоимках (здесь с 1842 г. составлялись общие ведомости по всей империи).

Первое отделение сразу же стремится повысить оперативность действий ведомств и местной администрации, особенно в деле исполнения «высочайших» повелений, и следит за исправным взысканием недоимок и т.п.

Нужно отметить, что в тех случаях, когда в Комитет министров поступали представления от разных ведомств об увеличении их штатов, Николай I не раз ставил в пример оперативность Первого отделения, которое с пятью чиновниками и тремя писарями весьма успешно справлялось с огромным потоком дел, поступающих со всего государства.

С 1836 г. в Первом отделении сосредоточиваются дела по надзору за службой гражданских чиновников: каждые шесть месяцев (с 1851 г. ежегодно) губернаторы подавали сюда аттестации о лицах, поступивших на службу. Усмотрев в доставке сведений о чиновниках большие упущения, Николай I повелел с середины 40-х гг. сосредоточить все дела по определению на службу, производству в чины, перемещению, увольнению от службы и пр. в ведении Первого отделения Собственной е.и.в. канцелярии. 5 сентября 1846 г. учреждается Инспекторский департамент гражданского ведомства; управляющий Первым отделением становится и его главноуправляющим. Этот департамент превратился в управление кадрами бюрократии России. «Я хочу возвысить гражданскую службу, – заявил Николай I при открытии департамента, – как возвысил военную. Я хочу знать всех моих чиновников, как я знаю всех офицеров моей армии. У нас чиновников более, чем требуется для успеха службы; я хочу

чтобы штат чиновников отвечал действительным потребностям, как, например, в моей канцелярии».

С созданием Инспекторского департамента в него хлынул поток послужных списков из министерств, ведомств (3 раза в год) и от губернаторов (ежегодно). (Чинопроизводство в середине века касалось в среднем 11–12 тыс. чиновников в год). Весь материал обобщался в докладах департамента о назначениях, перемещениях и увольнениях, а также в высочайших приказах по гражданскому ведомству с личными резолюциями Николая I.

Деятельность Инспекторского департамента способствовала развитию бюрократизма и ведомственного бумажного делопроизводства. Комитет министров в 1851 г. особо указал на необходимость сокращения делопроизводства и переписки по гражданскому управлению.

Инспекторский департамент издавал ежегодный список гражданских чиновников I–IV классов. Делались попытки составления общего списка гражданских чиновников всех классов. Департамент вел также делопроизводство Комитета для пересмотра Устава о гражданской службе 3 декабря 1846 г., председателем которого был управляющий Первым отделением А.С. Танеев.

Помимо дел по личному составу бюрократии, ставших главной функцией Первого отделения, оно занималось и другими общегосударственными делами (докладывало на высочайшее имя о сводных данных по недоимкам в государстве, занималось делами комитета 2 апреля 1848 г. и даже всесильного III отделения). Сюда все чаще обращаются, минуя министра внутренних дел, губернаторы с докладами о состоянии губерний. «Предназначение Первого отделения Собственной Вашего императорского величества канцелярии, – докладывал Александру II А.С. Танеев в начале 1856 г., – есть сосредоточение высочайших повелений по гражданскому ведомству. Как центральное место исходящих от верховной власти и восходящих к ней дел первенствующих в государстве управлений, Канцелярия имел высшее против других значение». <...>

В Комитете министров в 1857 г. начальники ведомств подняли вопрос о том, что Инспекторский департамент замедляет деятельность центральных и местных учреждений, способствует росту делопроизводственной переписки. 30 мая 1858 г. Инспекторский департамент гражданского ведомства упраздняется.

Источник: Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М. : Рос. гуманитар. ун-т, 2006. С. 163–167.

ЗАНЯТИЕ 12

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИБИРЬЮ

Вопросы для обсуждения

6. Государственное управление Сибирью в XVI–XVIII вв.
7. Сибирские реформы М.М. Сперанского (подготовка и проведение): «Учреждение для управления Сибирских губерний»; «Устав об инородцах».
8. Преимущества, недостатки и значение сибирских реформ.
9. Управление народами Сибири в XIX в.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Управление Сибирью в XVIII в.

<...>

Сибирь с момента присоединения к Российскому государству, как новый регион, управлялась сначала Посольским приказом. А с 1599 г., как и все восточные регионы страны, находилась в ведении Приказа Казанского дворца.

Сибирские территории, присоединенные к Российскому государству, быстро увеличивались, а ясак пушниной, доставлявшийся в Москву, приносил огромную прибыль. Поэтому возникла необходимость в создании органа, который бы непосредственно управлял Сибирью. 19 февраля 1637 г., в соответствии с указом царя Алексея Михайловича, был учрежден Сибирский приказ. Первым его судьей (начальником) стал князь Б.М. Лыков. В 1670 г. приказ был перемещен из Кремля (где он первоначально находился) на территорию Нового гостиного двора в Китай-городе и размещен в бывшей таможне, где и находился вплоть до окончательной ликвидации в 60-х гг. XVIII в. Судьями Сибирского приказа в разное время были наиболее заметные представители правящей элиты Российского государства периода «бунташного века» Н.И. Одоевский, А.Н. Трубецкой, Р.М. Стрешнев, в петровское время И.Б. Репнин, А.А. Виниус, Ф.Ю. Ромодановский, а с 1706 г. М.П. Гагарин, с образованием Сибирской губернии ставший первым ее губернатором. Практически никто из судей приказа никогда не был в Сибири.

Основной административной единицей Сибири, как и в центральной России, в допетровских преобразованиях, в XVII в. был уезд. С основанием Тобольска в 1587 г. этот город, в силу выгодного стратегического, торгового и транзитного положения, обрел значение главного административного центра края, которое еще более возросло в 1621 г., когда в нем разместилась вновь учрежденная архиепископская кафедра. Тобольский воевода стал как бы представителем Сибирского приказа в регионе. Воеводам других сибирских городов царской администрацией прямо предписывалось все наиболее важные дела с ним согласовывать, а воеводе Тобольска – сообщать о них в Москву. Такой порядок управления был необычным для административной практики Российского государства XVII в. и сначала встречал сопротивление со стороны других сибирских уездных воевод (равных с ним по статусу). Но неуклонное и систематическое внедрение Положения Тобольска как главного административного центра

подкреплялось также тем, что воеводами туда назначали близких ко двору представителей правящей элиты. Нередко это были лица, находящиеся в родстве с династией Романовых. Принцип местничества, определяющий порядок замещения должностей на государственной службе в России, вплоть до конца XVII в., еще больше поднимал статус тобольского воеводы. Наиболее яркими тобольскими воеводами были Ю.Я. Сулешев и П.И. Годунов. В целом же в Сибири на протяжении XVII в. оформилось 20 уездов.

В XVIII в. административно-территориальное устройство Сибири менялось на основании императорских указов, а также «Учреждения для управления губерний» Екатерины II. Первая петровская областная реформа реорганизовала управление Сибирью. Управление регионом из Москвы Сибирским приказом было весьма неэффективным, поэтому среди 8 губерний, учрежденных в России в 1708 г., была Сибирская губерния с центром в Тобольске. Сибирский приказ не был упразднен, но он превратился как бы в представительско-канцелярию сибирского губернатора в Москве.

Под властью сибирского губернатора оказалась огромная территория, объединявшая не только Сибирь и Дальний Восток, но и восточное Приуралье. Существовавшие ранее уезды были оставлены в прежнем виде, однако воеводы, теперь переименованные в комендантов, стали назначаться не из Москвы, а непосредственно губернатором, которому теперь и были подотчетны.

Как уже было отмечено выше, первым сибирским губернатором был назначен судья Сибирского приказа М.П. Гагарин, занимавший в то же время значимый пост московского коменданта. Однако открытие губернии затянулось, и Гагарин только в 1711 г. выехал в Тобольск, получив звание губернатора.

Вторая петровская областная реформа сблизила местное управление краем с общероссийским. Сначала (в 1719 г.) Сибирская губерния была разделена на 3 провинции: две в приуралье (Вятская и Соликамская) и одна сибирская с центром в Тобольске. Провинции, в свою очередь, делились на дистрикты (бывшие уезды). В 1724 г. из Тобольской провинции выделилось еще две – Иркутская и Енисейская. Во время второй реформы на города Сибири распространилось петровское самоуправление, в них появились магистраты и ратуши.

Из-за огромной территории Сибирская губерния была плохо управляема, поэтому в 1827 г. Соликамская и Вятская провинции были переданы в Казанскую губернию, в 1738 г. Исетская провинция. Сибирская губерния стала состоять из Тобольской, Иркутской и Енисейской провинций, которые в свою очередь делились на 21 уезд. Власть в провинциях и уездах находилась в руках комендантов и воевод. Они, подобно губернатору, были полными хозяевами на подведомственных территориях. Управление провинцией или уездом осуществлялось через соответствующую канцелярию. Низшим звеном государственной власти были волостные приказные избы, которыми руководили приказчики, назначаемые воеводами. Под контролем приказчика было общинное крестьянское самоуправление.

Достаточно часто правительство с недоверием относилось к деятельности сибирских губернаторов, поэтому общее управление регионом с 1730 по 1763 г. (правление Анны Иоановны и Елизаветы Петровны) вновь стал осуществлять

Сибирский приказ. С 1763 г. сибирские вопросы в столице распределялись по соответствующим коллегиям, а после 1802 г. – министерствам. Министерства и коллегии, занимавшиеся сферой своих ведомственных интересов, часто вносили в жизнь региона путаницу и неразбериху. Определяя место края в системе государственной власти, правительство часто поступало непоследовательно, то распределяя дела региона по различным центральным ведомствам, то собирая их в одном, специальном учреждении (Сибирском приказе или Сибирском комитете в XIX в.), причем с разным объемом полномочий. Эта переменчивость была связана с недостаточной, по мнению коронной администрации, эффективностью государственной власти на местах. Отдаленность от центра и злоупотребления властью в самой Сибири мешали передать управление непосредственно в регион.

30 января 1736 г. единая Сибирская губерния из-за огромной территории, которую она занимала была разделена на две не зависимые друг от друга административные единицы. В ведении Сибирского губернатора остались Тобольская и Енисейская провинции. Иркутская губерния была вверена особому вице-губернатору, подчиненному напрямую Сибирскому приказу. Таким образом, было положено начало административного размежевания Сибири на Восточную и Западную.

19 октября 1764 г., в правление Екатерины II, в Сибири образуются две губернии – Тобольская и Иркутская. Губернаторы получили прежние права в управлении вверенными им территориями. Сначала губернаторы назначались Верховным тайным советом (1726–1730 гг. – в правление Екатерины I и Петра II), в правление Анны Иоановны они стали назначаться Кабинетом ее императорского величества, а в правление Елизаветы Петровны – Сенатом.

После распространения на Сибирь в 1782–1783 гг. екатерининского «Учреждения для управления губерний» 1775 г. в Сибири было учреждено три наместничества – Иркутское, Колыванское и Тобольское, которые делились на области. В основу екатерининской губернской реформы были заложены некоторые децентралистские начала, которые проявлялись в создании дворянского самоуправления, усилении его роли в местном управлении и даже некотором контроле со стороны дворянских землячеств над местной администрацией, которую дворяне, в основном, и формировали. В Сибири эти децентралистские начала не имели под собой практически никакой основы, поскольку сибирское дворянство было очень немногочисленным. В конечном итоге в Сибири это привело к еще большему усилению власти короной администрации и, как следствие, еще большим беззакониям и произволу.

В 1796 г. наместничества были упразднены и сибирский регион был разделен на две губернии – Тобольскую и Иркутскую. Однако административное деление в Сибири было не совсем таким, как в европейской России. Губернии делились на области, области – на уезды или округа, уезды – на волости.

Губернией управлял губернатор, возглавлявший губернское правление, осуществлявшее надзор за важнейшими учреждениями региона: казначейством, казенной палатой, гражданскими и уголовными судами, Верхним земским су-

дом, а также приказом общественного призрения. Уездами управляли земские исправники, округами – окружные начальники.

Губернские и окружные власти опирались на городское (созданное Жалованной грамотой 1785 г.) и крестьянское самоуправление. Городское самоуправление в Сибири появилось позже, чем в Европейской России.

На сибирскую окраину не были распространены петровские регламенты Главного магистрата 1721 г. и Инструкции городским магистратам 1724 г. Оно было введено в крае в последней четверти XVIII в., когда на сибирские города распространились основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. Екатерины II. Города были провозглашены всеобщими управляющимися союзами, состав которых был призван охватить все элементы городского населения, а деятельность должна заключаться не только в исполнении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведении отраслями коммунального хозяйства.

На основании «Жалованной грамоты» 1785 г. структура общественного управления в крупных сибирских городах складывалась из «соборного городского общества», «общей думы» (соборного городского представителей) и «шестигласной думы», руководимыми городской головой, а также городского суда – магистрата. Уездные города Сибири (кроме Тюмени) не могли содержать органы городского самоуправления в полном объеме и были признаны «малолюдными». Вместо дум в них создавались городские управы во главе с городскими старостами и ратуши.

«Жалованная грамота» передавала управление городами купечеству и мещанству, главным образом зажиточному. Соборное городское общество выбирало главу местного самоуправления – городского голову и общую городскую думу. Общая городская дума выбирала из своей среды шестигласную думу, по одному гласному (депутату) от каждого разряда соборного городского общества, работавшему на общественных началах. Председателем той и другой думы был городской голова, которого избирали на три года.

По ст. 167 «Жалованной грамоты» основными функциями городских дум были: 1) прокормление городских жителей; 2) предотвращение тягб города с другими городами; 3) сохранение в городе тишины и согласия; 4) наблюдение порядка и благочестия; 5) обеспечение города необходимыми припасами; 6) охрана зданий; 7) приращение городских доходов; 8) разрешение противоречий между ремесленниками и гильдиями.

На практике роль дум была более скромной, чем намечалось в «Жалованной грамоте». Городские думы были практически безвластны, не имели права самостоятельно решать многие хозяйственные вопросы. Ввиду доведенной до абсурда централизации, решение чуть ли не каждого вопроса требовало санкции губернаторов. Думы зачастую выполняли лишь мелочные поручения полицмейстеров и городничих.

Работа на муниципальных должностях в Сибири в дореформенный период была непрестижна и обременительна, а большинство обывателей стремились уклониться от участия в его работе: нанимали вместо себя других лиц, не являлись на службу и т.д. Даже в первой половине XIX в. многие горожане, которые

имели избирательные права, как отмечалось в годовом отчете Главного управления Западной Сибири за 1847 г., «на выборы не являлись по равнодушию и ограничению понятий о пользе дарованных им прав».

Крестьянское самоуправление концентрировалось в территориальных волостных общинах государственных крестьян (помещичьих крестьян в Сибири почти не было), которые сначала находились под достаточно жестким контролем воеводских приказчиков. Общинные сходы выбирали волостные и сельские правления, во главе с волостными старостами и сельскими старшинами, а также писарей, сотских и десятских.

Для развития местного управления в Сибири в дореволюционный период была характерна централизация и бюрократизация власти, а тенденция централизации и бюрократизации преобладала почти во всех государственно-правовых мероприятиях XVIII в.

Источник: Коновалов И.А. Управление и административно-территориальное устройство Сибири в XVIII в. // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. № 4 (33). С. 15–19.

Сибирская реформа М.М. Сперанского 1822 г. как проявление принципов имперского регионализма

<...> В истории Российской империи первый опыт разработки законодательства, основанного на географических, природно-климатических факторах, этнических, конфессиональных, внешнеполитических и иных особенностях региона, связан с именем М.М. Сперанского. За трехлетний срок пребывания в Иркутске Сперанским и его помощниками был разработан пакет из 10 законопроектов, вошедший в литературу вопроса под названием «сибирское учреждение» или «сибирские реформы» 1822 г. Это «Учреждение для управления сибирских губерний», «Устав об управлении инородцами», «Устав об управлении киргиз-кайсаков», «Устав о ссыльных», «Устав об этапах», «Устав о сухопутных сообщениях», «Устав о городских казаках», «Положение о земских повинностях», «Положение о хлебных запасах», «Положение о долговых обязательствах между крестьянами и между инородцами». Итоговый пакет документов в окончательном виде включает в себя 10 законопроектов, состоящих их 4 019 параграфов, и отличается исключительно высоким для своего времени качеством проработки правового материала. Мотивы, характерные для политики имперского регионализма, наиболее отчетливо проявились в двух документах этого уникального законодательного комплекса: «Учреждение для управления Сибирских губерний» и «Устав об управлении инородцев». В обоих законах нашли отражение принципы формирования регионального государственного устройства как на общеимперском, местном, так и на общеправовом уровнях. Об этом свидетельствует не только внутренняя структура документов, но и само название и содержание конкретных статей этих законов. Они содержат такие важные с точки зрения юриспруденции понятия, как «территория», «законодательство», «управление», «устройство», «сословие». Не случайно уже первые статьи «сибирского учреждения» содержат определение

географических рамок Западной и Восточной Сибири, характеристику различных уровней управления регионом, а в «Уставе об управлении инородцев», прежде всего, даются юридическое и экономическое обоснования необходимости введения нового сословия в России – «сибирских инородцев», разделения их на разряды – оседлых, кочевых и бродячих, – определяются права и обязанности каждого из разрядов.

Необходимо подчеркнуть, что Сибирское законодательство 1822 г., как и ряд иных нормативных актов по управлению окраинами империи, например Конституция Польши 1815 г., законы первой половины XIX в. об управлении Кавказом и Финляндией, несли в себе черты и прагматизма и толерантности. Они были призваны не только теснее увязать окраинные территории с историческим ядром государства, но и обеспечить внешнюю и внутреннюю безопасность этих территорий, их социальную стабильность в рамках империи. Иными словами, при разработке отмеченных нормативных актов приоритет отдавался решению геополитических задач при одновременном стремлении законодателя интегрировать региональную систему управления в общегосударственные механизмы власти. Компаративный анализ нормативных актов империи по управлению окраинными территориями позволяет утверждать, что региональное законодательство не только не нарушало государственное устройство России, но, наоборот, дополняло и корректировало его в соответствии со сложными внутри и внешнеполитическими задачами, стоящими перед многонациональным государством. Согласно «Сибирскому учреждению» 1822 г. 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. Губернии делились на округа, а последние – на волости и инородные управы. Разделение Сибири на две большие административные группы не было совершенно новой идеей. Отчасти это было возвращением к прежней административной практике Тобольского и Иркутского наместничеств. В отчете о ревизии М.М. Сперанский ссылался как на прежний опыт, так и на рекомендации известных ученых П. Палласа и И. Гмелина. При обосновании разделения Сибири на две части законодатель постарался учесть целый ряд факторов: невозможность управлять краем из одного регионального центра, естественно-географические условия, численность, размещение и этнический характер населения, развитие торговли и промышленности, горного промысла, снабжение продовольствием, пограничное управление. Если задача установления законности в управлении, по мнению М.М. Сперанского, достигалась созданием ряда особых сибирских уставов и положений, то вторая задача предусматривала создание такой административной системы, которая смогла бы сдерживать личный произвол в управлении. Г.С. Батеньков определял эту задачу как стремление поставить генерал-губернатора в правовые рамки, разделить «власть и исполнение».

Существенной особенностью генерал-губернаторского управления в Сибири стала реализация в виде Советов Главных управлений, губернских и окружных советов идеи создания при территориальных начальниках коллегиальных совещательных органов, которые корректировали бы действие единоличной власти. Совет Главного управления учреждался под председательством генерал-губернатора, в его состав входили три члена от министерств (внутренних дел, юстиции и финансов) и три члена в качестве производителей дел, назначаемых по представлению генерал-губернатора. М.М. Сперанский вначале планировал довольно широкий состав Совета, предлагая кроме вышеназванных советников включить в него представителя Военного министерства (начальника внутренней стражи), окружного начальника путей сообщения, губернатора, председателей основных губернских учреждений, прокурора. Но в окончательной редакции проекта он отказался от этой мысли. Небольшой состав Совета показался предпочтительней, чтобы обеспечить более высокую оперативность в обсуждении дел. Отказ от выборного начала при формировании сибирских советов разных уровней управления М.М. Сперанский объяснял отсутствием в Сибири дворянства и достаточного количества купечества. Основной задачей Главного управления должно было стать осуществление общего надзора за деятельностью местной администрации. Совет Главного управления имел лишь совещательные функции, и генерал-губернатор не был связан его решением. При разногласии генерал-губернатора с Советом по этой категории дел высшей инстанцией выступал уже Сенат. Создание Советов Главных управлений не было в чистом виде возвращением к коллегиальности в местном управлении, это была бюрократическая комбинация, в которой мнения членов без труда поглощались высшей властью председателя.

Аналогичная Главному управлению модель устанавливалась на губернском и окружном уровнях. В губерниях различалось так называемое общее и частное (отраслевое) управление. В губернский совет под председательством губернатора вошли председатели губернских учреждений и губернский прокурор. Упразднялась должность вице-губернатора, он превращался в председателя казенной палаты. Вторым же лицом в губернии после губернатора теперь становился председатель губернского правления. М.М. Сперанский именовал губернатора «хозяином» губернии и предпринял конкретные шаги к объединению частных управлений в губернии, «чтоб части сии одна другой способствовали, и чтоб весь состав губернского управления представлял нечто целое и совокупное». Существенной функцией губернатора и губернского совета являлся надзор над всей губернской и окружной администрацией. В непосредственной власти губернатора оставались наиболее важные вопросы управления, надзора и даже судопроизводства. Основным средством надзора губернатора оставались обозрения губернских и окружных учреждений и ревизия делопроизводства в них. От него фактически зависело назначение и увольнение большинства чиновников в губернии, представление их к наградам. Губернатору было предоставлено право пересмотра уголовных дел, закрепляющее вмешательство администрации в судебный процесс. Все вышеизложенное свидетельствовало о

преимущественном положении в управлении полиции, подведомственной губернатору и губернскому правлению.

Областные учреждения являлись, по сути, приспособлением губернского управления к местным условиям. Уезды в Сибири были переименованы в округа. В зависимости от количества населения окружные и городские управления делились на три категории: многолюдные, средние и малолюдные. Лишь в многолюдных округах и городах предусматривался полный набор учреждений.

М.М. Сперанский не собирался ограничивать генерал-губернаторскую власть в Сибири, значение силы и самостоятельности которой он вполне сознавал. Он намеревался строить эту власть на несколько иных принципах: законность, разделение и единство власти, создание противовесов единоличной власти на всех уровнях управления. Осторожность, умение лавировать, учитывать всевозможные влияния и мнения – эти качества всегда были присущи М.М. Сперанскому. Опала и Сибирь лишь обострили их.

Главным итогом ревизии и реформ Сперанского применительно к народам края стал «Устав об управлении инородцев» – один из важнейших памятников законодательной деятельности империи в Сибири, разработанный на основе учета геополитических, этнических и иных особенностей Азиатской России. «Устав» свидетельствует об известной гибкости правительственного курса, понимании им особой роли государства и его институтов в организации жизни подвластного населения, дает возможность понять правительственный взгляд на коренное население Сибири, определить ту роль, которую отводила империя народам края в социально-экономическом развитии восточных окраин государства. «Устав» 1822 г. явился самым широким законодательным актом правительства по отношению к народам Сибири. Он действовал вплоть до начала XX столетия, регламентируя все стороны жизни коренного населения: экономическую, административную, судебную-правовую и культурно-бытовую.

В соответствии с «Уставом» 1822 г. коренное население Сибири делилось на три разряда: «оседлых», «кочевых» и «бродячих». В основу деления был положен принцип хозяйственного развития. Поразрядная система обуславливала и гражданское состояние аборигенов, причем «оседлые инородцы» приравнивались к сословию государственных крестьян во всех правах и обязанностях, кроме рекрутской. «Кочевые» приравнивались к крестьянам в налоговом отношении, но сохраняли самостоятельность в управлении и суде. На «бродячих жителей» распространялись правила, «для кочующих постановленные». Допускались лишь незначительные исключения из этих правил. Конечной целью поразрядной системы был переход «бродячих и кочевых жителей» в категорию оседлых. Это отражало финансовые интересы империи, так как подобный перевод сопровождался возведением аборигенов в более высокий податной оклад государственных крестьян. Наряду с этим поразрядная система преследовала и русификаторские цели. Однако нельзя не отметить, что «приравнивание» народов Сибири к русскому населению имело и прогрессивное значение. Задача постепенного перехода бродячих и кочевых племен в оседлые была основана на успехах в хлебопашестве, а распространение земледелия в хозяйстве коренного населения уже само по себе было положительным явлением.

Законодательство 1822 г. предусматривало обязательное наделение земель «инородцев» всех разрядов как подданных государства. Организацию управления народов Сибири авторы «Устава» стремились построить на основе учета некоторых национальных особенностей нерусского населения края. Органы самоуправления кочевых народов разделились на три ступени: низшая – родовое управление, средняя – инородная управа, высшая – степная дума. Должностные лица в состав «инородческого» управления избирались на общем собрании, к участию в котором допускались все члены общины. Хозяйственная деятельность управления касалась прежде всего сбора налогов и податей. Судебные функции состояли в разборе незначительных гражданских дел. Суд и расправа производились на основе законов обычного права, кодификация которого предусматривалась «Уставом». Политические и криминальные дела подлежали разбирательству русскими чинами. «Устав» сохранял почетные звания кочевников. «Звания наследственные остаются наследственными, звание избирательное остается избирательным», – говорилось в «Уставе». Принцип наследственности допускался и при замещении должностных лиц на выборах. В случае отсутствия прямого наследника разрешалось избрание ближайшего родственника. Сохраняя, таким образом, патриархально-феодалные отношения, «Устав» в ряде случаев отходил от принципа наследственности, давал определенную свободу выборному началу. Самодержавие в своей политике по отношению к народам Сибири по-прежнему опиралось на феодальную верхушку «инородческого» общества. Предоставляя «почетным инородцам» различные льготы и привилегии, царизм стремился заручиться их поддержкой. Указом Сибирского комитета от 1 ноября 1832 г. «инородцы», пользующиеся правами личного дворянства, и их дети освобождались от уплаты ясака. В целом «Устав» ослаблял патриархально-феодалные отношения, но не уничтожал их.

«Устав» предусматривал ряд протекционистских мер по отношению к торговле. Вводился принцип свободной частной торговли с сибирскими «инородцами». Свободная торговля разрешалась не только на сугланах и ярмарках, но и в русских городах и селениях. В целях пресечения различного рода злоупотреблений запрещалась торговля чиновников с коренным населением.

Стремясь поднять платежеспособность «инородцев», Сперанский попытался на основе поощрения буржуазных начал построить налоговое обложение аборигенов. Тем самым делалась попытка оградить их от злоупотреблений со стороны чиновников, столь обычных при приеме в ясак «мягкой рухляди». В «Уставе» отмечалось, что «казенные комиссионеры... на ярмарках инородцев выдерживают цены наравне с прочими покупателями». Наряду с денежными взносами разрешалось сдавать ясак пушниной, которая при оценке делилась на два сорта: «обыкновенную» и «дорогую». «Устав» регламентировал государственные, земские, уездные и частные сборы. Подчеркивая самобытность народов Сибири, автор «Устава» оговорился, что «никакой новый общий по государству налог не распространяется на сибирских кочующих и бродячих инородцев, если о том именно не будет предписано».

Приравнивая кочевых «инородцев» к крестьянскому сословию в гражданских правах, «Устав» сближал их и в налоговом обложении. «Кочующие ино-

родцы участвуют в общих по губернии повинностях», – гласил документ. Кроме того, они должны были содержать за свой счет и родовое управление.

Специальная глава «Устава» была посвящена взысканию недоимок, но и тут реформатор стремился ограничить вмешательство администрации. Недоимки надлежало взыскивать «не иначе, как на ярмарках и сугланах». Традиционное выколачивание недоимок заменялось такими мерами, как «настоятельное убеждение», задержание старосты или его сына, ближайшего родственника, задержание части пушнины, предназначенной для продажи.

Ряд статей «Устава» был посвящен вопросам культурно-бытовой жизни народов Сибири. В вопросах религии «Устав» стоял на позициях веротерпимости. Реформатор отрицал насильственное крещение как меру распространения христианства. «Земское начальство обязано не допускать стеснения инородцев под предлогом обращения в христианскую веру», – говорилось в документе. Некрещеные «инородцы» получали «свободу отправлять богослужение по их закону и обрядам». Вместе с тем «Устав» подчинил «иноверческое духовенство... местной полиции наравне с прочими инородцами». Принятие христианства расценивалось как положительное явление, но вместе с тем «Устав» не наделял никакими привилегиями крестившихся «инородцев». Уже позднее, в 1832 г., последовало предписание Сибирского комитета «О сложении ясака на три года с инородцев, вступающих в христианскую веру».

Устав предоставлял ясачным право отдавать детей в правительственные учебные заведения и открывать свои училища. Школа, полностью подконтрольная государству, рассматривалась как важный составной элемент политики русификации нерусского населения. Однако в подобных действиях правительства нельзя не видеть и известный социокультурный аспект, связанный с приобщением народов Сибири к грамотности и русской культуре в целом. Таковы основные положения «Устава об управлении инородцев» 1822 г. в области хозяйственной, административной, судебной и культурно-бытовой. В итоге отметим, что разработанный М.М. Сперанским «Устав об управлении инородцев» стал первым в России сводом комплексного регионального законодательства, разработанного для одного из самых обширных регионов империи. Он появился в то время, когда в России, за исключением ее западных окраин, действовали общие для империи юридические нормы, регламентирующие права и обязанности населения и рассеянные в бесчисленном множестве указов. Данный закон вплоть до конца XIX в. закрепил основные принципы административной, финансовой, национальной политики империи применительно у сибирским аборигенам. Он стал первым в империи опытом разработки и принятия свода законов, основанного на национальных традициях и особенностях народов Азиатской России.

Одним из важных последствий введения «Устава» 1822 г. в практику стала кодификация норм обычного права сибирских народов, что и предусматривалось М.М. Сперанским. В итоге было создано два законодательных памятника: «Свод степных законов кочевых инородцев Восточной Сибири» и «Сборник обычного права Сибирских инородцев для Западной Сибири». До присоединения к России народы Сибири не знали письменных законов. Общественная жизнь регулировалась на основе обычаев, передававшихся устно из

поколения в поколение. С течением времени эти традиционные нормы, правила поведения, взаимоотношения внутри рода и т.д. приняли нормы права. Кодификацию норм обычного права народов Сибири и предусматривал «Устав» Сперанского. Сама идея кодификации отражала существующее на тот момент стремление правительства в своей практике взаимоотношения с сибирскими «инородцами» учитывать традиционные институты власти аборигенов, их права и обычаи. Полное подчинение народов Сибири действию общероссийского законодательства авторам «Устава» казалось абсолютно невозможным.

Началом работ по кодификации стало распоряжении губернской администрации и переводе «Устава» Сперанского на «инородческие» языки. Затем в губернских городах были образованы специальные комитеты по сбору сведений о юридических нормах аборигенов. Сбор сведений осуществлялся в соответствии с программой, разработанной в Петербурге. В качестве информаторов выступали представители родовой знати. По полноте собранных сведений выделяется проект Иркутской губернии, который в первоначальной редакции насчитывал 844 параграфа и подразделялся на 52 главы. В 1825 г. все собранные материалы были представлены на обсуждение в Сибирский комитет. Дальнейшая судьба идеи кодификации норм обычного права «инородцев» весьма показательна. Она свидетельствует о противоречивости взглядов, существовавших в высших правительственных инстанциях на будущее Сибири и ее населения в составе империи. По сути дела, споры велись о путях инкорпорации Сибири в общероссийскую государственную и экономическую систему. Камнем преткновения стал вопрос о земле. Чиновники второго отделения императорской канцелярии настаивали на включении в проект положения о признании верховных прав казны и Кабинета на инородческие земли. Противоположного мнения придерживался начальник этого отделения Д.Н. Блудов. Опасаясь возможных волнений аборигенов в далекой и пока плохо управляемой Сибири, он предложил исключить это положение из проекта свода законов. Правительство всерьез волновала и теоретическая возможность перекочевки части приграничных племен в Монголию и Китай. Это заставляло сановный Петербург с особой осторожностью рассматривать все проекты, касающиеся «окраинных» народов.

Вопрос о кодификации норм обычного права народов Сибири в высших правительственных сферах – императорский Кабинет, императорская Канцелярия, Государственный совет – обсуждался вплоть до конца 40-х гг. XIX в. В конечном итоге в 1847 г. правительство признало, что кодификация норм обычного права народов Сибири в том виде, как это предусматривал в 1822 г. Сперанский, будет «не полезным, а вредным». Она послужит лишь консервации наиболее отсталых юридических норм и родовых традиций аборигенов. За четверть века, прошедших со времени принятия Устава, поток русских переселенцев в Азиатскую Россию существенно увеличился. Под влиянием контактов с русским населением в хозяйственной, общественной жизни и быту народов

Сибири наметились значительные изменения. На это прямо указал вновь назначенный генерал-губернатор Восточной Сибири Н.Н. Муравьев, предло-

живший управление «иностранцами» подчинить общеимперскому законодательству. В середине XIX в. обычное право для большинства народов было уже пройденным этапом. Сибирь все больше превращалась в край сплошной крестьянской колонизации. Правительство постепенно склонялось к мысли о необходимости ускорения темпов интеграции русского и коренного населения Сибири. Разногласия касались лишь вопроса о том, как эту меру осуществить.

Административные преобразования М.М. Сперанского обозначили определенный поворот в «окраинной» политике самодержавия, что свидетельствовало о признании необходимости установления для Сибири особой системы управления. Это была первая попытка подойти к проблемам управления огромным, богатым ресурсами краем комплексно, что указывало на определенное стремление выработать правительственную «концепцию Сибири», окраинной политики государств а в целом. Первая четверть XIX в. ознаменовалась обострением внимания самодержавия к организации управления окраинами. Появился целый ряд законодательных актов, предусматривавших широкий диапазон методов региональной политики: от федеративных принципов до простой деконцентрации административного аппарата. В 1809 г. были приняты особые законы для Финляндии, в 1815 г. – Царству Польскому была «дарована» конституция; автономное управление существовало в 1812–1828 гг. в Бессарабии; действовало особое законодательство по управлению Прибалтийскими губерниями; разрабатываются специальные положения об управлении Закавказьем, Оренбургским краем, Областью Войска Донского. В 1819 г. при Министерстве иностранных дел был учрежден Азиатский комитет, который, помимо внешнеполитических вопросов, занимался делами по управлению казахов. В русле этих преобразований следует рассматривать и административную политику самодержавия в Сибири. «Сибирский вопрос», таким образом, стал составной частью правительственных планов по реорганизации управления национальными окраинами и олицетворял собой «азиатское» направление в административной политике царизма. Реформа государственного управления в Сибири, проведенная М.М. Сперанским, стала отражением правительственных поисков оптимального административного устройства регионального управления. В этом смысле она связана с целым рядом проектов, выдвинутых в начале XIX в., и находится в русле общих процессов перестройки системы государственного механизма. «Сибирское учреждение» 1822 г. вплоть до конца XIX в. определило основные принципы административно-территориального устройства региона. Преобразования М.М. Сперанского обозначили определенный поворот в «окраинной» политике самодержавия, что свидетельствовало о признании необходимости установления для Сибири особой системы управления. Это была первая попытка подойти к проблемам управления огромным, богатым ресурсами краем комплексно, что указывало на определенное стремление выработать правительственную политику не только в отношении Сибири, но и окраин империи в целом.

Источник: Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Сибирская реформа М.М. Сперанского 1822 г. как проявление принципов имперского регионализма // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 88–93.

Совет Главного управления Восточной Сибири 1822–1887 гг.: предпосылки возникновения

<...> Совет Главного управления появился в результате сибирских реформ 1822 г., инициатором которых стал М.М. Сперанский. О необходимости реформирования Сибирского края представители высших административных кругов задумывались давно. Вопросы внутренней политики, такие как взаимодействие с местным населением и уплата им налогов в казну (ясака), а также внешней – отношения с соседними государствами (Китаем и Монголией), внешняя торговля, укрепление границ на Дальнем Востоке и др. требовали особого внимания правительства к региону и грамотной, четкой организации административной системы управления с учетом местных особенностей.

В начале XIX в. из Сибири поступало огромное количество жалоб на притеснения, злоупотребления властью, лихоимство и т.д. с указанием конкретных имен и случаев. Часто писали о нарушениях при сборе ясака, о вытеснении коренного населения с их земель и о злоупотреблениях чиновников данной им властью. Поэтому Комитет министров высказал Александру I свои опасения по поводу сложившейся в Сибири ситуации и указал на возможные негативные последствия – подрыв авторитета действующей власти, уход кочевых народов через границу в другие государства, вероятность восстания (край был еще и главным местом ссылки – как уголовной, так и административной). <...>

Согласно идее М.М. Сперанского Главное управление в Сибири представляет собой Совет под председательством генерал-губернатора: «По Учреждению не генерал-губернатор управляет Губернией Именем Императорского Величества, но Наместническое Правление, в коем он Председатель, а Губернатор и Советники суть Заседатели». Однако допускались существенные оговорки: положения Совета без утверждения генерал-губернатора не имеют силы, определенные дела решаются без совещания и только генерал-губернатором.

В первоначальном варианте проекта в Совет Главного управления Сперанский, принимая во внимание особенность региона и недостаток кадров в нем, предлагал включить следующих чиновников: бригадного начальника внутренней стражи, окружного начальника путей сообщения и советников Главного управления, положенных по штату. «Сверх сего в Совет приглашаются для временного представления Казенные Палаты». По мере необходимости в Совет могли быть приглашены гражданский губернатор, председатели губернского правления, казенной палаты и губернского суда. Кроме перечисленных, были указаны еще три должности: губернский прокурор, почт-директор, директор училища, однако затем они были вычеркнуты из проектного варианта.

Генерал-губернатор, председатель Совета, оставался в этой должности и имел право утверждать положения Совета даже в случае своего отсутствия на заседании по болезни или по другой важной причине. Председательствовал в отсутствие генерал-губернатора в Совете назначенный им гражданский губернатор.

Сам Михаил Михайлович представлял Совет таким образом: «Совет Главного Управления предполагается составить из Губернатора и Председателей Губернских мест; правильнее было бы составить его из лиц, местному

Управлению посторонних; но во первых составить его из дворянства или купечества по выборам невозможно потому, что там нет дворянства и весьма мало купечества: сие последнее сословие едва достаточно к тому, чтоб доставить нужное число лиц для собственного его управления в Думах и Магистратах. Во вторых составить Совет из Чиновников посторонних было бы противно Экономии в людях везде, а особливо в Сибири необходимой, и сверх того сии Чиновники не участвуя сами в Управлении и стоя, так сказать, вне его, не могли бы иметь точных сведений о положении дел, и при сем недостатке сведения они вероятно не более бы имели независимости в Совете, как и Члены настоящего Управления; избрать же их из чиновников высших классов было бы весьма затруднительно, весьма убыточно, и едва ли возможно. <...>

В Сибири, по мнению Сперанского, необходимо вместо неограниченной личной власти создать установление, которое помогло бы законными средствами избежать различных злоупотреблений и самовластия. Для усиления надзора создать из раздробленных, а потому и неэффективных частей одно общее установление.

Сибирский комитет на заседании в октябре 1821 г. выявил «неудобства» в действующем управлении Сибири. Одним из первых названо неудобство разделения: огромные территории и большие расстояния между городами затрудняли действие одного Главного управления. Не устраивало заседателей также обладание генерал-губернатора личной властью: бесконтрольность и единоличность приводили к злоупотреблениям и самовластию. Рассмотрев все положения проекта нового «Учреждения», Сибирский комитет принял решение разделить Сибирь на две части, в каждой из которых должно быть Главное управление: Западной Сибири – в Тобольске, а Восточной – в Иркутске.

Главное управление должно представлять собой Совет в составе гражданского губернатора, председателей губернских мест, прокурора и трех особых советников, которые будут в то же время и начальниками отделений канцелярии Главного управления; председатель управления – генерал-губернатор.

После утверждения основных аспектов нового сибирского «Учреждения» комитет приступил к их подробному рассмотрению. По истечении месяца работы над предложенным М.М. Сперанским вариантом «Учреждения» комитет счел необходимым внести некоторые изменения и принять положение об управлении в следующем виде: «II. По составу Совета Главного Управления. Сибирский Генерал-Губернатор признавал, что Совет Главного Управления удобнее было бы составить из чиновников, не управляющих отдельно разными частями в Губернском Управлении, но предвидя невозможность в скором прискании и определении таковых чиновников и избегая значительных казенных издержек на содержание их, ограничить состав сего Совета под председательством генерал-губернатора из Гражданского Губернатора, Председателей Губернских мест, Губернского Прокурора и трех особых Советников, кои должны быть вместе с тем Производителями дел в Канцелярии Главного Управления. Комитет, приемля в уважение важность вверяемой Главному Управлению власти, считает нужным, дабы главным правилом положено было определить в

Совете Главного Управления трех Советников от Министерства. Но как в самом начале действительно может встретиться затруднение в определении сих Советников, то состав сего Совета и должно по необходимости оставить в том положении, как предположено в проекте Учреждения, допуская сие как исключение из общего правила. На будущее же время, по приискании и определении чиновников, Гражданский Губернатор, Председатели Губернских мест, Прокурор и Директор почт в Западной Сибири должны быть приглашаемы в Совет Главного Управления в двух случаях: а) временно для объяснения дел по части каждого; б) для постоянного присутствия по недостатку Советников заменяя оных Губернатором и старшими в чинах из Председателей». Предложения были подписаны всеми членами комитета 8 декабря 1821 г.

На заседании Сибирского комитета 13 апреля 1822 г. был пересмотрен проект общего «Учреждения для управления Сибири» «вследствие учиненных на оной в журнале 8-го декабря 1821 г. замечаний». С учетом указанных замечаний были внесены новые изменения: «В состав Совета Главного управления положено дабы советники определяемы были Именными Высочайшими Указами из них три как производителями дел по представлению генерал-губернатора, а прочие три по представлению Министерства в случаях же недостатка полного числа сих чиновников места их временно занимать должны Главные чиновники той Губернии, где Совет учреждается». 19 мая 1822 г. заседание Сибирского комитета было посвящено окончательному рассмотрению проекта «Учреждения». А 25 мая 1822 г. комитет принял решение: «постановления, изложенные в проектах распорядительных Указов и соответствующие положениям, описанным в журналах (№ 29, 30, 31, 37, 39 и 41), поднести на Высочайшее утверждение».

После высочайшего утверждения 22 июня 1822 г. «Учреждения для управления Сибирских губерний» начался процесс преобразования Сибирского края по новому образцу. Сторонником плавного перехода от одной системы управления к другой являлся Сперанский. В своем письме от 1 августа 1822 г. бывший генерал-губернатор Сибири писал нынешнему генерал-губернатору Западной Сибири П.М. Капцевичу о необходимости постепенного введения реформы и распространения на все сферы управления обширного края. «Общая черта всех сих учреждений есть та, чтоб вводить новый порядок постепенно и по мере местных способов, не разрушая старого. Все они представляют большее план к постепенному образованию сибирского управления, нежели внезапную перемену...»

Одним из недостатков старого «Учреждения» 1775 г. являлась безграничная власть генерал-губернатора. Отсутствие ограничений прав и полномочий, удаленность от высшего начальства, недостаток дворянства и общественного мнения создали предпосылки для появления в Сибири самовластия генерал-губернатора. В целях предотвращения этого М.М. Сперанским впервые в Российской империи была создана система сдержек и противовесов, которую и составили Советы Главного управления Сибири.

Источник: Шигильдеева Л.В. Совет Главного управления Восточной Сибири 1822–1887 гг.: предпосылки возникновения // Известия Иркутского государственного университета Сер. «История». 2017. Т. 20. С. 13–20.

Модели городского самоуправления в Восточной Сибири в первой четверти XIX в.

<...> С 1805 г. в Иркутской городской думе появился гласный от иногородних купцов. В 1819 г. в Иркутскую градскую думу были выбраны 2 купцов, 3 мещан, 2 ремесленников и представитель от иногородних купцов, итого 8 гласных. То есть практика городского самоуправления в губернском Иркутске сформировала такой сибирский «симбиоз» из предлагаемой законодателем шестигласной и общей думы. Этот результат был закреплен законодательно М.М. Сперанским в проводимой им в 1822 г. сибирской реформе. Согласно этой реформе дума должна была состоять из городского головы, двух, трех или четырех гласных, смотря по пространству города и по назначению Главного Управления. В Иркутске, согласно «Учреждению для управления Сибирских губерний», было избрано пять гласных – по двое от купечества и мещан, один – от цеховых, в Красноярске – городской голова и двое гласных составляли Красноярскую городскую думу.

Можно утверждать, что губернский Иркутск стал одним из образцов для сибирской реформы М.М. Сперанского в той ее части, которая касалась городского управления. В губернском Иркутске ведущей социальной группой было купечество, дворян было мало, они в основном приезжали на службу, отслужив, возвращались в европейскую часть Российской империи. Через Иркутск проходил «Великий чайный путь», город стал главным складом товаров в Восточной Сибири, здесь формировался новый тип купечества, ориентированный на торговлю с Китаем и европейской Россией, производивший торговые операции на всей территории Сибири и имевший многочисленных приказчиков по разным городам.

М.М. Сперанский обратил внимание на специфику сибирского градского общества, которое часто бывало в разъездах по торговым делам. Например, в Иркутске отлучались из города не только купцы, но также мещане и цеховые. В составе Иркутской градской думы 1820–1822 гг. практически сразу были сделаны перемены гласным по причине отлучки из города. М.М. Сперанский предусмотрел на случай таких отлучек выбор кандидатов, которые должны были избираться на каждое звание и по усмотрению губернского начальства занимать места на определенное время, но не более четырех месяцев.

Проводя сибирскую реформу, М.М. Сперанский учел территориально-демографический фактор сибирских городов, которые существенно различались по количеству проживающих в них людей, и разделил города на три категории: многолюдные, средние и малолюдные. Иркутск с численностью населения 14 447 чел. стал многолюдным городом, Верхнеудинск с 2 069 чел. – средним, Киренск с 689 чел. и Нижнеудинск с 432 – малолюдными городами. А Красноярск с численностью 3 124 чел. стал центром новой Енисейской губернии.

Также М.М. Сперанский предусмотрел, что из-за перемещения торговых путей состояние городов могло изменяться, и предоставил Главному Управлению менять их разряды сообразно их населению и нуждам. Киренск, Красно-

ярск и Нижнеудинск как раз являют собой пример городов, состояние которых изменилось благодаря перемещению торговых путей.

Уездный Киренск представлял собой пример города, являвшегося транзитно-транспортным узлом на реке Лене. В конце XVIII в. городское развитие Киренска стало активизироваться благодаря тому, что соседний город Илимск постепенно утратил свое значение вследствие перемещения главного торгового пути на Московский тракт. В 1814 г. в Киренске было учреждено две ярмарки – сплавная летняя и зимняя. Д.Я. Резун и О.Н. Беседина в своей книге приводят цитату из дневника известного иркутского публициста Н.С. Щукина, которая прекрасно отражает городскую идентичность: «Киренск имеет легкую физиономию города, но внутри Константинополь». Киренские купцы и мещане обеспечивали продовольствием, которое они закупали, в том числе и в округе Иркутска, более северные территории – Якутск и Олекминск. В Киренске не было базара, и жители делали необходимые закупки во время летней ярмарки на целый год в больших количествах, включая продукты питания. Одной из особенностей городского развития г. Киренска была дороговизна жизни, на которую они регулярно жаловались генерал-губернатору Восточной Сибири.

В Киренске из выборных должностей были словесный староста и мещанский староста, который возглавлял Киренскую земскую избу, подчинявшуюся Иркутскому городскому магистрату. В 1807 г. в Киренске была открыта городская ратуша, перенесенная из Илимска. В ратуше заседали бургомистр и два ратмана. Киренские купцы и мещане собирали ратушный трактамент. В 1807 г. ратушный трактамент был определен с 129 душ киренских купцов и мещан в 451 р. 50 к. Илимские мещане также должны были платить ратушный трактамент Киренской ратуше. При ратуше был избран маклер. Также киренские купцы и мещане избирали депутата в Иркутск в Комитет для уравнения земских повинностей.

После реформы Сперанского 1822 г. город получил упрощенную схему управления, городское общество возглавил городской староста, стал избираться Словесный суд. Интересно отметить, что если кандидат на должность городского старосты отказывался от должности, то он должен был заплатить 250 р. в Словесный суд, чтобы кто-то другой принял за него эту должность.

Нижнеудинск находился на Московском тракте, посередине пути между Иркутском и Красноярском. Городом он стал благодаря тому, что городской статус потерял Балаганск. Городское развитие Нижнеудинска в первой половине XIX в. определяло соперничество самого города с Подгорно-Удинской слободой, лежащей непосредственно на Московском тракте. В 1811 г. в Нижнеудинске насчитывалось 74 жилые постройки, в слободе – более 130. Объединение состоялось только в 1851 г. Подчеркнем такую деталь городского развития – окрестные крестьяне не собирались на рынке как таковом, а развозили привезенные продукты и изделия прямо по домам нижнеудинских горожан.

В Нижнеудинске в конце XVIII в. из выборных должностей был только мещанский староста. О его выборах извещал Иркутский городской магистрат. Интересно, что в 1817 г. Иркутская градская дума пожертвовала в г. Нижнеудинск машину для тушения пожаров и давала деньги на ее поправку, в то вре-

мя как в Киренск заливная машина была продана за 397 р. 17 1/2 к. Таким образом, за городским управлением и развитием Нижнеудинска следили Иркутский городской магистрат и Иркутская градская дума. Следует отметить, что в конце XVIII – начале XIX в. в Иркутской губернии существовала такая практика, когда на содержание Иркутского городского магистрата собирали трактаментную сумму и острожные – балаганские, верхоленские, идинские и бельские купцы и мещане, дела которых рассматривались в Иркутском городском магистрате, потому что содержать свои магистраты им было накладно.

Активное торговое развитие уездного Верхнеудинска напрямую связано с развитием русско-китайской торговли. Художник-пейзажист А.Е. Мартынов, сопровождавший в Китай в 1805–1806 гг. свиту графа Ю.А. Головкина, отметил, что «Кяхтинская торговля оживляет всех обитателей Сибири. Кроме того, что они весьма выгодно сбывают излишние продукты свои, но и перевозка их взад и вперед оставляет значительные суммы в Сибири». Для Верхнеудинска роль извоза была велика, здесь этим промыслом занимались в основном мещане. Одновременно город мог выставить 250 одноконных и 60 двуконных подвод.

Верхнеудинск был уездным центром с магистратским управлением, в отличие от уездных Киренска и Нижнеудинска. Это было связано с тем, что в Киренске и Нижнеудинске не было купеческого сословия, поэтому Иркутское наместничество решило городской магистрат не утверждать, пока купечеством не обзаведутся. Как и Иркутскому магистрату, Верхнеудинскому подчинялись Ильинская, Кабанская, Селенгинская и Кяхтинская земские избы. Кроме этого, здесь выбирали городскую ратушу и городского голову, возглавлявшего Сиротский суд. Подчеркнем, что хотя населения в губернском Иркутске проживало больше, чем в уездном Верхнеудинске, однако купцов по отношению к остальному населению было больше в Верхнеудинске: 2,17 % – в Верхнеудинске и 0,94 % в Иркутске соответственно. <...>

В Красноярске избирались Городовой магистрат, Словесный и Сиротский суды. Городское самоуправление возглавлял городской голова, который писал отчеты о городских расходах и доходах губернатору и в Казенную палату, по неоткрытию думы в Красноярске. В 1803 г. сибирский генерал-губернатор И.О. Селифонтов предложил тобольскому губернатору Б.А. Гермесу предоставить ему ведомость о доходах и расходах Красноярска по форме, предложенной министром внутренних дел В.П. Кочубеем. Тобольский губернатор предложил в свою очередь Красноярскому городскому магистрату и городскому голове составить ведомость о городских расходах и доходах за 1803 г. по этой форме. Эта форма требовала много времени для заполнения, потому что нужно было указать доходы и расходы города по указанным категориям. В апреле 1804 г. тобольский губернатор Б.А. Гермес обращался с этим предложением к Красноярскому городскому магистрату и городскому голове, а 27 июля 1804 г. томский гражданский губернатор обращался уже к Красноярской градской думе с предложением доставить ему ведомость о приходах и расходах города для составления штата полиции. Таким образом, Красноярская градская дума была открыта только в 1804 г.

Итак, система городского самоуправления в Восточной Сибири формировалась всю последнюю четверть XVIII в. Этот процесс совпал с формированием и развитием новых уездных центров Иркутской губернии – Киренска, Нижнеудинска и Верхнеудинска, которые получили таковой в 1783 г. Согласно реформе М.М. Сперанского, Иркутск стал многолюдным городом, Верхнеудинск – средним городом, Нижнеудинск, Киренск – малоллюдными городами, а Красноярск – губернским центром новой Енисейской губернии.

В конце XVIII в. городское самоуправление было представлено в Иркутске градской думой, в Красноярске – городским головой, в Киренске и Нижнеудинске мещанскими старостами, в Верхнеудинске городской ратушей и городским головой. В 1804 г. в Красноярске была избрана Градская дума. В 1807 г. в Киренске открывается городская ратуша, перенесенная из Илимска. Полноценным губернским городом со всеми избираемыми органами, согласно существовавшему законодательству, был Иркутск, а полноценным уездным – Верхнеудинск. Красноярск с 1804 г. стал уездным городом с избираемой градской думой. В Киренске и Нижнеудинске не было магистрата и выборных судов по причине отсутствия купечества. Иркутская градская дума брала на себя обязанности по городскому развитию других городов Иркутской губернии – Нижнеудинска и Балаганска.

Авторы приходят к выводу, что М.М. Сперанский просто законодательно оформил уже сложившиеся в городах Восточной Сибири модели городского управления в рамках теории разделения властей.

Источник: Дамешек Л.М., Плотникова М.М. Модели городского самоуправления в Восточной Сибири в конце XVIII – первой четверти XIX в. // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 394. С. 116–120.

Отрывок из книги Л.Л. Ермолинского «М.М. Сперанский»

Известие о назначении Сперанского повергло губернские власти в состояние глубокой депрессии. «В двенадцатом часу (8 мая 1819 г. – Л.Е.) получено никем не ожидаемое уведомление об определении на место И.Б. Пестеля сибирским генерал-губернатором М.М. Сперанского, бывшего государственного секретаря и любимца государя. Новость эта многих привела в совершенное расстройство, а других, напротив, оживила. Недовольные были вне себя от радости, на других же была мертвая бледность, всех более страдал губернатор», свидетельствует губернский чиновник Н.Е. Тюменцев. <...>

По свидетельству очевидцев, Трескин «в промежуток времени между увольнением Пестеля и приездом Сперанского постарел двадцатью годами». Его приближенный – председатель губернской палаты Белявский – помешался в уме. Тот самый Белявский, который «тринадцать лет был для всех страхом и ужасом, которого все трепетали, которого взглядом одним не смели оскорбить». <...>

К прибытию генерал-губернатора готовились так, как прежде, пожалуй, никогда не случалось. На ближайших от города станциях дежурили казацьи посты. Они обязаны своевременно извещать Трескина о месте нахождения и дей-

ствиях генерал-губернатора. «На последней станции был установлен телеграф посредством ракет. Первая ракета, пущенная вверх, должна была дать знать о прибытии его на Зуевскую станцию», – вспоминал учитель Иркутской гимназии С.С. Щукин. <...>

Похоже, что в первые дни старожилы ходили за Сперанским с часами в руках, настолько точны дневниковые записи летописцев Иркутска. «Сперанский скоро распрощался с Трескиным и тотчас же послал за товарищем его по академии П.А. Словцовым, бывшим тогда директором иркутских училищ и известным судьей, и пробыл с ним до 1 часу ночи», – заносит в дневник учитель Иркутской гимназии Щукин. <...>

В скором времени жалобы начали поступать. Число их достигло трехсот в день и более. Жалоб было так много, что вскоре вся наличная гербовая бумага оказалась распроданной. Купцам и мещанам разрешили писать на простой. У крестьян брали устные жалобы. Характер челобитных был тем же, что и в прочих губерниях: жестокость и корысть исправников, вымогательства разного рода, ссуды денег под неумеренные проценты, принуждение к даровой работе, поборы. Крестьян вынуждали к продаже хлеба и скота по искусственно заниженным ценам, облагали чрезмерными дорожными сборами и другими повинностями.

Роптали купцы. Возмущались крестьяне. Рабочие Тальцинской и Тельминской фабрик жаловались на обшеты и тяжелые условия работы. Много жалоб поступало на бурятских тайшей, особенно на ламу Шебетуя Бохоева, обвинявшегося во взятках и вымогательстве. Не вполне безупречным оказался и хозяин губернии. Трескин своих рук не марал и в прямом получении взяток едва ли был грешен. «Все то, что о здешних делах говорили в Петербурге, – заключает Сперанский, сообщая Столыпину о своих впечатлениях, – не только истина, но – и что редко бывает – истина не увеличенная». <...>

Основной среди множества трудностей, как он и предчувствовал, был острый недостаток людей. Уже в Пензе губернатор столкнулся с острейшей нехваткой добротного канцелярского служащего. В Сибири дефицит дельных, знающих, а главное, надежных чиновников ощущался во сто крат острее. В обстановке противоборства, когда мир разделен на «своих» и «чужих», на «не наших» и «наших» надежность ценилась превыше всего. <...>

Не однажды вынужден был он назначать и на новые, и на прежние должности им же только что отстраненных чиновников, если их прегрешения не входили в категорию особо опасных. Что делать? Надо было кому-то работать. <...>

За службу в Сибири полагались кой-какие льготы. Служивший на дальней окраине мог без сдачи экзаменов, предусмотренных указом 1809 г., шагнуть на ступеньку к заветному чину коллежского асессора. Но одна лишь «чиновничья мелочь», одни «титуляшки» и просились сюда, полагая, что Сибирь – «золотое дно», что здесь даже в самой незначительной должности наживешься не хуже, чем в центральных губерниях – успешной торговлей. Сперанскому скоро пришлось убедиться, что «служба здесь требует других правил и других поощрений», но систему обоснованных льгот еще предстояло создать и добиться ее утверждения.

Позднее чиновникам, приезжавшим на службу в Сибирь, платились «двойные прогоны» при следовании, существенно прибавили жалование. Но эти привилегии мало что изменили. «Сибирь на должна была довольствоваться только приезжими образованными людьми», – писал позднее Н.М. Ядринцев. Он видел заслугу Сперанского в том, что при нем укрепилась «мысль о высшей школе для Сибири, мысль об университете». Эта мысль, в самом деле пробивала дорогу при активном участии и поддержке генерал-губернатора.

«Тасуя» приезжих и местных чиновников, он все же пытался создать канцелярию, свободную от нежелательных влияний, привлекая молодых, не успевших заразиться «трескинскими недугами». Среди них оказалось много приезжих, «навозных», как полупрезрительно называли их здешние служащие. (Старожилы не питали симпатий к «варягам».) Иные «навозные» в самом деле недолго задерживались и при первой возможности покидали Сибирь. Другие, напротив, приживались, становились своими, и даже горячими патриотами края. Да и сам генерал-губернатор говорил, возвратясь из Сибири, что теперь для него она «стала своей». В основном же канцелярия состояла из местных, главным образом, выпускников Иркутской гимназии. <...>

Счастливым находкой оказался инженер-капитан Г.С. Батеньков. Чего только ему не поручалось! И всегда генерал-губернатор был уверен, что талантливый инженер внесет в дело нечто свое, подчас неожиданное, неизменно удачное. Гавриил Степанович разработал по поручению Сперанского проекты сухопутных путей сообщения, проект учреждения этапов по Московскому тракту, положение о ссыльных, о местных народностях, сибирских казаках, о киргизской степи, о «приведении в известность» земель Сибири. Он успешно занимался изысканием трассы кругобайкальской дороги, учреждением в Иркутске первой ланкастерской школы взаимного обучения и даже подготовил материал к проекту железной дороги к Великому океану. Возвратившись в столицу, Сперанский просил департамент путей сообщения оставить инженер-капитана в его непосредственном ведении. Впоследствии Батеньков станет правителем дел учрежденного Сибирского комитета, который возглавит Сперанский. И только трагические события 14 декабря 1825 г. навсегда разведут их пути. <...>

Ревизия имела большое значение и впервые показала сибирякам, что в этом, казалось, всеми забытом краю, возможны правосудие и справедливость.

Почти все дела Сперанский решал своей властью. Он предал суду двух губернаторов, 48 чиновников. Всего в злоупотреблениях оказались замешаны 681 чел. Взысканий начислено 2 847 000 р. Громадная сумма по тем временам. (Годовой бюджет России составлял в эти годы около 20 млн р.)

Источник: Ермолинский Л.Л. Михаил Сперанский. Иркутск : Изд-во «Папирус», 1997. С. 235–263.

ЗАНЯТИЕ 13

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМ 60–70-х гг. XIX в.

Вопросы для обсуждения

1. Земская реформа 1864 г. Достижения и противоречия земского управления.
2. Судебная реформа 1864 г. Общее значение реформы.
3. Особенности городской реформы 1870 г.
4. Правительственные, консервативные, либеральные и демократические проекты и программы.
5. Сущность и содержание политики «контрреформ» Александра III. Особенности земской, судебной и городской «контрреформ».

Документы и материалы для самостоятельной работы

Проблемы реализации судебной реформы 1864 г.

<...> Судебная реформа 1864 г. занимает особое место в истории развития судоустройства и судопроизводства в России. Благодаря судебным уставам в России вместо хаотичной и громоздкой структуры сословных судов была создана стройная система судебных органов со строго очерченной компетенцией. Эта реформа была самой демократичной среди преобразований такого рода, проводимых в России, но в ее реализации можно выделить ряд проблем, которые привели к нежелательным последствиям.

Хотя составители уставов 1864 г. и стремились моделировать судебную реформу по лучшим западным образцам, новый демократичный суд был введен в стране с отсталой формой правления и по своей природе противоречил основам российской государственности. Радикализм судебной реформы 1864 г. не соответствовал принципам и институтам самодержавия, поэтому в 70–80-е гг. XIX в. происходит быстрый переход к корректировке Судебных уставов 1864 г. Провозглашенные судебной реформой принципы и институты были нейтрализованы, и суд вполне «вписался» в общий строй государственных учреждений, в то же время множество внесенных поправок к судебным уставам нарушили целостность и единство судебного механизма. Прежде всего приходилось учитывать закономерности внутривластного развития России. Та борьба, которая велась между сторонниками судебной реформы и ее противниками, продолжалась. <...>

Принятие законодательства 70-х гг., изменившего порядок судопроизводства по делам о государственных преступлениях, затем нормативных правовых актов 80-х гг., ограничивших основные принципы и институты судебной реформы (20 мая 1885 г. был принят закон «О порядке издания общего наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства», ограничивший судейскую несменяемость, закон 12 февраля 1887 г. ограничивал гласность судопроизводства и др.), привело к тому, что судебные уставы формально продолжали действовать, но содержание их существенно изменилось. Сложившаяся в исторической и историко-правовой науках нега-

тивная оценка проведенных изменений в настоящее время подвергается критике, и некоторые авторы считают, что новеллы в судебной-правовой сфере 70–80-х гг. XIX в. нельзя расценить как контрреформу, так как судебная реформа 1864 г. и последовавшие изменения являют собой пример двух взаимосвязанных процессов, включающих радикальное реформирование судебной системы под влиянием «правового романтизма», не соответствующее самодержавной монархии, и приведение в соответствие государственному строю наиболее диссонирующих институтов, а затем и всей судебной-правовой системы в целом. С их точки зрения внутренняя политика российского правительства в 80–90-е гг. XIX в. была направлена на соотнесение принципов и институтов, созданных в ходе буржуазно-либеральных реформ 60–70-х гг. с традиционной социально-политической системой России. При этом представители консервативного направления в российской идеологии не ставили в основу своей программы реакционные меры, поскольку, с одной стороны, в условиях нарастающего социального кризиса, роста террористической деятельности не могли не признавать необходимости ограничительных мер. Но в то же время они осознавали, что исключительно реакционными мерами невозможно устранить угрозу революции. И самое главное, на что обращали внимание авторы, отрицавшие реакционный характер изменений судебных уставов, что эти действия, как понимали это сами консерваторы, ни в коем случае не должны были вести к упразднению системы, сложившейся в эпоху буржуазно-либеральных реформ.

Началом реализации реформы принято считать открытие окружных судов в Петербурге и Москве в апреле 1866 г. Реформа распространялась на территорию страны постепенно и крайне медленно. В 1867 г. были введены уставы в Закавказском крае и Ставропольской губернии, в 1869 г. – в Кубанской и Терской областях и Черноморском округе, в 1873 г. – в области Войска Донского, в 1875 г. – в Дагестанской области и в губерниях Царства Польского, в 1880 г. – в Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерниях, в 1888 г. – в Архангельской губернии, в 1892 г. – в Оренбургской и Уфимской губерниях, в 1896 г. – в Сибири. Высочайший указ о завершении судебной реформы был принят 1 июля 1899 г. в день открытия новых судебных установлений в северо-восточных уездах Вологодской губернии. Судебная реформа не только очень долго реализовывалась, но и по мере ее продвижения к окраинам России теряла свой первоначальный вид. При этом одни территории отличались хорошо развитыми (Польша, Прибалтика, Финляндия) или достаточно развитыми (Бессарабия, Грузия) юридическими институтами, другие же требовали организации современного государственного управления и влекли интеграцию родового управления и обычаев в юридические механизмы Российской империи (Сибирь, часть Средней Азии). Этнонациональные и конфессиональные особенности России, неравномерность экономического и культурного развития ее регионов, цивилизационные различия, своеобразие жизненного уклада населения – все это необходимо было учитывать при подготовке и проведении реформ.

Н.М. Корнева выделила четыре типа судебного устройства в России к концу XIX – началу XX в.: 1) 37 внутренних губерний России, которые представляли «классический» вариант судебной реформы, с последующими ее

ограничениями; 2) западные губернии, Северный Кавказ и Прибалтийский край, где мировые судьи назначались от правительства, на Кавказе и в Прибалтике не был введен суд присяжных; 3) губернии Царства Польского, где местным судам был подсуден меньший круг дел, не был введен суд присяжных и суд с сословными представителями; 4) Закавказье, Архангельская губерния, Сибирь, Туркестан, Закаспийская и Квантунская области, где мировые судьи назначались от правительства, но пределы подсудности были расширены: на них возлагалось и производство предварительного следствия, и нотариальное производство; апелляционной инстанцией для мировых судей являлся окружной суд, не был введен суд присяжных, кассационной инстанцией являлись судебные палаты (кроме Архангельской губернии). Однако эта типология условна, поскольку, например, при обсуждении проекта сибирской судебной реформы в Государственном совете министр юстиции Н.В. Муравьев признавал, что представленный документ являлся «комбинацией» судебных уставов и правил об организации судебной части в Закавказье, северных и восточных губерниях (Архангельской, Олонецкой, Оренбургской, Уфимской, Астраханской), а отчасти в Туркестане и Степных областях.

Такие отступления от первоначального варианта судебных преобразований связаны были с разными причинами. Например, проведение судебной реформы в Белоруссии определялось политикой царского правительства, направленной на подавление национально-освободительного движения в западных губерниях, и поэтому одновременно проводились судебная реформа и судебная контрреформа, вводились Судебные уставы 20 ноября 1864 г. по частям, открытие мировых и общих судов происходило в разное время. Проведение же судебной реформы на Дону было связано со спадом волны сословно-казачьего автономизма, усилением власти наказанного атамана, ростом ее независимости от местных влияний. Реформа проводилась с 1870 по 1874 г. и обладала определенными особенностями: сначала вводился мировой суд, затем создавались общие суды, мировые суды были выборными, несмотря на отсутствие земских учреждений, максимально расширились права казачьего сословия, и ограничивались права крестьян. Состав населения (инородцы, ссыльнокаторжные и ссыльнопоселенцы), огромные расстояния и малая плотность населения привели к тому, что только в 1896 г. в сибирском крае была проведена судебная реформа. Особенности ее были: назначение мировых судей, подчинение их окружным судам, судебная палата выступала в качестве кассационной инстанции, не учреждался суд присяжных. Ее проведение в крае было связано с развитием капитализма в стране. Значительно усложнились задачи административных, полицейских и судебных учреждений, которые в новых условиях должны были обеспечить проведение колонизаторской политики царизма. Поэтому самим правительством необходимость скорейшего преобразования судебной части связывалась с экономическим развитием сибирского края, особенно с момента строительства Транссибирской железной дороги, которая способствовала развитию промышленности и торговли, привлечению населения как из Европейской России, так и из-за рубежа.

Российская империя представляла собой крупное многонациональное государство, объединявшее народы со значительными социально-экономическими, культурными и конфессиональными отличиями. Эта ситуация определяла дифференцированный подход российских властей к интеграции различных территорий и народов, их населяющих, в состав империи. Политика самодержавия на Кавказе не могла быть тождественна политике в Финляндии и Польше, в свою очередь политика по отношению к казахам не могла полностью совпадать с политикой по отношению к казанским татарам или калмыкам, и т.п.

Судебная система всякого общества всегда выступала одним из факторов, определяющих степень развития этого общества. Вместе с тем система суда и судопроизводства является в определенной мере отражением исторических процессов, происходящих в обществе на протяжении его эволюции. Например, самостоятельным звеном судебной системы России и, что особенно важно, связанным порядком формирования и финансирования с основным институтом гражданского общества XIX в. – земским самоуправлением, был мировой суд земских губерний. Речь идет о территории, где были введены земства, а это губернии европейской части России, поскольку в остальных земские учреждения не вводились, и мировые судьи там назначались министром юстиции, как, например, в Сибири. Исключение составляли уже упомянутые земли Войска Донского.

Мировая юстиция, созданная для рассмотрения малозначительных уголовных и гражданских дел, должна была демонстрировать демократизацию суда и действительно «приблизить» правосудие к населению, а также разгрузить общие суды от обилия «мелких дел» и создать авторитетного посредника для разрешения мелких споров, возникающих у населения. Этому институту надлежало способствовать формированию истинного правосознания и чувства человеческого достоинства в российском народе, обеспечить быстрое, без излишних формальностей рассмотрение споров. Современники справедливо отмечали, что переход от старых учреждений, выполнявших значение местного суда, к суду мировому был разительным. Такие принципы судопроизводства, как публичность и гласность, получили свое развитие в судах мировой юстиции. В русском обществе, включая правящие круги, доминировали положительные оценки мировой юстиции. Сенаторские ревизии семи земских губерний, предпринятые по распоряжению Александра II в 1880–1881 гг., дали высокую оценку деятельности мировых судей. Постоянно недовольство деятельностью мировой юстиции выказывали губернаторы как представители местной администрации, поскольку не желали признавать новые реалии жизни. Крайнее недовольство вызывала обязанность полиции передавать в мировой суд дела, которые ранее рассматривались в административном порядке, и доказывать вину обвиняемого. Губернаторы требовали отменить «право предостережений», которые мировые судьи делали полиции за «ненадлежащее» исполнение своих обязанностей, право мировых судей освобождать лиц, взятых полицией под стражу. 12 июля 1889 г. институт мировых судей в земских губерниях был упразднен, за исключением столиц и некоторых крупных городов. Ему на смену пришли судебно-административные установления: земские участковые начальники и городские судьи в качестве первой инстанции. Они в отличие от ми-

ровых судей не избирались, а назначались губернатором по согласованию с губернским либо уездным предводителем дворянства и с утверждения министра юстиции. Губернаторы приветствовали введение института земских начальников. Таким образом, ликвидировалось выборное начало и произошло соединение административной и судебной власти в одних руках. Одной из главных причин ликвидации выборного мирового суда было глубокое неприятие частью местной и центральной администрации и самим императором Александром III независимого местного суда и принципов, на которых проводились судебные преобразования 1864 г. Именно это обстоятельство повлияло на то, что судебная реформа в Сибири, которая проводилась в 1896 г., как раз и исключала возможность выборов мирового суда. Когда в 1909 г. в Государственной думе обсуждался вопрос о реформировании местного суда, сибирская общественность, что одним из первых шагов предстоящей судебной реформы должна быть перестройка института назначаемых мировых судей с заменой их на выборных.

Необходимо отметить, что существовал еще один выборный местный суд, созданный, правда, в результате проведения крестьянской реформы 1861 г. и предусматривающий локальную систему волостных судов. В своем первоначальном виде волостные суды рассматривали только дела, в которые были вовлечены крестьяне (после 1889 г. их юрисдикция распространялась на всех жителей сельской местности). В «Общем положении о крестьянах» волостным судам предписывалось разрешать имущественные споры и тяжбы между крестьянами и разбирать их проступки. Сами судьи тоже были из крестьян. Система волостных судов просуществовала до 1917 г. и была ликвидирована Временным правительством. К помощи волостных судов обращалось огромное число сельских жителей. К примеру, в волостные суды Московской губернии в начале XX в. поступило вдвое больше дел, чем в окружные суды. Как и мировая юстиция, волостные суды в 1889 г. были подчинены земским начальникам. Каждое сельское общество стало выбирать по одному кандидату в судьи, а из их числа земский начальник назначал судей и их заместителей сроком на три года. Основной обязанностью земского начальника по отношению к волостным судам являлся надзор. Причины этих преобразований были те же, что и мировой юстиции: отказаться от выборного начала и соединить административную и судебную власть. Необходимо отметить доверие, которым пользовались данные суды у населения. <...> Волостные суды воплощали идею вынесения приговора равными, такими же крестьянами, а выборность вносила в деятельность суда демократический элемент. Эти суды служили связующим звеном между сельским населением и государством в решении конфликтов мирным путем, с помощью правовых процедур. Вместе с тем необходимо отметить, что существуют и иные точки зрения на волостной суд. Так, в оценке П. Цапа волостные суды стали почти непреодолимым препятствием на пути модернизации России, поскольку создали и закрепили механизм правовой изоляции крестьянства и, в конечном счете, укрепили сословную структуру российского общества. <...>

На наш взгляд, такой вывод в большей степени можно отнести не к волостным судам, а к инородческим, которые существовали в Сибири в том виде, в котором они были введены еще «Сибирским учреждением» 1822 г. Сибирская

администрация неоднократно указывала на произвол князцов и старшин у инородцев, сосредоточивших у себя судебную власть, на несправедливость, пристрастность их суда, особенно в делах между бедными и богатыми, и на то, что большое влияние на судебные решения оказывали русские писари инородных управ. Князцы и старшины либо подбирали из множества обычаев наиболее подходящий им, либо по указанию писарей применяли государственные законы. Вопрос заключался не только в этом. Инородческий суд, основанный на юридических обычаях, возникших в недрах патриархально-родового строя, уже не отвечал складывавшимся отношениям. В середине XIX в. народы Сибири сделали заметный шаг вперед в социально-экономическом и культурном развитии. Род как административно-хозяйственная единица распался. В этих условиях полное подчинение народов Сибири российскому законодательству могло иметь прогрессивное значение. К указанному периоду обычное право народов Сибири уже не отражало действительного положения вещей, оно являлось пройденным этапом для большинства народов Сибири. <...>

Безусловно, такая непростая ситуация с проведением судебной реформы в стране усложняла судебную систему, не способствовала судебному и правовому единообразию, затягивала процесс распространения новых судебных институтов в масштабах всей империи и не предоставляла равных прав российским поданным.

Судебная реформа второй половины XIX в. была далека от совершенства. Судебные институты, учрежденные Уставами 1864 г., несмотря на бесспорный успех, уже вскоре после их введения стали подвергаться множеству корректировок. Внесение изменений было вызвано двумя причинами: во-первых, технико-юридического характера, направленных на преодоление уже обнаруженных пробелов в законе, вызванных его несовершенством; во-вторых, политического характера, направленных на ограничение демократических начал и институтов реформы с целью соотнесения нового судебного строя с общими началами российской государственности. Кроме того, некоторые народы не были готовы к восприятию новых институтов, поскольку в их среде преобладали нормы обычного права, отсутствовали четкие представления о таких институтах, как государство и право собственности.

С введением Уставов 1864 г. сложилась ситуация, когда суд опережал в своем развитии не только основные политические институты самодержавия, но и государственно-правовое развитие отдельных регионов и народов, вступая с ними в противоречие. В этом, на наш взгляд, проявился весь трагизм судебной реформы XIX в.

Источник: Деревскова В.М. Пространственно-временные проблемы реализации судебной реформы 1864 г. // Сибирский юридический вестник . 2014. № 4 (67). С. 21–28.

А.А. Корнилов о земской реформе 1864 г.

<...> Перед правительством с момента обнаружившихся в эпоху Крымской войны язв существовавшего строя стояла определенная задача преобразовать этот строй таким образом, чтобы привлечь к участию в оздоровлении и

развитии государственной и общественной жизни страны все жизнеспособные и работоспособные силы народа и общества. Поэтому при самом начале работ в этой комиссии, которая была образована в Министерстве внутренних дел под председательством Милютина для разработки проекта реформы местного управления, были установлены принципы, соответствующие только что очерченной общей задаче. Эти принципы были выражены Н.А. Милютиным в особой записке и были одобрены государем в качестве руководящих принципов реформы. Принципы эти выражались в формуле: *дать местному самоуправлению возможно больше доверия, возможно больше самостоятельности и возможно больше единства*. К этому времени весьма удачно подоспели и те заявления отдельных губернских комитетов или проектов, составленных в них представителями прогрессивно настроенного меньшинства – особенно из среды дворянства нечерноземных промышленных губерний, – которые были затем еще резче подчеркнуты и подробнее развиты депутатами первого приглашения в редакционных комиссиях и которые указывали на необходимость построить это самоуправление на всесословных началах, соответствующих новому гражданскому строю страны, освобожденной от крепостного права. На этих началах и был построен первый очерк земских учреждений, составленный в комиссии Милютина.

На этой же комиссии лежала, сверх того, разработка общей полицейской реформы, организации отдельной от полиции следственной власти и новых мировых учреждений, на которые возложено было введение крестьянской реформы. Работы ее далеко не были закончены, когда последовали отставка Ланского и Милютина и назначение на пост министра внутренних дел Валуева, который принял лично на себя председательство в этой важной комиссии. Валуев, как вы знаете, не сочувствовал принципу всесословности и всячески стремился в то время поддержать и укрепить престиж и преобладание дворянского сословия, поколебленные отменой крепостного права. Однако отказаться вполне от принципа всесословности он в это время уже не решился, а попытался лишь дать преобладание дворянству в земских учреждениях – при помощи некоторого понижения ценза для лиц дворянского сословия в сравнении с землевладельцами прочих сословий и усиления числа гласных от частных землевладельцев в земских собраниях в сравнении с числом гласных от крестьянских обществ. Но эти его поправки были устранены критикой главноуправляющего II отделением собственной его величества канцелярии барона Корфа, который доказал их логическую несостоятельность, указывая в то же время, что они вызовут большое недовольство и раздражение в обществе, – настолько уже к этому времени в обществе укрепились либерально-демократические принципы, развившиеся во время разработки крестьянской реформы, и настолько стали с ними свыкаться и представители высших бюрократических сфер. Государственный совет также оказался не на стороне Валуева, и таким образом в конце концов представительство в земстве отдельных групп населения, хотя и построенное на куриальной системе, было, однако же, установлено более справедливо и сообразно принципу всесословности, нежели желал Валуев. Валуев хотел дать право участия в избирательных собраниях дворянам, владеющим землей в размере

50 крестьянских высших наделов, установленных для данной местности Положением 19 февраля, а для землевладельцев недворянского сословия – установить ценз в 100 таких же наделов. Государственный совет признал справедливым уравнивать тех и других и определил для обеих категорий земельный ценз, равный 100 наделам.

Избиратели земских гласных были разделены на три курии: 1) курию частных землевладельцев, 2) курию сельских обществ и 3) курию городских избирателей, причем для последних право на участие в выборах давалось владением недвижимым имуществом в городе, оцененным не ниже известной суммы (в 3 тыс. и в 6 тыс. р.), или принадлежностью к купеческим гильдиям, или владением торгово-промышленными заведениями с оборотом не ниже 6 тыс. р. При распределении между этими куриями числа гласных, которых каждая из них могла выбирать в уездное земское собрание, Валуев хотел установить преимущество в пользу курии частных землевладельцев, проектируя, что для сельских обществ один избираемый ими гласный должен приходиться на каждые 4 тыс. наделов, тогда как для частных землевладельцев – один гласный на пространство земли, равное лишь 2 тыс. полных крестьянских наделов. Но Государственный совет уравнил и в этом отношении все курии, признав, что и для сельских обществ, и для землевладельцев один гласный должен приходиться на каждые 3 тыс. наделов, а в городской курии – на равноценную этой земле сумму имуществ. При этом еще было установлено, что общее число гласных, выбираемых одной курией, не может быть больше, нежели общее число гласных, выбираемых двумя другими куриями, вместе взятыми.

Структура земских учреждений была предположена в следующем виде. Как в губернии, так и в уезде органы, заведующие земским хозяйством, разделены были на распорядительные и исполнительные. Первые устанавливались в виде земских собраний, образуемых из гласных, избираемых упомянутыми куриями, причем число гласных, входящих в состав уездного земского собрания, колебалось, в зависимости от размеров уезда, от 14 до ста с лишним. Губернское собрание составлялось из губернских гласных, выбираемых уездными собраниями. Председателями уездных собраний сделаны были уездные предводители дворянства, председателями губернских собраний – губернские предводители. Уездные собрания должны были заведовать земским хозяйством уезда, губернские – теми хозяйственно-распорядительными делами, которые касались целой губернии. Но при этом уездные собрания были признаны вполне независимыми от губернских. Те и другие должны были собираться раз в год для установления общего плана ведения хозяйства, для утверждения сметы доходов и расходов с правом обложения всех входящих в район их деятельности недвижимых имуществ и торгово-промышленных предприятий и, наконец, для выбора исполнительных органов, заведующих постоянным ведением всего дела, и для рассмотрения и утверждения ежегодно представляемых им этими органами отчетов. Этими исполнительными органами должны были быть земские управы – губернские и уездные, – состоящие из председателя и нескольких членов каждая. Гласные должны были выбираться на три года, и на тот же срок земские собрания должны были избирать и управы.

Что касается компетенции земских учреждений, то Милютин, не пытаясь особенно расширить круг порученных им дел, настаивал лишь на том, чтобы в своей сфере они пользовались полной самостоятельностью и независимостью от местных административных властей, подчиняясь лишь одному Сенату, и что губернаторам при этом предоставлено было лишь право надзора за законностью их действий. Первоначально в заведование земских учреждений предполагалось передать те дела, которые во времена дореформенные велись местным начальством на средства губернского земского сбора, из которых важнейшими были устройство и содержание местных путей сообщения, а также отбытие повинностей подводной и постоянной, затем дела, подведомственные приказам общественного призрения, т.е. больницы и богадельни, и, наконец, дела продовольственные, частью подведомственные губернским и уездным учреждениям, частью – помещикам и окружным управлениям государственных имуществ и удельного ведомства. Затем, по инициативе барона Корфа, решено было расширить компетенцию земских учреждений и передать на их попечение дело распространения на местах народного образования, постройки церквей и устройства мест заключения, а также попечение о развитии медицинской и ветеринарной помощи в уездах и губерниях и вообще заботы о всех пользах и нуждах местного населения, сельского хозяйства, торговли и промыслов.

Такова была в общих чертах структура и компетенция вновь созданных по положению 1 января 1864 г. всесословных органов местного самоуправления.

Они были распространены первоначально лишь на 33 губернии и в этих губерниях открывались постепенно, начиная с 1865 г. К 1 января 1866 г. они были открыты в 19 губерниях, к 1 января 1867 г. – еще в 9 губерниях, а всего в 28; затем, в течение 1867 г. – еще в 2 и после 1 января 1868 г. – еще в 4, причем в число земских губерний включена была и Бессарабская область.

Общество и печать при самом опубликовании земского положения возлагали на земское самоуправление большие, а многие – даже преувеличенные надежды, хотя к самому положению и относились критически. Наиболее пессимистический отзыв о нем принадлежал И.С. Аксакову, который отказывался видеть в нем настоящее самоуправление и признавал его за одну из форм призыва выборных земских людей на государственную службу. Он приветствовал лишь последовательное проведение в земском положении начала всесословности. Наиболее оптимистический взгляд на эту реформу выражен был в статьях К.Д. Кавелина, появившихся в 1864 г. в «Петербургских ведомостях» Корша. Кавелин видел в земских учреждениях необходимую и превосходную школу для приготовления русских людей всех классов к участию в государственных делах при будущем представительном строе. Он горячо звал всех передовых и просвещенных людей принять в них участие и, разбирая подробно самый закон, относился к нему чрезвычайно благоприятно.

Однако земским учреждениям пришлось начать свою работу при крайне неблагоприятных условиях, когда с 1866 г. в России уже повсюду восторжествовала реакция. Они встретили крайне враждебное отношение к себе всех правительственных органов – центральных и местных и, при чрезвычайно трудных финансовых обстоятельствах, скоро были ограничены в праве обло-

жения торговых и промышленных предприятий, а затем была ограничена публичность и гласность земских собраний и стеснена в них свобода прений, благодаря чему вскоре многие весьма ценные и достойные деятели земства охладели к этому делу и вышли и из состава земских управ и собраний.

Источник: Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 256–259.

А.А. Корнилов о подготовке и проведении городской реформы 1870 г.

<...> 20 июля 1862 г. последовало высочайшее повеление о том, чтобы безотлагательно приступить к выработке нового городского положения для всех городов в России.

Министр внутренних дел, которым тогда уже был Валуев, тотчас же издал циркуляр губернаторам, которым предлагал учредить особые комиссии для обсуждения и выяснения этого вопроса. Таким образом, правительство предоставило в этом случае самим представителям общества довольно широкое участие в первоначальном обсуждении этого дела, и мы видим, что таких местных комиссий было образовано целых 509; все они представили свои соображения, свои пожелания, которые, в сущности говоря, не основывались ни на каком опыте, свидетельствовали в большинстве случаев о плохом представлении членов этих комиссий относительно возможных форм городского самоуправления, но были одушевлены либеральными стремлениями, причем в них правильно указывалось на связь существующего строя и его всепроникающего административного попечения с тогдашним печальным положением городского хозяйства; однако дальше общих мест эти положения не шли и в них не было даже определенного требования, чтобы прежде всего городское самоуправление пользовалось правом самообложения, без которого на деле ничего не могло выйти.

Когда Министерство внутренних дел получило все эти работы, оно сделало из них сводку и на основании этой сводки и общих теоретических данных и сведений об устройстве городского самоуправления на Западе выработало общий проект, который был готов в 1864 г. Этот проект поступил на заключение барона Корфа, тогдашнего главноуправляющего кодификационным отделом, который сообщил на него несколько более или менее дельных замечаний, с которыми проект этот и был внесен в Государственный совет 31 мая 1866 г. Но через несколько дней – 4 апреля – последовал выстрел Каракозова, который, как мы видели, внес в умы необыкновенное смущение и дал опору реакции, утвердившейся в это время. Государственный совет, смущенный новым правительственным настроением, оставил дело без рассмотрения, и оно пролежало так вплоть до 1868 г., т.е. целых два года, а затем, когда оно было наконец поставлено на обсуждение Совета, то министром внутренних дел был уже Тимашев, настроенный более реакционно, чем Валуев. Государственный совет вернул ему для ознакомления проект его предшественника. Тимашев продержал у себя этот проект около года, и в 1869 г. внес его опять в Государственный совет без существенных изменений. Тогда Государственный совет, приступив к его рассмотрению по существу, нашел, что этот проект был составлен в Министер-

стве внутренних дел без участия представителей городских обществ, и, приравнявшись к этому, постановил, что Министерство внутренних дел должно пригласить к его обсуждению представителей этих обществ. Были приглашены шесть провинциальных городских голов и два столичных, и при их участии проект был снова рассмотрен. Можно думать, однако, что едва ли это участие представителей общества поправило в данном случае проект к лучшему, ибо именно в этой комиссии было заявлено о том, что опасно без оговорок вводить всеобщее, хотя бы и цензовое, избирательное право, и так как по министерскому проекту предполагалось ввести в состав избирателей всех плательщиков каких бы то ни было городских налогов, то в этой комиссии было указано, что, может быть, этот мелкий демократический элемент своею численностью подавит более зажиточные слои, и тут-то было введено чрезвычайно вредное новшество, заимствованное из Пруссии, которое, несомненно, испортило проект и исказило городское самоуправление. Это была так называемая *прусская классовая система*, которая заключалась в том, что предложено было всех плательщиков налога разделить на три класса, из которых каждый должен был составить особую курию. Разделение это должно было быть сделано соответственно размеру платимых избирателями податей: должны были составляться в нисходящем порядке списки всех плательщиков городских налогов, причем по этим спискам сперва должны были отсчитываться лица, платящие высшие налоги, пока, таким образом, не составлялась одна треть суммы всех налогов; эти лица и составляли первую курию. Эту первую треть налогов уплачивали в городах очень немногие крупные плательщики, и первая курия должна была, таким образом, составляться из нескольких десятков лиц. Затем плательщики, платившие следующую треть городских налогов, составляли вторую курию – их могло быть несколько сотен, и, наконец, все остальные плательщики, уплачивавшие последнюю треть, – а их, очевидно, были в значительных городах уже тысячи, – составляли третью курию, и каждая курия должна была выбирать равное число гласных. Таким образом, одна треть состава городской думы ставилась в зависимость от выбора нескольких десятков богатых людей, другая – от выбора некоторой группы лиц среднесостоятельных и только одна треть отдавалась на долю многолюдной городской цензовой мелкоты.

Вот на каких в конце концов основаниях был выработан новый проект, который был затем внесен в Государственный совет, здесь был обсужден, опять-таки при участии двух столичных городских голов, и наконец 18 июня 1870 г. получил силу закона.

Один существенный недостаток Положения 1870 г. заключался, таким образом, именно в том, что искажено было начало всеобщего участия населения в выборах в городскую думу. Другим принципиально не менее важным требованием, которое выставлялось с самого начала участниками реформы наряду с принципом *всеобщности*, было требование самостоятельности городского самоуправления. Действительно, ведь без самостоятельности всякое самоуправление превращается в фикцию; всякое самоуправление, подчиненное полицейской власти, является, в сущности, системой выборных должностных лиц, как бы поставляемых населением на службу администрации. Надо сказать,

что в данном случае составители городского положения стремились к тому, чтобы сделать городские думы самостоятельными; они не были подчинены местной администрации, а прямо Сенату, губернаторам же предоставлено было по закону только смотреть за законностью постановлений городских дум, так что с этой формальной точки зрения как будто бы эти новые городские учреждения были самостоятельными. Но несомненно, что действительная самостоятельность органов самоуправления всегда тесно связана еще с правом самообложения, последствия отсутствия которого мы и видели на истории нашего городского екатерининского самоуправления.

По Положению 1870 г., городские думы формально были наделены правом самообложения, но надо сказать, что именно в этой сфере права их были чрезвычайно ограничены. Именно им предоставлены были не все источники городского обложения в их распоряжение, а только определенные, весьма строго нормированные источники, в самом законе перечисленные. Этими источниками являлись прежде всего недвижимые имущества, дома, которые могли облагаться по закону не выше 1 % со стоимости – стоимости, определяемой самими же гласными думы, из которых большинство, несомненно, являлось заинтересованными в том, чтобы преуменьшить эту стоимость, особенно крупных зданий, так как они сами же и были часто их владельцами. Затем, другой источник городских доходов составляла торговля и промышленность, т.е. те торговые свидетельства, те патенты на торговлю и те торговые документы, которые облагались определенным сбором в казну, причем городские думы могли облагать эти свидетельства и торговые документы опять-таки не свыше известного процента того обложения, которое налагалось на них казной.

Таким образом, независимо от *скудости* средств, которые давались в распоряжение городского управления, это отражалось на *самостоятельности* его, потому что какое же это право самообложения, если оно так строго нормировано законом и не дает возможности сообразоваться с нуждами городского хозяйства и благоустройства. Но еще большие стеснения заключались в этом отношении в том, что все расходы городского самоуправления на собственные нужды были чрезвычайно ограничены тем, что на него был наложен ряд обязанностей, удовлетворение которых, в сущности, весьма мало относилось к нуждам местного населения, а представляло казенную повинность, как, например, содержание в некоторой доле местного гражданского управления, содержание городской полиции и т.п. За удовлетворением этих обязанностей, главным образом важных не для населения, а для правительства, в конце концов при ограниченности источников доходов в кассе городского самоуправления оставались весьма небольшие суммы на удовлетворение всех прочих культурных нужд городского хозяйства и благоустройства, в особенности народного просвещения и медицины. Эти ограничения были проведены по аналогии с положением земства по закону 21 ноября 1866 г., но тут стеснения были еще гораздо более значительны, чем там.

Наконец, городскому самоуправлению предоставлено было право издания обязательных для жителей постановлений, но, во-первых, их область была чрезвычайно сужена; постановления эти могли касаться только вопросов гиги-

ены и благоустройства в тесном смысле. Затем, самое исполнение этих постановлений поставлено было в условия довольно проблематичные, ибо городское самоуправление не имело для настояния на исполнении населением этих постановлений никаких средств. Хотя оно и платило значительные суммы на полицию, но эта полиция, в сущности говоря, совсем не считала себя обязанной наблюдать за исполнением обязательных постановлений городского самоуправления, так что в конце концов они оставались обыкновенно мертвой буквой, пока по новому Положению (1892) не были поставлены в иные условия, когда они сделались обязательными постановлениями не городского самоуправления, а стали издаваться местными губернаторами лишь по инициативе городского самоуправления, – тогда за их исполнением стала наблюдать подчиненная губернатору полиция. Таким образом, вы видите, что и самостоятельность этому городскому самоуправлению была дана лишь в чрезвычайно ограниченном размере.

Во главе городского самоуправления по-прежнему остался городской голова, который явился, с одной стороны, главой исполнительного органа, управы, где он председательствовал, а с другой стороны, он же председательствовал и в думе, и при этом власть ему была дана столь же обширная, как и председателям земских собраний, которыми были предводители дворянства. В то же время в отношении поддержания порядка в заседаниях думы голова не только получил большую власть по отношению к гласным, но и сам был поставлен в большую зависимость и подлежал большой ответственности перед правительством. Таким образом, благодаря соединению и исполнительных функций, и председательствования в городской думе в лице головы, в значительной степени умалялась возможность свободного обсуждения и решения дел в самой городской думе.

Источник: Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М. : Высш. шк., 1993. С. 294–296.

Местное управление и самоуправление в дореволюционной России (о земской и городской контрреформах)

<...> Земская реформа 1864 г. была призвана сформировать в России местное самоуправление, основанное на принципах выборности и самофинансирования. Однако, как отмечают В.И. Васильев и А.Н. Костюков, местное самоуправление «изначально оказалось проникнуто дуализмом, базирующимся на противопоставлении правительственного и земского начал». Используя приведенную выше методику выявления признаков управления и самоуправления, попытаемся расшифровать формулу «дуалистической» модели земского самоуправления и ответить на вопрос о том, было ли оно действительно самоуправлением.

Итак, в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. и Городовым положением от 16 июня 1870 г., создавались земские и городские самоуправленческие учреждения: земские собрания и земские управы; городские думы и городские управы. Земские собрания и городские думы являлись выборными органами, избиравшими соответ-

ствующие исполнительные органы – земские и городские управы. Избирательная система была сословной и имела в основе имущественный ценз. Земские и городские органы самоуправления имели установленную компетенцию по заведованию местными хозяйственными делами и в пределах своих полномочий действовали самостоятельно. Они не были включены в систему государственных органов, служба в них относилась к общественным обязанностям (за исключением наемных земских служащих, получавших вознаграждение). Контрольные полномочия правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернатора были регламентированы законом. Законодательством предусматривалось право губернатора в течение семи дней, а министра внутренних дел – в двух-месячный срок, опротестовать постановление земских органов и таким образом приостановить его исполнение. В свою очередь, земские учреждения могли приносить жалобы в Сенат на распоряжения губернатора.

Таким образом, на первый взгляд, опыт организации местного самоуправления в условиях самодержавной монархии удался, несмотря на отдельные проблемы в реализации реформы. На местах действовали две системы управления: государственное управление и земское, городское самоуправление. При этом последнее имело характерные признаки местного самоуправления, в традиционном его понимании, хотя и сочеталось с присутствием значительного государственного контроля и судебного надзора.

В период контрреформ Александра III бюрократический контроль за деятельностью земств существенно усилился. В результате пересмотра правовой базы земского самоуправления и издания новых Положения о губернских и уездных земских учреждениях (1890) и Городового положения (1892), либеральные уступки, сделанные обществу в период реформ, были ограничены. Принцип выборности при введении новой избирательной системы искажался, не допускалось проникновение в состав выборных органов «неблагонадежных» лиц, значение сословного начала увеличивалось. Широкие полномочия предоставлялись губернаторам: право надзора не только за законностью, но и за правильностью действий земских учреждений; право проводить ревизии земских управ и всех земских учреждений; право останавливать исполнение постановлений земского собрания; право решения вопросов о подведомственности дел земству, т.е. о том, какие дела следует считать местными, а какие нет; утверждение членов управ и представление на утверждение министру внутренних дел кандидатур председателей губернской земской управы и городских голов губернских и областных городов; согласование принятия на службу в земские и городские органы лиц, служащих по найму и т.д.

Существенные изменения претерпела земская выборная служба, получив государственный характер (ст. 124 Положения 1890 г.). Члены земской управы считались состоящими на государственной службе и имели право на чинопроизводство и на ношение мундира и орденов. Деятельность гласных теперь носила характер обязательной службы, и лица, уклоняющиеся от присутствия на собрании без уважительных причин, могли быть подвергнуты замечаниям и штрафу (ст. 59, 60 Положения 1890 г.).

Для усиления административного надзора за деятельностью земств были учреждены специальные институты: губернские по земским делам присутствия и земские участковые начальники.

В целом, органы земского самоуправления приближались по своему правовому статусу к местным органам государственной власти, теряя остатки самостоятельности. Провозглашенное местное самоуправление в контексте развивающейся государственной теории самоуправления становилось местным управлением. Многие дореволюционные ученые считали, что местное самоуправление и самодержавие несовместимы (С.Ю. Витте), а органы местного самоуправления есть государственные органы (Н.И. Лазаревский). Юрист Н.М. Коркунов так оценивал нововведения конца XIX в.: «Никакого органического, внутреннего единства земского и правительственного начал новое «Положение» не установило. Только равновесие прежнего, последовательно выдержанного, дуализма нарушено в смысле усиления правительственного воздействия на земское дело».

Окончательное упразднение дуализма земского и городского самоуправления произошло вследствие преобразований Временного правительства. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, которому передавалась власть на местах. Волостные, уездные и городские гласные избирались на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права, по мажоритарной или пропорциональной системам. Гласные губернских собраний избирались уездными и городскими думами. Земские и городские собрания формировали управы (исполнительные органы) самостоятельно, без утверждения кандидатур извне. Государственный надзор за деятельностью земств сохранился и осуществлялся комиссарами Временного правительства. Однако пределы данного контроля были строго регламентированы и не допускали произвола со стороны правительственных органов.

Анализируя данный период, В.И. Васильев делает следующий вывод: «...Временное правительство... двигалось в сторону общеевропейских стандартов, ...стремясь в меру возможного к демократизации управления на местах. Возлагая на органы местного самоуправления новые государственные функции, оно в то же время вводило гарантии их самостоятельности и обеспечивало выборность органов местного самоуправления из числа местных жителей».

Учитывая изложенное, «вечная» проблема противостояния государственной власти и местного самоуправления как никогда ярко продемонстрирована на примере судьбы земского самоуправления в дореволюционной России. Допустимо предположить, что дуализм местного самоуправления, т.е. сочетание признаков управления и самоуправления, является исконной чертой русского самоуправления, отголоски которого имеют место и в современной России.

Источник: Выштыкайлова А.А. Местное управление и самоуправление в дореволюционной России // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1 (48). С. 22–26.

Корнилов А.А. о позиции и роли славянофилов и общественного мнения по поводу реформ

Надо сказать, что вообще славянофилы занимали совершенно особую позицию. С одной стороны, они являлись как будто консерваторами *par excellence* и даже реакционерами; они в некоторых отношениях хотели бы повернуть дело к допетровскому времени. Они признавали, что петровские реформы, приобщившие Россию к западной цивилизации, вообще являются искажением природных свойств России, и требовали возвращения к такой глубокой старине, которое было даже не мыслимо. Славянофилы идеализировали эту старину; они считали, что будто бы отличительной чертой этой старины является свобода общества от всякого вмешательства правительственной власти в общественную, общинную и частную жизнь, и они, стоя, с одной стороны, за сохранение самодержавной власти, признавая, что и православие, и самодержавие являются исконными необходимыми устоями русской жизни, в то же время под православием разумели свободную от всякого внешнего воздействия, свободную от всякой службы государству церковь и отрицали то казенное православие, которое существовало в современной им жизни; по отношению же к самодержавию признавали, что вообще, как сказано было в записке, представленной в самом начале царствования Александру II Константином Аксаковым, *сила власти должна принадлежать царю, но сила мнения народу*, и в этом отношении взгляды их были достаточно радикальны: они желали, например, не облегчения положения печати, а полной свободы слова, и точно так же и в религиозных вопросах они требовали полной и неограниченной свободы совести и вероисповедания. Они не допускали в частной жизни и в общинном быте никакого регулирования или вмешательства государственной власти. <...>

В период с 1859 по 1861 г. несмотря на то, что цензурный устав оставался прежний и что время от времени появлялись даже разные циркуляры, которые по тому или иному вопросу запрещали печати иметь свободное суждение, – несмотря на эти досадные торможения, свобода печати все более и более усиливалась, газеты и журналы, следуя росту общественного настроения, все более и более осмеливались, все более и более расширяли область фактически дозволенных к обсуждению вопросов и, собственно, к концу этого периода, именно к 1861 г., печать-таки захватила в область своего обсуждения почти все те вопросы политической и социальной жизни, которые в то время стояли на очереди. <...>

В записке же, которая была тут же [в «Колоколе»] напечатана и которую я по некоторым соображениям склонен приписывать Н.А. Серно-Соловьевичу, была (в заключительной ее части) сформулирована та программа преобразований, к которой пришло в то время мнение передовых общественных групп в России. «В заключение, – пишет автор, – перечислим главнейшие требования общественного мнения, требования не только вполне законные, но и крайне умеренные, потому что ими давно уже пользуются все сколько-нибудь образованные государства:

1. Освобождение крестьян с землей.

2. Равенство всех перед судом и законом.
3. Совершенное отделение судебной власти от административной; суд присяжных.
4. Преобразование полицейского управления.
5. Ответственность всех органов управления, начиная с министров.
6. Право поверки над собиранием и расхождением платимых народом в казну денег.
7. Право контроля над изданием новых законов.
8. Свобода совести и вероисповедания.
9. Свобода печати.
10. Отмена откупной монополии и изменение законов, стесняющих торговлю, промышленность и народный труд.
11. Отмена гражданских чинов.
12. Полная амнистия всех, страдающих за политические убеждения.

В сущности говоря, здесь конституции нет; собственно, ни о каком представительном правлении, ни о каких бы то ни было законных гарантиях здесь не говорится, но, действительно, предлагается довольно широкий план либерального, а в некоторых чертах, можно сказать, даже радикального переустройства государственной жизни России.

Из этого плана, который несомненно, выражал мнение тогдашней передовой части общества, вы видите, насколько уже общественное мнение переросло те правительственные программы преобразований, которые в это время имелись и прогрессировали, а никак не отступали от ранее принятых предположений.

Таковы были *desiderata* передовых общественных групп в России к моменту падения крепостного права. То обстоятельство, что требования эти очевидно переросли предположения правительства, порождало совершенно иные отношения между представителями общества и правительством Александра II, чем какие существовали при вступлении его на престол. Теперь уже далеко не было полного и единодушного доверия к правительству, какое чувствовалось тогда; напротив, деятельность правительства вызывала скептицизм и недоверие, и в обществе стала резко проявляться склонность к обличению всей тогдашней правительственной деятельности, несмотря на ее прогрессивное направление и желание поставить общественную инициативу перед правительственной.

Источник: Корнилов А.А. Курс русской истории XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 235–237.

А.Н. Медушевский о Великой реформе и модернизации в России

К числу важнейших условий успеха реформ принадлежит ряд институциональных факторов: 1) продуманная система институтов, позволяющих установить и развивать систему обратных связей общества и государства как в момент проведения реформы, так и в последующий период; 2) создание институтов и инструментов разрешения конфликтов правовым путем; 3) наличие единого «штаба реформ», т.е. центра, способного анализировать поступающую информацию и быстро принимать решения в режиме оперативного реагирования на

изменяющуюся ситуацию, четкое представление реформаторов о стадиях осуществления реформ и конкретных результатах на каждой из них, в частности существование политической воли, т.е. осознанного и целенаправленного стремления осуществить реформу, несмотря на неизбежные многочисленные трудности и сопротивление.

Концепция реформ включала создание системы институтов обеспечения обратных связей общества и государства. Последующими реформами закладывались основы гражданского общества и правового государства, причем общий вектор состоял в унификации гражданских прав и расширении общественного представительства в институтах самоуправления. Земская реформа, правовые основы которой сформулированы в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» (от 1 января 1864 г.), способствовала привлечению населения к управлению и закладывала институциональную основу преодоления сословной замкнутости – каналы вертикальной социальной мобильности. Впервые создавалась система выборных всеобщих учреждений, выборы гласных в которые осуществлялись на цензовой основе не только от землевладельцев, торговцев и промышленников, но также от сельских обществ. В результате была создана (первоначально в 34 губерниях) система уездных и губернских земских собраний, формировавших земские управы соответствующего уровня. Активная деятельность земства в хозяйственной сфере, строительстве, школьном образовании, страховании и медицинской помощи способствовала кооперации социальных слоев, формированию новой гражданской этики. Эти принципы были распространены на городское самоуправление. Несмотря на то что в нем (согласно Городовому положению 1870 г.) сохранялись элементы сословных отношений, деление граждан на купечество (гильдии) и ремесленников (цехи), вводился принцип выборности гласных в городские думы, формировавшие (наподобие уездных земств) городские управы в качестве исполнительных органов по ведению хозяйственной деятельности. Хотя деятельность институтов земского и городского самоуправления контролировалась исполнительной властью (губернаторами и МВД), в конфликтных ситуациях предусматривалась возможность обжалования действий администрации в Сенат.

Переход от сословных судов, созданных еще законодательством Екатерины II в 1775 г., к суду бессословному, равному для всех подданных, стал ключевым результатом Судебной реформы 1864 г., действительно обеспечивавшей «суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных». Несмотря на то что правовой дуализм не был преодолен полностью (крестьяне получили особые волостные суды для решения дел, возникающих в их сословной среде), реформа качественно переломила ситуацию в пользу принципов правового государства. Смысл Судебных уставов 1864 г. состоял в установлении независимости и несменяемости судей; отделении судов всех трех инстанций – мировых, окружных и судебной палаты – от администрации; проведении демократических основ судопроизводства – его открытость и гласность, состязательный характер – рассмотрение аргументов обвинения (прокурора) и защиты (адвоката), вынесение вердикта присяжными и установление судебного приговора. Актуальность и непреходящее значение этих принципов демонстрируется тем, что они

были положены в основу постсоветской судебной реформы и отражены в действующей конституции страны. Уравнивание сословий перед законом и государством стало смыслом военной реформы, осуществленной Д.А. Милютиним: воинская повинность была распространена на все сословия (устав о воинской повинности 1874 г.), причем принципы судебной реформы были положены в основу деятельности военных судов (военно-судебный устав 1867 г.). В концептуальной форме новая социальная практика выразилась в идее земского либерализма о «мелкой бессословной единице» как ячейке формирующегося гражданского общества и основе перехода от монархии к представительному образу правления.

Был сформирован настоящий «штаб реформ». Важнейшим институциональным элементом в проведении правительственного курса преобразований стало создание и функционирование в 1859–1860 гг. Редакционных комиссий, основной целью которых провозглашалось создание законодательного акта принципиальной важности и общероссийского положения о крестьянах. Обеспечение либерального большинства в комиссиях приобретало особое значение из-за расстановки сил в губернских комитетах, а также в дворянстве и бюрократии в целом, в центральном и местном аппарате управления, где либералы составляли меньшинство. Принципиальной особенностью Редакционных комиссий явилось то, что этот институт сочетал в себе принципы действия административно-бюрократического и представительного учреждений. Эта особенность хорошо проявляется в истории создания Редакционных комиссий, которых первоначально было две (для составления общих и местных положений), а затем они были слиты. Если в первой комиссии преобладало бюрократическое начало, а во второй – экспертное, то в едином учреждении они дополняли друг друга. Борьба мнений в Редакционных комиссиях, члены которых назначались председателем Я.И. Ростовцевым по совету с царем, отражала палитру настроений в обществе. Подчиняясь через председателя непосредственно царю, Редакционные комиссии были совершенно независимы в своей деятельности от других высших учреждений, получив особый статус временного законосовещательного органа правительства. По характеру работы и ее значению данное учреждение оказалось беспрецедентным в истории страны, создав модель последующих институтов правительственного конституционализма.

В ходе реформы удалось сохранить единство политической воли на всем протяжении реформ. В исследованиях школы П.А. Зайончковского акцент сделан на вопрос о том, как данная реформа вообще стала возможна в рамках бюрократического аппарата, сформировавшегося в период консервативного правления Николая I. В центре внимания – проблема соотношения дворянства и бюрократии, противоречия между ними. Борьба консервативной бюрократии и сторонников реформ – ключевая проблема, решение которой определяет, в конечном счете, вектор реформ. Государству, исходя из этого, отводится роль инициатора реформы, а также главной силы, определившей ход ее проведения на разных этапах. Для создания общественного настроения в пользу реформы царь обратился с открытым посланием к одному из губернаторов, благодаря тверское дворянство за проявленную инициативу. Так, рескрипт Назимову предстает шагом, которым государство начало реформу, сделав этот процесс

необратимым. Анализируя соотношение сил на каждом этапе проведения реформы 1861 г., современная историография интерпретирует ее как исторически обусловленный компромисс между различными социальными слоями, прежде всего внутри самого правящего класса. Государство выступает как решающий фактор в процессе социальных изменений.

Наконец, успешное осуществление социальных реформ позволяло поставить вопрос о следующем этапе политической модернизации – переходе от абсолютизма к правовому государству. Данный вектор не обязательно означал немедленный переход к парламентской монархии. Он вполне мог быть реализован в рамках авторитарной модернизации – путем создания ограниченной монархии германского образца, представлявшей собой вариант мнимого конституционализма. Россия в этом отношении не была отлична от Германии, Австро-Венгрии, Японии или даже Турции, где движение в направлении представительного правления имело место как раз в рассматриваемый период. Этим духом проникнуты известные проекты реформ П.А. Валуева, великого князя Константина Николаевича и М.Т. Лорис-Меликова, которые, хотя и не являлись конституционными проектами в современном смысле слова, были вполне адекватны ситуации авторитарной модернизации – создания ограниченных форм корпоративного общественного представительства (своеобразной «общественной палаты») для обсуждения стратегии модернизации. Впоследствии это могло обеспечить более плавный и устойчивый переход к дуалистической монархии.

В целом Великая реформа – пример успешной модернизации традиционного общества государственной властью, радикальной реформы, осуществленной по плану, в соответствии с первоначальным замыслом и установленными сроками, а главное (что совершенно нетипично для России) – с сохранением социального консенсуса и правовой преемственности.

Источник: Медушевский А.Н. Великая реформа и модернизация России // Российская история. 2011. № 11. С. 6–8.

А.П. Шестопад о верховной власти и российском обществе в 60–80-е гг. XIX в.

Крестьянская реформа 1861 г. стала той исторической осью, вокруг которой вращались интересы всех кругов общества, всех политических сил и направлений.

В ходе разработки реформы и ее реализации верховная власть осуществила максимум уступок помещичьим интересам, в тех пределах, которые не затрагивали полномочия государственных структур. И все же, большая часть помещичьего дворянства увидела в отмене крепостного права нарушение своих исконных прав. Нежелание дворянства поступиться своими привилегиями вызвало сначала сопротивление крестьянской реформе, а затем породило и политические притязания, требование допустить его к участию в управлении страной, в определении правительственной политики. Представители этой группы дворянства стремились к дворянско-аристократической «конституции», форме государственного устройства, построенной на узкословных олигархических

принципах. «Конституция, – писал в марте 1861 г. К.Д. Кавелин, – не разделявший этих стремлений, – вот что составляет теперь предмет тайных и явных мечтаний и горячих надежд дворян... это теперь самые ходячие и любимые мысли высшего сословия».

Открытая оппозиция правительственному курсу ярко проявилась в Москве во время губернских дворянских выборов в январе 1862 г. Лидеры московского дворянства Н. Безобразов и В. Орлов-Давыдов, при сочувствии собравшихся дворян, говорили, что дворянство есть «учреждение политическое», требовали согласования законодательных актов реформы с «Жалованной грамотой дворянству» Екатерины II и «твердо стояли» за принадлежность всей земли помещикам. Московское дворянство одобрило предложение, внесенное Безобразовым, в котором содержалось ходатайство о созыве «общего» или «государственного» дворянского собрания для «исправления» «Положений 19 февраля». Тогда же, в январе, в петербургском дворянском собрании обсуждались предложения царскосельского предводителя дворянства А.П. Платонова о созыве «народного представительства» с законосовещательными правами.

Аналогичные предложения были приняты и рядом других дворянских собраний. 1862 г. был годом частых выступлений дворянства с требованиями допустить его к государственному управлению. Оппозиционные настроения дворянства были столь велики, что министр внутренних дел П.А. Валуев опасался, что на праздновании осенью 1862 г. в Новгороде 1000-летия России «прием государя от дворянства будет несимпатичен».

В январе 1865 г. московское дворянство вновь потребовало допуска к лакомому политическому пирогу. Московским губернским дворянским собранием был принят адрес императору с ходатайством о даровании общегосударственного представительства. В адресе говорилось: «Довершите же, государь, основанное Вами государственное здание основанием общего собрания выбранных людей от земли русской для обсуждения нужд общих всему государству. Повелите вашему верному дворянству с этой же целью, избрать из Среды себя лучших людей. Дворянство всегда было твердою опорой русского престола». Таким образом, с одной стороны, речь шла о всесословном представительстве всех подданных империи, с другой – приоритет в нем заранее оставлялся сословному представительству дворянства. Адрес Александру II был принят подавляющим большинством голосов: 270 против 36.

Оппозиционные выступления дворянства беспокоили правящие структуры. Дворянству, во-первых, напомнили об исключительном праве самодержавной власти, «богом вверенной», на законодательный почин. Но и просто так отвергнуть предложение братьев по сословию, император не мог, поэтому дворянам прозрачно намекнули на возможность осуществления таких мер в будущем. В частной беседе с П.Д. Голохвастовым в сентябре 1865 г. Александр II заметил: «Вы, конечно, уверены, что я из мелочного тщеславия не хочу поступиться своими интересами!» И заверив предводителя звенигородского дворянства в своей «приверженности» к конституционным началам, сослался на общегосударственные интересы: «Я даю тебе слово, что... я готов подписать какую угодно конституцию, если бы я был убежден, что это полезно для России.

Но я знаю, что сделай я это сегодня, и завтра Россия распадется на куски. А ведь этого и вы не хотите». На последнее возразить было нечего. В политическом багаже Александра II было много средств отказа в конституционных поползновениях: от ссылок на божественное происхождение самодержавной власти, до убедительных аргументов в пользу сохранения существующего режима в интересах страны и народа.

Другое направление дворянской оппозиции представляла либеральная группировка. Сюда входили представители Тверской, Калужской и примыкавшего к ним дворянства других губерний. Помещики-либералы сознавали, что возврат к прошлому невозможен, что дворянству необходимо как можно скорее приспособиться к новым социальным и экономическим реалиям пореформенной России. Эта группа призывала дворянство покончить со своей сословной обособленностью и вместе с другими заинтересованными слоями населения добиваться принципа свободного предпринимательства и действительно конституционного правления. В феврале 1862 г. в Твери разразился форменный дворянский бунт против правительства. Губернское дворянское собрание, заседавшее 4 дня, признало Положения 19 февраля 1861 г. неудовлетворительными, выразив при этом убеждение в несостоятельности обязательных отношений крестьян к помещикам и в необходимости их немедленного прекращения путем выкупа наделов при содействии государства. Тверские дворяне высказались за независимый гласный суд, введение полной гласности во всех отраслях управления, уничтожение сословных привилегий дворянства и слияние сословий. Считая, что само правительство не в состоянии осуществить эти реформы, и что новые учреждения «могут выйти только из самого народа», собрание констатировало: «Посему дворянство не обращается к правительству с просьбой о совершении этих реформ, но, признавая его несостоятельность в этом деле, ограничивается указанием того пути, на который оно должно вступить для спасения себя и общества. Этот путь есть собрание выборных от всего народа без различия сословий». В духе этих положений был составлен адрес императору, который заканчивался следующей рекомендацией: «Созвание выборных от всей земли русской представляет единственное средство к удовлетворительному разрешению вопросов, возбужденных, но не разрешенных Положением 19 февраля».

Собравшиеся через несколько дней мировые посредники Тверской губернии объявили о своей решимости руководствоваться в дальнейшей деятельности исключительно постановлениями дворянства своей губернии. Это был уже акт открытого неповиновения. 13 мировых посредников, подписавших заявление, были арестованы и посажены в Петропавловскую крепость. Отсидев несколько месяцев, они были осуждены и приговорены к заключению на два с лишним года каждый. Правда, благодаря заступничеству либерального генерал-губернатора Петербурга А.А. Суворова, они были помилованы, но с ограничением в гражданских правах. Выступление тверских дворян осталось ярким изолированным фактом, не имевшим практического продолжения в либеральном движении 1860-х гг.

Оппозиционные выступления дворянства, конституционное брожение, охватившее русское общество, стали серьезной заботой верховной власти. Согласившись пойти на масштабные преобразования – отменить крепостное право, ввести местное самоуправление, буржуазное судостроительство и судопроизводство, реформировать армию – самодержавие решительно сопротивлялось реформам в области государственного управления. Борьба против движения за введение представительных учреждений в России стала неотъемлемой частью правительственной политики. По отношению к общественному движению применялись меры как предупредительного, так и репрессивного характера.

Однако эпоха 1860-х гг. дала несколько проектов введения представительных начал, составленных и обсуждавшихся правительственными кругами. Казалось бы, второе противоречит первому. Эта сторона правительственной политики как раз и отражает кризис государственных структур, их колебания, степень готовности пойти на уступки, определяет рамки правительственного «конституционализма», история которого неразрывно связана с именем П.А. Валуева, одного из высших сановников Российской империи. В 1861–1868 гг. он возглавлял Министерство внутренних дел, в 1872–1879 гг. – Министерство государственных имуществ, а в 1880–1881 гг. – Совет министров. Валуев был широко образованный, эрудированный, блестящий чиновник, публицист и писатель.

В отличие от деятелей, которые отвергали самую мысль о каких-либо реформах в государственном строе, Валуев понимал неотвратимый ход времени, а потому и полагал, что самодержавие должно «обновить формы его проявления». К моменту прихода Валуева в Министерство внутренних дел мысль о необходимости введения представительства в России у него уже сложилась. 13 апреля 1861 г. на заседании Совета министров, где Александр II дал понять, что он «не имеет конституционных планов», Валуев промолчал, записав в дневнике: «Государь не замечает, что перед ним дилемма: вести дело новою стезею или не вести его вовсе». Политические притязания дворянства, с которыми ему приходилось ежедневно сталкиваться по роду службы, привели его к выводу, что репрессивные меры явно недостаточны, необходимы серьезные политические уступки. Валуев считал себя «европейцем», был известным англоманом и, вероятно, будущим идеалом государственного устройства России ему представлялся английский парламентаризм. В качестве же образца для немедленной реформы законосовещательной власти в России он избрал созданный в Австрии двухпалатный рейхсрат.

В течение двух лет Валуев совершенствовал свой проект, искал поддержки императора. Между тем Александр II не отказывал министру в его конституционных поисках, достаточно ясно и недвусмысленно выражая свою точку зрения на заседаниях Государственного совета, Совета министров. В августе 1863 г. в беседе с Н.А. Милютиним император утверждал, что он не отрицает конституционного пути для России, но считает не только народ, но даже высшие классы «не достигшими еще культурного уровня, необходимого для представительного правления». Встречая поддержку министра иностранных дел А.М. Горчакова, шефа жандармов В.А. Долгорукова, ряда других высокопо-

ставленных чиновников, П.А. Валуев надеялся переубедить монарха в неизбежности уступок, как способа предотвращения оппозиционных выступлений.

К ноябрю 1863 г. проект нового «учреждения Государственного совета» был готов к рассмотрению. В соответствии с ним предлагалось при Государственном совете организовать «съезд государственных гласных» (всего 181 чел.) из представителей земств и городов. Одновременно подготавливалась и земская реформа. Съезд должен был созываться раз в год для предварительного обсуждения некоторых законодательных вопросов перед внесением их в Государственный совет. Нисколько не ограничивая самодержавной власти, проект министра внутренних дел, в известной степени, удовлетворял стремление дворянства к некоторому участию в делах законодательства и общего государственного хозяйства. Пока Валуев шлифовал свой план, явная надобность в нем отпала: крестьянское движение пошло на убыль, разразившиеся в 1863 г. волнения в Литве и Белоруссии были подавлены, революционное и студенческое движение начала 1860-х гг. было разгромлено. Главное же, получив мощную моральную поддержку от помещиков и либералов в борьбе с восставшей Польшей, продемонстрировавшую единение самодержавия и дворянства, монарх со спокойной душой смог отложить в сторону валуевские рекомендации. Проект Валуева был признан требующим «зрелого обсуждения» и отправлен на бессрочную доработку. Отказав дворянству в высшем представительстве, самодержавие ограничилось реформой местного управления.

С образованием земских учреждений в 1864 г. к проблеме взаимоотношений власти и дворянства прибавилась проблема взаимоотношений высших структур с земством. Правительственные сферы вновь побудили обратиться к идее общегосударственного представительства. На этот раз инициативу на себя взял Председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич. Беспokoясь за судьбу самодержавия, отстаивая его неприкосновенность, он считал более разумным не отвергать любое политическое требование дворян и земцев, а успокоить их незначительной уступкой.

По плану великого князя общероссийское представительство реализовывалось в виде двух депутатских собраний, создаваемых при Государственном совете, – дворянского и земского. Соборания становились низшими палатами Государственного совета, заседающими периодически, предварительно обсуждающими вопросы и вносящими свои заключения в общее собрание Государственного совета. Депутатские собрания оказывались в полной зависимости от правительства: оно решало вопрос о «полезности» созыва собраний, определяло круг рассматриваемых вопросов, назначало председателей собраний. Компетенция депутатов не распространялась дальше экономических проблем, да и то в объеме, допущенном правительством для земства. Проект Константина Николаевича уступал проекту Валуева. Но записка с проектом, поданная императору в конце декабря 1866 г., явно запоздала.

4 апреля 1866 г., когда после обычной прогулки по Летнему саду император садился в коляску, раздался выстрел. Стрелявший в императора Д. Каракозов заявил подошедшему монарху, что он стрелял в ответ на обман царем крестьянства. Император не в силах был скрыть своей растерянности. Он считал

отмену крепостного права главным делом своей жизни, рубежом, обеспечившим России место в системе цивилизованных государств, а ему – Александру II – благодарную память потомков.

Выстрел Каракозова вызвал ужас и смятение в России. Случаи насильственной смерти первых лиц империи были не редки, еще на памяти были смерть Петра III и Павла I. Но это был особый случай. На императора покушался человек из толпы, хотя и имевший дворянское звание. Перепуганное общество потребовало наказать виновных. Никто не мог представить себе, что это злодейское покушение совершено одним человеком. Мыслилась мощная, разветвленная организация, готовившая обширный революционный заговор.

Источник: Шестопад А.П. Верховная власть и российское общество в 60–80-е гг. XIX в. // Вопросы истории. 2008. № 5. С. 116–119.

Особая следственная комиссия по делам о распространении преступных воззваний, направленных к ниспровержению существующего в государстве порядка управления, и о покушении некоторых лиц возбудить воинские чины против правительства (18.05.1862–12(22).05.1871 г.)

Чрезвычайный следственный орган. Образован для рассмотрения дел о распространении революционных воззваний и антиправительственной пропаганды среди населения и в войсках.

25.05.1862 г. состоялось первое заседание комиссии.

Комиссия находилась в непосредственном и исключительном ведении императора, контроль прокурорского надзора на нее не распространялся. Все министры и главноуправляющие отдельными частями обязаны были содействовать комиссии в исполнении возложенных на нее поручений.

Первоначально рассматривала дела о распространении воззваний в Петербурге и противоправительственной агитации в армии. 13.09.1862 г. ее компетенция была расширена: комиссии поручалось ведение особо важных дел политического характера, «открытие и следование всех путей и источника пропаганды как внутренней, так и заграничной», предупреждение и пресечение всех способов ее распространения и развития, принятие строгих и решительных мер по предупреждению и пресечению «вредных и опасных намерений в действиях злоумышленников». Фактически комиссия разгружала III отделение Собственной е.и.в. канцелярии.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения в России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 130.

«Диктатура сердца» Лорис-Меликова

Несомненно, революционеров чрезвычайно тревожила и в высшей степени озлобляла самая политика Лорис-Меликова, которая клонилась именно к тому, чтобы изолировать революционеров, и они естественно, могли опасаться скоро увидеть себя обойденными и отрезанными от общества ловкой и рационально направленной политики «диктатуры сердца». <...>

Лорис-Меликов едва ли может быть обвинен в двоедушной политике и в лукавстве. Политика его, напротив, отличалась в сущности, значительной прямоотой, и если он не симпатизировал введению в то время конституционных учреждений в России, то он не только этого не скрывал, он сам объявлял об этом редакторам газет и журналов, с которыми имел собеседования.

В то же время он понимал, однако, что сохранить и развить ту связь с представителями общества и земства, которую ему удалось установить, возможно только в том случае, если он даст в той или иной форме исход ярко проявившимся в этих передовых кругах общества стремлениям принять участие в государственной деятельности. Эти стремления достаточно ярко выражались и в поданных ему записках, и в тех словесных собеседованиях, которые он вел. И вот, в конце концов оставаясь при своем мнении о невозможности ввести в России конституционные учреждения на западноевропейский образец и о несвоевременности созыва даже и земского собора, Лорис-Меликов все-таки изобрел план известной формы общения между представителями власти и общества.

В докладе, который был им представлен императору Александру 28 января 1881 г., указав на невозможность распространения в России конституционных учреждений и созыва земского собора, он настаивал в то же время на том, что необходимо все-таки удовлетворить те стремления передовых представителей общества к участию в государственной жизни, который он со своей стороны находил совершенно понятными и законными, раз они выражались в законных формах. Он предлагал такой план для удовлетворения этих стремлений: по его мнению, следовало вернуться к тому способу привлечения общественных сил на государственную работу, который практиковался в эпоху разработки крестьянской реформы; именно, он и в данном случае представлял, что самое лучшее будет детально разработать целый ряд тех довольно существенных преобразований, которые он замыслил провести, в особых редакционных комиссиях, которые должны быть составлены частью из наиболее способных чиновников высших государственных установлений, частью же из лиц, призванных из состава общества: земских деятелей, профессоров, публицистов и т.п., – одним словом, из лиц, более или менее компетентных в рассматриваемых вопросах. Он предлагал в первое время таких подготовительных комиссий составить в Петербурге две. Одну из них, названную из им административно-хозяйственной, он предназначал для общих преобразований, причем на эту комиссию он предполагал возложить такие слова:

«а) преобразование местного губернского управления – в видах точного определения объема прав и обязанностей ононого, и приведение административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управления;

б) дополнение, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 г. и последующих по крестьянскому делу узаконений соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) изыскание способов: 1) к скорейшему прекращению существующих донныне обязательных отношений бывших крепостных крестьян к своим помещикам (т.е. вопрос об обязательном выкупе) и 2) к облегчению выкупных кре-

стьянских платежей в тех местностях, где опыт указал на крайнюю их обременительность;

г) пересмотр положений земского и городского – в видах пополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени;

д) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия (так как обнаружилась полная недостаточность ранее существовавших установлений в случае тех голодовок, которые только что были в России);

е) меры к охранению скотоводства».

Предметом занятий другой комиссии, которую Лорис-Меликов назвал финансовой, должны были служить вопросы податной, паспортный и т.п., согласно указанию государя по докладу министра финансов и внутренних дел. <...>

Затем составленные этими подготовительными комиссиями законопроекты должны были поступать на обсуждение общей комиссии, которая должна была быть образована, во-первых, из полного состава подготовительных комиссий, а затем из лиц, призываемых с мест в качестве экспертов. Эти эксперты соответствовали бы тем депутатам губернских комитетов, которые явились критиками работ редакционных комиссий в 1859 г. Лорис-Меликов полагал, что в данное время эти представители должны быть выбираемы земскими учреждениями, по крайней мере там, где эти учреждения уже существовали. Он предлагал предоставить каждому земству выбрать двух представителей; точно так же он полагал предоставить и значительным городам выбирать двух представителей каждому, а затем, от тех местностей, где не были введены учреждения земского или городского самоуправления, предполагалось уже по выбору власти приглашать двух представителей местного общества. Земствам Лорис-Меликов предполагал предоставить право выбирать своих выборных не только из среды местных гласных, но и вообще из среды местных людей, знакомых с положением и обстоятельствами обсуждаемых дел; поэтому допускалось по его проекту и участие местной интеллигенции, что, конечно, имело бы довольно существенную важность в этом деле.

Затем все разработанные этой общей комиссией законопроекты должны были обычным путем поступать в Государственный совет, причем в его состав приглашалось бы 10–15 выборных лиц, которые должны были играть и тут роль представителей общественного мнения.

<...> Сам Лорис-Меликов очень старательно опровергал все слухи о том, что он стремится к конституционному устройству, и высказывал прямопротивоположные взгляды.

Источнк: Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М. : Высш. шк., 1993. С. 373–376.

Изменения в системе высшего аппарата управления во второй половине XIX в.

Во второй половине XIX в. продолжали функционировать Государственный совет, Комитет министров, Сенат, Синод, Собственная Е.И.В. канцелярия, некоторые высшие комитеты.

Государственный совет сохранил значение высшего законосовещательного учреждения и прежнее организационное устройство. Особенно велика его роль была в подготовке и проведении реформ 60–70-х гг. XIX в. Отчасти это объяснялось тем, что его председателем в 1865–1881 гг. являлся брат Александра II великий князь Константин Николаевич, возглавлявший чиновничью группировку либеральных бюрократов.

В последней четверти XIX в., в связи с установившейся практикой назначать членами Государственного совета ушедших или отправленных в отставку высших чиновников, стало наблюдаться геронтократическое перерождение (постарение) состава Государственного совета, что не могло не сказаться на эффективности его деятельности.

Другим высшим законосовещательным и административным органом являлся Комитет министров. Он был более узким по составу органом. В его ведении находились дела по всем вопросам министерского управления, об учреждении акционерных обществ, по надзору за деятельностью государственного аппарата. В 80–90-х гг. XIX в. Комитет министров активно вторгается в сферу компетенции Государственного совета. Из-за противодействия со стороны последнего (а в его составе было немало деятелей эпохи Александра II) некоторым правительственным мероприятиям министры предпочитали вносить законопроекты в Комитет министров, откуда они, минуя Государственный совет, поступали непосредственно императору.

В период подготовки реформ возник новый высший государственный орган – Совет министров. Неофициально он заседал с 1857 г., официально же с ноября 1861 г. Совет министров состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета министров и Государственного совета и ряда близких к императору лиц. Его председателем был сам император, которому принадлежало право выносить вопросы на рассмотрение Совета министров. В отличие от Комитета министров, в ведении которого находились текущие административные дела, Совет министров определял важнейшие направления внутренней политики: рассматривал проекты реформ и иных преобразований, годовые отчеты министров и т.д. Расцвет деятельности Совета министров приходится на 1857–1862 гг., в 1870-х гг. он собирается крайне нерегулярно, а с 1882 г. его деятельность была прекращена.

Высшим органом суда и надзора по-прежнему оставался Сенат. Судебная реформа 1864 г. затронула и его функции и организационное устройство. Поскольку в судебной реформе 1864 г. высшими апелляционными инстанциями для местных судов стали судебные палаты, отпала надобность в апелляционных департаментах Сената. К концу XIX в. остались только два апелляционных департамента – один по уголовным делам и один по гражданским делам, которые

в 1898 г. были объединены вместе с Межевым департаментом в Судебный департамент Сената. <...>

Радикальным преобразованиям подверглась и Собственная Е.И.В. канцелярия. 6 августа 1880 г. упраздняется Третье отделение. В 1882 г. Второе (кодификационное) отделение было передано в ведение Государственного совета, а Четвертое – преобразовано в самостоятельный высший орган Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии. Таким образом, с 1882 г. в системе высшего государственного управления стали действовать две императорские канцелярии. <...>

Единственным высшим государственным органом, который совершенно не был затронут реформами, оставался Синод – орган управления делами Русской православной церкви.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 100–102.

Совет министров (19.12.1857–19.10.1905 г.)

Высший совещательный орган под председательством императора, образованный для рассмотрения дел, ранее разрешавшихся по личным докладам министров и главноуправляющих и представлявшихся через I отделение Собственной е.и.в. канцелярии, за исключением дел «секретных», «не терпящих никакого отлагательства», а также дел министерств военного, морского, императорского двора и иностранных дел. Первое заседание С.м. состоялось 19.12.1857 г.

В состав С.м. в 1857–1882 гг. входили председатель Комитета министров, министры и главноуправляющие, являвшиеся по должности членами Комитета министров, управляющий Морским министерством, главноуправляющий IV отделением Собственной е.и.в. канцелярии (с 29.08.1860 г.); по особым повелениям императора в состав С.м. были включены вел. кн. Константин Николаевич (19.12.1857–...1881 г.), Я.И. Ростовцев (19.12.1857–06.02.1860 г.), вел. кн. Александр Александрович (...1868–01.03.1881 г.). В заседаниях С.м. участвовали также лица по приглашению императора, в том числе вел.кн. Николай Николаевич старший (1861–1882), вел. кн. Михаил Николаевич (1861–1882), вел. кн. Владимир Александрович (1878) и др. Товарищи министров и главноуправляющих в случае отсутствия глав ведомств замещали их в С.м. лишь по особым повелениям императора.

Деятельность С.м. в 1857–1861 гг. носила в основном негласный характер. В этот период С.м. фактически рассматривал лишь часть всеподданнейших докладов министров и главноуправляющих, прежний порядок приема которых на практике сохранился; в С.м. же дела вносились по повелению императора. Наряду с делами общегосударственного значения через С.м. проходило множество дел второстепенного и частного характера.

В самом начале деятельности С.м. его заседания проходили относительно регулярно; затем назначение заседаний оказалось в полной зависимости от воли императора.

12.11.1861 г. С.м. был конституирован как орган для содействия соблюдению единства действий министерств и главных управлений и рассмотрения наряду с Комитетом министров дел высшего государственного управления. К ведению С.м. было отнесено предварительное рассмотрение предположений о преобразованиях как министерств и главных управлений, так и подведомственных им учреждений, а также сведений о ходе этих преобразований; «первоначальных предположений» министерств и главных управлений об изменениях действовавшего законодательства с тем, чтобы рассмотренных С.м. законопроект вносился затем в Государственный совет. На рассмотрение С.м. должны были представляться также предположения о мероприятиях, «требующих общего содействия разных ведомств и управлений», которые не входили в компетенцию других высших государственных учреждений.

Полная зависимость деятельности С.м. от воли императора предопределила как нерегулярность его заседаний, так и неопределенность положения С.м. в системе высших государственных учреждений.

С 1863 г. число ежегодных заседаний С.м. и соответственно рассматриваемых дел значительно падает. После заседания 11.12.1882 г. С.м. не собирался более 22 лет, однако продолжал формально значиться в числе высших государственных учреждений империи.

В период 1857–1882 гг. С.м. рассматривал отдельные всеподданнейшие отчеты, обзоры и записки министерств и главных управлений; журналы особых комиссий, рассматривавших всеподданнейшие отчеты министров и главноуправляющих (1859–1862); предположения о преобразовании различных отраслей государственного управления, отчеты о ходе этих преобразований и о состоянии дел в различных государственных учреждениях (1858–1874); отдельные вопросы экономической и внешней политики.

08.03.1881 г. на заседании С.м. рассматривался проект, представленный министром внутренних дел гр. М.Т. Лорис-Меликовым и предусматривавший привлечение выборных представителей населения к участию в разработке и обсуждении предполагавшихся реформ.

В 1905 г. деятельность С.м. была возобновлена: 01.02.1905 г. Николай II распорядился созвать 03.02.1905 г. Совет министров. На заседаниях С.м. вплоть до его реорганизации 19.10.1905 г. рассматривались исключительно вопросы государственных преобразований, в том числе введения представительства.

Состав С.м. в этот период был дополнен председателем Государственного совета (фактически присутствовал на всех заседаниях, формально включен в состав 27.08.1905 г.), главноуправляющими Собственной е.и.в. канцелярии, Канцелярии е.и.в. по принятию прошений, Торговым мореплаванием и портами. 18.02.1905 г. председательство в С.м. в отсутствие императора было возложено на гр. Д.М. Сольского.

19.10.1905 г. С.м. был преобразован в связи с революционными событиями и готовящимися реформами государственного устройства.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения в России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 80–82.

ЗАНЯТИЕ 14

КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В НАЧАЛЕ XX в.

Вопросы для обсуждения

1. Эволюция российской государственности на этапе буржуазной революции 1905–1907 гг. Формирование основ российского парламентаризма и проблема конституционной «дуалистической» монархии в России.
2. Эволюция системы представительных и исполнительных органов управления в 1907–1912 гг. Место и практика Государственной Думы в политической системе общества.
3. Реформы П.А. Столыпина: замыслы и их воплощение.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Государственная дума и органы исполнительной власти в Российской империи

Контроль за исполнительной властью является одной из основных функций парламента. Наиболее совершенные средства контроля за администрацией были созданы в Англии. С. Лоу говорил, что «никакая другая система не может, кажется, так удачно поставить центральную административную власть под контроль лиц, считающихся представителями народной воли». В Российской империи должностные лица несли ответственность, либо непосредственно перед монархом, либо в порядке подчинения. Одно из положений указа 12 декабря 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» было направлено на упорядочивание ответственности администрации, но в пределах бюрократического строя, то есть перед монархом. Предполагалось только установление более действенных «материальных и процессуальных норм гражданской и уголовной ответственности должностных лиц». В сообщениях Комитета министров по выполнению указа 12 декабря говорилось: «едва ли можно сомневаться в том, что законность действий служащих обеспечивается не одной лишь судебной ответственностью, но и определенностью применяемых ими законов, ныне не всегда этому условию отвечающих, а также поднятием нравственного сознания служебного долга в чиновничестве наряду с изменением материального его положения». С.А. Котляревский в своем труде «Юридические предпосылки русских Основных Законов» отмечал: «Третья основная функция современного народного представительства – функция контролирующая. По мере того, как нити законодательной и бюджетной работы все в большей степени сосредоточиваются в руках правительства, вырастает относительное значение контроля, направленного на закономерность и целесообразность правительственных действий».

Учреждение Государственной думы от 6 августа 1905 г. распространяло право запросов только на «закономерность» действий министров и главноуправляющих. При этом, право запросов существенно отличалось от права интерpellации, принадлежавшее западноевропейским парламентам. Наряду с ограничением, касающимся предмета запроса, Учреждение ограничивало и

круг субъектов, к которым он мог быть обращен. Согласно ст. 35 Учреждения, запрос был возможен только к министрам и главноуправляющим, подчиненным Сенату. Запрос не мог быть обращен к Комитету министров и к министерству Императорского двора и уделов.

Ситуация несколько изменилась после принятия Манифеста 17 октября 1905 г., который требовал, чтобы «выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью поставленных от Нас властей». Но в Учреждении Государственной думы 20 февраля 1906 г. были позаимствованы правовые формы контроля, содержащиеся в Учреждении 6 августа 1905 г., и, по-прежнему, сохранялось ограничение в отношении круга лиц, к которым мог быть обращен запрос, а также ограниченным оставался предмет запроса.

Ограничениями права контроля Думы за действиями администрации было: 1) запросы ограничивались случаями формального нарушения закона, политическая нецелесообразность действий министров юридически не могла быть предметом запроса; 2) Дума могла обращаться с запросами только к тем министрам и главноуправляющим, которые подчинены Сенату (ст. 33 Учреждения Государственной думы 20 февраля 1906 г.); 3) у Думы отсутствовало право возбуждать судебное преследование против министров; 4) у Думы отсутствовали права, обеспечивающие действительный контроль – право думских расследований и право петиций, которые формально запрещались. На практике право думских расследований существовало: после погрома 1 июня 1906 г. в Белостоке на следующий день в Думу был внесен запрос и были направлены для осуществления расследования депутаты, отчет которых обсуждался. Но этот отчет не мог служить основанием для привлечения к ответственности должностных лиц.

Дума наделялась правом задавать вопросы министрам, но этому праву не соответствовала обязанность министров давать ответы, и это не влекло никаких юридических последствий в случае признания ответа неудовлетворительным. Согласно ст. 108 Основных законов 1906 г., Государственному совету и Государственной думе «в порядке, их учреждениями определенном, предоставляется обращаться к Министрам и Главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему Сенату, с запросами по поводу таких, последовавших с их стороны, или подведомственных им лиц и установлений, действий, кои представляются незаконными». В.А. Маклаков писал: «практика показала, что ни одно из этих ограничений ничему не мешало. Запрос часто касался действий формально законных и о лицах, не подчиненных Сенату... С этими ограничениями никто не считался, ибо они запросу и его значению помешать не могли. Надо только усвоить, что сила запроса была не в санкции Думы, не в том, что она скажет; при отсутствии парламентаризма она своим вотумом не могла министра свалить. Смысл запроса был в том, что Дума получала законное конституционное право властей обличать, осуждать, оглашать и требовать министров к ответу». Конечно, министры могли не прислушиваться к критике со стороны представительного органа, но те из них, «которые хотели избежать обострения положения, все-таки не могли продолжительную критику игнорировать».

Н.И. Лазаревский считал, что хотя начало законности управления было провозглашено в законе, «но осуществление этого начала, как в личных действиях Государя, так и в действиях должностных лиц вообще поставлено в зависимость от воли Государя». Существование исключительных положений, при которых злоупотребление полномочиями не давало возможности сослаться на формальную «незаконность», юридически исключало из сферы контроля законодательных учреждений значительный круг вопросов. Депутаты Государственной думы предлагали легально расширить применение права интерpellации. Предлагалось установить простое большинство голосов членов Думы для признания ответа на запрос неудовлетворительным; ввести правило, по которому постановление Думы о признании ответа неудовлетворительным докладывалось председателем Государственной думы, а не Совета; расширить права Думы правом обращения с петициями, письменными и словесными заявлениями.

Подводя итог, можно констатировать факт существования в России после проведенной реформы 1905–1906 гг. Конституции, положения которой в большинстве своем соответствовали западноевропейским монархическим конституциям, и которая закрепляла форму правления в виде дуалистической монархии.

Источник: Шингарева Н.В. Правовые основы контроля Государственной думы над деятельностью органов исполнительной власти в Российской империи в начале XX в. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017.

Из статьи Н.А. Омельченко о российском парламенте начала XX в.

<...> Основным вопросом государственного развития в начале XX в. оставался вопрос о судьбе самодержавия и необходимости проведения политической реформы. На рубеже веков в отличие от подобной ситуации середины XIX в. власть упустила шанс предотвратить революцию «снизу» путем осуществления революции «сверху», у нее не хватило силы воли пойти навстречу требованиям времени и провести реформирование политической системы. Заявление Николая II о своем намерении продолжать прежний курс на укрепление самодержавия усилило наметившийся еще раньше раскол между верховной властью и либеральными общественными силами, требовавшими перемен. Консервативный курс самодержавной власти способствовал радикализации общества, распространению революционных настроений. Набирало силу земское оппозиционное движение, опираясь на которое укреплял свои позиции «земский конституционализм».

Отказ правящей элиты что-либо менять в системе верховного управления побуждали общество, в том числе представителей высшего эшелона власти искать пути ее реформирования. Не только С.Ю. Витте считал, что Николай II должен уступить и решиться, наконец, на реформу системы управления с участием в нем общества, чтобы предотвратить революцию и спасти монархию. Безднадежность положения, в котором оказалось самодержавие благодаря своему нежеланию идти на уступки, наиболее точно выразил В.К. Плеве, признавший, что сами способы управления «обветшали и нуждаются в значительном

улучшении» и что лично он вынужден сидеть на пороховой бочке, и взорвется вместе с ней.

Россия уже стояла на пороге социального взрыва, поставившего страну перед неизбежностью буржуазной революции. 17 октября 1905 г. в обстановке политического кризиса и под давлением оппозиционных сил Николай II подписал подготовленный по его просьбе С.Ю. Витте знаменитый манифест, в котором объявлялось о создании Государственной Думы, наделенной законодательными полномочиями. Император вынужден был согласиться на ряд уступок, на которые он, по свидетельству Витте, никогда бы не пошел в более спокойное время. В Манифесте 17 октября царь обещал даровать населению гражданские права и свободы, основу которых должны были составлять общедемократические принципы: неприкосновенности личности, свободы совести, свободы слова, свободы собраний и организаций.

Тогда же по повелению императора был осуществлен ряд мер, направленных на объединение деятельности министров и положивших начало формированию первого в истории России самостоятельного правительства. Им стал реформированный рядом императорских указов Совет министров, который превращался из нерегулярно созываемого органа в постоянно действующий высший орган исполнительной власти во главе с премьер-министром.

Можно утверждать, что реорганизацией Совета министров центральная власть решила одну из самых острых проблем государственного управления в России, связанную с отсутствием объединенного правительственного органа, обеспечивавшего единство в центральном и местном управлении. Эту проблему безуспешно поднимали, начиная с П.А. Валуева, многие представители высшей бюрократии. Однако создание объединенного правительства объяснялось и другими более прозаическими соображениями власти. Учредив законодательную Думу, верховная власть должна была позаботиться о реорганизации исполнительной власти. При этом речь шла не столько о разделении властей, характерной для парламентского строя, сколько о стремлении создать в лице нового исполнительного органа, полностью зависевшего от императора, реальный противовес Государственной Думе.

Указ 19 октября 1905 г. о введении в России должности премьер-министра лишал главу правительства (председателя Совета министров) права подбирать и представлять императору кандидатов на министерские посты, то есть самостоятельно формировать правительство. Его полномочия в этой части были сведены только к обсуждению в Совете министров кандидатур на ту или иную должность в центральном и местном аппарате управления. Была также сохранена прежняя практика личных всеподданнейших докладов министров императору, хотя и оговаривалось, что содержание докладов министры должны были предварительно согласовывать с главой правительства.

Все это создало основу для будущих конфликтов между царствующей особой и премьер-министром. По сути, первому премьеру (им был назначен С.Ю. Витте) пришлось работать в весьма сложной обстановке, сталкиваясь, с одной стороны, с растущей неприязнью к нему императора, который не мог простить ему авторство Манифеста 17 октября, и открыто называл своего пре-

мьер-министра «политическим хамелеоном», с другой стороны, с недоверием либералов, отказавшихся войти в правительство.

Несмотря на ряд ограничений, связанных с формированием и деятельностью Государственной думы, сам факт создания первого в истории России законодательного парламентского учреждения имел выдающееся значение для дальнейшего развития российской государственности. Впервые широкие массы населения получили право представлять свои интересы во власти, оказывать влияние на судьбу страны. Выборы в Государственную думу проходили в обстановке всеобщего подъема и по всем правилам избирательных кампаний: все партии получили право вести предвыборную агитацию, выступать со своими предвыборными программами. Следует заметить, что в выборах в российский парламент открыто участвовали не только официально признанные, но и запрещенные правительством политические партии, кандидаты которых нередко побеждали на выборах и оказывались в Таврическом дворце в качестве депутатов Государственной думы. При этом на выборах в I и II Государственные думы поддержку большинства граждан получили оппозиционные царскому правительству партии.

Вместе с тем становление новой системы власти в форме думской («дуалистической») монархии, возникшей в условиях первой русской революции, происходило крайне противоречиво. За два месяца до открытия заседаний I Государственной думы, 20 февраля 1906 г. указом царя «Об изменении Учреждения Государственного совета и пересмотре Учреждения Государственной думы» была осуществлена реорганизация Государственного совета, который преобразовывался в верхнюю палату российского парламента и наделялся равными с Государственной думой полномочиями. Этим актом власть создавала еще один реальный противовес народным представителям, низводя Думу вопреки положениям Манифеста 17 октября на уровень нижней палаты. Состав Государственного совета увеличивался вдвое (с 98 до 196 чел.) и становился наполовину выборным (от губернских земских учреждений, дворянских обществ и городских дум, Совета торговли и мануфактур, биржевых комитетов, православного духовенства и творческой интеллигенции).

I Государственная дума, торжественно открывшаяся 27 апреля 1906 г. в присутствии императора, с самого начала оказалась в остром противостоянии с правительством. Не оправдались, прежде всего, надежды верховной власти на политический консерватизм крестьянства. Аграрный вопрос занял центральное место в работе I Государственной думы. Крестьянские депутаты (фракция трудовиков), представлявшие вторую по численности парламентскую фракцию в Думе (102 депутата), требовали передела земли, выступив с законопроектом об отчуждении помещичьих и других частновладельческих земель, превышавших «трудо-вые нормы». Предлагалось создание «общенародного земельного фонда» и введение уравнительного землепользования. Значительная часть парламента, в первую очередь, депутаты от конституционно-демократической партии, завоевавшей большинство мест в Государственной думе (153 депутатских мест), настаивали на создании правительства, ответственного перед Думой, и не желали договариваться с действующим правительством на взаимовыгодных условиях.

С другой стороны, сама царская власть предпочитала видеть в Думе не своего помощника, а скорее политического противника, покушающегося на ее прерогативы, и стремилась действовать в обход или даже вопреки воле народных избранников. Для тогдашней власти либерал, говорящий о конституции, был не менее, если не более опасен, чем анархист, ибо в отличие от анархиста-мечтателя, как писал один из русских эмигрантов, либерал говорил о конкретной, позитивной программе преобразований. В качестве наглядного примера бесправия Думы в исторической литературе приводится «парламентский кризис» 1911 г., возникший в связи с предложенным правительством П.А. Столыпина (1906–1911 гг.) законопроектом о введении земства в шести западных губерниях. Законопроект был провален Государственным советом. В этой ситуации власть пошла на беспрецедентный шаг, который был невозможен в любом другом парламентском государстве: царь прервал на три дня заседание обеих палат и провел важный для правительства проект по ст. 87, показав тем самым, что так называемая «конституция» может нарушаться монархом без особых проблем.

Положение осложнялось деструктивной позицией, которую занимало по отношению к правительству левое большинство Государственной думы, как первого, так и особенно второго созыва. Во многом именно его стараниями были заложены многие далеко не лучшие «традиции» работы российских парламентариев, которые получили достойное продолжение в деятельности современной Государственной Думы. В любом случае левые социалистические партии, бойкотировавшие выборы в I Государственную думу и вошедшие в состав II Государственной думы, рассматривали парламент как арену для борьбы с царской властью, а не как орган власти, созданный для конструктивной законотворческой работы, к которой левые депутаты по большей части не были подготовлены. В свою очередь депутаты от крестьянства, пришедшие в Думу не как поборники идей парламентаризма и политических свобод, к которым они в своем большинстве были равнодушны, а с целью решения насущного для них вопроса о земле, склонны были поддержать любого, кто обещал им решить все и сразу.

Все это предопределило судьбу первых двух Государственных дум. I Государственная дума была распущена царским манифестом 8 июля 1906 г., проработав в общей сложности 72 дня. Поводом к роспуску парламента стало принятие Думой вотума «полного недоверия» правительству и требование его отставки после категорического отказа правительства удовлетворить требования думцев, сформулированные в обращении (адресе) к правительству (к этим требованиям относились: введение всеобщего избирательного права, создание ответственного перед Думой министерства, наделение Думы правом пересмотра законов, ликвидация Государственного совета и установление личной ответственности министров, разработка аграрной реформы, равномерное распределение налогов, введение всеобщего бесплатного обучения, отмена смертной казни, удовлетворение требований национальных меньшинств).

Та же участь ожидала II Государственную думу, начавшую свою работу 20 февраля 1907 г. и оказавшуюся значительно левее первой в связи с участием в выборах революционных партий социал-демократов и эсеров. Хотя в отличие

от прежнего значительная часть депутатов, прежде всего кадеты и октябристы, между которыми наметилось сближение на почве общего стремления сохранить Думу, старалась избегать конфликтов с властью и пыталась работать в рамках законности, правительство не собиралось больше терпеть непослушную Думу и готовилось к ее роспуску.

3 июня 1907 г. на основе, как считается, сфабрикованного дела о подготовке военного переворота 55 членами социал-демократической фракции указом императора II Государственная дума была распущена и назначен созыв новой III Государственной думы на 1 декабря 1907 г. Одновременно был опубликован царский манифест об изменении Положения о выборах, имевший целью ограничить доступ к депутатским мандатам нежелательных для власти элементов. Эта мера явно противоречила Основным государственным законам, в соответствии с которыми изменять избирательный закон царь не мог без предварительного согласия обеих палат парламента. По сути, решение царя единолично изменить Положение о выборах означало государственный переворот.

В перспективе события 3 июня 1907 г., вошедшие в историю под названием третьеиюньского государственного переворота и во многом восстанавливавшие прежние прерогативы самодержавной власти («третьеиюньская монархия»), обеспечивали создание лояльной, покорной правительству Думы. В III Государственной думе, проработавшей в отличие от первых двух Дум весь пятилетний срок (с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.), наибольшее представительство имели октябристы (154 места) и монархисты различных оттенков (147 мест). Кадеты получили 54 мандата, социал-демократы – 19. Благодаря новому избирательному закону, правительству удалось не только получить удовлетворительный состав Думы, но и образовать в Думе два большинства (правооктябристское, состоявшее из 283 членов, и октябристско-кадетское, включавшее 225 членов), опираясь на которые власть могла маневрировать и достигать поставленных целей.

Практически ничем не отличалась по своему составу IV Государственная дума, которая начала свою работу 15 ноября 1912 г. Однако в условиях обострившегося военно-политического кризиса в стране, оказавшейся втянутой в первую мировую войну, вновь усилились противоречия между народными представителями и верховной властью. Думцы стали выражать открытое недовольство безответственными действиями правительства, слышалась критика в адрес императора, окружившего себя людьми бездарными, в том числе лицами с сомнительной репутацией (распутинщина). С целью оказания парламентского давления на правительство по инициативе лидера кадетской партии П.Н. Миллюкова в Думе было образовано оппозиционное большинство, получившее название «Прогрессивный блок», в который вошли 236 депутатов из 442. В качестве первоочередной политической задачи в условиях нараставшего революционного кризиса выдвигалось требование создания «министерства общественного доверия», т.е. ответственного и компетентного правительства.

Хотя оппозиция призывала императора обновить власть, прислушаться к голосу разума и пока еще не поздно призвать к власти лиц, сильных доверием страны, верховная власть осталась глухой к этим призывам. Более того, был

усилен режим личной власти монарха, принимались меры, направленные на ограничение влияния представительных органов власти. 26 февраля 1917 г., когда все уже говорило о начавшейся революции, был издан императорский указ об отсрочке думской сессии, которому Дума вынуждена была подчиниться. Тем самым Николай II в очередной раз продемонстрировал редкую политическую близорукость и полное непонимание сложившейся к этому времени взрывоопасной ситуации в стране, приведшей, в конечном счете, к февральской революции и свержению монархии.

Но не только неуклюжесть и недальновидность политики русского самодержавия предопределили такой исход событий. Значительная доля вины за неудачу конституционного опыта в России лежала на российском либерализме и его главной политической партии – партии кадетов. Как считал уже в эмиграции один из ведущих лидеров кадетской партии В.А. Маклаков, глубоко ошибочной была позиция кадетов в I Государственной думе, вылившаяся в острый конфликт Думы с правительственной властью. Для этого конфликта, по мнению Маклакова, не было достаточных оснований. Партия же кадетов, встав не на конституционный, а на революционный путь резко оттолкнула «протянутую ей правительством руку» и проиграла дело. Напротив, во II Думе в связи с отходом части кадетов от революционной идеологии и продвижением правых к центру намечался «здоровый процесс образования либерального рабочего центра», были созданы условия для серьезной конструктивной работы. С этой точки зрения, роспуск II Думы был, как считал Маклаков, большим политическим несчастьем для России и ошибкой правительства.

Источник: Омельченко Н.А. Народное представительство и судьбы парламентаризма в истории России (из опыта становления и эволюции российского парламентаризма в начале XX в.). // Вестник университета. 2013. № 8. С. 245–250.

Императорская власть в начале XX в.

В XX в. Россия вступила, будучи абсолютной, неограниченной монархией. Ее политическая система не отвечала экономическим и социальным реалиям и требовала коренного обновления. <...>

Отказ от конституционных реформ в сочетании с нежеланием удовлетворять социальные требования рабочих и крестьян и военными поражениями вверг Россию в пучину революции, начавшейся в январе 1905 г. Она наконец заставила правительство пойти на создание представительного органа власти. 18 февраля 1905 г. в рескрипте на имя министра внутренних дел А. Булыгина Николай II пообещал привлечь избранных от населения людей к участию в предварительной разработке законодательных предположений. 6 августа 1905 г. им был подписан Манифест об учреждении Государственной думы. Но вопреки первоначальным обещаниям дума наделялась не законодательными, а лишь законосоветательными полномочиями. Кроме того, избирательных прав лишались рабочие. Противники самодержавия прозвали такую думу «булыгинской». Подобная уступка не могла остановить нарастания революционного движения. Во время Октябрьской стачки, поставившей под угрозу существова-

ние правящей династии, С.Ю. Витте сумел убедить Николая II дать Государственной думе законодательные полномочия, а также увеличить число людей, имеющих право голоса на выборах в нее. Так появился знаменитый Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», положивший начало российскому парламентаризму.

Манифест устанавливал, что никакой закон не может быть принят без одобрения Государственной думы, гарантировал неприкосновенность личности, свободу совести, слова, собраний и союзов. 20 февраля 1906 г. Государственная дума превратилась в нижнюю законодательную палату, а верхней палатой стал реорганизованный Государственный совет. Окончательно правовой статус Государственной думы и Государственного совета был закреплен в «Основных государственных законах Российской империи», утвержденных Николаем II 23 апреля 1906 г.

С учреждением законодательных палат российская монархия перестала быть неограниченной. В соответствии с «Основными государственными законами Российской империи» императору принадлежала верховная самодержавная власть (ст. 4). Особа императора считалась священной и неприкосновенной. Он обладал правом законодательной инициативы, без его утверждения ни один закон не вступал в силу. В порядке верховного управления он издавал указы и повеления, подлежащие обязательному заверению председателем Совета министров или министром, ответственным за данную часть управления (контрассигнатура). Император являлся верховным руководителем внешних сношений Российского государства, объявлял войну и заключал мир, подписывал договоры с иностранными государствами. Он считался державным вождем российской армии и флота, определял их устройство, принимал решения относительно дислокации войск, перевода их на военное положение и т.д. Он объявлял местности на военном и исключительном положении, ему принадлежало право чеканки монеты и определения ее внешнего вида. Император назначал и увольнял главу правительства, министров, высших военных чинов, других должностных лиц, если в отношении последних не было установлено законом иного порядка назначения и увольнения. Императору принадлежало право жаловать титулы и ордена, осуществлять помилование и смягчать наказания, а также объявлять амнистию. Император был обязан исповедовать православную веру и считался ее верховным защитником, хранителем догматов и блюстителем правоправия. Власть императора передавалась по наследству. В Основных государственных законах подробнейшим образом был расписан порядок наследования престола.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М.: Мастерство, 2001. С. 111–112.

Органы власти Российской империи в начале XX в.: Государственная дума, Государственный совет и Совет министров

Государственная дума. По Манифесту 17 октября 1905 г. Государственная дума получила законодательные полномочия. Закон о выборах в Государственную думу (11 декабря 1905 г.) вводил четыре избирательные курии: зем-

левладельческую, городских избирателей, крестьянскую и рабочую. Выборы в думу носили многоступенчатый характер: для первой курии – двухступенчатые, для второй и четвертой – трехступенчатые, для третьей – четырехступенчатые. Если избиратель соответствовал цензовым требованиям сразу по двум куриям, ему предоставлялось два голоса. Для всех избирателей устанавливался возрастной ценз – 25 лет. Права голоса не имели женщины, военные, чины полиции и высшей губернской администрации, учащиеся, «бродячие инородцы», осужденные судом или находящиеся под следствием, священники-расстриги, исключенные из дворянских собраний и крестьянских обществ.

Дума избиралась на пятилетний срок, но император обладал правом досрочного ее роспуска. Так, I Государственная дума просуществовала всего 72 дня (с 27 апреля по 8 июля 1906 г.); II – 102 дня (с 20 февраля по 3 июня 1907 г.). К предметам ведения думы были отнесены рассмотрение законов и бюджета, надзор за Государственным контролем, утверждение уставов акционерных обществ и компаний (в случаях, если испрашивались «изъятия» из действующего законодательства), дела о постройке железных дорог за счет казны. Хотя в Основных государственных законах (ст. 86) было сказано, что никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственной думы, ее законодательные полномочия в действительности были ограничены. Согласно другой, 87-й статье, за императором сохранялось право издавать во время прекращения работы Государственной думы указы, имеющие законодательную силу. Правда, оговаривалось, что такие указы не могут вносить изменения в Основные государственные законы. Формирование правительства и его деятельность также оставались вне контроля Государственной думы.

Общее руководство деятельностью Государственной думы осуществляли председатель и его товарищи (заместители), избравшиеся из числа депутатов на один год, по истечении которого могли переизбираться. Председатель Государственной думы руководил прениями, наблюдал за порядком в ней, сносился с другими правительственными учреждениями, имел право всеподданнейшего доклада у императора. Члены думы распределялись по партийным группам – фракциям. Для предварительного рассмотрения законопроектов и вопросов текущей деятельности депутаты создавали постоянные и временные комиссии. Законопроекты принимались общим собранием думы и получали силу закона после одобрения их Государственным советом и утверждения императором. Если законопроект отвергался Государственным советом, то для его доработки создавалась согласительная комиссия, состоявшая из членов обеих палат.

На заседаниях Государственной думы могли присутствовать и выступать министры. Группа депутатов численностью не менее 50 чел. (количественный состав думы был определен в 524, с 1907 г. – 442 чел.) имела право обратиться с запросом к любому министру и главе правительства.

Первые две думы по своему составу являлись «левыми» и просуществовали недолго. После роспуска II Государственной думы (3 июня 1907 г.), в нарушение Основных государственных законов, был изменен закон о выборах в думу, по которому представительство от курий было перераспределено в пользу цензовой, состоятельной части избирателей. Это обеспечило лояльный по

отношению к правительству состав депутатов III Государственной думы (11 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.) Сложившийся в ней политический механизм «октябристского маятника» позволял правительству, опираясь попеременно то на правооктябристское большинство, то на октябристско-кадетское большинство, проводить через думу законы в интересах дворянства и верхов буржуазии и тем самым временно упрочить позиции монархии. Эта политическая система получившая название третьеиюньской просуществовала до начала первой мировой войны.

Осенью 1912 г. была избрана IV Государственная дума (15 ноября 1912 г. – 25 февраля 1917 г.). Ей суждено было стать последней думой в дореволюционной России.

Реорганизация Государственного совета. До 1906 г. Государственный совет являлся высшим законосовещательным учреждением, члены которого назначались императором. 20 февраля 1906 г. Государственный совет был наделен законодательными полномочиями и превращен в верхнюю палату. Изменился и порядок формирования Государственного совета: половина его членов, как и раньше, назначалась императором; другая половина избиралась от земств, дворянских обществ, торгово-промышленных комитетов, духовенства, университетов. Члены Государственного совета по выборам избирались на девять лет, каждые три года обновляясь на 1/3. Государственный совет получал новую организационную структуру: вместо прежних департаментов образовывались два новых – первый и второй. В Государственном совете не было партийных фракций, и его члены объединялись в группы: правую, центра, академическую, беспартийную. Председатель и вице-председатель Государственного совета назначались императором, председатели департаментов избирались их членами.

Государственный совет, несмотря на изменения в порядке формирования, в целом сохранил свой аристократически-чиновничий облик и играл роль политического фильтра, не пропускавшего законопроекты, которые принимались Государственной думой, но по каким-то причинам не устраивали императора и его правительство.

Совет министров. Учреждение под таким названием существовало в России с 1857 по 1882 г. Но оно, как и Комитет министров, не являлось постоянно действующим объединенным правительственным кабинетом. В условиях обострения внутривластной обстановки и революционных потрясений появилась необходимость в государственном органе, который мог бы обеспечить большую оперативность и согласованность в действиях отдельных министров и правительства в целом, а также в должности главы правительства. Последний, помимо всего прочего, должен был выполнять функцию политического громомолота, т.е. на него всегда можно было возложить ответственность за ту или иную неудачу и отправить в отставку.

Вопрос о создании «единого» правительства не раз ставился в верхах бюрократии. Осенью 1905 г. крупный государственный чиновник А.В. Кривошеин подготовил проект закона о создании Совета министров, который был утвержден Николаем II 19 октября 1905 г. Новому органу поручалось «направление и

объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего управления». В его состав назначались министры, главноуправляющие, обер-прокурор Синода и государственный контролер. Одновременно учреждалась должность председателя Совета министров. Назначение и смещение председателя Совета министров являлось исключительной прерогативой императора. Первым премьером стал С.Ю. Витте (октябрь 1905 г. – апрель 1906 г.).

Председатель Совета министров имел право требовать от руководителей министерств и ведомств все сведения, объяснения и предложения до подачи ими всеподданнейшего доклада императору. «Никакая имеющая общее значение мера, – говорилось в законе, – не может быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета министров». Относительную самостоятельность сохранили лишь министры иностранных дел, военный, морской и министр двора, выносившие на рассмотрение Совета министров только те вопросы, которые они сами считали нужными. С созданием Совета министров потерял свое значение Комитет министров, упраздненный в апреле 1906 г.

Совет министров являлся постоянно действующим высшим правительственным органом и собирался на заседания по 2–3 раза в неделю. Руководивший его деятельностью председатель Совета министров, считавшийся главой правительства, превратился во второе по значению должностное лицо в стране после императора. Вслед за С.Ю. Витте этот пост последовательно занимали: И.Л. Горемыкин (апрель – июль 1906 г.), П.А. Столыпин (июль 1906 г. – сентябрь 1911 г.), В.Н. Коковцов (сентябрь 1911 г. – январь 1914 г.), снова И.Л. Горемыкин (январь 1914 г. – январь 1916 г.).

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 113–115.

Совет министров (19.10.1905–27.02.1917 г.)

19.10.1905 г. Совет министров был преобразован с целью «укрепления единства в деятельности министерств и главных управлений». На преобразованный С.м. возлагалось «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления».

Председателем С.м. император назначал одного из министров или «особое, призываемое к тому монаршим доверием, лицо». В случае председательствования в С.и. императора председатель С.м. участвовал в его работе на правах члена; в случае отсутствия председателя С.м. его замещал один из членов С.м. по назначению императора. Главы ведомств обязаны были предварительно сообщать председателю С.м. подлежащие представлению императору всеподданнейшие доклады, имевшие «общее значение» или касавшиеся компетенции других ведомств; эти доклады могли быть внесены председателем на рассмотрение С.м. или, по соглашению председателя С.м. с главами ведомств, докладываться главами ведомств непосредственно императору.

В состав С.м. входили: министры внутренних дел, финансов, юстиции, торговли и промышленности, путей сообщения, народного просвещения, военный, морской, императорского двора и уделов, иностранных дел, главноуправляющий землеустройством и земледелием, государственный контролер и обер-прокурор Синода. Главы других ведомств участвовали в заседаниях С.м. только при рассмотрении дел, непосредственно касавшихся компетенции своих ведомств.

Согласно ст. 13 «Учреждения Совета министров», «никакая, имеющая общее значение, мера управления» не могла быть принята главами ведомств помимо С.м. Однако из ведения С.м. фактически были изъяты дела государственной обороны и внешней политики, а также дела Министерства императорского двора и уделов; они вносились на рассмотрение С.м. лишь по особым повелениям императора или главами этих ведомств, когда эти дела затрагивали компетенцию других ведомств.

К кругу ведения С.м. относились: направление законодательных работ и предварительное рассмотрение предположений министерств, ведомств, особых совещаний, комитетов и комиссий по законодательным вопросам, вносившимся в Государственную думу и Государственный совет; меры управления, имеющие общее значение; обсуждение предложений министров по общему министерскому устройству и о замещении главных должностей высшего и местного управления; рассмотрение по особым повелениям императора дел государственной обороны и внешней политики, а также дел по Министерству императорского двора и уделов.

Согласно ст. 87 Основных законов 1906 г., С.м. получил и широко использовал право принятия во время прекращения занятий Государственной думы мер, требовавших обсуждения в обычном законодательном порядке. Однако эти меры формально не должны были вносить изменения в Основные законы, Учреждения государственной думы и Государственного совета и положения о выборах в них. Действие мер, принятых С.м. в период перерыва занятий думы, прекращалось, если в думу в течение двух месяцев после возобновления ее занятий не вносился правительством соответствующий принятой мере законопроект, а также после отклонения законодательными учреждениями этого законопроекта.

При преобразовании С.м. 19.10.1905 г. к нему перешла часть компетенции Комитета министров, в том числе дела, требовавшие «общего соображения» или содействия разных министерств, в том числе и затрагивавшие интересы Военного или Морского министерств; дела, оказавшиеся затруднительными для их разрешения главой ведомства; все дела по военной части, предполагавшие новый распорядок и дополнение правил по гражданскому управлению, а также ограничение, распространение или отмену мер, ранее принятых и получивших утверждение императора» дела об охране «общественного порядка, спокойствия и безопасности»; дела по народному продовольствию; дела по чрезвычайным происшествиям; высшие административные дела по расколам; дела о воспрещении сообществ.

В связи с упразднением Комитета министров 23.04.1906 г. к С.м. перешло большинство оставшихся за Комитетом министров функций; для рассмотрения «комитетских дел» 23.05.1906 г. был образован так называемый Малый Совет министров.

В период одновременного существования Комитета министров и С.м. (19.10.1905–23.04.1906 г.) основной формой документирования заседаний были мемории, после упразднения Комитета министров – журналы С.м., подразделявшиеся на особые и общие.

С.м. прекратил свою деятельность 27.02.1917 г. в ходе Февральской революции. Функции С.м. как высшего органа государственного управления перешли к образованному 02.03.1917 г. Временному правительству.

Председатели Совета министров:

1905.19.10–1906.22.04 – гр. Витте С.Ю.

1906.22.04–08.07 – Горемыкин И.Л.

1906.08.07–1911.05.09 – Столыпин П.А.

1911.11.09–1914.30.01 – Коковцов В.Н.

1914.30.01–1916.20.01 – Горемыкин И.Л.

1916.20.01–10.11 – Штюрмер Б.В.

1916.10.11–27.12 – Трепов А.Ф.

1916.27.12–1917.27.02 – кн. Голицын Н.Д.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 196–198.

Государственный совет (20.02.1906–14.12.1917 г.)

Преобразован из дореформенного Государственного совета в верхнюю законодательную палату. Председатель и вице-председатель Г.с. назначались императором, но принцип комплектования Г.с. был изменен введением выборного начала: половина состава ежегодно назначалась императором, а половина избиралась: 6 чел. от православного духовенства (фактически назначались Синодом); 18 чел. от дворянства (выборщики избирались дворянскими обществами); от земств (по 1 чел. от каждого губернского земского собрания, а в губерниях, где земские учреждения не были введены, – съездами лиц, имевших право участия в съезде уездных землевладельцев); 6 чел. от Академии наук и университетов (выборщики избирались собранием Академии и советами университетов); 12 чел. от организаций торговли и промышленности (выборщики избирались Советом торговли и мануфактур и его московским отделением, комитетами торговли и мануфактур, биржевыми комитетами и купеческими управами); 2 чел. от финляндского сейма.

Члены Г.с. по выборам избирались на 9 лет; каждые три года обновлялась 1/3 состава по каждому разряду. Состав выборных членов мог переизбираться досрочно при назначении новых выборов.

Ведению С.с. подлежало обсуждение принятых Государственной думой законопроектов, а также рассмотрение законодательных предположений, воз-

буждаемых членами Г.с.; в этих случаях принятый Г.с. законопроект передавался на обсуждение думы.

Часть компетенций дореформенного Г.с. была передана учрежденным в составе Г.с. Первому и Второму департаментам.

05.05.1917 г. были упразднены должности членов Г.с. по назначению, а 06.10.1917 г. были признаны утратившими силу полномочия членов Г.с. по выборам.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 179–181.

Начало парламентаризма

Обострение социально-политической обстановки вынудило убежденного антиконституционалиста Николая II пойти на создание законосовещательного органа – Государственной думы. С августа по схеме министра внутренних дел Булыгина на базе высокого имущественного и земельного ценза анонсирован порядок выборов в I Государственную думу. Дальнейшая эскалация революции, однако, потребовала от царизма все больших уступок, буквально приневолила в период всероссийской политической стачки обнародовать Манифест 17 октября «Об усовершенствовании государственного порядка». Документ декларировал эволюцию российской монархии в сторону парламентаризма и конституционализма, обеспечения демократических свобод (личности, слова, печати, собраний, союзов, совести), предусматривал последовательный переход к всеобщему избирательному праву. 11 декабря 1905 г. вышел Указ об изменении положения о выборах в Государственную думу, вводящий не обещанную прямую, а ступенчатую процедуру (определение выборщиков, избирающих депутатов). Права избирателей корректировались имущественным цензом: выбирающее население делилось на 4 курии с неравным числом голосов. Землевладельцы имели 1 выборщика на 2 тыс.; буржуазия – 1 выборщика на 7 тыс.; крестьяне – 1 на 30 тыс.; рабочие – 1 на 90 тыс. избирателей. Крестьянам обеспечивалось 45 % всех мест. Для рабочих устанавливались трехстепенные, для крестьян четырехстепенные выборы. Примерно 50 % взрослого населения лишалась избирательных прав – все женщины, мужчины моложе 25 лет, военнослужащие, учащиеся, поденные рабочие, кустари, рабочие малочисленных предприятий (менее 50 чел. занятых; всего около $\frac{3}{4}$ рабочих не допущено к выборам), безземельные крестьяне.

До выборов в Думу (март–апрель 1906 г.) Манифестом 20 февраля 1906 г. произведена реорганизация Государственного совета с превращением его в законодательную инстанцию. (Существующий с 1810 г. сословно-корпоративный Государственный совет, наполовину назначаемый царем, наполовину выбираемый дворянско-помещичьими и буржуазно-городскими организациями, получал право законодательной инициативы (кроме вопросов государственного законодательства) с правом отклонения думских законопроектов. Фактически он был способен подменять собой Думу.) 6 апреля 1906 г. обнародуется обновленная редакция «Основных законов Российской империи», содержащая два инте-

ресные нам положения. Положение, что императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть и положение о введении двухпалатного парламента с нижней госдумовской и верхней госсоветовской палатами. Пикантность в том, что оба положения вступают в противоречие с более ранними декларациями Манифеста 17 октября, провозглашающими: 1) «никакой закон не может воспринять силу без одобрения Государственной Думы»; 2) однопалатный выборный парламента.

Из всех российских партий лишь большевики, отвергая «игру в парламентаризм» (Ленин), руководствовались тактикой активного бойкота Думы (впоследствии это было признано ошибочным). Меньшевики расценивали Думу как легальный орган борьбы с полицейским самодержавием. Располагающие представительнейшей думской фракцией кадеты ратовали за смену царского министерства Горемыкина министерством, назначаемым Думой. Как полагал Милюков, «кадетское министерство, во всяком случае, было той первой зарубкой, на которой революционный процесс мог задержаться». Аналогичной линии держались октябристы и трудовики. Согласно раскладу политических сил, российские либералы (октябристы, кадеты, меньшевики) выступали за парламентский эволюционный путь легальной социальной ответственности. «Понятие социальной революции, – подчеркивал П. Струве, – как теоретическое понятие не только лишено значения и бесцельно, но прямо-таки ложно. Если «социальная революция» должна обозначать полный переворот социального порядка, то она не может быть в наше время мыслима иначе, как в форме продолжительного непрерывного процесса социальных преобразований». Лишь не представленные в Думе непримиримые большевики ставили на дестабилизацию общества – нелегальную насильственную революцию. В конце концов их линия победила. Однако в победу ее ощутимую лепту внесло правительство. Мы имеем в виду незаконный роспуск I (9 июля 1906 г.), а затем II (3 июня 1907 г.) Государственных дум высочайшими повелениями. Либеральное дело было окончательно и бесповоротно царем предано, конституционный, парламентский путь заблокирован. Председатель I Госдумы Муромцев не пережил этой трагедии. Власть одной рукой выдавала права (Манифест 17 октября), другой рукой она их отбирала (новая редакция российских законов, противоречащие Манифесту 17 октября указы о роспуске I и II Госдум и т.д.). Незаконно-послушный режим управления не только подыгрывал большевикам, расшатывающим реперы законной государственности, но и дезорганизовывал деятельность правительства.

Правительство есть аппарат власти, опирающийся на законы. Прочных, независимых от самодержавной воли законов в России не было. Скажем, Госдума – законодательный орган, но законодательными полномочиями наделен и Госсовет. Далее, если правительство назначается царем, оно ему и подчинено. Тогда к чему вмешательство в работу правительства Госдумы? Для легитимизации их необходим переход к полному парламентаризму. А этого не производилось. Вследствие подрыва законосообразности, недоопределенности в полномочиях имелись многочисленные пикировки исполнительной и законодательной власти (на себе это рельефно ощущал Столыпин). Регламенты выборов

в Думу беспорядочно изменялись. От анонсов прямых и равных пришли к непрямым и неравным, а завершили пропомещичьей схемой выборов (в III и IV Госдумы), когда голос помещика равнялся 4 голосам представителей крупного капитала, 65 голосам мелкой буржуазии, 260 голосам крестьян и 543 голосам рабочих. Начали с демократии, а закончили гарантиями сословного представительства независимо от исхода голосования. При любых вариациях помещики имели 51,5 % голосов, буржуазия 24 %, крестьяне 22 %, рабочие 2,5 %. Так избирались III и IV Госдумы.

Источник: Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России / под ред. В.В. Ильина. М. : Изд-во МГУ, 1996. С. 61–63.

Совет государственной обороны (08.06.1905–12.08.1909 г.)

Учрежден под влиянием неудач в ходе русско-японской войны для рассмотрения вопросов реорганизации вооруженных сил страны, объединения деятельности высшего военного и морского управления и согласования ее с деятельностью других правительственных учреждений.

С.г.о. подчинялся непосредственно императору. Председателем С.г.о. являлся вел.кн. Николай Николаевич (08.06.1905–26.07.1908 г.). В состав совета входили: 8 непременных членов по должности – военный министр, управляющий Морским министерством, начальники Генерального штаба и Главного морского штаба и 4 генерал-инспектора по родам оружия; 6 постоянных членов, ежегодно назначавшихся императором из числа генералов и адмиралов. На правах членов в совет приглашались министры, главноуправляющие и «высшие начальствующие лица армии и флота».

В компетенцию С.г.о. входило: обсуждение мероприятий военного и морского ведомств по укреплению обороноспособности государства соответственно его политическим задачам и наблюдение за последовательным исполнением этих мероприятий; обсуждение предположений военного и морского ведомств о применении всех сил государства на случай войны в целях объединения и направления подготовительных работ; наблюдение за осуществлением мер по обороне государства; обсуждение изменений в деятельности военного и морского ведомств, вызываемых «особыми условиями», обсуждение и согласование междуведомственных разногласий по вопросам государственной обороны.

За время деятельности С.г.о. было рассмотрено 72 вопроса.

26.07.1908 г. вел.кн. Николай Николаевич был освобожден от должности председателя С.г.о., после чего С.г.о. фактически прекратил свое существование. Однако лишь 12.08.1909 г. последовало формальное упразднение С.г.о. и его Канцелярии, мотивированное в указе Сенату «необходимостью» видоизменить условия объединения деятельности высшего военного и морского управления и согласовать с деятельностью других правительственных учреждений по вопросам, относящимся к безопасности государства».

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 204–205.

Проекты реформ П.А. Столыпина

Среди великих государственных деятелей и реформаторов России П.А. Столыпин давно уже занял почетное и заслуженное место. С его именем в истории в основном связывают знаменитую аграрную реформу, практическую деятельность на постах министра внутренних дел и председателя Совета министров. Однако деятельность П.А. Столыпина была более широкой и многогранной. В частности, он работал над совершенствованием местного земского самоуправления, придавленного бюрократическими контрреформами Александра III, а 6 мая 1911 г. продиктовал своему секретарю, профессору А.В. Зеньковскому, общий проект преобразования государственного управления, в котором планировал создание новых специализированных министерств и реорганизацию уже существующих – для решения назревших к тому времени практических вопросов.

Предусматривалось создание семи новых министерств (труда; местных самоуправлений; национальностей; социального обеспечения; исповеданий; обследования, использования и эксплуатации природных богатств и недр; здравоохранения). В дальнейшем предполагалось сформировать восьмое министерство – переселения (из отдела Министерства земледелия). Однако за конкретными вопросами создания и реорганизации министерств просматривались проблемы функционального разделения полномочий между государственными учреждениями, взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления, подготовки кадров для аппарата, изыскания новых финансовых средств для казны и земской системы, предупреждения национальных и социальных потрясений, поднятия экономической и военной мощи государства, повышения уровня жизни населения.

Прежде всего предполагалось создать ряд министерств, не имевших аналогов в России. Крайне необходимым П.А. Столыпин считал Министерство социального обеспечения, так как рабочие и служащие были совершенно не обеспечены в случае инвалидности, болезни, безработицы. Новое министерство должно было тщательно изучить опыт передовых стран Европы и Америки и представить правительству соответствующий законопроект о социальном обеспечении.

Поскольку в России национальный вопрос всегда был сложным, планировалось создать Министерство национальностей. Предполагалось, что его возглавит пользующийся авторитетом у всего российского населения общественный деятель. В задачи министерства вменялись тщательное изучение культурных, религиозных сообщностей, социальных проблем нерусских народов страны, проведение политики равноправия, независимо от национальности и веры, создание условий для культурного и религиозного развития каждого этноса. Это, по мысли Столыпина, должно было сохранить единое государство и не допустить расчленения России. Данное предложение во многом перекликается с идеей «культурно-национальной автономии», которая лежит в основе государственного устройства многих современных многонациональных государств.

В 1912 г. планировалось создать Министерство труда, которое должно было заняться проблемами рабочего класса и на основании передового европейского опыта, при участии министерств торговли, промышленности, социального обеспечения, местных самоуправлений и всех земств разработать законопроект об улучшении экономического и культурного положения рабочих. По мнению автора проекта, это могло бы существенно ослабить социальное напряжение в стране.

Важная роль в духовной жизни русского народа и предупреждении социальных конфликтов отводилась Православной Церкви, положение в которой П.А. Столыпин считал неудовлетворительным. Министерство исповеданий, возглавляемое высокообразованными духовными лицами, преданными православию (министр и Совет духовных иерархов), должно было заниматься не только делами Православной Церкви, но и следить за деятельностью других религий. Предполагалось увеличить число духовных училищ, семинарий, академий, расширить их учебную программу, поднять жалованье священников, подготовить восстановление патриаршества, ликвидированного еще Петром I. Последняя идея могла стать шагом к определенной самостоятельности Церкви.

Поскольку страна обладала огромными ресурсами полезных ископаемых, Министерство по обследованию, использованию и эксплуатации богатств и недр России могло бы способствовать увеличению доходов государства и поднятию уровня жизни населения. Для этого настоятельно требовалось развитие железных дорог, привлечение капиталов предпринимателей, создание акционерных банков и концессий. В связи с этим уже существующее Министерство путей сообщения должно было разработать план строительства железнодорожных и шоссейных дорог на период 1913–1930 гг. Дороги военно-стратегического значения планировалось строить за счет государственного бюджета, шоссейные, грунтовые и, по возможности, железные дороги внутри губерний – за счет средств земского самоуправления и частных капиталов на условиях концессии. Предполагалось использование способных еврейских предпринимателей и финансистов, с которых необходимо было снять существующие ограничения. Все это, по мысли П.А. Столыпина, могло дать толчок развитию акционерных обществ в промышленности, сохранить импорт, увеличить экспорт и валютные поступления.

Создание Министерства здравоохранения должно было поддерживать развитие земской и неземской медицины путем выделения государственных дотаций на постройку и содержание больниц, развитие медицинской, в том числе бесплатной, помощи населению. Особое внимание министерства и земств обращалось на борьбу с эпидемиями и координацию действий всех медицинских учреждений (проведение всероссийских и областных съездов земских и неземских врачей для разработки программ борьбы с эпидемиями и оказания бесплатной медицинской помощи, организация командировок для изучения зарубежного опыта и т.п.).

П.А. Столыпин, будучи важным государственным чиновником, значительное внимание уделял поддержке и развитию местного земского и городского самоуправления. Эта позиция напрямую была связана с его аграрной рефор-

мой и поддержкой крепких крестьян («фермеров»). Контрреформы Александра III значительно ослабили местное самоуправление, укрепили в нем позиции дворянства, усилили вмешательство администрации до такой степени, что губернатор мог отменять решения земских собраний, руководствуясь не законом, а «целесообразностью». Сельское и волостное управление оставалось сословно-крестьянским и фактически управлялось уездным дворянством (земским начальником). Столыпинское правительство еще в 1906–1907 гг. предлагало создать бессловное самоуправление на уровне поселка (поселковое управление), волости (волостное собрание и управление) и уезда (уездный совет). Надзор со стороны государства за волостными органами должен был осуществлять участковый комиссар, в уезде – начальник уездного управления, назначаемые министром внутренних дел и императором. При этом суд должен был быть отделен от администрации всех уровней, а правительство должно было ограничить свое вмешательство в местные дела контролем за законностью действий. Таким образом, система основывалась на взаимодействии крупных, мелких землевладельцев и правительственных чиновников.

В последних проектах 1911 г. П.А. Столыпин пошел еще дальше, считая необходимым сотрудничество государственных ведомств с более эффективной, гибкой и приближенной к населению земской и городской системой самоуправления. Ее эффективность обеспечивалась выборностью «снизу», определенной финансовой независимостью, самостоятельным подбором кадров, отчетностью исполнительных органов перед распорядительными. Не случайно Столыпин отмечал, что служащие самоуправления имеют хорошее жалованье и «на протяжении 47 лет существования земства в России жизнь показала, что в земствах, как и в судебных органах, взяточничество не имело места, что там, где нет земств, медицина находится в плачевном состоянии, им же принадлежит ведущая роль в развитии образования на местах».

Столыпин, высоко оценивая реформы императора Александра II, предлагал не только восстановить закон о самоуправлении 1864 г., но и расширить права земств, особенно губернских, до уровня прав штатов США, ввести самоуправление на всей территории страны. Намечалось понижение земского ценза в 10 раз, с тем чтобы в земском управлении могли принимать участие все лица с 21-го года, независимо от национальности и вероисповедания, в том числе – владельцы хуторов и рабочие, владеющие небольшой недвижимостью. Предлагалось создать единую замкнутую систему самоуправления. Ее основными звеньями должны были стать волостные, уездные и губернские земства (собрания и управы), каждое из которых на своем уровне разрешало бы экономические, социальные, культурные нужды населения. При этом губернские земства должны были принять на себя обязанности по страхованию, осуществлению финансовых мероприятий в интересах всех земств, развитию статистики (бюро) для выяснения нужд населения и переоценки недвижимого имущества с целью точного налогообложения, организации съездов земских специалистов, созданию и содержанию высших учебных заведений.

Самоуправление предполагалось вывести из-под опеки Министерства внутренних дел и передать его Министерству местных самоуправлений. Наряду

с другими министерствами оно было предназначено помогать земствам в расширении их деятельности, добиваться государственных дотаций, изыскивать новые источники финансирования для поддержки самоуправления и удовлетворения нужд населения. Устройство всероссийских съездов земских специалистов для координации их работы во всех губерниях страны тоже находилось в ведении названного Министерства.

Подобная программа могла укрепить самоуправление, дать толчок развитию провинции, создать более прочую базу для парламентаризма. В том же 1911 г. П.А. Столыпин попытался распространить первый вариант бессловесных земств на окраине страны (западные губернии). Однако дворянство увидело в этом угрозу своей власти на местах и заблокировало все проекты в Государственном Совете. Идея замкнутой системы самоуправления лишь после падения монархии в 1917 г. была реализована Временными правительствами, которые пошли еще дальше, создав вместо министерства Всероссийский земско-городской союз. Однако большевистский переворот поставил точку на развитии самоуправления.

В 1911 г. П.А. Столыпин дал ряд рекомендаций и по совершенствованию работы старых министерств. Министерство внутренних дел должно было сосредоточиться на охране правопорядка внутри государства. Министерство земледелия в контакте с земствами должно было поддержать развитие крепких крестьянских хозяйств.

Военное и Морское министерства, чтобы обеспечить победу России в случае войны, должны были разработать подробный план реорганизации армии, особенно ее снабжения, вооружения и строительства стратегических путей сообщения.

Положительно оценивая судебную реформу Александра II, которая дала судам определенную независимость, П.А. Столыпин предложил резко поднять жалованье всех судебных работников, чтобы они не стремились уходить в частную адвокатуру.

Большое значение глава правительства придавал развитию образования и подготовке кадров. Министерство народного просвещения должно было не только озаботиться добыванием (вместе с земствами) ассигнований на развитие низших школ и переход к бесплатному начальному образованию, но и поддерживать развитие среднего и высшего образования. Для этого требовалось организовать подготовку учительских кадров для средних школ и особенно профессоров для высших учебных заведений, число которых планировалось увеличить в 10–12 раз, чтобы заполнить вакансии в вузах, создаваемых губернскими земствами. За 20–25 лет, то есть приблизительно к 1933–1938 гг. общее число средних учебных заведений должно было достигнуть пяти, а высших – одной–полутора тысяч. Оплата за учебу должна была быть такая, чтобы малоимущие слои могли дать детям среднее, а по возможности и высшее образование.

Особое внимание уделялось подготовке кадров для центрального и высшего государственного аппарата. П.А. Столыпин считал, что в министерствах должны работать не просто лица с высшим образованием, а способные люди, знающие не менее двух иностранных языков и получившие после вуза специ-

альную подготовку в какой-либо отрасли управления. Для этого министерству просвещения в сотрудничестве с другими предлагалось создать двух-трехгодичную академию, состоящую из 11–12 специализированных отделений, которые могли бы готовить высококвалифицированные кадры для каждого министерства в отдельности. За отделением закреплялся соответствующий вуз, поставляющий кандидатов на обучение из числа выпускников.

Например, в отделение по подготовке ответственных чиновников для Министерства народного просвещения принимались выпускники университетов, окончившие историко-филологический или физико-математический факультеты, в отделение по Военному министерству – выпускники Академии Генерального штаба или другой военной академии, в отделение по Министерству финансов, Государственному банку, Государственному контролю, Министерству торговли и промышленности – выпускники коммерческих институтов или экономического отделения Петербургского политехникума. Все это, по мнению автора проекта, могло бы резко улучшить качество управленческих кадров.

Несмотря на то, что П.А. Столыпин был сторонником сохранения монархии, единой и неделимой России, часто преувеличивал преобразующую роль бюрократии, все же в подходе к государственному управлению он придерживался общеевропейского принципа разделения полномочий между различными частями государственного аппарата. Это проявлялось в признании необходимости независимого суда, в попытках лишить Министерство внутренних дел хозяйственных и административных функций, ограничить прямое вмешательство государственных чиновников в дела самоуправления, в перемещении центра тяжести работы министерств с администрирования на сотрудничество и помощь местным органам.

Того же принципа он придерживался и при формировании правительства. П.А. Столыпин считал, что вся ответственность за работу правительства и его формирование должна лежать на председателе Совета министров, которого император назначал бы из числа выдающихся государственных деятелей. Министры, в свою очередь, назначались бы не главой государства, а утверждались и отклонялись им по представлению председателя. Все свои действия, даже отчет перед главой государства, министры должны согласовывать с главой правительства. Такой подход мог существенно укрепить исполнительную власть.

Проект обширнейших преобразований требовал увеличения бюджета более чем в 3 раза (с 3 до 10 млрд р.). Поэтому Министерство финансов вместе с финансистами, учеными и земскими деятелями должно было изыскать новые источники для казны и местного самоуправления, в частности провести реальную переоценку всего недвижимого имущества (в 1911 г. заниженную в 10 раз) с помощью земской и городской статистики. Соответственно, предусматривался ряд мер, в том числе направленных на увеличение прямых налогов, введение небольшого налога с оборота, значительное повышение акциза на спиртные напитки. Последствия неизбежной инфляции должен был устранить прогрессивный налог на крупную промышленность и зажиточные классы. При этом малоимущие могли быть освобождены от всех налогов.

Для точного определения необходимых средств, для содержания служащих специальная комиссия финансистов должна была определить уровень минимальной оплаты труда, исходя из прожиточного минимума семьи из трех человек и параметров возможной инфляции. На основании этого должны быть установлены оклады для более высокооплачиваемых чиновников, для служащих самоуправления, рабочих в промышленности и сельском хозяйстве. Повышение окладов для высших чиновников Столыпин предлагал проводить с большой осторожностью, чтобы не нанести ущерба финансовому положению государства. При этом рост жалованья у железнодорожных и почтово-телеграфных служащих предполагался за счет увеличения железнодорожного тарифа. Дополнительным источником средств могли бы послужить внутренние и внешние займы.

Таким образом, предложения П.А. Столыпина по преобразованию внутреннего управления в России были нацелены на более четкое разделение функций и полномочий между различными частями государственного аппарата, создание новых, не имевших еще аналогов министерств, осуществление квалифицированной подготовки управленческих кадров, развитие и поддержку местного самоуправления. Были определены и основные направления деятельности государственных учреждений: стабилизация и укрепление финансовой и судебной систем, науки, образования, транспорта, армии, развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, добывающей промышленности и предпринимательства в целом.

Не все предложения П.А. Столыпина можно оценить однозначно, но в целом их реализация могла вывести Россию на общеевропейский путь развития, в том числе в сфере государственного управления, превратив ее в развитую державу. Трагедия П.А. Столыпина как реформатора заключалась в том, что в стране с недостаточно развитой социально-экономической структурой и традиционным засильем государственной бюрократии реформы в основном осуществлялись «сверху», а это всегда создавало проблемы при их реализации. Проекты Столыпина встретили сильнейшее сопротивление дворянской олигархии во главе с монархом, непонимание со стороны Государственной Думы и населения, ненависть революционеров. В результате многие предложения остались на бумаге, а начавшиеся было реформы после убийства П.А. Столыпина были похоронены аппаратом, мировой войной и последующими социальными потрясениями. Изучение столыпинского наследия свидетельствует о том, что многие проблемы, стоявшие перед страной в начале XX в., по-прежнему остаются актуальными. От того, как они будут решаться, во многом зависит будущее Российского государства.

Источник: Мизь А.Б. Проекты реформ государственного и муниципального управления П.А. Столыпина: нереализованные идеи // Вестник ПАГС. 2004. С. 28–35.

ЗАНЯТИЕ 15

ВТОРАЯ РУССКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вопросы для обсуждения

1. Политические институты и органы управления в стране после свержения самодержавия в феврале 1917 г.: структура и эффективность.
2. Политические партии в России в условиях двоевластия. Их деятельность, проекты по переустройству государственного управления.
3. Исторические особенности становления советской государственности (октябрь 1917–1918 гг.). Конституция РСФСР 1918 г.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Соловьев К. Из статьи: Временное правительство в политической системе России 1917 г.

После Февраля 1917 г. традиционные властные институты ушли в прошлое, а новые еще не сложились. Представления же о власти, бытовавшие в различных кругах общества, сильно расходились с формировавшейся реальностью, которая сама по себе была весьма многогранной. В итоге политическая система распалась на части, а государственная власть утрачивала монополию на насилие. В провинции на авансцену выходила неполитическая власть, которая даже не задумывалась о собственной легитимности и устанавливала свое господство явочным порядком. Революция стала временем «распыления» власти, которая потом была собрана воедино, но уже по-новому. <...>

Практически все участники политического процесса в феврале – начале марта 1917 г. подчеркивали, что революционная Россия остро нуждается в немедленном установлении стабильного правового режима, который не зависел бы от ожидания результатов работы Учредительного собрания. Так что приходилось рассчитывать, что те или иные политические формы вскоре возникнут в центре и на местах в результате общественной самодеятельности.

Эта мысль стала своего рода *idée fixe* для представителей депутатского корпуса, которые волею судеб и в значительной мере неожиданно для себя оказались в центре политической жизни России в конце февраля 1917 г. Не веря в собственную легитимность, они рассчитывали на авторитет общественных объединений. Не случайно Временный комитет Государственной думы, занятый формированием новой организации власти, старался учитывать позицию общественных союзов, чья поддержка должна была обеспечить устойчивость правительственных учреждений. В том числе и по этой причине Комитет не слишком торопился с провозглашением состава кабинета министров.

Ситуация осложнялась принципиальной неготовностью «политического класса» однозначно характеризовать свершившуюся революцию, к которой с неизбежностью апеллировали новые власти. С одной стороны, «великая бескровная» считалась безусловно национальной революцией. Отсюда и вытекала концепция будущей Конституанты, которой предстояло перевернуть весь пра-

новой уклад России. С другой – не вызывала сомнения ключевая роль армии в низвержении «старого порядка». Страх перед военными материализовался в виде советов, которые были отнюдь не только рабочими. Иными словами, так и не был решен вопрос, кто в конечном итоге победил в революции: нация, которая еще не сказала последнего слова, или петроградская толпа, уже считавшая себя вправе диктовать свою волю.

Новая формула власти была следствием тупиковой ситуации, когда возникший кабинет не мог игнорировать насущные потребности времени, господствовавшие общественные настроения и в то же время не чувствовал себя вправе предрешать волю нации, от имени которой могло говорить лишь Учредительное собрание. Весьма характерны первые декларации Временного правительства, которое, определяя политическую линию на ближайшее будущее, свое место в складывавшейся политической системе, должно было так или иначе заявить о собственном видении целей революции. Хотя бы по этой причине правительство при всем желании не могло быть сугубо техническим. Всякое его пусть даже вынужденное высказывание меняло политический ландшафт России.

3 марта 1917 г. Временное правительство огласило декларацию, в которой фактически нашла отражение программа действий нового кабинета. «В своей настоящей деятельности кабинет будет руководствоваться следующими основаниями: 1. Полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным, в том числе террористическим покушениям, военным восстаниям и аграрным преступлениям и т.д. 2. Свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями. 3. Отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений. 4. Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны. 5. Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. 6. Выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. 7. Неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении. 8. При сохранении строгой военной дисциплины в строю и при несении военной службы – устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам. Временное правительство считает своим долгом присовокупить, что оно отнюдь не намерено воспользоваться военными обстоятельствами для какого-либо промедления в осуществлении вышеизложенных реформ и мероприятий».

В дальнейшем Временное правительство быстро приняло комплекс мер, принципиально изменивших правовую систему России. Были упразднены политические и реформированы мировые суды, отменены дискриминационные нормы в отношении различных национальных и конфессиональных групп, последовательно проведен принцип свободы совести, разработан закон о выборах в Учредительное собрание, принят декрет об аграрной реформе, введен 8-

часовой рабочий день, созданы арбитражные суды, рабочие комитеты, подготовлено законодательство, регулировавшее деятельность кооперативов и т.д. С формальной точки зрения правительство как будто бы «не предпринимало» ключевые вопросы общественной и политической жизни России: последнее слово в любом случае должно было оставаться за Учредительным собранием. В действительности же преобразования, намеченные в декларации, должны были привести к качественным изменениям.

Правительственные гарантии провозглашенных гражданских свобод, всеобщее избирательное право, придание органам местного самоуправления статуса правительственных учреждений, создание народной милиции – все это принципиально меняло властную конструкцию в России, запуская процесс децентрализации власти. Такое положение казалось членам правительства вполне нормальным, соответствовавшим духу революционного времени. В частности, кн. Г.Е. Львов в интервью 7 марта высказывался о реформе местного управления: «Это вопрос старой психологии. Временное правительство сместило старых губернаторов, а назначать никого не будет. В местах выберут. Такие вопросы должны разрешаться не из центра, а самим населением... Мы все бесконечно счастливы, что мы можем творить новую жизнь народа – не для народа, а вместе с народом... Будущее принадлежит народу, выявившему в эти исторические дни свой гений. Какое великое счастье жить в эти исторические дни!»

Иными словами, новая архитектура российской власти должна была стать результатом общественной самодеятельности, самоорганизации населения. Кабинету же отводилась задача лишь фиксировать происходившие изменения. Даже провозглашение республики 1 сентября 1917 г. принципиально не противоречило этому принципу. Уже весной 1917 г. мало кому приходила в голову мысль о возможности возрождения монархии в России. Сентябрьское постановление правительства констатировало очевидное, при этом не предпринимая вопроса об организации власти.

Подобная «скромность» обуславливалась прежде всего тем, что Временное правительство с неизбежностью оказывалось в «подвешенном состоянии». Оно не могло тянуть свою легитимность с дореволюционных времен, но и в новых революционных условиях не чувствовало себя вполне уверенно. Не случайна формула П.Н. Милюкова, найденная им в ходе выступления в Таврическом дворце 2 марта 1917 г. В ответ на высказывание одного из присутствовавших о том, что Временное правительство никем не было избрано, лидер кадетов отвечал: «Нас выбрала русская революция, но мы не сохраним этой власти ни минуты после того, как свободно избранные народом представители скажут нам, что они хотят на наших местах видеть людей, более заслуживающих их доверия». В сущности, Милюков признавал Временное правительство случайной властью, готовой в любой момент уступить свое место власти законной. <...>

Ситуация осложнялась еще и тем, что Временное правительство пришло к власти, когда большая часть России еще не знала о произошедшей революции. Весть о ней распространялась не сразу и неравномерно – в первую очередь в крупных городах и вблизи железных дорог. При этом некоторые губернии

(Могилевская, Казанская и др.) вплоть до апреля 1917 г. «не замечали» революции. Почти повсеместно сохранялась местная власть в лице урядников и становых. Некоторые священники даже в пригородах Петрограда порой себя вели так, как будто бы ничего не произошло. Новость же о политическом перевороте, рано или поздно доходившая до самых отдаленных населенных районов империи, нередко взрывала социальную ситуацию. Так, в Нижегородской губ. она привела к крестьянским волнениям, в Бессарабской – к еврейским погромам.

С учетом этих обстоятельств, а также масштаба произошедших революционных изменений и того факта, что Россия находилась в состоянии войны, не могло быть и речи о сложной конструкции политической власти в стране. Нити управления и законотворчества, по крайней мере на время, должны были оставаться в одних руках – кабинета министров. В журнале Временного правительства от 9 марта 1917 г. был пересказан доклад видного правоведа Н.И. Лазаревского, где определялся порядок законотворчества. По словам Лазаревского, законы следовало принимать солидарным решением министров. В постановлении правительства от 9 мая 1917 г. лишний раз подчеркивалось, что «дела, направленные в порядке ст. 86 и 87 Основных государственных законов... разрешаются властью Временного правительства». Более того, порой даже отдельные министры издавали законы, не согласовывая их со своими коллегами. По словам министра путей сообщения Н.В. Некрасова, «с точки зрения государственно-правовой, Временное правительство обладает всей полнотой власти, всем суверенитетом... Ведь власть Временного правительства, если хотите, есть власть выше самодержавной, выше той власти, которой обладал царь и Государственная дума каждый в отдельности, потому что власть Временного правительства законодательная в полном объеме и исполнительная в полном объеме. С этой точки зрения в лице двенадцати «самодержцев» Временного правительства... мы имеем известного рода диктатуру, совмещающую в себе всю полноту власти».

<...> Как впоследствии писал сенатор С.В. Завадский, «старый режим не понимал надобности в разделении властей законодательной и исполнительной, а новый режим смешал их еще более, да еще и верховную власть с ними слил воедино». Так, Временное правительство делегировало себе право помилования. 9 марта Святейший Синод присвоил Временному правительству имя «благодарное». Теперь его следовало упоминать в ходе церковных служб вместо императора. 10 марта Г.Е. Львову была вручена резолюция Постоянного совета Объединенного дворянства, который от имени всего благородного сословия России обещал верой и правдой служить Временному правительству. Бывший известный монархист В.М. Пуришкевич в марте 1917 г. объезжал воинские части и призывал солдат подчиниться Временному правительству. Все больше было свидетельств того, что новая власть стала восприимчивой старой, монархической.

<...> относительный консерватизм новой власти обуславливался стремлением многих ее представителей установить преемственность новой правовой системы по отношению к старой. Примечательно, что решением Временного правительства от 11 марта 1917 г. продолжала действовать Табель о рангах. 14 марта было принято решение о публикации еще не изданных актов верховного управ-

ления, причем в журналах Временного правительства подчеркивалось: те из них, что не противоречили новым политическим реалиям, продолжали действовать. Решения об отмене той или иной правовой нормы порой оформлялись со ссылкой на 87 ст. Основных законов 23 апреля 1906 г. Это как будто бы противоречило принципам, установленным в ходе первого заседания Временного правительства 2 марта 1917 г. Никто не упразднял ни Государственной думы, ни Государственного совета, ни Правительствующего Сената; сохранялась и прежняя система орденов. 13 мая 1917 г. была приостановлена подготовка законопроекта об отмене всех сословных ограничений, так как подобная мера потребовала бы существенной переработки всего имперского законодательства.

Однако это был формальный взгляд на вещи. На практике Временное правительство «стеснялось» своей диктатуры и всячески стремилось разделить ответственность с «общественностью». Главным образом, по той же причине было создано Юридическое совещание. Консультируя кабинет по правовым вопросам, оно, в сущности, обрело полномочия законодательного учреждения, чья точка зрения должна была всегда учитываться министрами. Примечательно, что оно приступило к работе еще до своего формального учреждения. Уже 8 марта 1917 г. Временное правительство поручило Юридическому совещанию определить статус комиссаров из членов Государственной думы. По заключению совещания правительство отменило придворные чины и звания. Решение же об учреждении совещания нашло отражение в журнале Временного правительства лишь 20 марта 1917 г.

Однако уже летом 1917 г. активность Юридического совещания идет на спад. Оно продолжало периодически собираться, работали его комиссии. Но правительство все меньше интересовалось правовым обеспечением законотворческой деятельности. За все время своей работы совещание участвовало в подготовке лишь 56 актов кабинета. В сущности, оно активно работало лишь при первом составе Временного правительства, что было обусловлено преимущественно кадетским обликом самого совещания.

Деятельность Юридического совещания – лишь частный пример того, как правительство избегало брать на себя прямую ответственность за законодательные решения, перекладывая ее на плечи авторитетных правоведов. В итоге Временное правительство быстро «обросло» различными комиссиями и совещаниями, которые стали неотъемлемой частью новой политической системы. <...>

25 марта 1917 г. было создано Особое совещание для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание. Решением 21 апреля были образованы Главный и местные земельные комитеты «для подготовки земельной реформы и для разработки временных неотложных мер впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием.

Временное правительство создало также Комитет труда, в который на паритетных началах вошли представители рабочих и предпринимателей. Через Комитет труда были проведены многие важнейшие законопроекты: о свободе забастовок, восьмичасовом рабочем дне, ограничении детского труда, страховании рабочих, обеспечении старости и инвалидности, об инспекции и биржах

труда, но силу закона получили лишь решения о биржах труда и обязательном страховании рабочих от болезней. <...>

23 апреля по инициативе Министерства финансов было создано Совещание для разработки плана финансового преобразования, в компетенции которого было и «обсуждение общих начал текущего финансового управления».

21 июня были сформированы Экономический совет и Главный экономический комитет «для выработки общего плана организации народного хозяйства и труда». Вопросы реформирования судебной системы обсуждались при участии прокуроров судебных палат. На Земские и Городские союзы, которые рассматривались правительством как правительственные учреждения, министры рассчитывали в деле разработки вопросов местного управления и финансов. <...>

24 июля после долгих переговоров был сформирован второй состав коалиционного правительства под руководством Керенского. В него вошли 7 социалистов, 2 беспартийных, 2 радикальных демократа и 4 кадет. Вторая коалиция была сформирована Керенским «под себя». Милюков по этому поводу говорил: «Надо предоставить Керенскому, который обладает всем необходимым авторитетом и всеми качествами для этой задачи, составить кабинет из лиц, которых он сочтет нужным пригласить. Могут сказать, что Керенский уже пытался это сделать, но задача эта не удалась. Но теперь он будет чувствовать себя уполномоченным на это дело. Раньше он одним концом натолкнулся на кадетов, а другим – на «советы». А теперь он будет иметь возможность решить, на какую сторону падет его выбор».

К тому моменту власть Временного правительства была персонифицирована и тесным образом увязывалась с авторитетом его председателя, который обладал в самом кабинете (но не за его пределами) почти безграничными возможностями. Это была основанная на предполагаемой харизме Керенского «квазидиктатура», тем более естественная, что прежние «подпорки» прерогатив кабинета министров уже не работали. Новый состав правительства не был продолжением Временного комитета Государственной думы, следовательно, не поддерживал преемственности со старым режимом. Но он не мог в полной мере рассчитывать и на поддержку Петроградского совета, чье влияние постепенно сходило на нет. Не было надежды на управленческий аппарат, который с начала года был в значительной мере дезорганизован. Правительственная власть с неизбежностью деинституционализировалась.

На все это накладывались подвижки в настроениях среди общественных деятелей, которые все более убеждались в том, что революция, разрушая привычные формы государственного общежития, мостила путь к анархии. Даже среди социалистов все большую популярность завоевывала мысль о необходимости укрепления правопорядка. <...>

Казалось бы, в начале июля вторая коалиция была сформирована. Тем не менее Керенский вступил в переговоры с радикально-демократической партией, фактически подняв вопрос о создании третьей коалиции. В рамках этого соглашения министрами стали И.Н. Ефремов и А.А. Барышников. «Затем пошла чехарда кандидатов, министров и «управляющих». <...>

«Квазидиктатура» попыталась стать настоящей. Так интерпретировал создание Директории меньшевик Н.Н. Суханов. Образованная 1 сентября 1917 г., как учреждение чрезвычайного характера, она включала пять членов (А.Ф. Керенский, М.И. Терещенко, А.И. Верховский, Д.Н. Ведеревский, А.М. Никитин), из которых лишь Керенский был самостоятельной политической фигурой. В течение месяца, отведенного историей Директории, шло формирование нового состава правительства. Решения по кандидатурам принимались без учета мнения Совета. Впрочем, и на этот раз Керенский заручился поддержкой «демократии», правда, в лице не Петросовета, а Демократического совещания.

Наконец 25 сентября образовался третий состав коалиционного правительства, естественно, также во главе с Керенским. В него вошли пять социалистов и четыре кадетов, а остальные восемь министров считались беспартийными. Иными словами, удельный вес кадетов в правительстве неуклонно снижался. Новая коалиция отвергла даже идею о своей ответственности перед Демократическим совещанием, которое должно было стать лишь консультативным органом при правительстве. <...>

Несмотря на всю неупорядоченность работы, новая власть многое перенимала у старой. Так, 8 марта 1917 г. было принято решение о скорейшем создании Малого Совета министров, в который бы входили товарищи министров. Подобное учреждение возникло еще в столыпинские годы и имело целью снять с большинства руководителей ведомств обязанность присутствовать при обсуждении незначительных управленческих вопросов, имевших, в сущности, технический характер. Еще более значимо то, что бюрократический аппарат, оказавшийся в распоряжении Временного правительства, в значительной части был наследством «старого режима». Своего рода «чистка» прошла лишь в Министерстве внутренних дел.

При этом опытные сотрудники ведомств находились в растерянности, делопроизводство оказалось дезорганизованным. Сам внешний вид учреждений стал неряшлив. «Курьеры и сторожа бестолково мыкались от двери к двери, не понимая, кого нужно просителям, которые толпились массами в министерских коридорах и расходились... Все вместе взятое производило впечатление какого-то временного пристанища пришлых людей». Внешне работа министерств шла в том же ритме, что и в дореволюционные годы. Однако опыт средних и нижних чинов не мог в полной мере компенсировать его отсутствие у руководителей ведомств и их ближайших помощников. <...>

Таким образом, двойственность положения Временного правительства создавала условия для эскалации политического кризиса. Оно объявляло себя лишь «местоблюстителем» будущего Учредительного собрания и отказывало себе в праве устанавливать новый порядок, но при этом фактически его учреждало. Более того, был запущен процесс распада прежней конструкции власти, ставший неуправляемым. Не способное проводить собственный политический курс и, в сущности, его не представлявшее, Временное правительство оказалось во власти стихии, с которой невозможно справиться. И в итоге на Государственном совещании, 12 августа 1917 г., министру внутренних дел Н.Д. Авксентьеву приходилось констатировать отсутствие какого-либо правопорядка в России: «Теперь мы

можем охарактеризовать внутреннее положение России как положение развала, распыленности власти, распыленности воли, групповых устремлений... Мы, Временное правительство, во внутреннем строительстве должны при помощи всех живых сил страны поставить во главу угла идею государственности и идею порядка». Проще говоря, действовавшая власть в лице своего видного представителя вынуждена была расписаться в собственной беспомощности.

Источник: Соловьев К. Временное правительство в политической системе России 1917 г. // Российская история. 2016. № 10. С. 20–35.

Временный комитет Государственной думы (27.02.1917–06.10.1917 г.)

Образован 27.02.1917 г. в соответствии с решением Частного совещания членов Государственной думы четвертого созыва «для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами»; состав комитета, намеченный Советом старейшин думы, был затем утвержден Частным совещанием. В ночь на 28.02.1917 г. В.к. Г.д. принял решение «взять в свои руки восстановление государственного и общественного порядка».

Для установления контроля над положением в столице В.к. Г.д. 28.02–01.03.1917 г. назначил комиссаров из числа членов думы над министерствами, ведомствами, важнейшими учреждениями Петрограда. При В.к. Г.д. был образован ряд комиссий (Военная, Продовольственная, Комиссия по принятию задержанных военных и высших гражданских чинов, Комиссия по связи с провинцией), на которые было возложено выполнение соответствующих общегосударственных и административных функций.

В ночь на 02.03.1917 г. по соглашению с Исполнительным комитетом Петроградского совета В.к. Г.д. сформировал Временное правительство.

В период с 02.03.1917–06.10.1917 г. в состав В.к. Г.д., председательство в котором до конца его деятельности оставалось за М.В. Родзянко (октябрист), входили: С.И. Шидловский (октябрист), М.А. Караулов (беспартийный), В.А. Ржевский (прогрессист), В.В. Шульгин (националист), Б.А. Энгельгардт (октябрист), Н.С. Чхеидзе (меньшевик), В.И. Хаустов (меньшевик), В.М. Вершинин (трудовик), П.Н. Милюков (кадет), В.А. Маклаков (кадет), Н.В. Савич (октябрист), А.И. Коновалов (прогрессист), А.А. Бубликов (прогрессист), Н.Н. Львов (прогрессист), И.Т. Евсеев (прогрессист), А.П. Савватеев (кадет), Л.А. Велихов (кадет), кн. И.С. Васильчиков (группа центра), М.Л. Кидняков (октябрист).

В течение этого периода, несмотря на притязания лидеров В.к. Г.д. сохранить за ним роль «источника власти», он постепенно утрачивал влияние на политическую жизнь страны, превращаясь в центр притяжения правых околодумных сил.

В.к. Г.д. выступал также в качестве центра оборонческой пропаганды, вел активную издательскую деятельность, в том числе издавал «Известия Временного комитета Государственной думы», публиковавшие протоколы Частных совещаний членов Г.д.

Как орган, заменивший собой, прекратившее деятельность Совецание Государственной думы, В.к. Г.д. ведал делами думы, а также распоряжался ее денежными средствами.

После роспуска Государственной думы четвертого созыва постановлением Временного правительства 06.10.1917 г. В.к. Г.д прекратил свою деятельность, 18(31).12.1917 г. декретом СНК была упразднена Канцелярия В.к. Г.д.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 226–227.

А.Н. Медушевский о причинах крушения демократической республики в России 1917 г.

Февральская революция – исторический рубеж в развитии российской демократии, связанный с началом практического перехода от сословного общества к гражданскому и от монархической системы правления к республиканской.

Она подытожила и выразила итоги постепенной демократической трансформации русского общества, его модернизации и европеизации в XVIII – начале XX в. Либеральная модель переустройства России, начавшая складываться в ходе Великих реформ 60-х гг. XIX в. и получившая развитие в последующий период, стала практически осуществляться в ходе Февральской революции, столкнувшись с неподготовленностью общества и низким уровнем политической культуры масс. <...> В чем причина того, что демократическая система не смогла удержаться в России?

Переосмысливая историю революции: причины неэффективности ее социологических схем

Неоинституциональный подход, переводя доктринальные дискуссии на уровень правовых актов, институтов, процессов и технологий, показывает, в частности, где была допущена ошибка. На его основе возникает возможность конструировать модели и определять технологии, выяснить соотношение правовых актов, институтов и процессов (технологий) на ключевых фазах революции с целью раскрытия механизмов и, в частности, институциональных ловушек – ошибочных решений, приведших к крушению демократии в России. Становятся ясны и границы конструирования правовой реальности.

Анализ с этих позиций русской революции позволил, *во-первых*, по-новому осветить проблемы преемственности власти в ходе и после Февральской революции и соотношения конституирующей и конституционной власти в условиях переходного периода; *во-вторых*, ответить на вопросы, каким образом был упущен шанс достичь согласия политических партий и принять демократическую конституцию; как можно было решить проблему легитимации новой власти; *в-третьих*, рассмотреть двоевластие с точки зрения альтернативных способов его преодоления; *в-четвертых*, проанализировать и представить технологии государственных переворотов как решающий фактор определения вектора политической системы (в контексте общего кризиса европейского парламентаризма); *в-пятых*, найти ответ на вопрос, почему первая демократиче-

ская республика в России потерпела крушение, каковы его уроки для современной эпохи.

Конфликт легитимности и законности: проблема преемственности власти

Конфликт легитимности и законности – характерная черта радикальных революций. Отказ от старой правовой системы означает конституционную революцию или переворот. Политическое содержание Февральской революции состояло в переходе от дуалистической монархической системы (к моменту революции она представляла собой монархическую диктатуру) к демократической политической системе, провозглашенными целями которой стали правовое государство, парламентаризм, многопартийность и идея принятия новой конституции на всенародно избранном Учредительном собрании. Важнейшими этапами этого процесса следует признать отречение монарха, создание Временного правительства, начало разработки конституции (Юридическим совещанием при Временном правительстве). В этом смысле политическая революция была вполне легитимна. Однако с формально-юридической точки зрения произошел радикальный разрыв правовой преемственности, ставший одной из причин нестабильности новой власти.

Во-первых, существовала общая юридическая неопределенность в отношениях Государственной думы и монарха, которая вытекала из Основных законов в редакции 1906 г. <...> В результате распада системы политических институтов империи «государственная машина сошла с рельс[ов]». Государственная дума 26 февраля указом императора Николая II была распущена, а деятельность ее и Государственного Совета прервана на неопределенный срок. Следовательно, по действующему основному законодательству Государственная дума собраться не могла, но когда Временному комитету Государственной думы пришлось возглавить начавшееся революционное движение и взять всю полноту власти в свои руки, встал вопрос о легитимации его собственной власти.

Во-вторых, неоднократно констатировалась юридическая некорректность акта об отречении: царь мог отречься только за себя, но не за сына; престол по действовавшему законодательству не мог быть передан брату царя великому князю Михаилу Александровичу, тем более, что формальные основания для отстранения прямого наследника престола отсутствовали.

В-третьих, передача власти великому князю Михаилу была незаконна в силу того, что нарушала установленные процедуры наследования. Основное противоречие акта 3 марта виделось экспертам в том, что великий князь отказывался от верховной власти, которой он юридически не располагал. К этому, по мнению В.Д. Набокова, и должно было свестись «юридически ценное содержание акта».

В-четвертых, отмечалась некорректность акта отказа самого Михаила Александровича. Набоков констатировал, что отказ великого князя, даже если исходить из презумпции его законности, мог быть сделан лишь в пользу верховной власти, т.е. Учредительного собрания, а не в пользу Государственной думы и тем более Временного правительства. Избранное решение проблемы, отмечал Набоков, имело целью торжественно подкрепить полноту власти

Временного правительства и преемственную связь его с Государственной думой. В.А. Маклаков вообще считал, что в феврале 1917 г. революции могло не быть, если бы отречение не сопровождалось разрывом правовой преемственности. Великий князь не имел права подписывать манифест 3 марта даже в том случае, если бы он был монархом, поскольку манифест, вопреки существующей конституции, без согласия Думы, объявлял трон вакантным до созыва Учредительного собрания, устанавливал систему выборов этого Учредительного собрания и передавал до его созыва Временному правительству абсолютную власть, которой не имел сам подписавший акт. Получалось, что акт, подписанный великим князем Михаилом в нарушение Основных законов, становился, в сущности, единственным юридическим основанием власти революционного Временного правительства и наделял его в полном объеме также законодательными полномочиями. «Конституция, – заключал Маклаков, – этим была полностью упразднена; всякая связь между новой властью и старым порядком была разорвана. Это и было уже подлинной революцией, сдачей власти «революционным Советам», что прямой дорогой привело к Октябрю». «Преступным актом 3 марта, – соглашался с Маклаковым и С.П. Мельгунов, – все было скомпрометировано: манифест явился сигналом восстания во всей России». Сходной была и позиция Милюкова, считавшего, что ошибки революции происходят из «дефектности в самом источнике, созданном актом 3 марта».

В-пятых, отметим юридическую противоречивость деклараций Временного правительства: одна давалась от Временного комитета Государственной думы, к которому перешла власть в ходе революции 27 февраля, другая – от Временного правительства, сформированного 2 марта, причем упоминался и Исполнительный комитет. В первой декларации Временного правительства, по словам Набокова, «оно говорило о себе, как о кабинете», и образование этого кабинета рассматривалось, как «более прочное устройство исполнительной власти», во второй – этот мотив «ответственного правительства» был затушеван. Если встать на точку зрения нормативистской теории Г. Кельзена, то следует интерпретировать установление Временного правительства как конституционный переворот (*coup d'etat*), поскольку новые юридические нормы хотя и согласовывались сторонами, но создавались с очевидным разрывом правовой преемственности (не на основании положений, зафиксированных в действовавшем праве). При подготовке воззвания Временного правительства, в составлении которого участвовали крупнейшие юристы, была сознательно снята вся историческая часть – об отречении царя, передаче власти брату и отказе его воспринять власть. Вопрос о преемственности и легитимности новой власти оказался не решен: «Революционная власть, – отмечал либеральный аналитик, – лишена формальной санкции в своем происхождении. Она создается фактом переворота и в момент его», но претендует на всю полноту атрибутов «легитимной власти». Даже после официального объявления об изменении формы правления – создания Республики – вопрос о пересмотре Основного законодательства (закрытии Третьего и начале нового Четвертого Полного собрания законов) был отложен. Это решение Юридического совещания мотивировалось двумя причинами – ожиданием Учредительного собрания и незавершенностью

предыдущего Третьего ПСЗ за период 1914 – начало 1917 г. Не решенной оказалась и проблема последующей легитимации, поскольку новые органы власти не подтвердили свои полномочия выборами или решением Конституанты – созывом Учредительного собрания.

Конституирующая и конституционная власть: деструктивная роль идеи Учредительного собрания

Наиболее полно вопрос о соотношении конституирующей и конституционной власти был рассмотрен в период подготовки Учредительного собрания. Центральной проблемой обеспечения стабильности стала легитимация новых принципов социального и государственного устройства, их форм и правового выражения, в частности, перехода власти от Временного правительства к Учредительному собранию, а от него – к новым постоянным конституционным институтам власти.

Причины, по которым этот вариант развития событий не состоялся, могут быть разделены на теоретические, институциональные и прагматически-политические. К первым относится доминирующая в либеральной мысли конца XIX – начала XX вв. теория демократии, имевшая в своей основе руссоистскую веру в способность народа самостоятельно решать сложные государственные вопросы. Народный суверенитет, согласно этой теории (в ее трактовке аббатом Сийесом и конституциями Французской революции), выражает себя в национальном представительном институте – Конституанте (Учредительном собрании), а также в создаваемых ею институтах законодательной власти (парламенте), но не исполнительной власти (правительстве), которая играет исключительно вспомогательную роль, а ее прерогативы должны быть максимально ограничены во избежание узурпации народной воли – угрозы тирании. <...>

По существу, однако, именно та руссоистская концепция демократии, которая господствовала в Европе эпохи классического парламентаризма XIX – начала XX вв., объединяла в России все политические силы, оппозиционные самодержавию. Ее выражением стала идея всесильного Учредительного собрания как вершителя судеб нации и арбитра в разрешении исторического конфликта власти и народа. Эта идея подкреплялась опытом Французских революций, каждая из которых давала свою трактовку учредительной власти. Ко вторым, институциональным, причинам нестабильности Февральской политической системы в России относится, прежде всего, выбор модели Учредительного собрания и, соответственно, конструкции отношений законодательной и исполнительной власти в переходный период. Конструируемая в России модель была призвана как обобщить мировой исторический опыт, так и учесть специфику национальной политической ситуации. Учредительное собрание, согласно «Заключению», составленному по этому вопросу Юридическим совещанием, может организовать управление страной тремя различными способами. В основе их классификации лежит принцип разделения властей, а также поиск реальных возможностей обеспечения этого принципа в условиях России. Первая модель состоит в совмещении Учредительным собранием функций законодательной и исполнительной власти. В этом случае оно организуется по образцу Французского революционного Конвента и передает функции высшей административ-

ной власти и руководство различными отраслями управления своим собственным комитетам. Эта система первоначально пропагандировалась большевиками, надеявшимися получить большинство в Собрании, но затем, когда невозможность этого стала очевидной, была отброшена ими в пользу манипулируемых советов. Действительно, тип Конституанты, устраивавший большевиков после захвата власти, определялся способностью этой ассамблеи отказаться от своего собственного суверенитета в пользу советов, приняв и легитимировав тем самым их предшествующие, настоящие и последующие законодательные акты. В контексте тезиса о приоритете советов над всеми другими формами народного представительства становятся понятны действия большевиков по срыву Учредительного собрания. Модель революционного Конвента не представлялась авторам «Заключения» желательной, поскольку она уже была «осуждена историей» и вела к «полному смешению властей, к полной невозможности обеспечения законности в управлении, а, следовательно, к самому безудержному деспотизму». Вторая модель предполагала передачу исполнительной власти единому органу, который мог быть коллегиальным, как исполнительная комиссия во Франции 1848 г., или единоличным, как власть Тьера в 1871 г. Недостаток этой системы усматривался в том, что она «плохо согласуется с неограниченной властью Учредительного собрания». Власть Собрания над правительством может быть обеспечена лишь периодическими сменами последнего в каждом случае несогласия с большинством Собрания, что ведет к крайней политической нестабильности, недопустимой в критической ситуации. Третья модель организации власти, рассматриваемая в «Заключении» как наиболее приемлемая, состояла в «организации управления на началах парламентарной системы». Речь, однако, шла не о классическом двухпалатном парламенте западного типа, а о делегировании власти от Учредительного собрания (которое в принципе остается источником власти и гарантом ее общей политической направленности) к ответственному министерству, «пользующемуся доверием большинства Собрания и сменяющемуся при потере этого доверия», а от него, в свою очередь, к временному президенту («единоличному органу, избираемому Учредительным собранием»). Эта конструкция позволяла, по мнению авторов «Заключения», обеспечить неограниченную власть Учредительного собрания и его общий контроль над исполнительной властью, с одной стороны, и функциональную независимость правительства, с другой. С этих позиций обсуждались вопросы организации будущего парламента (однопалатный или двухпалатный), ответственности правительства и положения президента.

Взяв за основу третью модель организации конституирующей власти, теоретики Временного правительства в полном объеме воспроизвели институциональные ошибки той системы, которая возникла во Франции периода Третьей республики в результате Учредительного собрания 1875 г. Как показали критики этой системы во Франции межвоенного периода, ее общий недостаток определялся компромиссным характером возникновения (в условиях неустойчивого соотношения сил республиканцев и монархистов). Компромисс был достигнут путем принятия чрезвычайно своеобразной формы правления, которая имела сходство с британской моделью парламентарной монархии, однако была

лишена ее ключевого элемента – монархии, что было связано с неспособностью различных монархических групп во Франции договориться о единой кандидатуре на престол. <...> В конечном счете эта система начала давать сбои именно по линии разделения властей: всесильный парламент получил возможность свергать правительство в любое время при минимальном изменении расстановки партийных сил в парламенте, а правительство оказалось неспособно осуществлять стабильный политический курс, поскольку, в отличие от британской модели, не получило права распускать парламент от имени монарха. Так возник режим парламентской ассамблеи, который привел к высокому уровню политической нестабильности (всевластию партий, смене десятков кабинетов за короткое время), слабости президентской власти, имевшей сугубо представительный характер, а, в конечном счете, не позволил Третьей республике оказать эффективного сопротивления нацизму. Данная система во Франции просуществовала длительное время именно потому, что задумывалась участниками Учредительного собрания как «временная» (до принятия монархической формы правления), а в дальнейшем оказалась выгодна политическим партиям, доминировавшим в парламенте.

В России большевизм впервые столь определенно выступил против парламентаризма, объявляя его наряду с монархией наследием «антропофагии и пещерной дикости», «юридическим фетишизмом народной воли», институтом «формальной, репрезентативной демократии», «верой в мистику учреждений». При этом свою задачу большевики усматривали в провоцировании «острого кризиса революционного парламентаризма, неразрешимого методами демократии». Эти направления кризиса парламентаризма, усиленные неправильной институциональной концепцией демократии, в полной мере проявили себя в России.

Конструкция исполнительной власти

<...> Главная особенность ситуации в России – существование иллюзорного представления о возможности единства подходов всех политических партий к решению проблем переходного режима на основе идеи Учредительного собрания. Между тем на деле в России периода Февральской революции идея Учредительного собрания наполнялась диаметрально противоположным содержанием: правые и левые партии, не говоря об общих программных разногласиях, ориентировались на различные французские модели конституирующей власти и их национальную интерпретацию – от восстановления монархии до социальной республики. Таким образом, создавая внешнюю видимость возможного объединения политических партий, идея Учредительного собрания как выражения суверенной воли народа не содержала конструктивных механизмов преодоления конституционного конфликта (такое преодоление было возможно только на пути трудного диалога и взаимных компромиссов), отодвигала разрешение конфликта во времени и не позволяла опираться на существующие институты политической власти. Основной причиной отказа от созыва Государственной думы и наделения ее функциями Конституанты и была наивная вера в способность Учредительного собрания стать фактором, консолидирующим демократическую республику. В результате – упущенный шанс до-

биться консолидации умеренных политических сил, преодолеть двоевластие, принять временную конституцию и осуществить на ее основе своевременную легитимацию новой власти.

Каким образом был упущен шанс демократического развития?

Возможность преодоления кризиса легитимности в переходные периоды определяется тремя факторами: достижением договоренности политических сил, разработкой новой конституции и последующей легитимацией факта демократической революции. Ни одна из этих возможностей не была реализована в России после Февральской революции. Источники позволяют реконструировать упущенные возможности на этом пути.

Первой упущенной возможностью в этой ситуации должен быть признан отказ от созыва Государственной думы (возможно, в расширенном составе) с последующим преобразованием ее в Конституанту – Национальное собрание, как это предлагал М.В. Родзянко. Новая конструкция Государственной думы могла быть создана, например, путем кооптации в нее представителей всего спектра политических партий, включая революционные. Другой вариант – созыв для этого всех членов четырех предшествовавших Государственным дум и объявление их Национальным собранием, способным разработать переходную конституцию страны с последующим вынесением ее на всенародный референдум, как это имело место во многих странах. Данный институт (Национальное собрание на основе Государственной думы), обладая несравненно большей легитимностью, оказался бы способен вытеснить с политической сцены такой суррогатный институт как советы и положить конец двоевластию в самом начале его формирования, обеспечить переговорный процесс между основными политическими партиями, объединив и связав их путем взаимного соглашения. Условиями соглашения могли стать общие ценности демократии, республиканизма, продолжения войны до конца, а также взаимный отказ от деструктивных действий. Он позволил бы создать коалиционное правительство, опирающееся на крупные партии, обеспечить перераспределение власти между ними, интегрировать левые партии в политический процесс и приступить к выработке новой конституции. Легитимация новой власти могла быть обеспечена фиксированным характером ее преемственности – передачей от монарха непосредственно Думе. Формально предполагалось, что акт отречения императора Николая II с передачей верховной власти великому князю Михаилу Александровичу и отречением от нее последнего, должны состояться на публичном заседании Государственной думы. Государственная дума, таким образом, явилась бы носительницей верховной власти и органом, перед которым Временное правительство было бы ответственным. Таков был проект Председателя Государственной думы М.В. Родзянко.

Другой упущенной возможностью следует признать провал достижения консенсуса основных политических партий путем взаимных компромиссов и соглашения с единственной целью – отстранения экстремистов и создания работоспособного коалиционного правительства. Участники событий признавали факт проведения широких консультаций с различными политическими силами

для достижения консенсуса по принципиальным вопросам, раскалывающим страну – о войне и мире, аграрной реформе, содержательных параметрах будущего конституционного устройства. То обстоятельство, что эти попытки не удалось реализовать, не умаляет их значения в сравнительной перспективе. Они показывают, что существовало, как минимум в идеале, представление о возможности договорного перехода к демократии. В послефевральской России эта тенденция прослеживается в цепочке таких институтов как Государственное совещание, Демократическое совещание, Предпарламент (Временный совет Российской республики), Директория, сам факт существования которых говорит о поисках в этом направлении. В литературе обычно констатируются негативные результаты деятельности этих институтов (неэффективность и запаздывающий характер). Демократическое совещание – последняя попытка достижения социального примирения в канун революции и созданный им Предпарламент, оказавшийся нежизнеспособным институтом главным образом благодаря обструкции большевиков, – оказались отвергнуты также умеренными партиями. Однако мало исследован возможный конструктивный вклад Предпарламента, или Временного совета Российской республики. Если бы эта возможность не была упущена, она могла стабилизировать ситуацию в рамках, например, так называемой консоциативной демократии – договоренности элит за спиной масс для предотвращения перехода сторон к внепарламентским, «уличным» методам разрешения конфликта. Третьей упущенной возможностью стал сознательный отказ Временного правительства от преодоления двоевластия конституционным путем уже в момент его формирования. Воспоминания Родзянко фиксируют такую возможность, в них содержится даже раздел «Ошибки Временного правительства». Родзянко пишет: «Коренная и роковая ошибка князя Львова как Председателя Совета министров и всех его товарищей заключалась в том, что они сразу же в корне не пресекли попытку поколебать вновь созданную власть, и в том, что они упорно не хотели созыва Государственной думы как антитезы Совета рабочих и солдатских депутатов, на которую как носительницу идеи верховной власти Правительство могло бы всегда опираться и вести борьбу с провозглашенным принципом «углубления революции», знаменующим на самом деле лишь развитие национально-политической революции в социально-интернациональную». По мнению Родзянко, Временное правительство оказалось вынужденным во всех действиях опираться на альтернативный левый институт, «а потому оно, очевидно, и потеряло равновесие, было вовлечено в водоворот все возрастающего революционного настроения столицы и удержаться на своих принятых позициях – умиротворения страны и доведения ее до Учредительного собрания – конечно, не было уже в силах».

Четвертой упущенной возможностью оказался отказ от использования «конституционного момента» – ситуации национального подъема, на волне которой можно было принять временную демократическую конституцию переходного периода. Приняв идею Учредительного собрания, кадеты стремились всячески пролонгировать его созыв на неопределенное время. Их лидеры – П.Н. Милюков, В.Д. Набоков, Ф.Ф. Кокошкин и другие – не считали нужным принимать точные даты созыва: они полагали нецелесообразным делать это в

условиях войны, митинговой стихии и отсутствия административной инфраструктуры на местах. Затягивание неопределенности усугубляло конфликт. Не прибавляя легитимности Временному правительству, оно давало перевес его радикальным критикам, которые могли апеллировать к этому институту как альтернативе Временному правительству, само название которого свидетельствовало против него.

Каковы причины этих тактических ошибок? Они вытекают в целом из той неправильной (и нереализуемой в условиях революции) конструкции соотношения учредительной и исполнительной власти, которая была рассмотрена выше. Отказ от немедленного созыва Государственной думы и превращения ее в Национальное собрание сразу после акта отречения, отказ от возможности принять временную конституцию на пике революционных ожиданий и отказ от созыва Думы непосредственно после отречения царя и великого князя Михаила были связаны с представлением о том, что любая из этих акций послужила бы значительным тормозом к успешному и быстрому созыву Учредительного собрания. На последнем условии «сошлись, однако, все партии, обещая в этом случае объединиться вокруг созданного Временного правительства, поддерживать его и передать ему всю полноту власти. Пришлось поэтому избрать этот средний путь».

Но причины тактических ошибок могут быть конкретизированы исходя из приводившихся аргументов, которые подразделяются на три группы – юридические, доктринальные и тактические. Юридические аргументы важны потому, что большинство деятелей Временного правительства были юристами или считали достижение правового государства главной целью Февральской революции. Как ни настаивал Председатель Государственной думы на необходимости созыва Думы, юристы кадетской партии, а с ними и все левое думское крыло, резко возражали ему на основании следующих аргументов: при созыве Государственной думы возникает юридическая необходимость созыва и Государственного совета, если считать, что действующая конституция остается в силе. С их точки зрения, однако, невозможно было бы подвести обоснованного юридического фундамента под такое толкование.

Доктринальные аргументы были связаны с социологическими представлениями об этапах революции, опиравшимися на опыт западных революций. Согласно этим представлениям, буржуазный характер революции исключал ее немедленное «перерастание» в социальную революцию, как того хотели крайне левые партии. <...>

В целом, причиной пассивности Временного правительства можно признать позицию кадетской партии, оказавшейся в плену старых представлений о парламентаризме, заимствованных из эпохи борьбы с самодержавием и плохо отражавших новую политическую реальность.

«Двоевластие» и альтернативные способы его преодоления

<...> Ошибка Временного правительства в том, что, допустив существование советов как легитимного источника альтернативной власти, оно не подавило их в ходе августовского и июльского кризисов. В условиях развертывания революционного кризиса известные либералы Милюков и П.И. Новгородцев

выступили сторонниками диктатуры как альтернативы большевизму, предприняв ряд практических шагов по организации возможного переворота. Раз война с внешним противником началась, – считал Новгородцев, – нельзя сохранять противника внутреннего. Таковым он признавал на заседании ЦК 11–12 августа 1917 г. Совет рабочих депутатов, который считал необходимым уничтожить. Общий вывод его размышлений: «Надо покончить с большевистской революцией». Таким образом, не было фатальности выхода из двоевластия: длительное время существовали возможности изменить ситуацию, используя переговоры, коалиции, наконец, вооруженные силы. Причина провала демократической власти – отсутствие политической воли, рычагов и технологий.

Уроки крушения российской демократии и современность

История XX в. знает немало примеров конституционных революций, оказавшихся перед сложной дилеммой быстрого осуществления либерально-демократических реформ в неподготовленной стране. Крушение парламентаризма в России есть частный случай и первое проявление кризиса классической модели европейского парламентаризма в условиях массового общества после Первой мировой войны. В разных странах этот кризис имел неодинаковые проявления и исход, однако повсеместно выражался в отказе от привычных форм и столкновении с ними авторитарных движений.

Не получил быстрого преодоления драматический разрыв конституирующей власти и конституционной (Временного правительства), которая неизбежно приобретала поэтому временный, неустойчивый и нелегитимный характер. При определении соотношения конституирующей и конституционной власти была выбрана неудачная модель конституционного устройства, отдающая всю полноту власти законодателям в будущем в ущерб исполнительной власти в настоящем. Был упущен «конституционный момент» (новую конституцию нужно было принять в ходе или сразу после Февральской революции); не было готового конституционного проекта, который можно было предложить стране немедленно (такой проект, в случае его утверждения, – дал бы немедленный перевес правительству). Вместо этого разработка проекта шла путем его коллективного и открытого обсуждения, что вело к неоправданному популизму. Наконец, на публичное обсуждение были вынесены вопросы будущего конституционного устройства без предоставления возможности практической реализации этого права в условиях неразработанности избирательного законодательства и трудности его реализации в условиях войны, тогда как при разработке наиболее успешных конституций конфиденциальность обсуждения играла существенную роль.

Принятая концепция Учредительного собрания оказалась главным деструктивным фактором всего демократического переходного процесса: она заблокировала созыв Государственной думы как единственного легитимного носителя власти, не дала возможности своевременно принять демократическую конституцию (пусть переходную и инструментальную, но дающую власти легитимность), добиться консолидации умеренных политических сил, преодолеть двоевластие, обеспечить легитимацию новой власти на основе временной кон-

ституции, а также сформировать эффективную и постоянную (а не временную) исполнительную власть, которая была необходима в условиях войны и революционного кризиса. Более того, не было ничего сделано для преодоления вакуума исполнительной власти переходного периода, напротив сознательно парализована деятельность старого аппарата исполнительной власти еще до того, как стали создавать новый.

Следствием избранной ошибочной стратегии демократического переходного периода стали и упущенные возможности. Суммируем их. Конституционалисты, *во-первых*, почти сразу утратили политическую инициативу (в силу господства иллюзорного представления о возможности единства подходов всех политических партий к решению проблемы переходного периода на основе идеи Учредительного собрания). *Во-вторых*, пренебрегли возможностью принять временную конституцию на пике революционных ожиданий вследствие отказа от немедленного созыва Государственной думы и превращения ее в Национальное собрание сразу после акта отречения царя. *В-третьих*, ими не были эффективно использованы институты и процедуры договорных механизмов, способные обеспечить коалицию основных политических партий путем взаимных тактических компромиссов с целью отстранения экстремистов и создания работоспособного переходного правительства. *В-четвертых*, не была осознана сама невозможность преодоления двоевластия конституционным путем уже в момент его формирования. *В-пятых*, пролонгирование ситуации неопределенности на длительный срок привело к эрозии легитимности демократической власти, что и сделало ее легкой добычей экстремистских сил.

Источник: Медушевский А.Н. Причины крушения демократической республики в России 1917 г. // Российская история. 2007. № 12. С. 3–23.

Временный совет Российской республики – Предпарламент (02.10–25.10.1917 г.)

Совещательный орган при Временном правительстве. Решение об образовании П. принято на расширенном заседании президиума Демократического совещания 20.09.1917 г.; 02.10.1917 г. Временное правительство приняло постановление об учреждении П. и утвердило Положение о нем. Первое заседание П. состоялось 07.10.1917 г.

П. учреждался временно до открытия Учредительного собрания. Его ведению подлежали обсуждение «законодательных предположений, по которым Временное правительство признает необходимым иметь заключение» П., и «предварительная разработка тех законодательных вопросов, которые возникнут по собственной инициативе П.; обсуждение дел, которые будут переданы в П. Временным правительством». В ведение П. переходили вопросы, рассматривавшиеся в Экономическом совете, упраздняемом «со дня открытия» П.

Законодательные вопросы, возникавшие по инициативе П., а также касавшиеся деятельности Временного правительства, должны были направляться председателю П. в письменной форме за подписью не менее 30 членов П. Пред-

седатель П., после оглашения на заседании и в случае принятия заявлений о возбуждении вышеуказанных вопросов, направлял их во Временное правительство.

Заседания П. были публичными, но могли быть и закрытыми – по постановлению П., по распоряжению председателя П., по предложению Временного правительства. На заседания комиссий могли приглашаться «сведущие» лица с правом совещательного голоса.

Внутренний распорядок работ П. должен был определяться Наказом, составленным П., в соответствии с Положением. До его выработки было решено руководствоваться Наказом Государственной думе.

В состав П. наряду с членами Демократического совещания включались представители так называемых цензовых организаций и учреждений.

05.10.1917 г. ЦК РСДРП принял решение о выходе большевиков из П., а 07.10.1917 г. члены большевистской фракции покинули П.

П. образовывался из 555 членов, приглашаемых Временным правительством, по представлениям общественных и политических организаций. Из числа членов избирался председатель, товарищ председателя, секретарь, товарищи секретаря.

Для предварительной подготовки внесенных на обсуждение П. дел и вопросов из числа членов Совета образовывалось 12 комиссий: Личного состава; По Наказу; Распорядительная; По обороне; По иностранным делам; По выработке мер для укрепления основ республиканского строя и борьбы с анархией и контрреволюцией; по урегулированию государственного хозяйства и труда; Контрольно-финансовая; Продовольственная; Земельная; По Национальному вопросу; Редакционная. Выборы и довыборы в комиссии происходили 10, 12, 13, 18 октября.

Распущен 25.10.1917 г.

Источник: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб. : Наука, 1998. С. 249–250.

Временное правительство и конструирование Предпарламента

Юридическое совещание при Временном правительстве, учрежденное 22 марта 1917 г., являлось консультативным органом для рассмотрения всех юридических вопросов, возникавших в законодательной деятельности правительства до открытия Всероссийского Учредительного собрания. Совещание рассматривало вопросы публичного права, связанные с введением нового государственного порядка, давало предварительные заключения по всем мероприятиям правительства, имевшим характер законодательных актов. В него входили видные юристы из числа либералов.

Осенью 1917 г. Временное правительство испытывало очевидную потребность в создании совещательного учреждения, которое представляло бы все слои населения, выражало волю страны и, контролируя правительство, служило ему социально-политической базой и опорой. В отсутствии подобного органа усматривалась причина слабости Временного правительства предыдущих составов.

25 сентября по предложению А.Ф. Керенского Временное правительство возложило на Юридическое совещание разработку проекта положения о Временном совете Российской республики (Предпарламенте). Такой орган мог бы обеспечить правительству необходимую морально-политическую поддержку и влиять на его политику. При этом оттеснялся в сторону слишком самостоятельный Демократический совет, созданный 20 сентября Всероссийским демократическим совещанием в качестве формообразующего ядра будущего Предпарламента: он утрачивал инициативу в этом процессе и превращался в «составную часть» временного парламента, хотя и наиболее многочисленную. Роль правоучредителя Предпарламента перешла от революционной демократии к Временному правительству.

Юридическое совещание приступило к обсуждению вопроса о Предпарламенте 27 сентября. В заседании участвовали председатель Н.И. Лазаревский и члены совещания – М.С. Аджемов, Г.Э. Блосфельд, В.В. Водовозов, Д.Д. Гримм, В.Д. Набоков, А.Э. Нольде, Б.Э. Нольде. Рассматривались два проекта – товарища министра внутренних дел Н.Н. Авинова и члена Государственной думы М.С. Аджемова. Заслушав оба проекта, принципиально не отличавшихся один от другого, за основу положения о Предпарламенте совещание постановило взять более детально разработанный проект Аджемова. Образцом для проекта, состоявшего из 20 пунктов, послужил текст Учреждения Государственной думы от 1905 г.; на отдельные статьи этого документа в проекте имелись многочисленные ссылки.

Согласно этому проекту, Временный совет Российской республики образовывался из 443 членов, назначаемых Временным правительством по представлению общественных организаций. Число 443 определялось следующим образом: от Демократического совещания входили в Предпарламент 308 представителей, от цензовых элементов – 120, от национальных групп – 15. Соответствующие организации должны были представить Временному правительству своих кандидатов, после чего постановлением правительства они назначались членами Совета. Временный совет должен был избрать из своей среды председателя, трех товарищей и секретаря. Предпарламент сам определял бы подробности своего внутреннего распорядка и имел канцелярию. Ведению Совета подлежали дела, вносимые на его обсуждение особыми постановлениями Временного правительства.

Согласно проекту, Совет мог для предварительной разработки поступивших на его обсуждение дел образовывать из своей среды комиссии. Министрам полагалось давать возможность высказаться на заседаниях Временного совета и его комиссий всякий раз, когда они об этом заявят. Им предоставлялось право назначать для присутствия в заседаниях Совета и его комиссий своих заместителей.

Заключения Временного совета по рассмотренным им делам, с приложением особых мнений, заявленных членами Совета, подлежали окончательному разрешению Временным правительством. В объяснениях к проекту положения о Временном совете отмечалось, что правительство могло, отвергнув за-

ключение большинства, согласиться с одним из особых мнений или принять решение, отличное от всех соображений, высказанных в Совете.

Члены Совета могли обращаться к министрам за разъяснениями относительно мер, принятых министрами или подведомственными им установлениями и лицами. Министры имели право не давать Совету разъяснений по таким предметам, которые не подлежали оглашению. Заключение Совета по вопросам, возбужденным его членами, ни в коей мере не связывали действия ни отдельных министров, ни Временного правительства в целом.

С разрешения председателя допускалось присутствие в открытых заседаниях Совета представителей печати и посторонних лиц. В заседаниях комиссий представители печати и посторонние лица не допускались. Особо оговаривалось, что вопрос об участии в заседаниях комиссий сведущих лиц, неоднократно возбуждавшийся в Государственной думе, совершенно отпадал, поскольку и сами члены Совета были лишь сведущими лицами, заключения которых решающего значения иметь не могли.

Продолжительность занятий Совета и сроки их перерыва определялись постановлениями Временного правительства. В особом упоминании о прекращении деятельности Временного совета с момента созыва Учредительного собрания члены Юридического совещания не видели необходимости. Такое прекращение деятельности временного парламента представлялось им само собой разумеющимся.

Юридическое совещание признало, что при определении компетенции Предпарламента необходимо исходить из положений декларации Временного правительства от 25 сентября. Соответственно, Временный совет предполагалось наделить правом обращать вопросы к правительству и получать на них ответы в определенный срок, разрабатывать законодательные предложения и обсуждать вопросы, либо переданные на его рассмотрение правительством, либо возбужденные по собственной инициативе Совета.

Для замещения отсутствующих членов Временного совета Аджемов предлагал назначать их заместителей, но только на факультативных началах; ввиду же временного характера Совета в них могло и не возникнуть надобности. Эти лица до своего вступления в Совет и по возвращении в Совет замещаемых ими членов никакими правами по должности заместителей не пользовались, являясь по отношению к Предпарламенту посторонними людьми.

Юридическое совещание сочло излишним назначать заместителей, поскольку это могло привести к замаскированному увеличению числа членов Совета.

В то же время при обсуждении состава Совета выяснилось, что, хотя по соглашению, заключенному между партиями, уже определена его численность (443 чел.), однако к Временному правительству продолжали обращаться с ходатайствами о предоставлении мест в Предпарламенте различные группы населения – казаки, крестьяне и др. Поэтому Юридическое совещание полагало, что в готовящемся проекте необходимо учесть возможность удовлетворения Временным правительством таких ходатайств и число членов Совета должно, соответственно, увеличиться приблизительно до 475 чел.

За подготовкой проекта Предпарламента пристально наблюдали две противостоящие политические группировки, формально объединить которые в стенах одного учреждения и должен был временный парламент. Решение первого заседания Юридического совещания по вопросу о расширении представительства кадетская «Речь» оценивала весьма позитивно. У цензовиков появился шанс увеличить свое влияние в Предпарламенте за счет казачьих организаций и других вероятных ресурсов. «Выяснилось, что в состав Временного совета Российской республики войдет около 500 чел. От Демократического совещания в состав Совета вошло, как известно, 308 делегатов. Цензовым элементам предоставлено 120 мест. Кроме того, Временное правительство предполагает предоставить еще 20 мест казачьим организациям (помимо тех мест, которые они получили в качестве представителей Демократического совещания), 3 места Духовной академии и Всероссийскому союзу священников и 15 мест различным национальным группам (в дополнение к тем местам, которые предоставило некоторым национальным группам Демократическое совещание)... В последние дни многие организации обращаются непосредственно во Временное правительство с просьбой предоставить им то или иное количество мест. Некоторые из этих просьб, вероятно, будут удовлетворены»

Одобрив в основном проект Аджемова, Юридическое совещание поручило Лазаревскому разработать проект соответствующего постановления, особо отметив совещательное значение Совета и пополнение его состава путем назначения, а не избрания. Исполнение всех подготовительных организационных мер для открытия деятельности Совета возлагалось на управляющего делами Временного правительства.

На заседании 28 сентября Юридическое совещание должно было окончательно утвердить проект постановления. Предусматривалось участие в заседании И.Г. Церетели в качестве представителя революционной демократии. Заседаний в этот день состоялось два. Первое проходило с 11 часов 45 минут до 12 часов 50 минут. В нем участвовали Аджемов, Блосфельд, Гримм, Набоков, А.Э. Нольде и Б.Э. Нольде. Составленный Лазаревским проект постановления определял состав Предпарламента в 475 чел., назначаемых Временным правительством по представлению общественных организаций. Точную дату его открытия в октябре также должно было назначить правительство; оно же определяло и дату окончания работ Совета.

Ведению Совета подлежали обсуждение законопроектов, переданных ему правительством; изучение других дел, внесенных на его рассмотрение Временным правительством или возникших по инициативе самого Совета; возбуждение вопросов об общем ходе государственного управления или отдельных дел. Членам Совета устанавливалось суточное вознаграждение по 15 р. в день и, кроме того, по 100 р. на оплату путевых расходов.

Юридическое совещание нашло излишним указывать в проекте число членов Временного совета, так как первоначально оно было установлено путем соглашения политических партий. По этой причине Юридическое совещание сочло для себя неудобным увеличивать объявленное ранее число и высказалось

за предоставление права окончательно установить число членов Предпарламента Временному правительству.

В отношении предметов ведения Временного совета Юридическое совещание отметило, что по проекту Лазаревского Совет получал довольно широкие права вмешиваться «по собственной его инициативе» в активное управление. Чтобы поставить заслон, Юридическое совещание решило внести в проект указание, что дела не законодательного свойства подлежат рассмотрению в Совете лишь в том случае, если внесены Временным правительством. Чтобы подчеркнуть совещательный характер деятельности Временного совета, в статье, определявшей его участие в законодательной деятельности, пределы его ведения устанавливались как «обсуждение законодательных предположений, по коим Временное правительство признает нужным иметь заключение Совета, а равно подготовительная разработка законодательных вопросов, возникших по собственной инициативе Совета». Юридическое совещание внесло в проект и другие изменения с целью редакционного улучшения отдельных его статей и положений.

На второе заседание 28 сентября, продолжавшееся с 16 часов 15 минут до 18 часов 25 минут, явился и Церетели. Снова слушался проект постановления об учреждении Временного совета. Значительно доработанный и усовершенствованный проект состоял из двух частей – вводной (четыре раздела) и основной части – Положения о Временном совете Российской республики.

В преамбуле отмечалось, что Временный совет Российской республики учреждается впредь до созыва Учредительного собрания. Обязанности по открытию заседания временного парламента в октябре (число депутатов не уточнялось) возлагались на особо уполномоченное Временным правительством лицо. День закрытия этого учреждения определило бы особым постановлением Временное правительство. Сверхсметным кредитом отпускались до 475 000 р. на расходы, связанные с учреждением Временного совета.

Текст Положения включал разделы о его составе, предметах ведения, порядке рассмотрения дел, участии в заседаниях посторонних лиц, внутреннем распорядке. Все тезисы этого документа были подробно рассмотрены на двух предыдущих заседаниях Юридического совещания.

При обсуждении Церетели пожелал узнать, почему в документе не определено число членов Временного совета так, как оно было установлено в соглашении между партийными организациями. Этим пропуском, указал Церетели, откроется возможность увеличения состава Совета в нарушение известного соглашения. Набоков пояснил, что точного числа членов не установлено потому, что к Временному правительству начали поступать в большом количестве заявления от различных групп населения с просьбой допустить их представителей в Предпарламент, но что увеличение состава можно было произвести только в согласии с Демократическим совещанием, так, чтобы процентное соотношение между партиями не было бы изменено.

Церетели подтвердил, что добавление новых членов Временного совета можно производить только придерживаясь устойчивой пропорции: от Демократического совещания – 75 новых членов, от прочих организаций – 35, с

тем чтобы, если Демократическое совещание не согласилось бы с таким увеличением, число членов Совета осталось бы старым, установленным первоначальным соглашением, то есть 428 (308/120).

Во втором разделе вводной части постановления Церетели обнаружил такие положения, которые в замаскированном виде предоставляли Временному правительству право роспуска Временного совета, что вообще не предусматривалось соглашением. Он предложил исключить фразу «день закрытия работ Совета будет определен особым актом Временного правительства», дающую право Временному правительству распустить Временный совет до созыва Учредительного собрания.

На это Аджемов и Набоков заявили, что Временное правительство формально имеет право в любое время распустить Совет. К тому же предложенная Церетели поправка не имела практического значения: согласно разделу II проекта, распустить Временный совет можно было в порядке верховного управления, а в случае изъятия слов, указанных Церетели, могли распустить актом законодательным. Вообще, отношения между Временным советом и Временным правительством определялись «не столько словесными формулами, сколько реальными условиями объективной обстановки народной жизни».

Юридическое совещание, тем не менее, постановило раздел II изложить в редакции, предложенной Церетели. Его, далее, заинтересовал вопрос, на какое именно лицо будет возложено открытие заседаний Совета. Он полагал, что это мог бы быть только представитель демократии. Церетели предлагал также лишить Временное правительство права назначать особое лицо для председательствования во Временном совете, считая, что состав президиума Предпарламента должен был полностью определяться постановлением самого временного парламента. Предположив также, что Временный совет, не довольствуясь указанным в проекте числом секретарей, пожелает, вероятно, увеличить их число, Церетели предложил конец ст. 3 изложить в более общей редакции: «Совет избирает товарищей председателя и секретариат». И это предложение было принято.

Внимание Церетели привлекла и неопределенность выражения «по соображениям государственного порядка» (в ст. 15), допускавшая разное толкование и значительно сужавшая права Временного совета по наблюдению за деятельностью министров. Церетели советовал употребить это выражение в иной редакции – «по соображениям государственной тайны».

Отметив «правильность» замечания Церетели, Б.Э. Нольде, вместе с тем считал выражение «государственная тайна» слишком узким и предложил формулировку «в интересах государственной безопасности», как гласили в аналогичных случаях конституционные законы Франции. Предложение Нольде было принято.

Ст. 19, по мнению Церетели, препятствовала приглашению в комиссии Временного совета сведущих лиц. По его предложению, редакция статьи была изменена: «в заседания комиссий Совета посторонние лица не допускаются. Постановлением большинства комиссии в заседания могут быть приглашаемы сведущие лица».

Не вызвало возражений предложение Церетели дополнить гл. V правилами об удалении членов Временного совета из заседания и об устранении их на определенный срок от участия в работе в случае допущения ими беспорядков.

Юридическое совещание внесло в проект и другие улучшения редакции и постановило представить проект Временному правительству с приложением дополнительных поправок Церетели, предложенных им по окончании работ Юридического совещания. Вопрос о численности Предпарламента оставался открытым.

Представители революционной демократии оперативно обсуждали развитие событий. В тот же день, 28 сентября, под председательством НС. Чхеидзе состоялось заседание совета старейшин Демократического совета. Церетели выступил с кратким докладом о работах Юридического совещания. Он сообщил, что не возражал против пополнения Совета республики сверх 308 представителей Демократического совещания и 120 – от цензовиков еще 20 представителями от казаков и 15 – от различных национальных групп с тем, однако, условием, чтобы и представительство от Демократического совещания увеличилось на 45 чел.

Ф.И. Дан рекомендовал отвести цензовым группам национальностей лишь 15 мест, а казакам – 12, представителям же демократии – еще 45 мест. Церетели считал, что если Юридическое совещание не согласится уменьшить количество дополнительных мест, как предложил Дан, то можно не настаивать. Совет старейшин Демократического совещания принял предложение Дана с поправкой Церетели.

В этом же заседании был поднят вопрос о праве Временного правительства: давать отвод тому или иному кандидату в Предпарламент. Церетели рассказал, что этот вопрос также дискутировался в Юридическом совещании, что списки кандидатов в Совет республики будут опубликованы и Временное правительство сможет отвести того или иного кандидата, если на то будут законные основания.

Утверждение проекта Временным правительством задержалось из-за недопомогания министра-председателя Керенского, находившегося с 26 сентября в Ставке. Но 29 сентября между членами Временного правительства состоялся обмен мнений по этому вопросу. Выяснилось, что все министры, сообразуясь со сложившейся политической обстановкой, считали необходимым скорейшее открытие заседаний Временного совета Российской республики. Даже те, кто утверждал, что Предпарламент не устранил, а усугубит пагубное для страны двоевластие, все же видели и пользу – в том, что с созданием нового органа силы каждой общественной организации с полной очевидностью проявляли бы себя и благодаря этому правительство получило «твердо обоснованную почву для опоры на действительно сильную комбинацию общественных групп. Если же у Совета наладится деловая работа, то правительство, конечно, использует эту работу во всей полноте и тем самым обеспечит своим постановлениям и мероприятиям большой авторитет в среде разнообразных слоев населения».

В прессе сообщалось, что Временное правительство намерено в случае продолжительного невозвращения Керенского, утвердить Положение без него.

Заместитель министра-председателя А.И. Коновалов 29 сентября говорил с ним по прямому проводу и получил согласие.

30 сентября Временное правительство в заседании под председательством Коновалова и с участием Церетели рассмотрело проект; было решено сохранить за новым государственным учреждением название Временный совет Российской республики (Предпарламент). Число членов Совета республики определялось в 555 чел., из них 388 – представители демократических элементов и 167 – цензовых. Открытие Временного совета было назначено на 5 октября. Выполнение формальностей по открытию Предпарламента возлагалось на одного из членов Временного правительства. Делопроизводство Совета поручалось канцелярии Государственной думы. В тот же день, 30 сентября, новый министр юстиции П.Н. Малянтович, впервые посетивший свое министерство, вызвал высших чинов юрисконсультской части – директора первого департамента И.Д. Мордухай-Болтовского, старшего юрисконсультанта министерства А.В. Оссовского, юрисконсультанта Е.И. Гаусмана и некоторых других. Министр прочитал им привезенный с собой проект постановления учреждении Предпарламента и предложил немедленно составить заключение. Они обсуждали проект около двух часов и наметили ряд редакционных поправок, придававших законопроекту большую ясность. Особое внимание обращалось на то, чтобы в тексте отчетливо говорилось, что роль Предпарламента – совещательная.

2 октября в Зимнем дворце состоялось закрытое заседание Временного правительства, большая часть которого посвящалась установлению окончательной редакции положения о Временном совете и обсуждению вопросов, связанных с его открытием. В заседании, кроме Коновалова, министров и управляющих ведомствами, присутствовали председатель Экономического совета С.Н. Третьяков, Лазаревский, Набоков, Церетели, Аджемов. В некоторые пункты Положения Временное правительство внесло редакционные изменения, предложенные Керенским в его переговорах по прямому проводу с Коноваловым.

Документ состоял из 20 пунктов и 5 разделов, определявших основы деятельности Временного совета Российской республики (состав, права членов, предметы ведения, порядок производства дел, публичность заседаний). Сжатость и ясность составляли его достоинства, обнаруживавшие участие в его составлении опытных государствоведов Юридического совещания.

Было решено, что открытие Предпарламента возьмут на себя Коновалов или Малянтович, в зависимости от того, кто из них в этот день будет свободен от срочных ведомственных дел. Обсудив, какие вопросы следовало бы поставить на рассмотрение Совета республики ко дню его открытия, ранее намеченному на 5 октября, Временное правительство решило, что это будет аграрный законопроект. Предполагалось, что это внесет успокоение в деревню, поспособствует прекращению аграрных беспорядков, а также даст ценный материал для Учредительного собрания.

Участники заседания просили всех министров 5 октября выяснить по своим ведомствам все дела и вопросы, которые, по их мнению, представлялось бы желательным передать на обсуждение Предпарламента до внесения их на окончательное рассмотрение Временного правительства. В связи, с этим, а так-

же ввиду желательности дополнительно обсудить вопросы, касавшиеся открытия Временного совета, с участием Керенского, Временное правительство перенесло открытие сессии Предпарламента на 7 октября 1917 г.

Согласно постановлению Временного правительства от 2 октября, на срок до открытия заседаний Учредительного собрания создавался Временный совет Российской республики в составе 555 чел.

Содержание «Положения о Временном совете Российской республики» оценивалось по-разному. «Нет необходимости останавливаться подробно на всех статьях этого положения, чтобы видеть, как резко оно отличается от того, что предлагалось создать на Демократическом совещании, – отмечалось в большевистских «Известиях Московского Совета р.д.» 3 октября. – Там шла речь об органе, пред которым должно быть ответственным Временное правительство. Эта мысль была оставлена при самом создании новой коалиции. Там говорилось об учреждении законодательном. В «положении» мы имеем учреждение совещательное».

«Биржевые ведомости» 29 сентября писали: «Как бы ни относиться принципиально к этому суррогату парламента, раз признана настоятельная необходимость создать орган общения Временного правительства с населением, хотя бы при помощи более чем несовершенно представительства, то правы были те, которые настаивали, чтобы этот орган был и создан и созван Временным правительством», являвшимся до Учредительного собрания носителем верховной власти в государстве. «Как бы велик ни был авторитет Демократического совета или Центрального исполнительного комитета Советов в глазах отдельных групп и классов населения, это все-таки организации без определенных функций, лишенные общенародного характера, государственно-правовой санкции, а следовательно, и общенационального значения».

В отличие от них Временный совет, призванный к жизни государственной властью, должен был представлять все слои населения и наряду с прочими временными высшими государственными учреждениями нести неписаную, но совершенно определенную ответственность перед населением за судьбу России до Учредительного собрания. В этом усматривалось его значение и существенное отличие от прочих революционных организаций.

Проект Юридического совещания конструировал Временный совет как совещательное учреждение с обширной компетенцией. Разница между Временным советом и парламентом состояла в том, что его решения не имели для правительства юридически обязательной силы и ограничивались моральным влиянием. По сути дела, некоторые юридические ограничения Предпарламента были оправданы самой природой верховной власти Временного правительства, не уполномоченного наделять какое-либо учреждение суверенными правами. Являясь хранителем «суверенных прав», Временное правительство должно было передать их в неприкосновенности Учредительному собранию.

Погрешности проекта оправдывались временным характером созданного учреждения. «Если бы дело шло о годах деятельности, то можно было бы спорить о частностях проекта, – писали «Биржевые ведомости». – Но работа Совета рассчитана максимум на два месяца, а на этот период времени у Совета бу-

дет достаточно и работы, и прав... Совету, в согласии с правительством, надлежит, прежде всего, провести меры наиболее срочного характера подготовить для Учредительного собрания материалы по вопросам наиболее важным».

Положение о Предпарламенте открывало перед делегатами возможность приступить к государственной работе. Судьба нового органа зависела уже не столько от определения его прав, сколько от масштаба личностей, призванных в него. Предположения правоведов Юридического совещания не оправдались: Временный совет Российской республики не смог довести страну до Учредительного собрания. Просуществовав с 7 по 25 октября 1917 г., Предпарламент вынужден был разойтись под воздействием восставших вооруженных солдат и матросов, как оказалось – навсегда.

Источник: Руднева С.Е. Вопросы истории. № 2. Февраль 2003. С. 149–156.

Государственные учреждения Временного правительства

Формально Временному правительству принадлежала вся полнота законодательной и исполнительной власти в стране. Оно заменило свергнутого монарха, Государственный совет и Государственную думу, а также Совет министров. Другие высшие органы – Сенат, Синод, Особые совещания были поставлены в зависимое от него положение. С 5 марта стал выходить официальный орган «Вестник Временного правительства».

Из центральных ведомств было упразднено лишь Министерство императорского двора и уделов. Находившиеся в его управлении дворцы, земли и предприятия перешли в ведение других министерств. Серьезной организации подверглось Министерство внутренних дел. Были ликвидированы Штаб отдельного корпуса жандармов, Департамент полиции и ведавшее цензурой Главное управление по делам печати. В целях обеспечения личной и имущественной безопасности граждан вместо полиции создавалась милиция. В мае 1917 г. появились четыре новых министерства: труда, продовольствия, государственного призрения, почт и телеграфов, в августе еще одно – Министерство исповеданий. Важное значение имело учрежденное Временным правительством Юридическое совещание. Оно должно было давать предварительные заключения на все правовые акты Временного правительства и превратилось в промежуточную инстанцию между ним и министерствами при разработке новых законопроектов. Для расследования деятельности высокопоставленных чиновников прежнего режима учреждена была Чрезвычайная следственная комиссия (март 1917 г.).

Органами власти на местах стали губернские и уездные земские собрания и городские думы. Они работали под руководством комиссаров Временного правительства, которые обычно назначались из председателей земских и городских управ. В мае 1917 г. был принят закон о волостном земстве, система земских учреждений стала трехзвенной (губернское, уездное и городское земство).

Изменения затронули судебную систему. Сразу после революции была отменена смертная казнь (восстановлена в августе 1917 г.), расширены полномочия мировых судей, создана административная юстиция, в юрисдикцию ко-

торой входило разрешение конфликтов между государственными органами, с одной стороны, общественными организациями и гражданами, с другой. <...>

Главной своей задачей Временное правительство считало проведение выборов в Учредительное собрание, которое должно было определить будущее государственное и общественное устройство страны, принять конституцию, решить другие вопросы – аграрный, рабочий, национальный и т.д. Подготовка к выборам в него началась сразу после свержения монархии. 25 мая 1917 г. Временное правительство образовало Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание. Его возглавил видный юрист Ф.Ф. Кокошкин, позднее занявший пост государственного контролера во втором коалиционном правительстве. Был подготовлен один из самых демократических на тот период избирательных законов в мире.. Впервые в истории страны избирательное право получили женщины. В августе 1917 г. приступила к работе Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия, подготовившая списки избирателей. 11 октября решением Временного правительства была создана Особая комиссия по составлению проекта Основных государственных законов Российской республики. Разработанный ею проект конституции предполагалось передать на рассмотрение Учредительного собрания. Но дальнейшее развитие революции в России перечеркнуло этот конституционный процесс.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 128–129.

Советы

После Февральской революции Советы превратились в параллельную систему власти. В течение трех месяцев они были созданы в городах, поселках, селениях. Полным ходом шло формирование губернских, уездных и волостных советов. Советы были также образованы в воинских частях и на фронте. Советы являлись выборными представительными органами рабочих, солдат и крестьян. Политическое руководство ими оказалось в руках социалистических партий, прежде всего – эсеров и меньшевиков. Большевики входили в советы всех уровней, но весной и летом 1917 г. составляли в них меньшинство.

3 июня 1917 г. в Петрограде открылся I Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. На нем рассматривались различные вопросы: отношение к Временному правительству, проводимой им политике, к войне и т.д. Съезд завершил создание системы советских органов. Он образовал Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) во главе с Н.С. Чхеидзе.

Несколько раньше в Петрограде состоялся I Всероссийский съезд крестьянских депутатов, основное внимание на котором было уделено вопросу о земле. Крестьянские депутаты избрали свой Центральный исполнительный комитет. Его председателем был выбран эсер Н.Д. Авксентьев. Система крестьянских советов существовала обособлено от советов рабочих и солдатских депутатов.

В июле 1917 г. Временному правительству удалось освободиться от опеки со стороны Советов. После провала корниловского мятежа большевики

начинают вытеснять меньшевиков и эсеров из руководящих органов местных советов. Этот процесс получил название большевизации Советов. 25 сентября 1917 г. сменилось политическое руководство самого влиятельного в стране Петроградского совета. Его председателем стал большевик Л.Д. Троцкий. Получив большинство в Петроградском совете, большевики использовали его в качестве легального прикрытия для подготовки вооруженного восстания в целях свержения Временного правительства. Выполняя волю ЦК большевистской партии и ее лидера В.И. Ленина, исполком Петроградского совета 12 октября 1917 г. вынес решение о создании при Петросовете Военно-революционного комитета. 24–25 октября 1917 г. Военно-революционный комитет сверг Временное правительство, захватил власть и передал ее открывшемуся в Петрограде II Всероссийскому съезду Советов рабочих и солдатских депутатов.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 130.

Деятельность Временного правительства

Альянс Временного правительства с Советами позволил приступить к реформам: место губернаторов на местах заняли назначенные центром комиссары. В продолжение реформ 1864 г. принят проект реорганизации суда. Введена подчиненная земствам и городским Думам народная милиция. 10 марта 1917 г. в столицах утвержден 8-часовой рабочий день. 12 марта отменена смертная казнь. Декретом 20 марта устранены конфессиональные и гражданские ограничения в жизни национальных окраин. Решение земельного вопроса в целом возложено на Учредительное собрание, но отдано распоряжение о конфискации удельных и кабинетских земель. Инициировано создание земельных комитетов по подготовке аграрной реформы. Издан экспроприационный закон об изъятии у спекулянтов в пользу государства излишков хлеба. В вопросе войны занята позиция революционного оборончества, трансформирующая ведение захватнической войны в защиту революционного отечества.

5 мая в ответ на протесты масс по поводу двусмысленной ноты Милюкова последний с Гучковым выдворен из правительства, сформирован новый коалиционный состав с членами петроградского Совета министрами-социалистами (Керенский, Скобелев, Церетели, Чернов и др.). Временное правительство твердо последовательно вело курс легитимного законотворческого реформирования. Взять тот же аграрный вопрос. Вопреки подстрекательским призывам VII Всероссийской большевистской конференции, ориентированной на конфискацию помещичьих земель с передачей их крестьянским и батрацким комитетам явочным порядком (это положило бы начало кровавому «черному переделу», усилив разруху и голод), министр земледелия эсер Чернов пытался ввести крестьянское выступление в законную колею, опереться на легитимный аграрный регламент готовящегося Учредительного собрания.

Отсрочка решения аграрного вопроса до санкций Учредительного собрания аргументировалась тем, что «стихийный, непланомерный захват подлежащих от-

чуждению земель... может вызвать анархию в деревне и борьбу внутри самого крестьянства при распределении... земель между отдельными хозяевами». <...>

При недостижимости консенсуса с большевиками тактические возможности ограничивались либо диктатурой либо сверхэнергичной законотворческой деятельностью. Временное правительство избрало второй вариант. 12 августа в Москве открылось «Государственное совещание», нацеленное на единение «государственной власти со всеми организованными силами страны». Предпринявший в конце августа попытку силового наведения порядка Корнилов объявлен Керенским государственным изменником. Председатель временного правительства остался верен либеральному кредо. Единственное, на что он вынужденно решился для предотвращения полного развала армии – ввел военно-полевые суды, военную цензуру, смертные казни на фронте.

Источник: Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России / под ред. В.В. Ильина. М. : Изд-во МГУ, 1996. С. 69–71.

Из письма генерала А.С. Лукомского генералу А.И. Деникину о «Целях» добровольческой армии и о «будущем государственном устройстве России»

26 мая 1918 г.

Дорогой Антон Иванович!

...Как Вы знаете, этот вопрос даже в рядах армии, служит яблоком раздора. Мне, в качестве начальника штаба, приходилось часто разъяснять вопрошавшим, что генерал Корнилов не может предрешать никаких форм правления, а потому как цель Добровольческая армия ставит определенно спасение России, а что касается будущей формы правления, то единственно что надо и можно указывать – это то, что будет в будущем создано Учредительное собрание, которое и решит вопрос. Но что, конечно, не будет создано то Учредительное собрание, которое избиралось под угрозой штыка и под влиянием психоза, а будут произведены новые выборы.

Вопрошавшие соглашались, что, конечно, ничего иного сказать нельзя, но часто уходили неудовлетворенными.

В разговорах с Л.Г. Корниловым я несколько раз говорил, что созыв и в будущем Учредительного собрания вряд ли возможен на основах допущения всех к выборам (по дурацкой четыреххвостке), что прежде надо пройти через диктатуру. Л.Г. отвечал, что будущее, конечно, покажет, как поступить, но теперь ничего иного сказать нельзя.

В своем воззвании Вы пошли дальше.

1. «Будущие формы государственного строя руководители армии (генерал Корнилов, Алексеев) не предрешали, ставя их зависимость от воли Всероссийского Учредительного собрания, созданного по водворении в стране нового порядка».

Здесь две неясности: а) какое Учредительное собрание? Будут ли произведены новые выборы или будет создано уже избранное при Керенском Учредительное собрание, но разогнанное большевиками; б) если будут произведены новые выборы, то будут ли допущены все граждане как избиратели (по четы-

реххвостке) или будут допущены лишь цензовые избиратели (т.е. будет отстранена чернь и темная масса).

2. «Предстоит и в дальнейшем тяжелая борьба. Борьба за жизнь разоренной, урезанной, униженной России, борьба за гибнущие несметные народные богатства, за право свободно жить и дышать в стране, где народоправство должно сменить власть черни».

Это уже предрешение государственного строя. Большинство, и не без основания, решает, что нынешние руководители армии прямо указывают на республиканский строй.

Я глубоко убежден, что это воззвание вызовет в самой армии смущение и раскол.

В стране же многих отшатнет от желания идти в армию или работать с ней рука в руку.

Может быть, до Вас еще не дошел пульс биения страны, но должен Вас уверить, что поправление произошло громадное, что все партии, кроме социалистических, видят единственной приемлемой формой правления конституционную монархию.

Большинство отрицает возможность созыва нового Учредительного собрания, а те, кои допускают, считают, что членами такового могут быть допущены лишь цензовые элементы.

Это вопросы первостепенной важности, и Вам необходимо высказаться более определенно и ясно. От этого будет зависеть успех дальнейшего пополнения армии офицерами и отношение к ней страны.

Жду от Вас ориентировки и указания.

Сердечно Ваш А. Лукомский

Источник: Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945 гг.) : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А.Ф. Киселева, Э.М. Щагина. М. : Гуманит. изд. центр «ВЛАДОС», 1996. С. 185–186.

Антибольшевистские правительства

В ходе гражданской войны на территории России были созданы многочисленные антибольшевистские правительства. Условно они могут быть разделены на три группы: 1) «всероссийские»; 2) областные; 3) национальные. Важнейшие задачи имели правительства и режимы, претендовавшие на воссоздание всероссийской власти. Такие правительства пытались создать, с одной стороны, эсеры и меньшевика, а с другой – военные вожди Белого движения.

После разгона большевиками Учредительного собрания большинство его членов оказалось в восточных районах страны. 8 июня 1918 г. в Самаре был образован Комитет членов Учредительного собрания (Комуч) во главе с эсером В.К. Вольским. Комуч объявил себя временной властью, соединяющей законодательные, исполнительные, судебные и военные функции. В Самару потянулись депутаты Учредительного собрания. Если первоначально их в составе Комуча было всего 5, то в начале августа – 29, а к концу сентября 1918 г. – свыше 90. Комуч декларировал демократические свободы, принял государственный

красный флаг, оставил 8-часовой рабочий день, осуществил денационализацию промышленности и банков, восстановил земства и городские думы. Было объявлено о создании Народной армии, и началась мобилизация в нее населения. Власть Комуча была признана на территории Самарской, Саратовской, Симбирской, Казанской и Уфимской губерний, Оренбургским и Уральским казачеством. В переговоры с ним вступили сибирские областники и казахские националисты из «Алаш-орды». Военные поражение Народной армии (в первой половине сентября 1918 г. под ударами Красной армии пали Казань и Симбирск) значительно ослабили притязания Комуча на получение всероссийской власти.

8–23 сентября 1918 г. в Уфе состоялось Государственное совещание представителей Комуча, Временного Сибирского правительства, Уральского временного правительства, «Алаш-орды», «Кокандской автономии», Уральского, Оренбургского, Сибирского, Иркутского, Енисейского, Семиреченского и Астраханского казачеств и ряда других органов. На нем было объявлено о создании Временного Всероссийского правительства – Директории. Ее председателем был избран эсер Н.Д. Авксентьев, членами – П.В. Вологодский (председатель Совета министров), В.Г. Болдырев (командующий войсками), Н.В. Чайковский и Н.И. Астров. Первоначально Директория собиралась обосноваться в Екатеринбурге, но ввиду угрозы захвата города Красной армией переехала 9 октября 1918 г. в Омск. Ей удалось добиться ликвидации ряда областных правительств и признания себя с их стороны в качестве всероссийской власти. После создания Директории отказался от притязаний на всероссийскую власть и Комуч, переименованный в Совет членов Учредительного собрания.

Но роль организаторов всероссийской власти претендовали также военные руководители белого движения. Первая такая попытка относилась еще к декабрю 1917 г., когда в Новочеркасске на территории, контролируемой казачьим атаманом А.М. Калединым, было образовано белогвардейское правительство – Донской гражданский совет. Во главе его стоял «триумвират»: Л.Г. Корнилов – организация и командование Добровольческой армией; М.В. Алексеев – гражданское управление; А.М. Каледин – управление Донской областью и командование Донским казачьим войском. В основу деятельности этого правительства была положена так называемая конституция Корнилова. В ней, в частности, провозглашались общедемократические свободы, восстановление прав собственности, упразднение рабочего контроля и денационализация, сохранение за рабочими «политико-экономических завоеваний февраля», признание за отдельными народами местной автономии, дальнейшее участие вместе с союзниками по Антанте в первой мировой войне. После разгрома и самоубийства А.М. Каледина Донской гражданский совет прекратил свое существование.

В 1918 г. на юге России была сформирована Добровольческая армия во главе с А.И. Деникиным, ставшая одним из центров борьбы с советской властью. В январе 1919 г. в результате объединения под командованием А.И. Деникина белогвардейской Добровольческой и белоказачьей Донской армий были созданы Вооруженные силы Юга России. К осени 1919 г. А.И. Деникину удалось установить контроль над обширной территорией Северного Кавказа, Левобережной Украины и Центральной России. Роль правительственного органа

при А.И. Деникине выполняло Особое совещание, состоявшее из военных и гражданских лиц.

18 ноября 1918 г. в Омске адмирал А.В. Колчак сверг Директорию и объявил себя Верховным правителем России. Съезд членов Учредительного собрания осудил этот переворот. Депутаты, собравшись в Екатеринбурге, избрали Исполнительный комитет во главе с В.М. Черновым и призвали к борьбе на два фронта – против диктатуры Колчака и диктатуры Ленина. 21 ноября 1918 г. депутаты вместе с членами семей были арестованы и отправлены в Омск. Попытка возобновить работу Учредительного собрания не удалась, а само оно оказалось разогнано на этот раз А.В. Колчаком.

Установление военной диктатуры Колчака на время сплотило белое движение. А.И. Деникин и Н.Н. Юденич признали его Верховным правителем России. В распоряжении Колчака оказался золотой запас страны, вывезенный в свое время из кладовых казанского банка чехословацким корпусом.

Социальной опорой Колчака являлись уральская и сибирская буржуазия, церковь, зажиточное крестьянство, мелкобуржуазные слои города. Провозгласив лозунг «единой и неделимой России», он оттолкнул от себя башкирских и ряд других националистов. Чтобы заручиться поддержкой Антанты, Колчак признал все военные долги России (18,5 млрд р.). Национализированные большевиками фабрики и заводы были возвращены прежним владельцам. За крестьянами временно сохранялись помещичьи земли, окончательное же решение аграрного вопроса откладывалось до завершения гражданской войны.

Для упрочения своего положения колчаковский режим разработал систему государственного управления, воплотившуюся в «Положении о временном устройстве государственной власти в России», в котором были определены права и взаимоотношения органов верховного управления колчаковского режима. Были образованы Совет министров, Совет верховного правителя (так называемая звездная палата), Правительствующий сенат, Департамент милиции и государственной охраны, осведомительные органы в армии. Во главе контролируемых губерний поставлены губернаторы. Экономическая политика обсуждалась и направлялась Государственным экономическим совещанием, в состав которого наряду с членами колчаковского правительства входили представители частных банков, торгово-промышленных организаций и кооперации.

Система государственного управления, созданная Колчаком, работала в условиях военных побед возглавляемых им армий, но как только последовали поражения, она сразу же развалилась. В ноябре 1919 г. Колчак издал указ о выборах в Государственное земское совещание, которое обещал наделить законодательными полномочиями. Однако колчаковский режим к тому времени находился в стадии агонии, и расширить социальную опору данный указ уже не мог. 4 января 1920 г. Колчак сложил с себя полномочия «верховного правителя» России и передал «верховную всероссийскую власть» Деникину. Однако сдержать натиск Красной армии и сохранить власть Деникину не удалось. В апреле 1920 г. главнокомандующим Вооруженными силами Юга России стал барон П.Н. Врангель. Созданное им Правительство Юга России, фактически контролировало только Крым и некоторое время южные районы Украины, объявило о

готовности реорганизовать российскую государственность на федеративных началах, передать част помещичьих земель крестьянам, обеспечить государственную защиту рабочих от произвола владельцев предприятий, восстановить местное самоуправление. В ноябре 1920 г. режим Врангеля пал под ударами превосходящих частей Красной армии.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 149–152.

Из Конституции уфимской директории

Акт об образовании Всероссийской Верховной Власти 26(8)–10(23) сентября 1918 г.

Государственное совещание в составе съезда членов Всероссийского Учредительного собрания и уполномоченных на то представителей Комитета членов Всероссийского Учредительного собрания, Сибирского Временного правительства, областного правительства Урала, казачьих Войск: Оренбургского, Уральского, Сибирского, Иркутского, Семиреченского, Енисейского, Астраханского, представителей правительства: Башкирии, Алаш, Туркестана и национального управления тюрко-татар внутренней России и Сибири и Временного эстонского правительства, представителей съезда городов и земств Сибири, Урала и Поволжья, представителей политических партий и организаций: партии социалистов-революционеров, российской социал-демократической рабочей партии, трудовой народно-социалистической партии, партии Народной Свободы, Всероссийской социал-демократической организации «Единство» и Союза Возрождения России – в единодушном стремлении к спасению страны, воссозданию ее единства и обеспечению ее независимости, постановило:

Вручить всю полноту Верховной Власти на всем пространстве Государства Российского Временному Всероссийскому правительству в составе пяти лиц: Николая Дмитриевича Авксентьева, Николая Ивановича Астрова, ненерал-лейтенанта Василия Георгиевича Болдырева, Петра Васильевича Вологодского и Николая Васильевича Чайковского.

Временное Всероссийское правительство в своей деятельности руководствуется следующими установленными настоящим актом положениями.

Общие положения

1. Временное Всероссийское правительство, впредь, до созыва Всероссийского Учредительного собрания, является единственным носителем Верховной власти на всем пространстве Государства Российского.

2. Все функции Верховной Власти, временно отправляемые ввиду создавшихся условий областными правительствами, должны быть отданы Временному Всероссийскому правительству, как оно того требует.

3. Установление пределов компетенции областных правительств на началах широкой автономии областей и на основании приведенных в изложенной ниже программе деятельности правительства, предоставляется мудрости Временного Всероссийского правительства.

Обязанности правительства в отношении Всероссийского Учредительного собрания

В непрременную обязанность Временного Всероссийского правительства вменяется:

1. Всемерное содействие функционирующему, как государственно-правовой орган, Съезду членов Учредительного собрания в его самостоятельной работе по обеспечению приезда членов Учредительного собрания и по ускорению и подготовке возобновления занятий Учредительного собрания настоящего состава.

2. Неуклонное руководство в своей деятельности непререкаемыми верховными правами Учредительного собрания и неустанное наблюдение, чтобы в деятельности всех подчиненных Временному правительству органов не было допущено ничего, могущего клониться к умалению прав Учредительного собрания или к замедлению в возобновлении его работ.

3. Представление отчета в своей деятельности Учредительному собранию немедленно по объявлении Учредительным собранием своих работ возобновленными, и безусловное подчинение Учредительному собранию, как единственной в стране верховной власти.

Программа работ Временного правительства

В своей деятельности по восстановлению государственного единства и независимости России Временное Всероссийское правительство должно ставить в первую очередь следующие неотложные задачи:

1. Борьба за освобождение России от советской власти.
2. Воссоединение отторгнутых, отпавших и разрозненных областей России.
3. Непризнание Брестского и всех прочих договоров международного характера, заключенных как от имени России, так и отдельных ее частей после февральской революции, какой бы ни было властью, кроме Российского Временного правительства, и восстановление фактической силы договоренных отношений с державами согласия.

4. Продолжение войны против германской коалиции.

В сфере внутренней политики Временное правительство должно преследовать нижеследующие цели:

I. В области военной

1. Воссоздание сильной, боеспособной, единой Российской армии, поставленной вне влияния политических партий и подчиненной, в лице ее высшего командования, Всероссийскому Временному правительству.

2. Полное невмешательство военных властей в сферу гражданского управления, за исключением местностей, входящих в театр военных действий или объявленных указами правительства на военном положении, когда это вызывается крайней государственной необходимостью.

3. Установление крепкой военной дисциплины на началах законности и уважения к личности.

4. Недопустимость политических организаций военнослужащих и устранение армии от политики.

II. В области гражданской

1. Устроение освобождающейся России на началах признания за ее отдельными областями прав широкой автономии, обусловленной как географическим и экономическим, так и этническим признаками, предполагая окончательное установление государственной организации на федеративных началах полномочным Учредительным собранием.

2. Признание за национальными меньшинствами, не занимающими отдельной территории, прав на культурно-национальное самоопределение.

3. Восстановление в освобождаемых от советской власти частях России демократического городского и земского самоуправления, с назначением пере-выборов в ближайший срок.

4. Установление всех гражданских свобод.

5. Принятие мер к действительной охране общественной безопасности государственного порядка.

III. В области народнохозяйственной

1. Борьба с хозяйственной разрухой.

2. Содействие развитию производительных сил страны. Привлечение к производству частной инициативы и предприимчивости.

3. Государственное регулирование промышленности и торговли.

4. Принятие мер к повышению производительности труда и сокращению непроизводительного потребления национального дохода.

5. Развитие рабочего законодательства на началах действительной охраны труда и регулирование условий найма и увольнения рабочих.

6. Признание полной свободы коалиций.

7. В сфере продовольственной политики – отказ от хлебной монополии и твердых цен, с сохранением нормировки распределения продуктов, имеющих в недостаточном количестве. Государственные заготовки, при участии частно-торгового и кооперативного аппарата.

8. В сфере финансовой – борьба с обесцениванием бумажных денег, восстановление налогового аппарата и усиление прямого подоходного и косвенного обложения.

9. В области земельной политики Временное Всероссийское правительство, не допуская таких изменений в существующих земельных отношениях, которые мешали бы разрешению Учредительным собранием земельного вопроса в полном объеме, оставляет землю в руках ее фактических пользователей и принимает меры к немедленному возобновлению работ по урегулированию землепользования на началах максимального увеличения культивируемых земель и расширения трудового землепользования, применяясь к бытовым и экономическим особенностям отдельных областей и районов. <...>

Источник: Хрестоматия по отечественной истории (1914–1945 гг.) : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. А.Ф. Киселева, Э.М. Щагина. М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1996. С. 201–205.

Об исторических альтернативах...

Февральская революция, сколь бы перспективной она ни казалась, не успела и в той обстановке не могла решить судьбоносные вопросы мира, земли, воли (если бы она успела эти вопросы решить, октябрь не состоялся бы). Тогдашние партии не имели отвечающих настроениям масс оптимальных программ преодоления общенационального кризиса. Не имели подобной программы и большевики. Тем не менее ловкой тактикой подлаживания под настроения масс большевики выразили-таки их требования. Как в сердцах констатировал один из лидеров меньшевиков М. Либер, «ложь, что массы идут за большевиками. Наоборот, большевики идут за массами. У них нет никакой программы. Они принимают все, что массы выдвигают. Поэтому ясно, что они должны... победить».

Если после Корниловского мятежа совещание образовало бы социалистическую однородную власть (поддержанная большевиками правительственная коалиция эсеров, меньшевиков, трудовиков), – удалось бы избежать октябрьского переворота? Мнение Либера отрицательное: «Власть штурмовали бы со всех сторон и удержаться у власти мы могли лишь методами большевиков». <...>

Временное правительство Львова, а затем Керенского не смогло заустить механизм буржуазных преобразований. В результате недееспособности верховной власти и подрывной работы большевиков российская постмонархическая государственность потерпела банкротство (разваливался фронт, падало производство, одолевал голод, ширился самозахват крестьянами помещичьих земель и т.д.). Темноты о возможностях 1917 г. должны снять историки – слишком много документального, фактического науке, общественности не известно. Мы со своей стороны примем, что к октябрю 1917 г. в сложившихся условиях реалистичной альтернативы большевистскому перевороту не было. Политически прав Мартов, говоривший: «Месяц, прошедший со дня большевистского переворота, – достаточный срок чтобы убедить каждого в том, что события этого рода ни в коем случае не являются исторической случайностью, что они являются продуктом предыдущего хода общественного развития». Поскольку страна пошла путем революционного разрешения вопроса, поскольку «через голову демократии пролетариат в союзе с солдатской массой оказался у власти, постольку и мы (меньшевики. – *Авт.*) как партия политического реализма должны отдать отчет в том, что, независимо от наших симпатий и антипатий, пролетариат и те, кто идут за ним, путем этого переворота пытаются осуществлять агрессивно-прогрессивные задачи, перед которыми запнулась буржуазная демократия».

Источник: Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России / под ред. В.В. Ильина. М. : Изд-во МГУ, 1996. С. 90–91.

А.Н. Медушевский об Учредительном собрании

Учредительное собрание – поворотный пункт русского исторического развития. Идея первой Конституанты, по крайней мере со времен Французской революции, во всех странах означает национальную консолидацию, в

известном смысле – конструирование самой нации. Везде подобные Конституанты появляются на гребне социального напряжения, составляя вехи конституционного развития. В России идея Учредительного собрания – того же уровня. Российская Конституанта в сравнительной перспективе выступает как упущенная возможность достижения социального примирения и вообще конструирования национальной идентичности. Внешняя (фактическая) сторона созыва Собрания и его роспуска хорошо известны. Существенное значение имеет, однако, вопрос, каков был заложенный в нем потенциал поиска консенсуса и по каким направлениям его следовало искать. Для ответа на этот вопрос целесообразен сравнительный анализ таких институтов. Иначе говоря, целесообразно реконструировать Учредительное собрание как нереализованный политический проект, выявив в нем альтернативные стратегии политического устройства России.

Конституанты великих революций: критерии сравнительного исследования

<...> В истории представлена целая галерея Конституант – Учредительных собраний, которые в разные эпохи и в разных странах, с разным составом участников, решали одну задачу – создания новой конституции, которая практически каждый раз представлялась стабильным документом, а иногда становилась даже объектом сакрализации. Старый режим всегда составляет отправную точку движения, представляя систему, которую ассамблея собирается радикально изменить. Если этот режим стабилен, то в Конституанте нет необходимости. Но если он не стабилен и не легитимен, то не существует оснований по которым ассамблея должна уважать его юридические предписания. Именно поэтому, многие радикальные конституционные революции начинались как раз с созыва конституирующей власти (даже если первоначально ее правовой статус был ограничен чисто совещательными функциями).

Этот вывод очень важен с точки зрения технологии проведения конституционных преобразований. Созыв конституирующей власти сам по себе создает форум для обсуждения конституционных вопросов, аккумулирует и выражает существующие настроения, способствует (в случае открытых дебатов) перенесению их на общество в целом. Всегда ли данная артикуляция позиций способствует оптимальному разрешению конституционных кризисов? Очевидно, что лишь в том случае, когда есть некоторый высший надпартийный арбитр, способный координировать и дирижировать процессом конституционных дебатов во имя достижения известной высшей цели. Негативный опыт представлен чередой Конституант, созываемых существующим режимом в условиях острого кризиса, когда власть оказалась уже неспособной направлять процессы конституционных реформ (от созыва Генеральных штатов Людовиком XVI в 1789 г. до созыва Съезда народных депутатов М.С. Горбачевым в 1989 г.).

<...> Все Конституанты могут быть разделены на две большие группы – те, которым удалось принять стабильные, демократические и эффективные конституции и те, которым не удалось этого сделать. В чем причина столь существенных различий в результатах деятельности Конституант?

В литературе по праву и истории аналогичных политических институтов (Конституант) Нового и Новейшего времени сформулированы основные вопросы, делающие возможным аналитическое исследование их вклада. Как показано в современной литературе по сравнительному изучению конституционных ассамблей, возможна типология Конституант по следующим критериям: 1. Кем и каким образом она создана: сделано это на основании существующей конституции или вопреки ее нормам; каков способ ее образования – неправовой (переворот) или правовой (реформа) и что представляет изначально планируемый порядок деятельности (определяющий правовые рамки и социальные ожидания общества). 2. Каков реальный объем зафиксированных полномочий, которыми располагает учредительная власть: вся полнота власти или ограничение ее объема (конституцией или законодательным актом, на основании которого она создана). 3. Каков порядок и степень демократизма формирования Конституант: являются они выборными, самопровозглашенными, назначаемыми, или предполагают какой-либо иной комбинированный порядок формирования; как различаются по мандату представителей (императивный или свободный мандат). 4. Каков характер их институциональной и корпоративной организации: допускают ли они формирование политических партий внутри себя; являются они однопалатными или двухпалатными; каковы преследуемые цели и общая обстановка их деятельности; как утверждаются результаты их деятельности (принадлежит им последнее слово в утверждении конституции или она передается на референдум). 5. Каково место Конституанты в системе институтов переходного периода: как будут строиться отношения с правительством в период разработки новой конституции; была ли предварительно ограничена их деятельность во времени или нет. 6. Каков порядок разрешения возможных конфликтов между конституирующей и конституционной властью: возможно ли достижение консенсуса или разрыв между ними оказывается неизбежен. 7. Какова роль Конституанты в политическом процессе переходного периода: какие факторы оказываются определяющими для успеха легитимации конституционных достижений и их реализации. Наконец, каковы результаты деятельности Конституанты в сравнительной перспективе.

Анализ краткого опыта подготовки и деятельности российской Конституанты по этим параметрам позволяет вписать ее в сравнительный контекст. <...> Становится возможным определить роль Учредительного собрания в системе институтов переходного периода русской революции, а также понять его значение в русской политической и гражданско-правовой традиции.

*Кем и каким образом создана Конституанта:
от законов Старого порядка к революционному порядку*

Учредительное собрание готовилось Временным правительством, само название последнего подчеркивало эту его техническую функцию. В то же время прерогативы самого Временного правительства оспаривались другими центрами власти и вызывали сомнения с юридической точки зрения. <...>

Определение объема власти могло быть осуществлено путем установления того, какие политические институты должны унаследовать власть, принадлежавшую до революции монарху. Ими могли стать Государственная дума IV созыва, Комитет Государственной думы и Временное правительство. Решение вопроса в пользу Временного правительства сделало его центральной инстанцией при подготовке Учредительного собрания, отодвигая от этого другие политические институты. <...> Осознание данного факта разрыва конституционной преемственности уже в момент начала работы правительства документировано в заседании: «Нет оснований полагать, что Временное правительство во время перерывов занятий Государственной думой может издавать меры законодательного характера, применяя порядок, установленный ст. 87 «Основных законов», так как после происшедшего государственного переворота основные законы Российского государства должны считаться недействительными и Временному правительству надлежит установить как в области законодательства, так и в области управления, те нормы, которые оно признает соответствующими в данный момент».

Обеспечение конституционной преемственности передачи власти при ее фактическом разрыве стало одним из приоритетов деятельности Временного правительства с первых дней существования. Осознавая эти юридические противоречия, Временное правительство стремилось интерпретировать соответствующие законодательные акты таким образом, чтобы нивелировать факт разрыва правовой преемственности и устранить сомнения в отношении прав Временного правительства на власть. Добиться этого можно было лишь, поставив во главу угла концепцию Учредительного собрания, способного выразить социальные ожидания в правовой форме и одновременно обеспечить ретроспективную легитимацию правового разрыва. <...>

Каков реальный объем полномочий, которыми конституционно располагает учредительная власть: от абсолютизма народной воли к ее самоограничению

В российской ситуации 1917 г. выделяется как минимум 5 концепций конституирующей власти, которые можно расположить по мере нарастания роли конституирующей власти.

Первая концепция – полного отрицания необходимости Конституанты во имя неограниченного народного (или монархического) суверенитета. Это была позиция крайних партий – анархистов и монархистов. Анархисты из доктринальных соображений отрицали саму идею представительства и организацию работы на основе партийного разделения, выдвигали призыв к спонтанной самоорганизации в профсоюзы и советы во главе с Всеобщим союзом труда, который должен провести революционные реформы для водворения «анархического коммунизма». <...> Главная причина недоверия к Учредительному собранию заключалась в том, что в нем будут преобладать привилегированные – «люди с большим образованием, с историческим опытом – профессора, юристы, государственные деятели, превосходно знакомые с настоящим положени-

ем дел в России и знающие, что им следует делать в интересах привилегированных классов». Поэтому Учредительному собранию анархисты противопоставляли лозунг социальной революции, без завоеваний которой «все наши политические преобразования будут лишь перестройкой тюрьмы, в которой мы все-таки осуждены быть узниками».

Монархисты отвергали Учредительное собрание, в сущности, по сходным основаниям – как институт, узурпирующий прерогативы истинного суверена, только в этом качестве выступал не народ, а самодержавный монарх. Противниками Учредительного собрания были и те умеренные партии, которые как «Союз 17 октября», считали политическую систему дуалистической монархии вполне адекватной ситуации в стране. Не видели причин требовать замены Думы Учредительным собранием и партии, отстаивавшие путь эволюционных преобразований.

Вторая концепция – признание ограниченного суверенитета Конституанты, сдерживаемой в своих прерогативах конкурирующей революционной силой; создание конституанты, законодательные прерогативы которой были бы ограничены извне – революционными институтами. Доминирующей тенденции рассматривать Учредительное собрание в качестве высшего выражения народного суверенитета и основного источника легитимации новой власти противостояла концепция непосредственной демократии, видевшая свою задачу в обосновании решающей роли советов в выражении народной воли. <...> В открытом письме профессора Рейснера (сторонника большевиков), адресованного Совету рабочих и солдатских депутатов в мае 1917 г., он не считает нужным вынесение на Учредительное собрание принципиальных вопросов, поскольку в России революцией установлена уже фактическая демократия с целым рядом революционно сложившихся народных установлений. Это была та концепция конституционного двоевластия, последующего захвата власти и установления диктатуры, которую реализовали большевики.

Третья концепция – признание ограниченных полномочий Конституанты, определяемых предшествующим законодательством, положенным в основу ее деятельности. Полновластное, ничем не стесненное Учредительное собрание, которое «многие считают до настоящего времени наиболее полным проявлением народовластия, выражением того, что именуется волей народа», считали [некоторые представители Временного правительства], «есть все-таки всегда «скачок в неизвестное», перерыв в преемственности государственной власти, пренебрежение тем, что создано и существует».

Четвертая концепция – теория самоограничения Конституанты. Она исходила из идеи всемогущей Конституанты, прерогативы которой, однако, должны быть ограничены ею самой во времени и связаны с достижением определенных целей, что необходимо во избежание деспотизма. <...>

Пятая концепция – признание неограниченного суверенитета Конституанты. Сравнение Учредительного собрания с революционным Конвентом во Франции именно в этом контексте стало популярным клише левых партий от эсеров до большевиков. Первая интерпретация разделялась партией социалистов-революционеров, теоретики которой определяли Учредительное собрание

как воплощение народного суверенитета – «народоправства», высший институт демократии, способный разрешить все социальные проблемы страны (прежде всего аграрный вопрос) и определить ее государственное устройство – «провозглашение прав человека и гражданина, федеративной демократической республики и прав наций на самоопределение». В интерпретации более умеренной части народнических партий акцент делался на демократический характер данного учреждения, формируемого на всеобщих выборах и призванного, поэтому, адекватно выразить волю суверена – народа. Так, например, Трудовая народно-социалистическая партий усматривала в Учредительном собрании альтернативу как реставрации традиционной монархии, так и большевистской диктатуре. Значение Учредительного собрания его сторонники видели в том, что несмотря на свою слабость и противоречивость, данный институт означал «стойкое и непримиримое отрицание большевистской тирании». Сходное отношение к Учредительному собранию было представлено в партии меньшевиков, дававшей ему теоретическое «классовое» обоснование. В Учредительном собрании меньшевики, по аналогии с Конституантами 1792 г. и 1848 г., видели институт «демократической революции», но отрицали за ним функции органа «социалистического переворота».

Более авторитарная трактовка Учредительного собрания отстаивалась крайне левыми партиями – большевиками и левыми эсерами – воспроизводившими якобинские аргументы. С крайним подозрением относясь к идее Учредительного собрания, эсеры-максималисты, например, допускали его поддержку лишь после осуществления социальной революции. Ленин принимал аналогию с французской Конституантой и допускал поддержку большевиками Учредительного собрания в том случае, если это поможет им захватить власть.

Каковы степень демократичности и порядок формирования Конституанты: нормы, процедуры, интересы

Степень демократичности Конституант определяется порядком их формирования: являются они самопровозглашенными, выборными, назначаемыми, или предполагают какой-либо иной комбинированный порядок формирования. В России 1917 г. проблема заключалась в определении того, в какой мере власть Учредительного собрания опирается на предшествующее законодательство, а в какой является самопровозглашенной. Как считали сторонники Временного правительства, генезис власти Учредительного собрания должен максимально опираться на юридическую преемственность. «Прочным новый государственный порядок может быть только в том случае, если весь народ признает его правильным и справедливым, а это может быть только в том случае, если самое установление этого порядка будет делом всего народа». Данная позиция была характерна прежде всего для Конституционно-демократической партии, а также поддерживавшей ее земской интеллигенции.

Другой подход к проблеме был представлен прежде всего радикалами, доказывавшими необходимость разрыва со старой правовой системой и создания самопровозглашенной Конституанты, выражающей исключительно волю народа. Народу, согласно этой позиции, жилось плохо потому, что он «не сам

управлял страной, не сам издавал законы для себя», а это делали для него «другие, те, в чьих руках была власть. А власть имущие издавали такие законы, которые были выгодны им, а не народу, они заботились о себе, а не о народе.» «Следовательно, если народ желает улучшить свою жизнь, он должен взять власть в свои руки, должен сам выработать законы которыми страна должна руководиться и управляться». Эта позиция разделалась представителями как умеренных, так и радикальных левых партий, стоявших вполне на почве популизма. Учредительное собрание получало в этой трактовке характер самопровозглашенного института. В конечном счете, идея подобной Конституанты была формально использована для установления большевиками альтернативной конституирующей власти – Съезда советов. <...>

В России 1917 г. существовало объективное противоречие между предельно демократическим порядком формирования Учредительного собрания и уровнем профессионализма, который мог быть обеспечен таким порядком формирования. Это противоречие профессионализма и популизма в концентрированном виде прослеживается на институциональном уровне в противостоянии двух институтов – Юридического совещания и Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание, точнее, его Комиссии по выборам. Юридическое совещание было учреждено Временным правительством для рассмотрения «вопросов публичного права, возникающих в связи с установлением нового государственного порядка. <...>

Объективное противоречие двух типов институтов, одни из которых были вполне профессиональными, а другие популистскими и недостаточно квалифицированными по составу, признавалось современниками. Если Юридическое совещание было «маленькой быстро спевшейся коллегией юристов», то «комиссия по составлению закона о выборах в Учредительное собрание была многоголовым сборищем, почти парламентом», а тем юристам старой формации, которые принимали в ней участие, «приходилось преодолевать величайшие трудности».

Россия отказалась от самопровозглашенной Конституанты, но не смогла реализовать и выборную. Наиболее демократичный избирательный закон, разработанный на волне завышенных ожиданий, не мог дать прогнозируемый его разработчиками социальный эффект – достижение консенсуса. Объективно востребованной являлась в этих условиях назначаемая Конституанта или, в крайнем случае, формируемая по смешанному признаку при цензовой избирательной системе.

В России 1917 г. реализация концепции Учредительного собрания должна быть поставлена в контекст соотношения этого института с другими центрами власти – законодательной (представленной Государственной Думой и Государственным Советом, позднее такими институтами как Демократическое совещание, ВСРР, Предпарламент), а также институтами исполнительной власти (Временное правительство). Совет республики – так называемый Предпарламент после ухода из него большевиков не смог выполнить свою функцию достижения межпартийного консенсуса.

Соотношение Учредительного собрания с Советами – проблема, решение которой включало несколько концепций: их взаимоисключающий характер, комбинирование в виде двух палат, постепенная (поэтапная) передача власти от одного органа к другому. Анализ советов как формы организации власти всегда затруднялся тем обстоятельством, что она, собственно, властью не являлись. Представляя собой первоначально спонтанно возникшие в условиях распада государства органы коллективного обсуждения социально-политических проблем, советы оказались крайне неконструктивны в качестве административного института управления, проявляя себя главным образом в сфере уравнительного перераспределения экспроприруемых материальных благ. Советы, будучи крайне традиционалистскими и громоздкими органами, лишенными упорядоченной процедуры принятия решений, всегда нуждались, поэтому в некоей дополнительной внешней организующей силе, причем генетически тяготели прежде всего к силе авторитарной. В результате этого они стали исключительно важной опорой большевистской диктатуры, являясь одновременно ее формальным демократическим прикрытием и, в то же время, эффективным приводным рычагом влияния на массы. <...>

Разгон большевиками Учредительного собрания выступает примером радикального воздействия на Конституанту со стороны внешней силы, причем это воздействие носило вполне деструктивный характер. Механизм конфликта наиболее определенно выявился в ходе столкновения различных подходов к выработке основных законов. Большевики предложили Конституанте утвердить без дискуссий разработанный ими основной документ – «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», согласно которой вся власть номинально передавалась трудящимся и их представителям в советах, т.е. самим большевикам. В альтернативной программе эсеров содержалась иная, оппозиционная большевикам, концепция решения вопроса о власти – подчеркивалась автономность советов. Главной причиной, по которой массы не поддержали Учредительное собрание, являлась их политическая неискренность: обещания хлеба и мира заставили их забыть о принесенных в войне жертвах, признать авторитарно-демократический режим диктатуры пролетариата, ведущий к гражданской войне, как результат «классовой войны» и обещания лучшей жизни. <...>

О сохранении важности института Учредительного собрания для самосознания общества говорит воспроизводство требований его созыва в ходе Гражданской войны и антибольшевистского движения, конституционное закрепление обязанности новой власти по скорейшему созыву Учредительного собрания, оценка выступлений против его членов как бонапартистского переворота, повторное выдвижение лозунгов его созыва во время Кронштадтского и Тамбовского восстаний, попытка возродить его в эмиграции и, наконец, актуализация этой идеи в период перестройки в СССР.

Российская Конституанта 1918 г. – это упущенный шанс национального примирения в канун Гражданской войны. Идея Учредительного собрания составляла основу легитимности любого политического режима, способного возникнуть в переходный период. Она закладывала основу договорной модели перехода к новому государственному устройству и создавала тем самым инстру-

мент достижения компромисса между политическими партиями в переходный период. <...> Учредительное собрание благодаря порядку своего формирования путем всеобщих демократических выборов было способно выполнить функцию легитимации новых институтов государственной власти как внутри страны, так и в мире в целом. В результате его созыва создавалась возможность выхода из острого политического кризиса, связанного с войной и революцией, мирным путем, т.е. без гражданской войны и террора.

Источник: Медушевский А.Н. Учредительное собрание как политический институт революционного периода // Отечественная история. 2008. № 2. С. 3–27.

Меньшевики

Это несколько странное для политического течения название закрепилось за частью российских марксистов после раскола, который произошел на II съезде РСДРП летом 1903 г. Тогда при выборах центральных органов партии сторонники Юлия Мартова оказались в меньшинстве, а сторонники Ленина – в большинстве, что и нашло отражение в наименованиях соответствующих партийных фракций, оформившихся после этих бурных событий.

Споры меньшевиков с большевиками шли сначала по вопросам партийного строительства (вспомним хотя бы широко известную дискуссию, развернувшуюся на II съезде РСДРП вокруг формулировок первого параграфа устава, которые предложили Ленин и Мартов), затем распространились в 1904–1907 гг. на вопросы стратегии и тактики, а потом приняли уже интегральный идеологический и политический характер.

Меньшевицкая фракция РСДРП оформилась в конце 1903-го – начале 1905 г. Процесс деления членов РСДРП на большевиков и меньшевиков проходил крайне болезненно, причем особенно сопротивлялись ему рабочие, которые часто не понимали до конца причины раскола и требовали восстановления партийного единства. И если в интеллигентских «верхах» партии, особенно в эмиграции, фракционные деления еще до 1905 г. приняли, по существу, необратимый характер, то в ее «низах», занятых практической революционной работой непосредственно в России, еще долго сохранялась инстинктивная тяга к единству, что и явилось главным фактором объединительных движений в 1905–1906 гг. и весной 1917 г. Однако доктринальные противоречия и личные амбиции лидеров в конечном счете взяли верх. В итоге в августе 1917 г. меньшевики, среди которых тоже были разные группировки, оформились в РСДРП (объединенную), тогда как сторонники Ленина с весны того же года стали называть себя РСДРП (большевиков), а с марта 1918 г. – Российской коммунистической партией (большевиков).

И меньшевики, и большевики были сторонниками демократического централизма с ударением на второй части этого понятия. Но если большевики тяготели к строго дисциплинированной партии с единоличным лидером, построенной по принципу безоговорочного подчинения каждой нижестоящей организации вышестоящей и чем-то напоминающей духовно-рыцарские ор-

дена средневековья, то идеалом меньшевиков были социалистические партии II Интернационала.

В отличие от большевиков меньшевики гораздо терпимее относились к различным оттенкам взглядов в своих рядах. У них не было единоличного лидера, и внутри фракции всегда существовало несколько течений и группировок, которые вели между собой достаточно острую полемику. Как вспоминал позже один из видных меньшевиков Г.Я. Аронсон, «организационные рамки РСДРП (в меньшевистской ее части) всегда отличались чрезвычайной зыбкостью. Элемент принуждения в меньшевизме (так называемая партийная дисциплина и пр.) даже в полосу легальности и полуполигальности почти не имел реальной силы. Понятия иерархии, субординации, тем более авторитарности и вождизма, ни в какой мере не были характерны для меньшевизма».

Основоположником меньшевизма, его идеологом и историком, душой и совестью этого течения, которое в ходе своей эволюции стало одной из форм «демократического социализма», был Ю.О. Мартов (1873–1923). Видными меньшевиками были также П.Б. Аксельрод, Ф.И. Дан, И.Г. Церетели, А.Н. Потресов, А.С. Мартынов, П.П. Маслов, Н.С. Чхеидзе, Н.Н. Жордания. Особую позицию занимал Г.В. Плеханов, взгляды которого никогда полностью не совпадали с меньшевизмом и который в 1917 г. возглавил самостоятельную социал-демократическую организацию «Единство». Что касается Л.Д. Троцкого, то в 1903–1904 гг. он был ярким меньшевиком, но затем стал типичным центристом, стоявшим на промежуточных между большевизмом и меньшевизмом позициях и вступившим в 1917 г. в партию Ленина.

Ограниченность документальной базы и отмеченная выше запутанность межфракционных взаимоотношений в РСДРП, не позволявшая часто провести четкую границу между меньшевиками и большевиками, крайне затрудняют четкое определение количественных и этносоциальных параметров меньшевизма.

В 1917 г., после выхода социал-демократии из подполья, и меньшевики, и большевики быстро стали массовыми партиями. Численность меньшевиков доходила тогда до 200 тыс. чел. (у большевиков в октябре 1917 г. было примерно 350 тыс. членов). Однако доля рабочих в рядах меньшевиков существенно не изменилась: на августовском, чисто меньшевистском съезде делегаты-рабочие составляли лишь 22 %, т.е. даже меньше, чем за десять лет до этого, на V съезде РСДРП.

К меньшевикам тянулась та часть грамотных, социально активных и политизированных рабочих, которая хотела воплотить в жизнь марксистскую революционную доктрину, используя при этом минимум насилия и максимум легальных возможностей и опираясь в первую очередь на сознательность и инициативу самих трудящихся масс, а не на действия узкой группы профессиональных революционеров (не случайно они были сторонниками меньшевистских лозунгов революционного самоуправления, рабочего съезда и т.д.). Среди рабочих-меньшевиков преобладала так называемая «рабочая интеллигенция», но были среди них и рабочие-середняки, и даже часть мало-квалифицированных рабочих, которых смог увлечь за собой тот или иной

местный меньшевистский руководитель. При этом в абсолютном своем большинстве они были не социал-реформистами западноевропейского толка, а умеренными революционерами, тем более что крайне негибкая политика царских властей и основной массы российских предпринимателей в рабочем вопросе отнюдь не способствовала «приручению» пролетариата и отказу от революции.

Однако основную часть меньшевиков составляли радикально настроенная интеллигенция (врачи, журналисты, учителя, адвокаты и др.), студенты, служащие. Эта ситуация была результатом российской специфики процесса соединения марксистской идеологии с массовым рабочим движением. Он проходил под безраздельным руководством социал-демократической интеллигенции, которая из-за невысокого уровня общей и политической культуры рабочих сразу же захватила лидирующие позиции в РСДРП, причем большевики здесь мало чем отличались от меньшевиков. То, что мы знаем сегодня о меньшевистской интеллигенции, оставляет двойственное впечатление: с одной стороны, ее отличали высокие моральные качества, бескорыстие, самоотверженность, здравый смысл, неплохое знание марксистской теории; с другой – повышенная амбициозность, личное соперничество, быстрая смена настроений, определенный разрыв между словом и делом. Эти противоречивые черты во многом определяли и лицо меньшевизма в целом, который в своей практической политической деятельности заметно уступал большевизму, отличавшемуся неизмеримо большей сплоченностью, идеологической монолитностью, дисциплинированностью, умением учитывать настроения рабочих и крестьянских масс и разжигать их бунтарские инстинкты.

Посмотрим теперь, что представляли собой программа, стратегия и тактика меньшевизма, как выглядели их политические лозунги и каким выдилось им ближайшее и более отдаленное будущее России.

Согласно программе, принятой на II съезде РСДРП в 1903 г., обе фракции Российской социал-демократической рабочей партии ставили своей целью революционный переход от капитализма к социализму, что позволило бы, по их мнению, обеспечить благосостояние и всестороннее развитие всех членов общества, уничтожить его деление на классы и ликвидировать эксплуатацию человека человеком. Предполагалось, что при социализме все люди будут иметь равные возможности и права, трудиться в меру своих способностей и получать за этот труд в соответствии с его количеством и степенью сложности. Путь к социализму должен был начинаться с пролетарской революции и установления диктатуры пролетариата – самого организованного, связанного с крупным машинным производством и разделяющего основные социалистические принципы класса общества, призванного через свою марксистскую партию осуществлять управление государством в течение всего переходного периода от капитализма к новому общественному строю. Диктаторская форма пролетарской власти объяснялась необходимостью подавить сопротивление уходящих с исторической арены эксплуататорских классов, причем масштабы бы применяемого для этого насилия и меру возможного

ограничения демократических свобод граждан марксисты представляли себе тогда достаточно смутно. Считалось, однако, что предварительным условием установления диктатуры пролетариата является превращение его в большинство населения данной страны.

Пролетарская революция мыслилась при этом как явление мирового масштаба. Маркс, Энгельс, а затем и теоретики II Интернационала полагали, что она произойдет с небольшими интервалами во всех развитых европейских государствах и США, а затем распространится на более отсталые и колониальные страны. При этом победа социалистической революции и тем более утверждение социализма как новой хозяйственной системы в одной стране, например в России, считались тогда невозможными.

Однако прежде чем решать задачи, входившие в программу-максимум РСДРП, социал-демократам необходимо было выполнить программу-минимум: добиться установления в России демократической республики и покончить со всеми остатками крепостничества. Предстояло передать помещичью землю крестьянам (сначала речь шла только о так называемых «отрезках», т.е. о землях, отобранных у крестьян помещиками по условиям реформы 1861 г., а после начала революции 1905–1907 гг., – уже о всех помещичьих имениях, а также о землях, принадлежавших казне, царской семье и монастырям), ликвидировать национальный гнет и предоставить всем народам право самим решать свою дальнейшую судьбу (право на самоопределение молчаливо предполагало и возможность их отделения от России). Социал-демократы обещали также коренным образом улучшить положение рабочих: ввести 8-часовой рабочий день, государственное страхование по болезни и старости, ликвидировать систему штрафов и т.д. Все граждане России должны были обрести свободу слова, собраний и союзов.

Эта программа была разработана редакцией марксистской газеты «Искра» в 1902 г. и практически единогласно принята на II съезде РСДРП еще до раскола партии. В 1906 г. по инициативе меньшевиков, преобладавших на IV съезде РСДРП, аграрная часть программы подверглась пересмотру в духе идеи «муниципализации» земли (речь шла о передаче конфискованных помещичьих, казенных, удельных и монастырских земель в распоряжение избранных демократическим путем органов местного самоуправления без уточнения конкретного механизма крестьянского землепользования, что, естественно, не могло удовлетворить крестьян). Кроме того, в последние годы перед мировой войной у меньшевиков под влиянием Бунда наметился определенный сдвиг в сторону признания требования культурно-национальной экстерриториальной автономии для национальных меньшинств, не имеющих компактной территории проживания (евреи и др). Однако официально в программу РСДРП оно включено не было, хотя и фигурировало в меньшевистской платформе в период подготовки выборов в Учредительное собрание в 1917 г.

В основу стратегии и тактики меньшевиков были положены следующие основные принципы:

1) марксистская рабочая партия ставит перед собой только те практические задачи, для решения которых назрели объективные условия и не стремится поэтому к преждевременному захвату власти или участию в ней, предпочитая на демократическом этапе революции оставаться в роли крайней левой оппозиции (в мае 1917 г. меньшевики отошли от этого принципа, войдя в состав Временного правительства);

2) социалистическая революция в России является делом весьма отдаленного будущего и может быть ускорена лишь победой пролетариата на Западе;

3) общенациональный фронт борьбы с самодержавием должен (включать в себя и либеральную буржуазию, оппозиционные потенции которой еще далеко не исчерпаны; отсюда вытекает допустимость политических блоков с партией кадетов);

4) крестьянство с его частнособственническими инстинктами и царистскими иллюзиями не может быть надежным долговременным (союзником пролетариата в демократической революции, не говоря (уже о революции социалистической, хотя и способно внести существенный вклад в расшатывание самодержавного строя);

5) рабочий класс выступает как главная движущая сила революции, ее инициатор и пример для других демократических слоев общества (в период до издания Манифеста 17 октября меньшевики с оговорками признавали гегемонию пролетариата и его партии в освободительном движении, понимая ее, однако, не как руководящую роль рабочих и РСДРП в революции, а лишь как их особую социально-политическую активность и защиту ими общенациональных (интересов);

б) тактика партии строится применительно к политической обстановке в стране и предусматривает возможность применения всех форм борьбы, включая и насильственные, хотя предпочтение отдается при этом легальной деятельности в Думе, профсоюзах, кооперации и т.д.; экспроприации денежных средств на нужды революции («эксы») и политический терроризм по морально-этическим соображениям признаются недопустимыми.

Отрицая любые формы политического экстремизма и авантюризма, меньшевики пытались действовать не методами обструкции и бойкота, к которым нередко прибегали большевики, а методом конструктивного диалога с любым возможным союзником из революционного или либерального лагеря, не ставя при этом во главу угла расхождения доктринального характера. Однако на российской политической арене, где во взаимоотношениях между партнерами всегда преобладали конфронтация и борьба, а не поиски компромисса и согласия, меньшевики вплоть до весны 1917 г. не встречали понимания ни со стороны либералов, ни со стороны неонародников. Лишь после свержения царизма сложился кратковременный меньшевистско-эсеровский блок в Советах и еще более непродолжительный блок меньшевиков с неонародниками и кадетами во Временном правительстве и его органах. В целом же намерений меньшевиков, стремившихся к созданию единого общенационального демократического фронта поняли ни основная масса ра-

бочих, ни крестьянство, ни буржуазия что нашло, в частности, отражение в результатах выборов в Учредительное собрание, на которых меньшевики получили чуть больше 3 % голосов (почти половина их приходилась при этом на одну Грузию).

Как уже упоминалось выше, меньшевики не считали целесообразным участвовать во Временном революционном правительстве которое могло возникнуть в результате победы народного восстания на участии в котором настаивал Ленин. Вместе с тем они выступали за создание революционных, подлинно демократических органов местного самоуправления, связывая с их деятельностью большие надежды на закрепление успехов революции. Ленин считал такую тактику по меньшей мере нелогичной: как можно, говорил он, ратовать за революционное самоуправление на местах и быть против использования в интересах революции такого мощного рычага, как правительственная власть? Однако меньшевики твердо стояли на своем, полагая, что реальный процесс революционных преобразований на местах имеет больше шансов на успех, чем гипотетические декреты гипотетического Временного правительства в Петербурге.

Меньшевики не успели принять сколько-нибудь активного участия в бурных и скоротечных февральских событиях 1917 г., которые привели к свержению самодержавия. Однако революция быстро вынесла их на авансцену политической жизни России; они захватили ведущие позиции в исполкоме Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов, который во многом определял тогда политическую ситуацию в стране, а в мае 1917 г. вошли в состав коалиционного Временного правительства, где М.И. Скобелев и И.Г. Церетели получили соответственно портфели министров труда и почт и телеграфов. Популярность меньшевизма быстро росла, и не будет преувеличением сказать, что в 1917 г. меньшевики стали одной из трех главных партий социалистической ориентации, оказывавших значительное влияние на рабочие, солдатские и крестьянские массы и на ситуацию в стране в целом.

Доминировали в меньшевистских кругах до октября 1917 г. взгляды Церетели: курс на упрочение буржуазно-демократического строя, признание необходимости защиты революционной России от внешнего врага впредь до заключения всеобщего демократического мира, полное доверие коалиционному Временному правительству, призыв к соглашению пролетариата и буржуазии на основе взаимных уступок, оттягивание решения аграрного вопроса до созыва Учредительного собрания.

Что касается меньшевиков-интернационалистов, которых возглавлял Мартов и которые имели на августовском партийном съезде лишь немногим более трети голосов, то они выступали за продолжение и углубление революции в России как части мировой антиимпериалистической революции, требовали создания правительства, состоящего исключительно из представителей всех социалистических партий, советов, профсоюзов, фабзавкомов и армейских комитетов, осуждали вхождение меньшевиков во Временное правительство, настаивали на скорейшем заключении мира и передаче земли крестьянам. В окончательном виде эта платформа сложилась у Мартова к

осени 1917 г. К тому времени от меньшевиков окончательно отошли Плеханов и его группа «Единство», а также часть левых меньшевиков, в частности Ю. Ларин, которые, наоборот, вступили в партию большевиков. К Ленину ушли в августе и около 4 тыс. «межрайонцев» – членов центристской петроградской организации, к которой по возвращении из эмиграции в мае 1917 г. примкнул и Троцкий.

Историки до сих пор спорят о том, правы или неправы были меньшевики, когда, пересмотрев прежние взгляды, решили делегировать своих представителей в состав кабинета князя Львова, а затем Керенского? С одной стороны, они как будто разрядили этим кризисную ситуацию в стране и на какое-то время отодвинули угрозу гражданской войны. С другой – скомпрометировали себя как демократов и социалистов, взвалив на свои плечи часть ответственности за вызывавший возмущение народа курс Временного правительства и лишив себя возможности критиковать его заведомо слабую компромиссную политику. Меньшевики не поддались искушению безответственно пообещать миллионам людей социалистический рай на земле, зная, что Россия явно не готова к подобному эксперименту. Но что предложили они сами для спасения России от надвигавшейся на нее национальной катастрофы? Ставка меньшевиков на конструктивную коалицию с буржуазией оказалась битой, ибо такого блока не хотело ни большинство рабочих, ни большинство российских предпринимателей. Сепаратный мир с Германией казался меньшевикам изменой национальным интересам России, но армия и народ не хотели продолжения войны, а правительства стран Антанты не желали упускать шансы на победу над Германией. Лишь в самый последний момент, в октябре 1917 г. меньшевики предложили Керенскому немедленно отдать землю крестьянам, но было уже поздно. Решение национального вопроса откладывалось до созыва Учредительного собрания. В итоге меньшевики, сохранив свою доктринальную чистоту, оказались в исторические октябрьские дни 1917 г. «вне игры». Война и разруха, разгул анархических настроений, разложение армии, падение авторитета власти подавили и сломили их. Победа досталась их противникам – большевикам.

Источник: Тютюкин С.В. Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелухаева. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 228–242.

И.Г. Церетели: «В настоящий момент в России нет политической партии, которая говорила бы: дайте в наши руки власть»... (из выступления на I Всероссийском съезде Советов)

Впервые перед Всероссийским съездом мы, представители организованной демократии, отдаем себе отчет общей политики, которую осуществляли, находясь во Временном правительстве <...>

Я хотел бы в нескольких чертах обрисовать задачи внутренней политики... Экономическая разруха, которая существует, тяжелые, невыносимые финансовые затруднения, с которыми приходится нам считаться, продовольствен-

ная разруха, которая ежеминутно грозит стране голодом, все то, что в настоящее время является препоной к быстрому движению революции вперед, все это – наследство старого режима, наследство трехлетней войны и самых тяжелых условий русского самодержавия... Мы горячо убеждены, что справимся с этими затруднениями, но знаем, что в настоящий момент справиться с ними может русская демократия только путем неслыханных жертв и самоотвержения... Если страна тратит в год 16 млрд, а весь чистый доход не превышает половины этой суммы, то, конечно, здесь никакая финансовая реформа, никакое коренное преобразование не может избавить население от необходимости напрячь все силы, быть готовыми ко всяким жертвам, чтобы помочь в этот момент государству...

...Мы, министры-социалисты... разрабатываем законопроекты, которые в наибольшей мере способствовали бы обеспечению интересов государства созданием такого органа центрального, который способен был бы вмешиваться и регулировать производство во всех тех отраслях, где это нужно, с самыми широкими полномочиями. Все другие передовые страны, и союзные, и воюющие с нами, ввиду неслыханных тягот, возложенных войной на страну, сумели так или иначе приспособить к этим потребностям и государственный и экономический организм. Там осуществлены коренные финансовые преобразования и регулирование народного хозяйства в той мере, в какой это было необходимо. Только в России в настоящий момент после трехлетней разрухи, которая еще больше увеличивалась политикой безответственной самодержавной власти, впервые приходится приниматься за эту задачу и приходится форсировать решение этой задачи потому, что от скорости ее решения зависит вся дальнейшая судьба революции. Нам говорят, почему до сих пор ничего не сделано? Да, до сих пор только разрабатываются проекты всех этих преобразований, и экономических, и финансовых, ибо нельзя в один момент выступить с готовыми программами, решающими все эти вопросы так, как этого требуют интересы демократии...

Общий план финансовых мероприятий таков, чтобы настичь все доходы, подлежащие обложению, чтобы принять максимальные нормы этого обложения, не уничтожая в то же время их источников. Мы хотим обложить доходы промышленности, но мы не хотим разрушать промышленность... Мы считаем, что вопрос о переходе земли в руки трудящихся может быть и должен быть положительно решен Учредительным собранием, и что теперь наши мероприятия должны клониться к тому, чтобы в этот переходный период обеспечит интересы трудящихся на началах, которые признает Учредительное собрание...

Что касается сношения с местами, преобразования комиссариатов, создания в Петрограде таких центров, которые связывали более прочно центральную власть с местными организациями и сделали бы центральную власть более чуткой к требованиям местных организаций, то в этом отношении, товарищи, самые решительные шаги будут предприняты в ближайшем будущем... Нам говорят: Вы не дали нам коренной финансовой реформы, вы не дали нам коренного решения земельного вопроса, вы не дали нам коренного решения международного вопроса о мире... Но зато вы действуете с достаточной решимостью

против тех, кто, по вашему мнению, делает анархические выступления. Творческая ваша работа... не дала никаких плодов, зато ваша репрессивная работа сказалась... я скажу прямо, товарищи, что в настоящий момент, когда мы ведем нашу международную политику за всеобщий мир, призываем подкреплять ее боевыми действиями нашего фронта, направляем все силы для того, чтобы организовать продовольствие страны, напрягаем все силы для того, чтобы добыть финансовые источники доходов государства, – если в этот момент начинается распад государства, начинается по всей России в разных концах, тот что недавно происходило в Кронштадте, т.е. отказ от признания единой революционной власти, объявление себя самочинной верховной организацией, если это начнется, и если власть не сможет с этим справиться, тогда она должна отложить все законопроекты и мероприятия в области политики, ибо она должна считать, что если она не справится с этими затруднениями, то все остальные будут сметены гражданской войной и развалом революции... Мы знаем, что в настоящий момент в России происходит упорная ожесточенная борьба за власть. В настоящий момент в России нет политической партии, которая говорила бы: дайте в наши руки власть, уйдите, мы займем ваше место. Такой партии в России нет. (Ленин с места: «Есть».)

...Справа говорят: пусть возьмут власть левые, и затем и страна и мы сделаем соответствующий выбор. Слева говорят: пусть возьмут власть правые, и затем и страна и мы сделаем соответствующий вывод... Мы... понимаем, товарищи, что не время стране получать такие уроки, от которых ей пришлось бы шарахнуться вправо или влево, мы понимаем, что только при такой политике, которую мы ведем, – политике, сплачивающей все живые силы страны в поступательном развитии революции, – спасение страны.

Источник: Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов: Стенографический отчет. М. ; Л., 1930. С. 54–67.

Большевики

Большевизм – это совершенно уникальный идеологический и политический феномен, практически не имевший прямых аналогов в других странах. Строжайшая партийная дисциплина, идейная монолитность и какая-то особая устремленность большевиков в революцию – вот те черты, которые предопределили их успех в 1917 г. и превращение в партию власти. Если добавить к этому достаточно прочную связь с народными массами и главное – умение внушить им, что большевики лучше других понимают нужды простых рабочих, крестьян и солдат и сделают все так, как захочет Его величество народ, то нетрудно понять, что дооктябрьский большевизм действительно был самым опасным противником самодержавного режима и буржуазии. Гибкость в применении различных тактических средств и блестящее владение приемами конспирации дополняли этот коллективный портрет сторонников большевизма, для которого были характерны также редкая политическая живучесть, исторический оптимизм, а долгое время и личное бескорыстие лидеров и рядовых партийцев.

В период наступления революции большевики тоже были на подъеме. Это было в полном смысле слова их время. Охватившая рабочие массы революционная эйфория, стачечный азарт и выдвигание максималистских требований, осознание собственной силы и значимости были очень созвучны настроениям большевиков, которые в свою очередь стремились поддержать и разжечь в массах революционное нетерпение, стремление к решительной вооруженной схватке с самодержавием. Отсюда вытекали особая активность большевиков в выпуске революционных листовок, создании, вооружении и обучении боевых дружин, работе в армии и на флоте. На случай возможного в будущем отката революции назад большевики хотели на данном этапе продвинуть ее как можно дальше, запугать царя и буржуазию как можно больше и главное – любой ценой прорваться к власти.

В противовес меньшевикам, стремившимся к тому, чтобы придать революции общенациональный характер и задействовать в ней не только революционные, но и либерально-оппозиционные силы, большевики делали ставку на тактику «левого блока», т.е. на союз с крестьянством, городской беднотой, демократической интеллигенцией и представлявшими их интересы неонародническими партиями различными демократическими организациями. Эта тактика проводилась сплошь и рядом очень негибко, часто граничила с сектантством, но зато отличалась четкостью, определенностью и поэтому встречала поддержку и понимание у значительной части политически активных рабочих. За большевиками шли также многие студенты радикально настроенная интеллигенция, часть солдат и матросов, отдельные группы крестьян.

Ленин выдвинул идею национализации всей земли. Свое предложение он рассматривал в качестве «программы крестьянского восстания и полного завершения буржуазно-демократической революции». Вместе с тем национализация земли открывала окно в будущее, поскольку отмена частной собственности на землю расчищала путь для дальнейшей борьбы за социализм. Одновременно лидер большевиков со всей категоричностью подчеркнул, что буржуазно-демократическая революция в России не удержит своих завоеваний, «если на Западе не будет социалистического переворота». При этом Ленин закрывал глаза на то, что в таком сверхцентрализованном государстве, как Россия, национализация земли может привести к ограничению прав населения на демократическое решение аграрного вопроса с учетом специфики различных российских регионов.

Мировая война резко изменила ситуацию. Призыв «Война войне!» стал главным большевистским лозунгом военного периода. Он был рассчитан на использование кризисной ситуации, которая неизбежно должна была возникнуть в ходе войны, в интересах подготовки новой революции.

Ленин исходил из того, что начавшаяся война носит с обеих сторон несправедливый, захватнический характер и поэтому в каждой воюющей стране социалисты-интернационалисты и рабочие должны продолжать классовую борьбу, не останавливаясь перед возможностью военного поражения своих правительств. По мнению Ленина, лучшим ответом международного пролетариата на мировую войну была бы мировая революция, т.е. социали-

стические революции в развитых странах Запада и демократические революции в странах второго эшелона развития капитализма, в том числе и в России, с перспективой последующего перерастания борьбы за демократию в борьбу за социализм. Иначе говоря, речь шла о превращении войны империалистической в войну гражданскую.

До сих пор нет и документальных подтверждений получения большевиками немецких денег за их революционную работу по развалу самодержавного режима. Конечно, можно допустить, что Ленин закрывал глаза на некоторые сомнительные каналы получения средств для большевистской партийной кассы, опосредованно ведущие к германским источникам, но никаких следов подобных финансовых «вливаний» из Германии до 1917 г. не осталось. В 1917 г. с уверенностью можно говорить лишь о помощи швейцарского социалиста К. Моора, который был связан с немецкой разведкой, при организации возвращения Ленина из Швейцарии на родину и о денежных переводах в Петроград от близкого к большевикам польского социал-демократа Я.С. Ганецкого, занимавшегося коммерческими операциями в Швеции. Однако в любом случае сколько-нибудь заметного влияния на ход массового революционного движения в России эти деньги не оказали.

У нас нет также никаких данных, свидетельствующих о соглашении Ленина с немецким социал-демократом, а затем крупным коммерсантом Парвусом, осуществлявшим в 1915–1917 гг. посредничество между германским правительством и российскими революционными партиями с целью финансирования их деятельности, направленной против самодержавия, хотя встреча Ленина с Парвусом в 1915 г. и имела место. Не принимал на себя Ленин и никаких политических обязательств перед Германией на случай своего прихода к власти до окончания войны.

Как известно, в годы войны Ленин выдвинул тезис об империализме как о высшей и последней стадии в развитии капитализма, стоящего якобы на пороге своего краха. Однако в общем и целом ленинская теория империализма не подтвердилась, хотя в 1917–1919 гг. революции действительно произошли в России, Германии, Австро-Венгрии, Финляндии. Жизнь показала, что капитализм как мировая система еще далеко не исчерпал своих возможностей, не став, однако, более гармоничным и справедливым общественным строем.

В дальнейшем, по мере замедления темпов развития международного революционного движения и с ростом успехов советской власти в России, Ленин стал с большим оптимизмом смотреть на перспективы социалистического строительства в нашей стране, не снимая, однако, лозунга мировой революции. После смерти вождя большевиков Сталин использовал ленинскую формулу 1915 г. для обоснования курса на строительство социализма в СССР в борьбе против Троцкого и его теории «перманентной» революции, выдвинув положение о возможности полной победы социализма в рамках одной страны. В тяжелейших условиях военного времени большевики сделали для будущей победы революции гораздо больше, чем все другие левые партии

вместе взяты. Пять большевистских депутатов IV Государственной думы за антивоенную пропаганду были сосланы в Сибирь.

Большевики не были вождями Февральской революции 1917 г. в России, как, впрочем, не были ими и другие леворадикальные партии. Сам Ленин узнал о свержении самодержавия уже постфактум, из швейцарских газет. К тому времени в рядах большевиков было не больше 10 тыс. членов, Л.Б. Каменев и И.В. Сталин, вернувшиеся из сибирской ссылки в Петроград в марте, самовольно возглавили «Правду», которая призвала теперь лишь оказывать давление на Временное правительство, с тем чтобы оно продолжило начатое революцией великое дело демократизации России. В частности, Сталин предостерегал от «форсирования событий», настаивал на условной поддержке Временного правительства и даже ратовал за объединение с меньшевиками на платформе умеренной оппозиции войне.

Знаменитые «Апрельские тезисы» Ленина и их судьба хорошо известны. Путь от недопонимания и отрицания до прямой поддержки их большевиками оказался недолгим. Конференция большевиков, состоявшаяся 24–29 апреля, одобрила курс на переход к следующему этапу революции, который должен был дать власть уже не буржуазии, а пролетариату и беднейшему крестьянству в лице советов. Предполагалось, что внутри советов большевики постепенно возьмут верх над преобладавшими там меньшевиками и эсерами и это коренным образом изменит всю ситуацию. Обычно такой поворот объясняют особой целеустремленностью Ленина, напором его энергии, теоретическим превосходством над соратниками. Сталин, в частности, свою пассивность в марте 1917 г., пытался оправдать позднее недопониманием ленинской мысли о перерастании буржуазно-демократической революции в социалистическую, объясняя это своей «недостаточной теоретической подготовкой».

В какой-то степени подобные доводы принять можно. И все же главное было в напоре и энергии масс. Призыв Временного правительства воевать до победы взбудоражил жаждавшую мира страну. Жить становилось все труднее. Именно это помогло Ленину завоевать партию на свою сторону. Массы не очень разбирались в тонкостях теории, и лишь немногие были знакомы с содержанием «Апрельских тезисов». Зато все ощущали нехватку продуктов, инфляцию и другие признаки ухудшения материального положения народа. А тут еще в апреле министр иностранных дел кадет Милюков направил правительствам других государств ноту о верности России союзническому долгу, вызвавшую бурные протесты рабочих и солдат. В итоге возник правительственный кризис, закончившийся отставкой Милюкова и военного министра Гучкова. На этом фоне количество сторонников Ленина и их активность непрерывно росли.

При ЦК большевиков было сформировано Бюро фронтовых и тыловых военных организаций. В советах действовали большевистские фракции. Особое внимание уделялось работе в фабрично-заводских комитетах – фабзавкоммах и в профсоюзах. Если где-то проходили стачки, собрания, митинги, манифестации, то на них, как правило, выступали большевики. Далекое не всегда и не сразу им удавалось привлечь к себе внимание пролетарской и сол-

датской массы, но ситуация стремительно менялась в их пользу, причем не только в Петрограде и Москве. Эта будничная, кропотливая работа оказалась не под силу другим партиям и группировкам.

Несколько иное положение было в деревне, где преобладали Эсеры. Но сама жизнь сплошь и рядом сближала их позиции с позицией большевиков, которые призывали крестьян к немедленному захвату помещичьих земель.

Июнь 1917 г. ознаменовался новым кризисом правительства, уже включавшего с мая в свой состав меньшевиков и эсеров. Состоявшийся в июне I Всероссийский съезд советов рабочих и солдатских депутатов прошел под лозунгами правых социалистов, имевших еще подавляющее большинство (у ленинцев было лишь 12 % мандатов). Это не помешало, однако, Ленину заявить на съезде, что большевики готовы взять на себя всю полноту ответственности за судьбы страны. Когда один из лидеров меньшевиков министр И.Г. Церетели заявил: «В настоящий момент в России нет политической партии, которая говорила бы: дайте в наши руки власть, уйдите, мы займем ваше место», из зала вдруг раздался голос Ленина: «Есть!» Взяв затем слово, лидер большевиков сказал, что большевики каждую минуту готовы «взять власть целиком». Кое-кто посмеялся тогда над Лениным но очень скоро всем стало ясно, что он говорил совершенно серьезно.

К моменту созыва VI съезда РСДРП(б), прошедшего нелегально в Петрограде в конце июля – начале августа 1917 г. без участия Ленина, в рядах большевиков насчитывалось не более 200 тыс., членов. К ленинцам присоединились Л.Д. Троцкий, быстро ставший большевиком № 2 после Ленина, и его сторонники. Съезд решил, что большевики должны готовиться теперь к вооруженному свержению Временного правительства.

На протяжении 1917 г., Ленин неоднократно подчеркивал, что речь не идет о немедленном «введении» в России социализма. Для начала он предлагал осуществить меры, которые вполне укладывались в рамки госкапитализма (национализация банков, синдикатов, рабочий контроль за производством и распределением продуктов, всеобщая трудовая повинность). Прекрасно сознавая, что о материальных предпосылках социализма в России говорить пока рано, Ленин предлагал решать проблему выхода из жесточайшего экономического кризиса, в котором Россия оказалась после трех лет войны, что называется с другого конца: сначала переход власти в руки трудящихся, а затем уже хозяйственное возрождение страны, используя для этого рычаги государственного регулирования и энтузиазм освободившегося от эксплуатации народа. Ухудшение положения на русско-германском фронте, обострение экономического кризиса в стране, безответственность правящих кругов России и неспособность меньшевиков и эсеров изменить ситуацию заставляли Ленина торопиться.

Сила большевиков состояла в том, что они выдвигали на первый план наиболее близкие и понятные народу лозунги: мир – народам, земля – крестьянам, фабрики – рабочим, власть – советам. При этом большевики не откладывали их реализацию до созыва Учредительного собрания и готовы были к немедленным действиям. В 1917 г. им казалось, что на помощь революционной

России немедленно придет революция в других странах. Лозунг мировой революции был одним из главных в политическом арсенале большевизма.

Руководство большевистской партии не было в 1917 г. монолитным, рядом с В.И. Лениным, Л.Д. Троцким, Н.И. Бухариным, Я.М. Свердловым в ЦК РСДРП(б) работали Г.Е. Зиновьев, Л.Б. Каменев, А.И. Рыков, В.П. Милютин, В.П. Ногин и др., представлявшие умеренное крыло большевиков, которое выступало за блок с другими социалистическими партиями, более осторожную линию в борьбе с Временным правительством и против форсированного перехода к социалистическому этапу революции. Однако стратегию и тактику партии определяли Ленин и те, кто не сомневался в его правоте.

Осенью 1917 г. большевики насчитывали в своих рядах уже не менее 350 тыс. членов. Началась полоса большевизации советов (председателем Петросовета стал Л.Д. Троцкий, Бакинского совета – С.Г. Шаумян, Московского – В.П. Ногин, Самарского – В.В. Куйбышев и т.д.). 10 и 16 октября ЦК большевиков принял решение о начале восстания в самые ближайшие дни, а 25 октября сторонникам Ленина вместе с левыми эсерами удалось захватить власть в Петрограде. Так начался в России грандиозный социальный эксперимент, равного которому еще не знала история.

Показав себя в октябре 1917 г. хорошими тактиками, большевики вскоре столкнулись, однако, с большими трудностями, связанными с Их стратегическими просчетами (угасание надежд на мировую революцию, переоценка прочности союза рабочих и крестьян, мифический характер «общенародной» собственности, живучесть бюрократизма, несовершенство советской формы демократии и т.д.). Известная формула Ленина со ссылкой на Наполеона: «Сначала нужно ввязаться в серьезный бой, а там будет видно» таила в себе огромный Риск, без которого, впрочем, не обходится в истории ничто подлинно великое. Но ясно было и другое: после октябрьской победы большевиков ждали суровые испытания и трудные времена, о чем подробно пойдет речь в следующем разделе учебника.

Источник: Лельчук В.С., Тютюкин С.В. Большевики / Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 243–259.

В.И. Ленин: «...наша партия... готова взять власть целиком» (Из выступления на I Всероссийском съезде Советов)

4 июня 1917 г.

...Первый и основной вопрос, который стоял перед нами, это вопрос, где мы присутствует, – что такое те Советы, которые собрались сейчас на Всероссийский съезд, что такое та революционная демократия, о которой здесь так безмерно много говорят, чтобы затушевать вполне ее непонимание и полнейшее от нее отречение... Нигде подобного учреждения не существует и существовать не может, потому что одно из двух: или буржуазное правительство с теми «планами» реформ, которые нам рисуют и которые десятки раз во всех странах предлагались и оставались на бумаге, или то учреждение, к которому

сейчас апеллируют, то нового типа «правительство», которое революцией создано... Это – тот новый, более демократический тип государства, который мы назвали в наших партийных резолюциях крестьянско-пролетарской демократической республикой, в которой единственная власть принадлежала бы Советам рабочих и солдатских депутатов... Такого рода учреждение, это – переход к той республике, которая создаст твердую власть, без полиции, без постоянной армии не на словах, а на деле, которая в Западной Европе существовать еще не может, ту власть, без которой не может быть победы русской революции в смысле победы над помещиками, в смысле победы над империализмом... Нам говорят, что вот первое Временное правительство было плохо! А тогда, когда большевики... говорили: «никакой поддержки, никакого доверия этому правительству», сколько тогда сыпалось на нас обвинений в «анархизме»! Теперь все говорят, что прежнее правительство было плохо, а что же коалиционное правительство с почти социалистическими министрами, чем оно отличается от прежнего?... Нам говорят, можно ли в России вводить социализм, вообще совершать коренные преобразования сразу, – это все пустые отговорки, товарищи. Доктрина Маркса и Энгельса, как они всегда разъясняли, состоит вот в чем: «наше учение не догма, а руководство к деятельности». Чистого капитализма, переходящего в чистый социализм, нигде в мире нет и быть не может во время войны, а есть что-то среднее, что-то новое, неслыханное... Сейчас же целый ряд стран накануне гибели, и те практические меры, которые будто бы сложны, что их трудно ввести, что надо особо разрабатывать, как говорил предыдущий оратор, гражданин министр почт и телеграфов, – эти меры вполне ясны. Он говорил, что нет в России политической партии, которая выразила бы готовность взять власть целиком на себя. Я отвечаю: «Есть! Ни одна партия от этого отказаться не может, и наша партия от этого не отказывается: каждую минуту она готова взять власть целиком». (Аплодисменты, смех)... Наша программа по отношению к экономическому кризису состоит в том, чтобы немедленно... потребовать публикации всех тех неслыханных прибылей, достигающих 500–800 процентов, которые капиталисты берут, не как капиталисты на свободном рынке, в «чистом капитализме», а по военным поставкам. Вот действительно где рабочий контроль необходим и возможен. Вот та мера, которую вы, если называете себя «революционной» демократией, должны осуществить от имени Совета и которая может быть осуществлена с сегодня на завтра. Это не социализм. Это – открытие глаз народу на ту настоящую анархию и ту настоящую игру с империализмом, игру с достоинством народа, с сотнями тысяч жизней, которые завтра погибнут из-за того, что мы продолжаем душить Грецию. [В 1917 г. под давлением Англии и Франции был совершен государственный переворот в Греции с целью вовлечения ее в войну на стороне Антанты. – Ред.]. Опубликуйте прибыли господ капиталистов, арестуйте 50 или 100 крупных миллионеров. Достаточно продержат их несколько недель, хотя бы на таких же льготных условиях, на каких содержится Николай Романов, с простой целью заставить вскрыть нити, обманы, проделки, грязь, которые и при новом правительстве тысяч и миллионов ежедневно стоят в нашей стране. Во основная причина анархии и разру-

хи, вот почему мы говорим: у нас все осталось по-старому, коалиционное министерство не изменило ничего, оно прибавило только кучу деклараций, пышных заявлений. Как бы искренни ни были люди, как бы искренне они не желали добра трудящимся, дело не изменится – тот же класс остался у власти. Та политика, которая ведется, не есть политика демократическая. Нам говорят о «демократизации центральной и местной власти»... Неужели вы не знаете, что только для России новинка эти слова?... Что значат они, когда перед нами живой конкретный факт: население местное выбирает власть, а азбука демократии нарушается претензией центра назначать или утверждать местные власти... Нам обещают реформы, реформы и реформы, которые вообще в этих рамках осуществлены быть не могут, потому что война все подавляет, все определяет... (Председатель: Ваше время исчерпано). (Шум, просьбы с мест продолжать, протесты, аплодисменты). (Председатель: Докладываю съезду, что президиум предлагает продлить срок речи оратора. Кто возражает? Большинство за продление речи).

...И вот, если бы с первого шага начали с того, что обуздали бы прибыли русских капиталистов и отняли у них всякую возможность забирать сотни миллионов наживы, если бы всем народам предложили мир против капиталистов все стран с прямым заявлением, что вы с немецкими капиталистами и теми, кто хотя бы прямо или косвенно им потакает или с ними путается, что с ними ни в какие разговоры и сношения не вступаете, что отказываетесь говорить с французскими и английскими капиталистами, тогда вы выступили бы, чтобы обвинить их перед рабочими... А теперь вы запутались, когда обращались к народу с воззванием о мире 14 марта, говоря: «свергайте ваших царей, ваших королей, ваших банкиров» в то время, как мы, имея в руках неслыханную, богатую по численности, по опыту, по материальной силе организацию, как Совет рабочих и солдатских депутатов, мы с нашими банкирами заключаем блок, учреждаем коалиционное, почти социалистическое правительство и пишем проекты реформ, которые в Европе десятки и десятки раз писались. Там, в Европе, смеются над подобного рода борьбой за мир. Там поймут ее только тогда, когда Советы возьмут власть и выступят революционно.

Только одна страна в мире сможет сделать шаги к прекращению империалистической войны сейчас в классовом масштабе, против капиталистов, без кровавой революции, только одна страна, и эта страна – Россия. И она остается ею до тех пор, пока Совет рабочих и солдатских депутатов существует. Долго он рядом с Временным правительством обычного типа существовать не сможет. И он останется по-прежнему лишь до тех пор, пока не осуществится этот переход к наступлению. [Имеется в виду наступление русских войск, которое начнется 18 июня 1917 г. на Юго-Западном фронте. – Ред.]. Переход к наступлению – есть перелом от ожидания, от подготовки мира революционным восстанием снизу к возобновлению войны. Переход от братания на одном фронте к братанию на всех фронтах, от братания стихийного, когда люди обменивались коркой хлеба с голодным немецким пролетарием за перочинный ножичек, за что им грозят каторгой, к братанию сознательному, – вот какой путь намечался.

Когда мы возьмем в свои руки власть, тогда мы обуздаем капиталистов, и тогда это будет не та война, которая ведется сейчас, потому что война определяется тем, какой класс ее ведет, а не тем, что в бумажке написано... Революционная власть всем без исключения народам объяснила бы и сказала, что все народы должны быть свободны, что как немецкий народ не смеет воевать за то, чтобы удерживать Эльзас и Лотарингию, так и французский народ не смеет воевать за свои колонии. Ибо, если Франция воюет за свои колонии, то у России есть Хива и Бухара, это тоже нечто вроде колоний и тогда начнется дележ колоний. А как их делить, по какой норме? По силе. А сила изменилась, положение капиталистов таково, что иного выхода, кроме войны нет. Когда вы возьмете революционную власть, у вас будет революционный путь к миру: обращение к народам с революционным призывом, объяснение тактики на вашем примере... Тогда вы можете быть уверены, что немецкий и французский народы выскажутся за вас. А капиталисты английские, американские и японские, если бы даже они хотели войны против революционного рабочего класса, – силы которого удесятятся, когда капиталисты будут обузданы, устранены и контроль перейдет в руки рабочего класса, – даже если бы американские, английские и японские капиталисты войны хотели, 99 процентов из 100, что они не смогут ее вести. Достаточно будет им заявить, что вы не пацифисты, что вы свою республику, рабочую, пролетарскую, демократию от капиталистов немецких и французских и других защищать будете, этого будет достаточно, чтобы мир был обречен...

Наступление теперь – есть продолжение империалистической бойни и гибели сотен тысяч, миллионов людей, – объективно, независимо от воли или сознания того или иного министра, из-за задушения Персии и прочих слабых народов. Переход власти к революционному пролетариату при поддержке беднейшего крестьянства – есть переход к революционной борьбе за мир в самых обеспеченных, в самых безболезненных, какие только знает человечество формах, переход к тому, что власть и победа за революционными рабочими будут обеспечены и в России и во всем мире. (Аплодисменты части собрания).

История: История России. 1917–1940 : хрест. / сост. В.А. Мазур, М.Е. Главацкий, М.А. Дашевская и др.; ред. А.И. Борозняк и др. Челябинск : Юж.-Урал. кн. изд-во, 1994. С. 21–24.

Социалисты-революционеры

Процесс образования партии эсеров был длительным. Учредительный съезд партии, состоявшийся 29 декабря 1905 – 4 января 1906 г. в Финляндии и утвердивший ее программу и временный организационный устав, подвел итоги десятилетней истории эсеровского движения.

В начале 1900-х гг. в оппозиционной и революционной среде, в том числе эсеровской, все чаще и настойчивее говорили об объединении в целях усиления эффективности борьбы с существовавшим строем. Эсеров подхлестывало и стремление опередить в этом отношении социал-демократов, активно работавших в это время над созданием своей партии. Однако уровень эсеровского движения в целом был еще недостаточным для реализации объ-

единительной тенденции. Эсеровские организации оставались малочисленными, замкнутыми, интеллигентскими народническими кружками, разногласия между ними не сглаживались, а обострялись.

Организация была одной из слабых сторон партии эсеров на протяжении всей ее истории и одной из причин вытеснения ее с исторической сцены большевиками. Эсеры, по признанию их лидера В.М. Чернова, постоянно «грешили» в сторону «организационного нигилизма» и страдали «организационной расхлябанностью». Основу партии составляли ее местные организации: комитеты и группы, формировавшиеся, как правило, по территориальному принципу. Сложившиеся местные организации (а это было крайне редко) состояли обычно из пропагандистов, объединявшихся в союз, агитаторов, составлявших так называемую агитаторскую сходку, и технических групп – типографской и транспортной. Организации чаще всего формировались сверху вниз: вначале возникало руководящее «ядро», а затем вербовались массы. Внутренние связи в партии, вертикальные и горизонтальные, никогда не были прочными и надежными, особенно слабыми они были в период, предшествовавший Первой российской революции.

В отношении теории эсеры были плюралистами. Партия, считали они, не может уподобляться духовной секте, руководствоваться одной какой-то теорией. Среди них были и сторонники субъективной социологии Н.К. Михайловского, и последователи модных тогда учений махизма, эмпириокритицизма, неокантианства. Объединяло эсеров неприятие марксизма, прежде всего его материалистического и монистического объяснения общественной жизни. Последняя рассматривалась эсерами как совокупность явлений и событий, находящихся в равной зависимости и функциональной связи друг с другом. Они не признавали деление ее на материальную и идеальную сферы.

Необходимым условием пребывания в партии считалась лишь вера в ее конечную цель – социализм. Основу эсеровской идеологии составляла перенятая ими у старых народников идея о возможности особого пути России к социализму, не дожидаясь, когда предпосылки для этого будут созданы капитализмом. Эта идея порождена была благородным и искренним желанием избавить трудовой народ, прежде всего многомиллионное российское крестьянство, от мук и страданий капиталистического чистилища и поскорее приобщить его к социалистическому раю. Она основывалась на представлении о том, что человеческое общество в своем развитии не моноцентрично, а полицентрично. Отрицанием идеи монизма, верой в особый путь России к социализму народничество и эсеры в какой-то мере рождались со славянофилами. Но по социальной и идейной сути народники и тем более эсеры не были славянофилами или их наследниками. Особое положение России в мире и ее особый путь к социализму В.М. Чернов объяснял не такими искони присущими русскому народу иррациональными качествами, как духовность, соборность, православие, а сложившимся международным разделением труда: Россия представлялась ему «Евразией», стоящей на грани между однобоко-индустриальными и примитивно-аграрными «колониальными» странами.

Эсеровская идея, что судьбу социализма в России нельзя связывать с развитием капитализма, базировалась на утверждении об особом типе российского капитализма. В российском капитализме, по мнению эсеров, в отличие от капитализма развитых промышленных стран, преобладали, особенно в земледелии, отрицательные, разрушительные тенденции. В связи с этим земледельческий капитализм не может подготовить предпосылки для социализма, обобществить землю и производство на ней.

Особенности российского капитализма, а также самодержавно-полицейский режим и сохранявшаяся патриархальщина определяли, на взгляд эсеров, характер и группировку социальных и политических сил на российской арене. Они делили их на два противостоящих лагеря. В одном из них объединялись под эгидой самодержавия высшая бюрократия, дворянство и буржуазия, в другом – рабочие, крестьяне и интеллигенция. Поскольку для эсеров деление общества на классы определялось не их отношением к собственности, а отношением к труду и источниками доходов, то в одном из названных лагерей мы видим классы, получавшие свои доходы, как считали социалисты, за счет эксплуатации чужого труда, а в другом – живущие своим трудом.

Дворянство рассматривалось эсерами как исторически обреченный класс, неразрывно связанный с самодержавием, диктующий ему свою политику. Консервативность российской буржуазии объяснялась ее якобы искусственным происхождением путем насаждения капитализма «сверху», а также привилегиями, которые она получала от самодержавия, ее чрезмерной концентрированностью, порождавшей у нее олигархические наклонности, ее неспособностью конкурировать на внешнем рынке, где ее империалистические устремления могли быть осуществлены лишь с помощью военной силы самодержавия. Сказывалась и активность российского пролетариата, с самого начала выступившего под социалистическим знаменем. Высшая же бюрократия считалась непосредственной опорой самодержавия, при этом благоклонной не только к дворянству, но и к буржуазии. Самодержавие ввиду политической инертности дворянства и буржуазии играло при них роль не только опекуна, но и диктатора.

Главной силой второго, трудового лагеря эсеры считали крестьянство. Оно, в их глазах, было «немного не всем» по своей численности и по своему значению в хозяйственной жизни страны и «ничем» по своему экономическому, политическому и правовому положению. Единственный путь спасения для крестьянства виделся в социализме. В то же время эсеры не разделяли марксистскую догму, что путь крестьянства к социализму лежит обязательно через капитализм, через дифференциацию на сельскую буржуазию и пролетариат и борьбу между этими классами. В доказательство несостоятельности этой догмы утверждалось, что крестьянские трудовые хозяйства не являются мелкобуржуазными, что они устойчивы и способны противостоять конкуренции со стороны крупных хозяйств. Доказывалось также, что крестьяне по своему положению близки рабочим, что вместе с ними они составляют единый трудовой народ. Для трудового крестьянства, считали эсеры, воз-

можен иной, некапиталистический путь развития к социализму. В то же время в связи с развитием буржуазных отношений в деревне у эсеров уже не было старонароднической безоговорочной веры в социалистическую природу крестьянина. Эсеры вынуждены были признать двойственность его природы, то, что он является не только тружеником, но и собственником. Это признание ставило их в затруднительное положение в поисках пути и возможностей приобщения крестьян к социализму. «Социализм, – писал В.М. Чернов, – должен сделаться силой в деревне – это легко сказать, но как это выполнить? Ведь социализм отрицает частную собственность, а крестьяне – частные собственники». Эсеры надеялись использовать сохранявшиеся у крестьян общинные воззрения и привычки для внедрения в их сознание идеи обобществления земли, а артельные навыки и психологию мужика – для того, чтобы «постепенно, по линии наименьшего сопротивления освоить его ум с идеей общественной, социалистической организации производства».

Эсеры отмечали, что уровень жизни российского пролетариата выше, чем у большинства крестьянства, и гораздо ниже, чем у западноевропейского пролетариата, что он не имеет гражданских и политических прав. Вместе с тем признавалось, что благодаря своей высокой концентрации в важнейших экономических и политических центрах и социальной активности он представляет постоянную и самую серьезную опасность для правящего режима. Особо подчеркивалась связь русских рабочих с деревней. Эта связь не рассматривалась как признак их слабости и отсталости, как препятствие для формирования у них социалистического сознания. Наоборот, такая связь оценивалась положительно, как одна из основ классового «рабоче-крестьянского единства».

Главная миссия интеллигенции виделась в том, чтобы нести идеи социализма в крестьянство и пролетариат, помочь им осознать себя единым рабочим классом, увидеть в этом единстве залог своего освобождения. По эсеровским представлениям, интеллигенция являлась самостоятельной творческой социальной категорией, органически противостоящей самодержавно-полицейскому режиму с его стремлением все централизовать, контролировать и регламентировать, подавлять инициативу и творчество, идущие снизу. Российская интеллигенция считалась антибуржуазной по своей сути. Такой характер интеллигенции определялся опять же своеобразием российского капитализма. Преобладание в нем разрушительных тенденций над созидательными делало буржуазию консервативной, импотентной в духовной сфере и анемичной в области политики и морали, непривлекательной для интеллигенции, более того восстанавливало последнюю против нее, побуждало интеллигенцию обращаться к социализму и трудовым классам.

Программа эсеров была построена по шаблону программ других тогдашних социалистических партий. В ней содержались четыре основных блока. Первый был посвящен анализу мировой системы капитализма; второй – противостоящему ему международному социалистическому движению; в третьем давалась характеристика своеобразных условий развития социализма в России; в четвертом излагалась конкретная программа этого движения.

Она делилась на программу-минимум и программу-максимум. В программе-максимум указывалась конечная цель партии – экспроприация капиталистической собственности и реорганизация производства и всего общественного строя на социалистических началах при полной победе рабочего класса, организованного в социально-революционную партию. Оригинальность эсеровской модели социализма заключалась не столько в представлениях о самом социалистическом обществе, сколько в том, каков должен быть путь России к этому обществу.

Важнейшим требованием программы-минимум был созыв Учредительного собрания на демократических началах. Оно должно было ликвидировать самодержавный режим и установить свободное народное правление, обеспечивающее необходимые личные свободы и защиту интересов людей труда. Политическую свободу и демократию эсеры считали предпосылкой для социализма и органической формой его существования. Предусматривалось установление демократической республики, политических и гражданских свобод, пропорционального представительства в выборных органах и прямого народного законодательства в виде референдумов, законодательных инициатив снизу и т.п. Будучи сторонниками широкой демократии, эсеры вместе с тем допускали «в случае надобности установление его [рабочего класса] временной революционной диктатуры».

В вопросе о государственном устройстве новой России эсеры выступали за «возможно большее» применение федеративных отношений между отдельными национальностями, за признание за ними безусловного права на самоопределение, за широкую автономию местных органов самоуправления.

Центральным пунктом хозяйственно-экономической части эсеровской программы-минимум являлось требование социализации земли. Под социализацией земли имелись в виду отмена частной собственности на землю, превращение земли не в государственную собственность, а в общенародное достояние. Земля изымалась из торгового оборота, купля и продажа ее не допускались. Заведовать землей должны были центральные и местные органы народного самоуправления, начиная от демократически организованных бессословных сельских и городских общин и кончая областными и центральными учреждениями. Последние решали бы вопросы расселения и переселения крестьян, регулировали пользование лесами и реками. Недра земли должны были оставаться за государством. Земля обращалась в общенародное достояние без выкупа, а за теми, у кого она изымалась, признавалось лишь право на общественную поддержку на время, необходимое им для приспособления к новым условиям. Пользование землей предусматривалось уравнилельно-трудовое. Это означало, что каждый гражданин имел право на землю при условии обработки ее своим трудом, единоличным или в товариществе. Землю можно было получить по потребительской или трудовой норме. Потребительская норма рассчитывалась лишь на удовлетворение необходимых потребностей ее владельца. Там, где не было земельной тесноты, за основу бралась трудовая норма, предусматривавшая наделение таким количеством земли, которое можно было обработать без применения наемного труда.

Социализация земли служила соединительным мостиком между эсеровскими программами минимум и максимум. Она рассматривалась как первая стадия в деле социализации земледелия. Отменяя частную собственность на землю и выводя ее из торгового оборота, социализация, как считали эсеры, пробивала брешь в системе буржуазных отношений, а обобществляя землю и ставя в равные условия по отношению к ней все трудовое население, создавала необходимые предпосылки для завершающей стадии социализации земледелия – обобществления производства с помощью различных форм кооперации.

Одним из главных отличий эсеров от своих предшественников был их отказ от идеи захвата власти. Они считали, что в решении вопроса о власти в революции должна соблюдаться последовательность: власть после самодержавия сначала должна была перейти к либералам, а затем к социалистам. Национализация земли только усилила бы буржуазное государство и затруднила бы мирное развитие революции к демократическому социализму. К тому же эсеры отрицательно относились к идее «государственного социализма», осуществляемого реформами сверху, считали такой социализм «отчасти системой полумер для усыпления рабочего класса», отчасти «государственным капитализмом». В итоге замена идеи национализации земли идеей ее социализации не была простой формальностью. Она органически была связана с идеей отказа эсеров от захвата власти, логически вытекала из нее. Следует отметить, что идея социализации земли была воспринята в эсеровской среде не без сопротивления, а легальные народники, будущие народные социалисты, считая себя «государственниками», остались верными идее национализации земли.

Программа социализации земли и всего сельскохозяйственного производства являлась сердцевинной эсеровской модели социализма, составляла ее национальную особенность, делала более «почвенной» в сравнении с социал-демократической моделью, являвшейся в основе своей сколком с социалистической модели германских социал-демократов. Политическая демократия и социализация земли, по мнению эсеров, должны были создать необходимые предпосылки и обеспечить условия для мирного, эволюционного перехода России к социализму, причем переход этот должен был начаться с деревни.

Целями эсеровской программы-минимум провозглашались также охрана духовных и физических сил рабочего класса в городе и деревне, увеличение его способности к дальнейшей борьбе за социализм. Конкретно выдвигались следующие требования: установление рабочего дня не более 8 часов и минимума заработной платы; страхование рабочих за счет государства и хозяев; законодательная охрана труда под наблюдением фабричной инспекции, избираемой рабочими; создание профессиональных рабочих организаций и обеспечение их права участвовать в организации труда на предприятиях.

В области финансовой политики предусматривалось введение прогрессивного налога на доходы и наследство при полном освобождении от налогов доходов ниже установленной нормы; уничтожение косвенных налогов (кроме

налогов на предметы роскоши), покровительственных пошлин и всех вообще налогов на доходы от трудовой деятельности.

Партия выступала также за развитие всякого рода общественных служб и предприятий: за бесплатную медицинскую помощь; за земские агрономические и продовольственные организации; за предоставление государственного кредита трудовым хозяйствам, преимущественно на кооперативных началах; за коммунальную, земскую и государственную политику, благоприятствующую развитию коопераций на строго демократических началах; и т.д.

Подводя итоги, отметим, что программа эсеров была весьма привлекательна для широких масс своими социальными обещаниями, но она была утопична в своей конечной цели. Вряд ли можно признать ее состоятельной с точки зрения насущной для того времени проблемы модернизации страны. В ней практически не уделялось никакого внимания вопросам развития промышленного производства, а отрицание ею частной собственности на землю, ее купли-продажи, запрещение применения наемного труда, строго уравнительное владение землей не создавали условий и для прогресса в сельском хозяйстве. К тому же эсеры недооценивали роль и значение государства в деле преобразования страны. От своих предшественников, народников 70-х гг., они в какой-то мере унаследовали анархическое отношение к этому важнейшему общественному институту. В случае реализации эсеровской программы Россия была бы обречена оставаться сельскохозяйственной страной, и тогда она вряд ли сохранилась бы как великая мировая держава.

Эсеры заявляли, что свою программу они будут «как отстаивать в Учредительном собрании, так и стремиться непосредственно проводить в революционный период». «Непосредственно», революционным, явочным порядком допускалось осуществление прежде всего тех требований, которые не затрагивали чьих-либо имущественных интересов. Подобно представителям реформистских течений в западноевропейском социализме, эсеры одобриительно относились также к мерам по обобществлению тех или иных отраслей народного хозяйства еще при буржуазном строе, но не «снизу», а «сверху», законодательным путем. С самодержавно-полицейским режимом эсеры не допускали никаких компромиссов, считая, что освободиться от него можно только насильственными методами.

От других социалистических партий эсеров отличало лишь то, что они признавали систематический террор как средство политической борьбы. Они понимали, что это средство борьбы «ужасное и отталкивающее», идущее вразрез с общечеловеческой заповедью «не убий», и решались на него не без мучительной внутренней борьбы. В оправдание его они утверждали, что у революционеров должна быть своя нравственность, учитывающая, с одной стороны, море человеческого страдания, а с другой – жизнь его виновников. Согласно их рассуждениям, лучшее будущее для всего человечества не завоевать с моралью «непротивления злу насилием», без суровой борьбы, без насилия над личностью насильников. Поскольку насилие является сутью самодержавно-полицейского режима, террористическая борьба с ним, считали эсеры, морально вполне оправдана. Непризнание террора революционной партией, при-

знающей в то же время такие насильственные формы борьбы, как восстание, революция и т.п., со ссылкой на то, что никто не имеет права отнимать у другого жизнь, эсеры считали фарисейством, ибо в восстаниях и революциях «отнимается жизнью еще больше, чем во время террористических актов». С политической точки зрения террор против самодержавия оправдывался эсерами тем, что его противники не имели никаких легальных средств для выражения своего протеста, что власть не допускала даже мысли о диалоге с оппозицией.

Своеобразие эсеровской концепции революции заключалось, прежде всего, в том, что они не признавали ее буржуазной. По их мнению, российский капитализм из-за своей слабости и чрезмерной зависимости от правительства был не способен так «напирать» на устаревшие общественные отношения, чтобы вызвать общенациональный кризис. Отрицалась и способность буржуазии стать во главе революции и даже быть одной из ее движущих сил. Высказывалось также мнение, что буржуазная революция в России была предупреждена «революцией сверху», реформами 60–70-х гг. XIX в. Тогда якобы был дан простор для развития капитализма, и тогда же «крепостное самодержавие» превратилось в «дворянско-буржуазную монархию». Эсеры не считали революцию и социалистической, называя ее «социальной», переходной между буржуазной и социалистической. Революция, на их взгляд, не должна была ограничиваться сменой власти и перераспределением собственности в рамках буржуазных отношений, а пойти дальше: пробить существенную брешь в этих отношениях, отменив частную собственность на землю путем ее социализации.

Главный импульс революции эсеры видели не в «напоре развивающегося капитализма», а в кризисе земледелия, заложенного еще реформой 1861 г. Этим обстоятельством объяснялась огромная роль крестьянства в революции. К движущим силам революции относились также пролетариат и «трудовая» интеллигенция. Союз этих социальных сил, оформленным выражением которого должна была стать единая социалистическая партия, рассматривался эсерами в качестве залога успеха революции.

По-своему решался эсерами и главный вопрос революции – вопрос о власти. Они отказались от народовольческой бланкистской идеи захвата власти революционерами-социалистами. В концепции эсеров социалистическая революция как таковая не предусматривалась. Переход к социализму должен был совершиться мирным, реформистским путем, на основе использования демократических, конституционных норм. Через демократические выборы эсеры надеялись получить большинство сначала на местах, а затем и в Учредительном собрании. Последнее должно было окончательно определить форму государственного правления и стать высшим законодательным и распорядительным органом.

Уже в Первой российской революции определилось отношение эсеров к Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. В них они не видели зародыша новой революционной власти, не считали их способными исполнять государственные функции, рассматривали их как своеобразные профессионально-политические союзы или органы самоуправления только для

какого-то одного класса. По мнению эсеров, главное предназначение Советов заключалось в том, чтобы организовать и сплотить распыленную, аморфную рабочую массу.

Основными требованиями эсеров в революции были требования их программы-минимум. Кратко они выражались в лозунге «Земля и воля». По своему содержанию он был радикально-демократическим. Популярность эсеров в революции основывалась не на их утопической социалистической мифологии, а на прикрытой этой мифологией приверженности идеям радикальной демократии.

После 17 октября ЦК партии предпочитал «не форсировать событий». Он и его представители в Петербургском совете рабочих депутатов были против введения явочным порядком 8-часового рабочего дня, против «увлечения стачками», в том числе, против призыва к декабрьской всеобщей политической стачке с переводом ее в вооруженное восстание. Вместо тактики подстегивания революции эсеры предлагали использовать декларированные Манифестом 17 октября свободы для расширения базы революции путем усиления агитационной, пропагандистской и организационной работы в народных массах, особенно среди крестьянства. Формально такая тактика не была лишена смысла. В то же время в ней сказывалась подспудно и опасение, что революционный экстремизм нарушит последовательность развития революции, испугает буржуазию и она откажется принять власть.

С появлением Манифеста впервые в многовековой истории России возникла реальная, хотя и весьма зыбкая и ограниченная возможность развития в сторону демократии мирным, конституционным путем. Народные массы не только потому, что не избавились еще до конца от доверия старой власти, но прежде всего руководствуясь инстинктом самосохранения, здравым смыслом, раньше, чем представители левых партий, чья способность адекватно отражать реальность затмевалась в определенной мере усвоенными ими доктринами, не осознали, а скорее почувствовали появившуюся альтернативу. В значительной мере этим, видимо, объясняется тот факт, что после Манифеста призывы левых партий к насильственным действиям не находили в то время широкого отклика. Провалилась, в частности, их линия на всеобщее вооруженное восстание и бойкот I Государственной думы. Активными сторонниками бойкота выборов в Думу выступали и эсеры. Выборы тем не менее состоялись, и в Думе оказалось значительное число депутатов-крестьян. В связи с этим эсеровское руководство круто изменило свое отношение к Думе, чтобы не мешать ее работе, было решено даже прекратить временно террористическую деятельность. Предметом особого внимания эсеров стали прошедшие в Думу крестьянские депутаты. При живейшем участии эсеров из этих депутатов была создана думская фракция – Трудовая группа. <...>

Опасность столыпинской реформы для эсеров заключалась в том, что она, разрушая крестьянскую общину и преследуя цель сделать из крестьян мелких собственников, покушалась на сердцевину эсеровской доктрины – социализацию земли. Столыпинская реформа являлась реальной альтернати-

вой демократическому решению аграрного вопроса в России. Сразу же после появления известного указа правительства, положившего начало столыпинской реформе, эсеры объявили ей войну. В специальной прокламации «Что делать крестьянам? По поводу указа 9 ноября 1906 г.» ЦК партии эсеров призывал крестьян к бойкоту реформы: не идти в землеустроительные комиссии, не покупать и не закладывать землю, не выделяться из общин, поступать «как с изменниками» с теми крестьянами, которые откликнутся на реформу. Бойкот новой земельной политики правительства был одним из основных лозунгов эсеров и во II Государственной думе. Отмена внедумского законодательства о земле, приостановка деятельности Крестьянского и Дворянского банков, землеустроительных комиссий, купли, продажи и дарения земли должны были стать первоочередными мерами, регулирующими земельные отношения впредь до введения в действие предлагавшегося эсерами аграрного законопроекта. В резолюции «О борьбе с земельным законодательством» Лондонской конференции подчеркивалось, что всякий успех реформы создает препятствия для проведения в жизнь аграрной программы партии, в связи с чем деревня объявлялась наиболее горячим пунктом социально-политической борьбы. В качестве средств этой борьбы предлагались углубление социалистической пропаганды и укрепление партийных организаций в деревне, сплочение вокруг последних трудового крестьянства на почве борьбы с земельным законодательством, землевладельцами и Крестьянским банком. Против выделения из общины предусматривались такие меры, как общественные порицания и бойкот тех хозяев, которые стремились стать отрубниками и хуторянами. В то же время в очередной раз подчеркивалась вредность аграрного террора против помещиков и кулаков, так как он будет побуждать помещиков к продаже земли крестьянам, способствовать насаждению частной земельной собственности, разжиганию среди крестьян междоусобной войны, которая отодвинет на второй план всякую планомерную борьбу как за социализацию земли, так и за политическое освобождение.

Однако эсеры бессильны были организовать сколько-нибудь серьезное сопротивление столыпинской реформе. Ее успехи порождали сумятицу в умах эсеров. В официальной позиции партии преобладал оптимизм. Считалось, что, независимо от того, как сложится судьба общины, оснований для пересмотра партийной программы нет, поскольку она покоится не на самом факте общинного землевладения, а на комплексе идей, чувств и навыков, которые воспитаны в крестьянстве всей предыдущей историей и всей практикой общинного землевладения и которые исчезнут не скоро. Пессимисты утверждали, что если рушится община, то теряет основание и социализация земли как требование партийной программы. Они критиковали официальную позицию руководства партии за то, что она будто бы настраивала на бездеятельность в то время, когда требуется крайнее напряжение сил, для того чтобы парализовать правительственное покушение на общину.

Политические силы России, оппозиционные и революционные, в том числе и эсеры, не были инициаторами, организаторами и вождями Февральской революции. Она застала их врасплох, но, захваченные вихрем событий,

они приняли в ней активное участие и повлияли на ее исход, определив характер и своеобразие той политической системы, с которой Россия вышла из этой победоносной революции.

В основе разногласий внутри партии эсеров лежали различные оценки характера, движущих сил и перспектив происходившего социального переворота, а также различные взгляды на роль партии в этом перевороте. Правые эсеры считали, что вопрос о социалистическом переустройстве общества не стоит на повестке дня не только в России, но и в странах «передового капитализма», так как для него еще не созрели «материальные и духовные условия». Задачу революции они видели прежде всего в демократизации политического строя и форм собственности. Требование обобществления основных отраслей промышленного производства рассматривалось ими как утопическая попытка обойти законы естественного хозяйственного развития и даже как «экономическая реакция». Партия и трудящиеся, по их мнению, должны были бороться не против капитализма вообще, а лишь против наиболее хищнических, паразитических его сторон, особенно присущих российскому капитализму. Логичной в их концепции была ориентация на союз с прогрессивными элементами буржуазии и их политическими представителями – кадетами. Правые эсеры были последовательными сторонниками коалиционного правительства. Необходимость коалиции обосновывалась не только концептуальными соображениями, но и практически потребностями момента. В коалиции виделись условие и средство преодолеть экономическую разруху, обеспечить успехи на фронте и возможность довести страну до Учредительного собрания без гражданской войны. Соответственно, правые эсеры резко отрицательно относились к большевикам с их курсом на социалистическую революцию и лозунгом перехода власти к советам. По вопросу о войне и мире правые эсеры эволюционировали от оборончества к революционному оборончеству. Они отвергали сепаратный мир с Германией, выступали за войну до победного конца в союзе с Антантой, надеясь таким образом не только добиться справедливого мира, но и спасти молодую российскую демократию.

Иной была концепция левых эсеров. Спасение России они видели только в ее прорыве к социализму через мировую революцию. Предполагалось, что только она создаст условия для торжества российской социалистической революции. Они, естественно, выступали против любой коалиции с кадетами, за однородное социалистическое правительство. В аграрном вопросе их позиция сводилась к немедленной передаче всей помещичьей земли в распоряжение земельных комитетов до окончательного решения этого вопроса Учредительным собранием. Левые эсеры считали, что после свержения самодержавия империалистический характер войны не изменился. Временное правительство и поддерживающая его часть российской демократии, продолжая эту войну, защищают империалистические интересы не столько своей, сколько союзнической буржуазии. Покончить с войной способна лишь мировая революция, в пожаре которой сгорит главный виновник войны – буржуазное общество.

По главному вопросу революции разногласия в партии выявились сразу же как только данный вопрос был поставлен на повестку дня. Они обуславливали непоследовательность и колебания руководства партии по этому вопросу. Сказывалось это прежде всего в политике по отношению к Временному правительству и к советам.

Эсеры заявляли о поддержке не только Временного правительства, но и Советов. Однако они не рассматривали их как органы власти. «Властью является в данный момент Временное правительство», – писала газета «Дело народа». Предназначение советов эсеры видели в том, чтобы организовывать массы, осуществлять идейно-политическое руководство ими, контролировать Временное правительство, толкать его дальше по пути реформ, быть «часовыми» революционных завоеваний. Существование советов признавалось полезным и даже необходимым и при Учредительном собрании. Они, будучи мощными народными организациями, обеспечивали бы проведение в жизнь решений Собрания, являлись бы гарантами осуществления этих решений демократическим путем и с соблюдением социальной справедливости. Но их существование допускалось лишь в качестве «классовой организации трудящихся масс, могущей и долженствующей иметь огромный вес в политической и экономической жизни страны». Эсеры считали, что советы из-за своего митингового характера, полной неприспособленности к будничной работе несостоятельны как органы власти. Такая оценка советов лежала в основе неприятия эсерами большевистского лозунга «Вся власть Советам!»

По мнению эсеров, реальной властью на местах должны были быть такие органы местного самоуправления, как городские думы, волостные, уездные и губернские земства, избранные демократическим путем. Свою главную политическую задачу эсеры видели в том, чтобы завоевать сначала большинство в этих органах, а затем, опираясь на них, и в Учредительном собрании. В целом этот план успешно осуществлялся. Эсеры получили большинство голосов на выборах в городские думы, происходивших в августе 1917 г. Итоги этих выборов имели большое политическое значение. Успех эсеров на выборах прибавил им оптимизма, вселил еще большую уверенность в возможности победы на выборах в Учредительное собрание.

Исходя из этого, определялись основные направления деятельности партии: на внешнеполитической арене – борьба с империализмом воюющих стран, восстановление II Интернационала; внутри страны – за укрепление и развитие завоеваний революции. Подчеркивалось, что, пока война продолжается, необходимо сохранять «стратегическое единство фронта с союзниками» и укреплять армию, чтобы она могла проводить активные операции «во имя осуществления задач русской революции и ее международной политики». Пропаганда в армии отказа от наступательных действий и неповиновения распоряжениям революционного правительства объявлялась демагогической и недопустимой.

III съезд партии подтвердил верность идее социализации земли, но в то же время подчеркнул, что вопрос о земле может быть решен полностью и окончательно только Учредительным собранием. Политика эсеров в аграр-

ном вопросе не сводилась лишь к призывам к крестьянству ждать решения этого вопроса Учредительным собранием, как это обычно изображалось в советской историографии. Эсеры понимали, что одним декретом такой сложный вопрос в духе своей программы не решить. Нужна большая подготовительная работа и некоторые меры в этом направлении были предприняты. Эсеры активно участвовали в организации крестьянских советов и земельных комитетов. По их инициативе было отменено столыпинское земельное законодательство, принят закон о прекращении земельных сделок, а также о заготовке кормов и уборке урожая. Эсеровскими министрами земледелия Черновым и Масловым вносились в правительство проекты передачи всех земель в ведение земельных комитетов, однако они так и не были приняты.

Для эсеров важно было не просто отдать землю крестьянам, но отдать ее на таких условиях, чтобы создать предпосылки для избавления крестьян от капиталистического ада и осуществления социалистического рая. Для этого необходимо было при аграрной реформе нейтрализовать собственнические устремления крестьян, не позволить им расхватать землю в собственность. Сделать это можно было лишь авторитетом закона, изданного Всероссийским Учредительным собранием, в котором эсеры надеялись получить большинство. Созыв же Учредительного собрания постоянно откладывался и противоречия между рвущимися получить землю крестьянами и эсерами, оттягивавшими решение земельного вопроса до Учредительного собрания, нарастало. Крестьяне, подогревавшиеся вдобавок большевистской пропагандой, начинали терять терпение и захватывать землю. Рост крестьянского движения стал одним из важнейших факторов кризиса эсеровской партии осенью 1917 г.

Накануне большевистского переворота в состоянии разброда и дезорганизации оказались не только эсеровская верхушка, но и местные партийные организации. Это обрекло партию эсеров, несмотря на ее большую численность и влияние, на политическое бессилие перед большевиками.

Источник: Ерофеев Н.Д. Социалисты-революционеры // Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 169–209.

**«...предотвратить возможность преступным замыслам дозреть до начала их осуществления...» (из постановления
Временного правительства)**

2 августа 1917 г.

...Долг правительства: предотвратить возможность преступным замыслам дозреть до начала их осуществления, ибо во время войны даже краткое нарушение государственного спокойствия таит в себе великие опасности.

Поэтому правительство, защищая гражданские и политические права каждого и охраняя право на существование и открытую деятельность всех политических течений, будет в самом корне пресекать указанную выше опасную для государства деятельность отдельных лиц, для чего предоставляются воен-

ному министру и министру внутренних дел в настоящий исключительный момент исключительные полномочия...

1. Предоставить военному министру и министру внутренних дел, по взаимному их соглашению: 1) постановлять о заключении под стражу лиц, деятельность которых представляется особо угрожающей обороне государства, внутренней его безопасности и завоеванной революцией свободе, и 2) предлагать указанным в п. 1 лицам покинуть, в особо назначенный для сего срок, пределы государства Российского с тем, чтобы в случае невыбытия их или самовольного возвращения они заключались под стражу в порядке п. 1 настоящего постановления.

2. Предоставить военному министру и министру внутренних дел установить правила о порядке принятия мер, указанных в разделе 1.

Источник: История России. 1917–1940 : хрест. / сост. В.А. Мазур, М.Е. Главацкий, М.А. Дашевская и др. ; ред. А.И. Борозняк и др. Челябинск : Юж.-Урал. кн. изд-во, 1994. С. 31.

Кадеты

В системе политических партий России конституционно-демократическая партия занимала особое место. Это была партия интеллектуалов, аккумулировавшая в своих рядах цвет российской интеллигенции начала XX в., мечтавшей о радикальном преобразовании страны парламентским путем и на основе общечеловеческих ценностей. Интеллигенция наиболее остро осознавала возроставшее несоответствие между потребностями развития страны и отжившей свой век политической надстройкой – царским самодержавием, углубление конфликта между властью и обществом, которое вело к дестабилизации обстановки в стране и было чревато непредсказуемыми последствиями для ее судеб.

Первым крупным шагом в деле программного и организационного оформления либерализма нового типа как политической организации в общенациональном масштабе явилось основание нелегального журнала «Освобождение», издававшегося с июля 1902 г. по октябрь 1905 г. в Штутгарте под редакцией П.Б. Струве. На его страницах были опубликованы первые программные статьи, сформулированы и продискуссированы организационные принципы конституционно-демократической партии. Летом и осенью 1903 г. соответственно оформились две организации – Союз освобождения и Союз земцев-конституционалистов, ставшие в октябре 1905 г. основным ядром кадетской партии.

Центральный комитет партии кадетов состоял из двух отделов: Петербургского и Московского. Главными функциями Петербургского отдела являлись: дальнейшая разработка партийной программы, законопроектов для внесения в Государственную думу, руководство думской фракцией. Московский отдел в основном занимался организационной агитационно-пропагандистской и издательской деятельностью. В целом же ЦК осуществлял контроль за выполнением решений съездов, конференций, руководил партийным строительством на местах, периодически созывал совещания с представителями губернских комитетов, определял тактическую линию партии.

В губерниях создавались губернские комитеты, которые избирались сроком на один год губернским съездом партии. В свою очередь им предоставлялось право организовывать городские, уездные и сельские комитеты.

Согласно второму параграфу устава, членами партии могли быть лица, «принявшие партийную программу и согласные подчиняться партийной дисциплине, установленной уставом партии и партийными съездами». После учредительного съезда начался процесс организационного строительства партии по всей стране. Уже в октябре–декабре 1905 г. конституировались 72 кадетские организации, а в январе–апреле 1906 г., уже существовало более 360 кадетских комитетов. Общая численность партии в 1906–1907 гг. колебалась в пределах 50–60 тыс. чел.

Однако кадетская партия, как, впрочем, и подавляющее большинство российских партий, представляла собой в организационном отношении довольно аморфное и неустойчивое политическое образование, подверженное в зависимости от политической ситуации значительным колебаниям. После революции 1905–1907 гг. произошло резкое сокращение количества местных организаций, значительно уменьшилась их численность. В 1908–1909 гг. действовали 33 губернских и 42 уездных кадетских комитета. В эти годы численность партии не превышала 25–30 тыс. человек. В 1912–1914 гг. кадетские

После победы Февральской революции 1917 г. быстрыми темпами начался процесс возрождения местных кадетских комитетов. В марте–апреле 1917 г. в стране уже действовало более 380 кадетских организаций, а общая численность партии выросла до 70 тыс. чел.

В партию кадетов входил цвет русской интеллигенции, часть либерально-настроенных помещиков, средней городской буржуазии, служащие, учителя, врачи, приказчики. Социальный состав кадетов претерпевал изменения в зависимости от конкретной политической ситуации. В период революции 1905–1907 гг. в местных партийных организациях было достаточно много представителей «социальных низов»: рабочих, ремесленников, служащих, а в сельских – крестьян. После поражения революции ряды партии «народной свободы» покинула значительная часть демократических элементов, разочарованная политической линией поведения кадетов в I и II Думах. Процесс «очищения» кадетов от «социальных низов» продолжался вплоть до Февральской революции 1917 г.

В 1907–1917 гг. достаточно отчетливо прослеживается тенденция к преобладанию в партии средних городских слоев, к упрочению ее связей с представителями собственно буржуазных элементов: либерально настроенных купцов, промышленников и банкиров. После победы Февральской революции социальный состав партии опять претерпевает изменения. В правящую партию, с одной стороны, стали вступать члены Союза 17 октября, партии прогрессистов и даже некоторые представители бывших монархических организаций, а с другой – в ней вновь преобладали лица демократического происхождения.

В ЦК и думской фракции на всем протяжении деятельности партии кадетов доминировали представители интеллигенции, которые, по существу, и определяли ее стратегический и тактический курс. Ведущую роль в партии

играли; князя Рюриковичи – Павел и Петр Долгоруковы, Д.И. Шаховской, всемирно известный ученый, академик В.И. Вернадский; крупнейшие специалисты в области гражданского и уголовного права – профессора С.А. Муромцев, В.М. Гессен, Л.И. Петражицкий, С.А. Котляровский; крупные историки – А.А. Корнилов, А.А. Кизеветгер; экономисты и публицисты – академик П.Б. Струве, А.С. Изгоев, А.В. Тыркова; крупный специалист по национальному вопросу приват-доцент Ф.Ф. Кокошкин; популярные земские и общественные деятели – И.И. Петрункевич, Ф.И. Родичев, А.М. Колюбакин, Д.Д. Протопопов, А.И. Шингарев, М.Г. Комиссаров, Н.М. Кишкин и др. Лидером кадетской партии, ее главным теоретиком и стратегом являлся Павел Николаевич Милюков.

Теоретики кадетской партии считали наиболее оптимальным вариантом общественного прогресса в обозримом будущем – рациональное капиталистическое хозяйство. Они последовательно выступали против любых насильственных социальных переворотов, за эволюционное развитие общества и всех его институтов. Отвергая идею социальной революции, они вместе с тем в принципе признавали возможность, а в ряде случаев даже неизбежность (при фатальной неуступчивости власти провести вовремя необходимые реформы) политической революции. По мнению кадетских теоретиков, политическая революция правомерна тогда и постольку, когда и поскольку она берет на себя решение тех объективно назревших исторических задач, которые не в состоянии решить существующая власть.

Общетеоретические представления кадетских лидеров о путях общественного прогресса в России были конкретизированы ими в программе партии, принятой на учредительном съезде в октябре 1905 г. Она представляла собой либерально-демократический вариант парламентского решения всего комплекса вопросов российской действительности.

Исходной посылкой в программе кадетов была идея постепенного реформирования старой государственной власти. Они требовали замены неограниченного самодержавного режима конституционно-монархическим строем. Политическим идеалом кадетов была парламентарная конституционная монархия английского типа, где господствует принцип: «Король царствует, но не управляет». Они последовательно проводили мысль о разделении законодательной, исполнительной и судебной властей, требовали создания ответственного перед Государственной думой правительства, коренной реформы местного управления, распространения на всю страну местного самоуправления, преобразования суда в демократическом духе. Кадеты выступали за введение в России всеобщего избирательного права, осуществление всего комплекса демократических свобод (слова, печати, собраний, союзов и т.д.), настаивали на строгом соблюдении гражданских и политических прав личности. По существу, кадетам удалось создать такую теоретическую модель устройства правового государства, которая вполне бы могла стать образцом для любого демократического общества.

Будучи поборниками прав личности и парламентарной демократии, кадеты отстаивали унитарный принцип государственного устройства России. В

своей национальной программе они ограничивались требованием культурно-национального самоопределения (использование национальных языков в школе, высших учебных заведениях, суде и т.д.) и лишь в отдельных случаях считали возможным введение областной автономии. Только после Февральской революции 1917 г. кадеты начали постепенно корректировать свою национальную программу с учетом изменившихся реалий. При этом речь шла о возможности предоставления некоторым народностям прав территориально-областной автономии.

В программе кадетов большое внимание уделялось решению социальных проблем. Наиболее обстоятельно в ней был разработан аграрный вопрос. Кадеты считали, что без кардинального преобразования аграрно-крестьянского строя в России невозможно создать великую державу, сильную экономику, поднять материальный уровень жизни всего населения. Учитывая опыт ряда европейских стран, где сельское хозяйство было одной из базовых отраслей экономики, кадеты выступали за создание мелкого самостоятельного крестьянского хозяйства, за освобождение крестьянина от пережитков дореформенной эпохи, за формирование инфраструктуры, способствующей развитию сельскохозяйственного производства. Выступая за эволюционное и поэтапное решение аграрно-крестьянского вопроса, теоретики кадетской партии считали, что его в конкретных российских условиях все же нельзя решить без частичного принудительного отчуждения помещичьей земли, на неприкосновенности которой настаивали П.А. Столыпин, правые и октябристы. Кадеты выражали готовность пожертвовать крупным латифундциальным помещичьим землевладением, которое служило экономической основой авторитарного режима, полукрепостнических форм аренды и постоянным источником, возбуждающим недовольство крестьянских масс. Одновременно кадеты допускали возможность отчуждения части земли и у тех помещиков, которые вели самостоятельное хозяйство, в том случае, если не удастся в данной местности изыскать необходимого количества земли для наделения безземельных и малоземельных слоев крестьянства. Вместе с тем они считали недопустимым и экономически нецелесообразным отчуждение развитых помещичьих экономий, виноградников, хмельников, «образцовых участков», т.е. земель, на которых велось рациональное и экономически выгодное хозяйство. Отчуждение помещичьих земель допускалось только за выкуп (как за счет государства, так и за счет крестьян).

Решение аграрного вопроса кадеты намеревались передать в местные комитеты, состоящие на паритетных началах из заинтересованных сторон; крестьян, помещиков и местной администрации. Этим комитетам предстояло подготовить первичный материал, который затем сводился воедино, и главным земельным комитетом, состоящим из ведущих специалистов по аграрно-крестьянскому вопросу, представлялся на обсуждение Государственной думы и Государственного совета, которым предстояло принять единый общероссийский закон о земельной реформе. При помощи реформы кадеты рассчитывали создать максимально благоприятные условия для развития производительных сил в сельском хозяйстве, для улучшения положения основной

массы российского крестьянства, учитывая при этом всю совокупность региональных особенностей, природно-климатических традиций и привычек местного населения.

На стабилизацию отношений между промышленниками и представителями наемного труда была направлена кадетская рабочая программа. Одним из ее центральных пунктов было требование свободы рабочих союзов, собраний и стачек. Профессиональные союзы создавались явочным порядком, и право приобретения ими статуса юридического лица зависело исключительно от судебной власти. За профсоюзами признавалось право на защиту материальных интересов рабочих, распоряжение стачечными фондами и фондами помощи по безработице, право объединения союзов в федерации, полная независимость их от администрации. За убытки, причиненные стачками, профсоюзы не должны были нести материальной ответственности перед работодателями. Кадеты настаивали на необходимости заключения профсоюзами коллективного договора с предпринимателями, который мог быть расторгнут только в судебном порядке.

Кадеты стремились перенести решение вопросов взаимоотношения труда и капитала в специальные арбитражные органы (примирительные камеры, третейские суды, разного рода согласительные комиссии и т.п.) с участием представителей от рабочих и капиталистов. По их мнению, создание примирительных камер могло бы способствовать предотвращению забастовок и урегулированию всех споров между трудом и капиталом цивилизованными методами. Вместе с тем они считали, что в случае безуспешных переговоров руководства профсоюза с капиталистами рабочие вправе объявить забастовку, добиваясь при помощи этой крайней меры удовлетворения своих справедливых требований.

Важное место в рабочей программе кадетов занимали вопросы продолжительности рабочего дня и социальной защиты рабочих. В ней было выдвинуто требование постепенного введения 8-часового рабочего дня, сокращения сверхурочных работ для взрослых рабочих, запрещение привлечения к ним женщин и подростков. Кадеты выступали за предоставление компенсации рабочим за утраченную ими вследствие несчастного случая или профессионального заболевания трудоспособность, подчеркивая при этом, что выплата компенсации должна производиться полностью за счет предпринимателя. Одновременно кадеты настаивали на введении государственного страхования на случай смерти, старости и болезни.

Кадетами была разработана обширная программа финансовых и экономических реформ. Ее основные требования сводились к следующим пунктам: 1) создание при Совете министров специального органа (с участием представителей законодательных палат и деловых промышленных кругов) для разработки перспективного плана развития всех отраслей народного хозяйства; 2) пересмотр устаревшего торгово-промышленного законодательства и отмена мелочной опеки и регламентации, стесняющих свободу предпринимательской деятельности; 3) пересмотр налоговой системы и сокращение непроизводительных расходов казны; 4) расширение бюджетных прав Государствен-

ной думы и преобразование государственного контроля; 5) открытие доступа частному капиталу в железнодорожное строительство, горные промыслы, почтово-телеграфное дело; 6) ликвидация или же максимальное сокращение нерентабельного государственного хозяйства и распространение на казенные заводы всех налогов и повинностей; 7) организация промышленного кредита и учреждение банка долгосрочного промышленного кредита; 8) создание торгово-промышленных палат и биржевых судов; 9) расширение внешней торговли и организация консульской службы.

Специальный раздел кадетской программы был посвящен вопросам просвещения. В нем кадеты выступали за уничтожение всех ограничений при поступлении в школу, связанных с полом, национальностью и вероисповеданием. Они настаивали на необходимости свободы частной и общественной инициативы в организации учебных заведений всех типов, а также в области внешкольного образования. В программе указывалось на необходимость установления связи между различными ступенями школ для облегчения перехода от низшей ступени к высшей. Кадеты настаивали также на автономии университетов, свободе преподавания в высшей школе, свободной организации студенчества, увеличении числа средних учебных заведений и понижении в них платы, на введении всеобщего, бесплатного и обязательного обучения в начальной школе. Органам местного самоуправления предоставлялось право заведования начальным образованием, участия в постановке всей учебной и воспитательной работы. В программе указывалось на необходимость устройства органами местного самоуправления общеобразовательных учреждений или взрослого населения, народных библиотек, народных университетов, развития профессионального образования.

В своей внешнеполитической программе кадеты настаивали на необходимости ориентации на страны западной демократии, на изменении внешнеполитического курса на защиту приоритетных национальных интересов России, на завершении процесса окончательного формирования «национально-территориального тела России». По существу, речь шла о сосредоточении внимания русской дипломатии на решении всего комплекса военно-стратегических проблем в Ближневосточном регионе – проливы Босфор и Дарданеллы, Константинополь, присоединении к России территорий с преимущественно «русским населением» (Галиция и Угорская Русь), решении польского и армянского вопросов в составе Великой России.

С глобальной постановкой и решением внешнеполитических проблем кадеты связывали вопросы необходимости коренной реорганизации русской армии и флота, их перевооружения и переоснащения современными видами вооружений, социальной защиты среднего и низшего армейского контингента, а также расширения и совершенствования сети военных средних и высших учебных заведений. В кадетской программе нашли отражение и выражение общенациональные интересы страны. Кадеты мечтали создать такое общество, в котором бы не было непреодолимых социальных конфликтов, установилась бы гармония национальных интересов, были бы созданы оптимальные условия для всестороннего развития личности. Фактически, в кадет-

ской программе речь шла о создании правового демократического государства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Вместе с тем кадеты не собирались идти на прямое сотрудничество со Столыпиным. Они отвергли правительственное аграрное законодательство, включая известный столыпинский указ от 9 ноября 1906 г.; сохранили довольно резкий оппозиционный тон при обсуждении других мероприятий центральной власти. В течение 103 дней работы II Думы кадетам пришлось выдержать критику в свой адрес как справа, так и слева. Справа их продолжали клеймить «тайными революционерами» и «жидомасонами», программа которых якобы ведет к разрушению целостности империи, к уничтожению частной собственности и т.п. Слева кадетов обвиняли в уступчивости правительству, требовали от них отказаться от мирных методов борьбы и открыто заявить о своей поддержке революции. И на этот раз кадетам не удалось найти общего языка между Россией официальной и Россией революционной. Все их попытки найти разумный компромисс между полярными политическими силами вновь закончились неудачей.

Война заставила кадетское руководство внести коррективы в тактику партии. В воззвании ЦК кадетов «К единомышленникам» говорилось: «Каково бы ни было наше отношение к внутренней политике правительства, наш прямой долг сохранить родину единой и нераздельной и удержать за ней то положение в ряду мировых держав, которое оспаривается у нас врагами. Отложим же внутренние споры, не дадим ни малейшего повода надеяться на разделяющие нас разногласия». Кадетские лидеры призывали к забвению партийных разногласий, к единству действий правительства и общества. Кадеты предприняли максимум усилий для мобилизации сил для ведения войны.

После Февральской революции 1917 г., в стране стремительными темпами шло формирование новых партий. По имеющимся данным, в марте–октябре 1917 г. в стране действовало не менее 100 различных партий и организаций, а их общая численность превышала 1 млн чел. В этом «партийном котле», где «атмосферное давление» росло с каждым днем, Партия народной свободы, предпринимавшая самые разнообразные попытки стабилизировать обстановку, создать условия для победоносного окончания войны и созыва Учредительного собрания, чувствовала себя крайне неудобно. Кадетам так и не удалось убедить массы в бесперспективности дальнейшей конфронтации, уговорить лидеров национальных партий не спешить до окончания войны ставить во всем объеме национальный вопрос. Левые социалистические партии, а за ними и массы требовали немедленно прекратить войну и заключить мир; немедленно решить земельный вопрос; немедленно наладить производство и решить продовольственные вопросы; немедленно предоставить политическую самостоятельность народам национальных окраин России. Справиться с таким грузом проблем Временное правительство было уже не в состоянии.

Источник: Шелохаев В.В. Кадеты // Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М. : «Рос. пол-лит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 152–168.

«...власть возьмет в руки тот, кто не побоится стать жестоким и грубым...» (Из протокола заседания Центрального комитета кадетской партии)

20 августа 1917 г.

Присутствовали: В.И. Вернадский, Г.В. Вернадский, С.В. Востротин, Д.Д. Гримм, А.А. Кауфман, А.В. Карташев, Ф.Ф. Кокошкин, Ю.М. Лебедев, А.И. Макушин, В.Д. Набоков, С.Ф. Ольденбург, П.Н. Милуков, гр. С.В. Панин, А.В. Тыркова, Тимофеев, З.Г. Френкель, А.И. Шингарев, П.П. Юренев.

...А.В. Карташев, министр исповедания... До сих пор в лечении всех государственных болезней власть применяла только методы терапии, а когда их оказалось недостаточно, она новых путей не искала. И вот, по-видимому, в результате, в стране начинается распад, так как страна не получила от власти ответа на свои вопросы и требования. В войске идет распад, проявляются рабские и бунтовские инстинкты. То же и везде... Каковы могут быть результаты бездействия власти, этого исторического преступления? Запоздалые даже и со стороны тех, кто хотел бы помочь власти. Скоро никто уже не будет и способен на это, и власть возьмет в руки тот, кто не побоится стать жестоким и грубым... И сам оратор стал ощущать в себе эту нашу интеллигентскую неспособность к власти. А вот в старых боевых генералах было это знание, и только они, может быть, сейчас и могут еще справиться с развалом. Сейчас правительство должно вернуться к восстановлению элементарной дисциплины на фронте, несмотря на то, что могут быть бунты, в тылу же оно пусть хранит и проводит свою революционную программу. Этим только оно может оправдать свое существование. Иначе мы только дождемся диктатуры. Левые пока бурлят, но и они рабски покорятся и будут раздавлены...

А.А. Кауфман сообщил, что в Министерстве земледелия, от г. Вихляева, он слышал, что в правительстве уже считаются с возможностью применения военных экспедиций для получения хлеба от крестьян...

А.И. Шингарев: Когда приходится встречаться с улицей, что там можно наблюдать? Милукоку вчера в Новой Деревне просто не дали говорить. Ему самому, Шингареву, с трудом удалось довести митинг на Горячем Поле, в здании Биржи труда, где сошлись только кадеты и большевики да немного любопытствующей публики. Отыскивая общие понятия, общие слова, оратор упомянул о родине, и рабочий с дикой фигурой злобно закричал: «У рабочего нет родины, у него есть кулак!» При упоминании, что во Франции взаимное ожесточение привело к тому, что друг другу стали рубить головы, матрос закричал: «И вам надо рубить головы!» На митинге в цирке Чинизелли солдат провозглашал, что «надо равенство кошельков, а буржуям надо головы свернуть!» Темные озлобленные люди, отбросив недавнего вождя Церетелли, идут в бунтарство. Дело идет к расстрелу, так как слова бессильны... В перспективе уже показывается диктатор. А.В. Карташев задается вопросом, не приходится ли уже партии конституционных демократов оставаться не у дел? Этот вопрос мучает и Шингарева. Если бы даже диктатура после кровавых расстрелов захотела опереться на умеренные слои и обратилась к кадетам с предложением спасти отечество, в

каком положении очутилась бы партия, принявши эту историческую миссию? Если бы ей и удалось спасти отечество, происхождение ее власти надолго было бы для нее политическим самоубийством...

А.В. Тыркова: В обострении вражды к конституционным демократам, может быть сыграло роль то, что они не дали почувствовать массам, что для них идеалы социальной справедливости так же дороги, как и блага политической свободы. Мы вписали эти идеалы в нашей программе, но не в сердце своем, и это печально. В низах живет инстинктивное, но огромное чувство справедливости, и во многих своих социальных требованиях они совершенно правы. Мы знали, что в благах политической свободы мы получили самое ценное, а они еще это должны понять. Вспышки социального бунтарства на окраинах будут не столько результатом подстрекательства дурных пастырей и разных негодяев, сколько следствием разрухи и взаимного непонимания. Получим борьбу в рукопашную. Как это ни тяжело, но диктатору нам придется отдать еще больше, чем Керенскому. Другого выхода нет – только через кровь. И это будет не столько следствием военных неудач и разгрома, сколько продовольственной неурядицы... Возвращавшийся после Московского совещания в одном вагоне с крестьянскими и солдатскими депутатами, из разговоров убедился, что депутаты думали найти в Москве растерянную буржуазию и ехали с презрением к ней, а из Москвы увезли еще и страшную злобу против «буржуев» (несколько выделяя из них интеллигенцию), и во всем чувствовалась близость взрыва...

З.Г. Френкель: Здесь говорили с ужасом о военных экспедициях для реквизиции хлеба, но в прифронтовых губерниях это все время все время делалось каждой воинской частью, когда ей грозила нехватка. А теперь в тылу более войск чем на фронте. Надо только делать с умом: немцы, например, никогда не реквизируют стельной коровы. Пугают террором, но для него также нужны подходящие люди, а их еще не видно...

Н.Н. Глибов: Если будут отбирать хлеб силой, будет грабилька, а затем пугачевщина...

П.Н. Милюков находит, что на назревающие в стране события нельзя смотреть, как на какой-то объективный, физиологический процесс; огромная роль принадлежит психологии, которая может приблизить или отдалить момент хирургического вмешательства. Выбор момента не от конституционных демократов зависит; если бы столь многое могло от них зависеть, конституционные демократы нашли бы выход из создавшегося положения не путем хирургии. Но ход вещей зависит от чего-то другого, во всяком случае, не от правительства в его нынешнем составе. Главный его представитель, по-видимому, уже засиделся у власти, он грозил кому-то, что недешево отдаст свою власть и пр. Около него уже начинает кристаллизоваться среда, обычно окружающая власть и имеющая свои интересы.

...Будут ли поводом голодные бунты или выступления большевиков, но жизнь толкнет общество и население к мысли о неизбежности хирургической операции. Процесс этот совершится без нас, но мы по отношению к нему не в нейтральном положении: мы признаем его и сочувствуем ему в известной ме-

ре... Если бы... удалось отделаться от Чернова и Авксентьева, правительство могло бы сделаться более жизнеспособным. Собственно, и для партии выгоднее, чтобы жизнь нынешнего правительства продлилась дольше, чтобы неизбежные репрессии были предприняты по инициативе и решению самого социалистического правительства. Новым важным фактором является сейчас сведение на нет прежнего значения Совета рабочих и солдатских депутатов. Раз они бросились в большевизм, тем самым они предрешили свою судьбу... Средняя группа социализма сыграла свою роль и уходит, на смену является большевизм, а за ним и призрак неизбежного хирургического вмешательства. Как учтет это новое явление правительство? У Керенского нет выбора: возможность опереться на Церетели и Чхеидзе уже отрезана; Савинков добивается своего, и вся картина невольно меняется в предусмотренном нами направлении. Положение форсируют происки в армии. Офицерский союз в Ставке обвиняется в демагогической агитации против правительства, Санкт-Петербургское телеграфное агентство взволновало казаков слухами о том, что правительство собирается нарушить привилегии казачества, причем казаки поговаривают, то если так будет продолжаться, то они из Тобольска царя привезут. И личная популярность в стране Керенского как будто несколько потускнела после того, как к нему ближе присмотрелись в Москве...

В.Д. Набоков: ...опору для буржуазного правительства найти в стране сейчас было бы чрезвычайно трудно.

Источник: История России. 1917–1940 : хрест. / сост. В.А. Мазур, М.Е. Главацкий, М.А. Дашевская и др. ; ред. А.И. Борозняк и др. Челябинск : Юж.-Урал. кн. изд-во, 1994. С. 37–41.

Кадетская партия после большевистского переворота

С приходом к власти большевиков кадеты оказались в принципиально новой для себя ситуации, выступив в качестве непримиримых антагонистов режима. Это непривычная для кадетов роль должна была повлечь за собой коррекцию их программных и тактических установок.

Ощутимые перемены проявились прежде всего в тактическом курсе кадетов. Их новая общественная позиция допускала теперь использование всего арсенала нелегальных форм борьбы, вплоть до вооруженного сопротивления. В представлении кадетов большевики являлись узурпаторами власти, что в свою очередь освобождало их от всяких обязательств вести политическую борьбу конституционными средствами. В воззвании от 27 октября 1917 г. ЦК партии народной свободы приветствовал «все учреждения и организации, объединившиеся в борьбе против большевистского захвата», и призывал «членов партии всеми силами содействовать этой борьбе».

Уже в ночь на 26 октября 1917 г. члены ЦК кадетов С.В. Панина, В.Д. Набоков, В.А. Оболенский вошли во Всероссийский комитет спасения родины и революции, созданный на заседании Петроградской городской думы с целью подготовки антибольшевистского вооруженного выступления в столице. Представители кадетской партии действовали также в подобных

комитетах, возникших в ряде других городов. Инициированные Комитетами спасения акции прошли с разной степенью активности: в Петрограде выступление, предпринятое 29 октября, было подавлено в тот же день, а в Перми Комитету удалось временно захватить власть в городе. Поддержка кадетами Комитетов спасения показала, что они готовы идти на самые решительные антиправительственные действия.

Кадеты установили контакт с формирующейся на юге России добровольческой армией, они были готовы поставить на службу белому движению свои опыт, знания, связи, организационные и пропагандистские способности. Кадеты оказывали значительную финансовую поддержку формирующемуся белому движению. Для казачьих отрядов под командованием атамана Дутова кадеты Самары собрали и отправили 1 млн р.

Кадеты во многом определяли также идеологию движения. Прибывший на Дон в начале ноября 1917 г. Милюков стал, по просьбе генерала М.В. Алексеева, автором «Декларации Добровольческой армии».

Одновременно в столице кадеты, используя методы пассивного сопротивления, пытались развернуть кампанию саботажа. ЦК постановил, что для его членов «служба у советской власти недопустима» (рядовые члены партии могли поступать по своему усмотрению). Позднее, весной 1918 г., кадеты изменили тактику: ЦК предложил «занимать деловые посты в различных учреждениях», с тем, правда, чтобы ввести на самой работе самую энергичную борьбу с большевизмом».

28 ноября 1917 г. (на этот день Временное правительство назначило в свое время созыв Учредительного собрания) большевистский Совнарком принял декрет, объявлявший кадетов «партией врагов народа». Согласно декрету все члены кадетских руководящих учреждений подлежали аресту и преданию суду революционных трибуналов. На местные советы возлагалась обязанность осуществлять особый надзор за партией кадетов «ввиду ее связи с корниловско-калединской гражданской войной против революции». Декрет стал основанием для уже состоявшегося в тот день ареста членов ЦК А.И. Шингарева, Ф.Ф. Кокошкина, кн. П.Д. Долгорукова, В.А. Степанова, избранных депутатами Учредительного собрания.

Несмотря на объявление вне закона, фактически до конца мая 1918 г. партия имела возможность вести легальную деятельность. ЦК проводил частые заседания или в партийном клубе, или на частных квартирах. Функционировали районные и городские комитеты, работали комиссии при ЦК.

Представители партии народной свободы участвовали в работе практически всех организаций, поставивших целью активную борьбу с большевиками. Они играли руководящую роль в Московской «девятке» – подпольной организации, созданной из представителей Совета общественных организаций, торгово-промышленных деятелей и партии народной свободы (из 9 чел. 6 являлись активными кадетскими деятелями). Весной 1918 г. на основе расширившейся «девятки» (за счет привлечения Всероссийского союза земельных собственников и ряда монархических групп) образовался Правый центр.

В него также вошло немало кадетов, а член ЦК, известный профессор права П.И. Новгородцев стал одним из руководителей организации.

Кадеты предприняли ряд попыток сблизиться и с социалистическими партиями. После их провала решено было наладить сотрудничество с представителями этих партий на «персональной» основе путем создания Союза возрождения России (или Левого центра), который объединил кадетов и народных социалистов, правых эсеров, а также отдельных меньшевиков и кооператоров. Ряд кадетов входил одновременно в оба Центра, надеясь личными контактами содействовать сплочению антибольшевистских сил.

Когда стала очевидной неудача первых вооруженных выступлений против большевиков на Дону и Урале, кадеты начали серьезно рассматривать возможность опоры на военную помощь из-за рубежа как в деле свержения большевиков, так и «воссоздания российской государственности». Дебатировались две внешнеполитические ориентации: на Атланту или на Германию. Находившийся в Москве ЦК на заседаниях 8 и 12 мая 1918 г., подчеркнув свою верность союзникам принял решение о недопустимости, в интересах России, всяких переговоров с немцами об образовании новой власти и участия в них кого-либо из членов партии. Майская конференция кадетов (Москва 13–15 мая 1918 г.) одобрила союзническую ориентацию. Между тем находившийся в оккупированном тогда немцами Киеве Милюков и ряд членов ЦК (И.П. Демидов, Н.К. Волков, А.И. Каминка), а также Киевский комитет партии во главе с Д.Н. Григоровичем-Барским, в противовес центру, отстаивали германофильскую линию. Прогерманской ориентации придерживались и некоторые провинциальные кадетские комитеты (в Казани, Самаре, Омске).

К лету 1918 г. кадеты в значительной мере разочаровались в деятельности межпартийных организаций: Союза возрождения России германофильски ориентированного Правого центра. «Мы одиноки – с горечью признавал Н.М. Кишкин, – потому что ни с левой, ни с правой стороны не нашли никого ценного для нашей государственной позиции». Кадеты сделали ставку на формирование новой общественной организации, в которой бы им принадлежала главенствующая роль, но двери которой в то же время были бы открыты для возможных союзников. Такая организация, получившая название Национального центра (НЦ), была создана в Москве в мае 1918 г. Ее возглавили видные кадеты Н.И. Астров, В.А. Степанов, Н.Н. Щепкин. В НЦ входили представители либерально-демократических и либерально-консервативных партий, а также внепартийных общественных групп (земских и городских учреждений, торгово-промышленных кругов, Церковного собора и др.), однако абсолютное большинство составляли сами кадеты.

В Москве, после того как решения майской конференции стали известны властям, в отношении кадетской партии были предприняты жесткие репрессивные действия: закрыт партийный клуб, арестован ряд членов ЦК и Московского городского комитета. Партия должна была перейти на нелегальное положение. Все же заседания бюро ЦК, с соблюдением конспирации, продолжали проводиться 2–3 раза в неделю.

Не без помощи сибирских кадетов 18 ноября в Омске был осуществлен военный переворот, в результате которого отстранена от власти Уфимская Директория и провозглашена диктатура адмирала А.В. Колчака. Кадетами являлись три из пяти членов образованного после переворота Совета верховного правителя (министр внутренних дел А.Н. Гаттенбергер, министр иностранных дел Ю.В. Ключников, управляющий делами профессор Г.Г. Тельберг; позднее его сменил на этом посту кадет Г.К. Гинс). Авторство основных законов колчаковского режима (так называемая «конституция 18 ноября») принадлежало также кадетам. Восточный отдел ЦК партии народной свободы превратился по существу в один из совещательных органов при Колчаке.

Состоявшаяся 20–21 мая 1919 г. в Омске Восточная конференция кадетской партии выразила поддержку Колчаку, заявив, что его правительство является «перед лицом русского народа и всего мира правомочным правительством России», а сами кадеты рассматривают себя как «первых друзей власти». В работе конференции приняли участие 62 делегата от кадетских комитетов Акмолинской, Енисейской, Казанской, Оренбургской, Пермской, Приморской, Самарской, Симбирской и Томской губерний. Делегаты одобрили программу временных исключительных мероприятий государственной власти», подтвердили свою готовность «быть связующим российские национальные государственные силы центром в отношении элементов как налево, так и направо от партии народной свободы стоящих».

Кадеты служили опорой военному режиму на Западе России. Они сосредоточили в своих руках ключевые посты в организованном под председательством Н.Н. Юденича Политическом центре (в него входили члены ЦК А.В. Карташев, И.В. Гессен, а также Е.М. Кедрин). Позднее Центр был реформирован в Политическое совещание, которому предназначалось выполнение функций «зачаточного временного правительства для Северо-западной области». Карташев занимал пост заместителя председателя Совещания, курируя область иностранных дел. Кадеты поддерживал и постоянную связь с однопартийными в Петрограде, пытаясь координировать свои действия.

В Петрограде деятельность кадетов в 1918–1919 гг. сосредоточить главным образом в местном отделении НЦ, который возглавлял инженер, бывший председатель Петроградского комитета Биржи труда, кадет В.И. Штейнингер, а его ближайшим помощником был кадет П.В. Герасимов. Кадеты – члены НЦ вели нетипичную для партии в недалеком прошлом подпольную работу, в том числе и разведывательного характера, переправляя полученные сведения (о количестве большевистских войск, их вооружении, расположении и планах продвижения) как в штаб Юденича, так и на Юг, в Екатеринодар. К моменту подхода Северо-западной армии к Петрограду отделение НЦ готовило в городе восстание, однако летом 1919 г. петроградская организация НЦ была раскрыта, а ее руководители расстреляны.

Немалое значение для поддержки белых режимов имела деятельность кадетов за рубежом. Кадеты добивались международной изоляции советской власти. Еще 17 ноября 1917 г. ЦК кадетов выпустил обращение к странам Антанты, в котором заявлял, что «никакие предложения и обращения к союз-

ным и враждебным державам от незаконной власти большевиков совершенно не выражают воли русского народа и ни в каком отношении не могут считаться связывающими государство Российское». Располагая с довоенных времен широкими связями в общественных, деловых и даже правительственных кругах Запада, кадеты предпринимали энергичные усилия с целью доказать мировому сообществу «международную опасность большевизма» в связи с этим необходимость скорейшей помощи белым армиям, сражавшимся с советской властью. Одной из ключевых фигур, представлявшей интересы белого движения за рубежом, был член ЦК кадетов В.Л. Маклаков, назначенный Временным правительством послом Франции. В Англии активную пропагандистскую кампанию вели Тыркова и ее муж – известный английский журналист Гарольд Вильяме, который считался авторитетнейшим экспертом в «русских делах». Чета Вильяме имела возможность агитировать в пользу белого движения как в ходе личных встреч с ведущими политическими деятелями страны (в том числе с премьер-министром Д. Ллойд Джорджем), а также в ходе лекций, бесед, выступлений в прессе. Вместе с известным историком, кадетом М.И. Ростовцевым и приехавшим в Лондон Милюковым они создали Комитет освобождения России, который печатал брошюры, бюллетени, издавал под редакцией Милюкова еженедельник «New Russia». В Белграде действовало возглавлявшееся бывшим московским городским головой, кадетом М.В. Челноковым бюро, поставлявшее антибольшевистский печатный материал в органы печати на Балканах.

Источник: Канищева Н.И. Кадетская партия после большевистского переворота // Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 301–315.

Позиция меньшевиков, эсеров, энесов, кадетов (март–апрель 1917 г.)

Отношение к вопросу об Учредительном собрании, возобладавшее в рядах партии большевиков, коренным образом отличалось от того, что пропагандировали меньшевики. Даже в марте 1917 г., когда большевистские организации не провозглашали социалистическую революцию очередной задачей борьбы, не выдвигали лозунга «Вся власть Советам!», большевистская трактовка идеи Учредительного собрания резко отличалась от меньшевистской. Важнейшей причиной этого была неодинаковость оценок перспектив развития революции. Меньшевики признавали Февраль незавершенной революцией, но лидеры оппортунистов отвергали программно-тактические установки, осуществление которых могло повести к подрыву устоев буржуазного строя. Характеристика буржуазии и ее правительства как контрреволюционной силы, поиски путей к созданию Временного революционного правительства или к постепенному расширению полномочий Советов, призывы к явочному решению волновавших народные массы вопросов – эти и другие черты тактики, облегчавшие восприятие курса на социалистическую революцию, были чужды меньшевизму.

Давно провозглашенный меньшевиками тезис об экономической и политической неподготовленности России к социалистическим преобразованиям, о

неизбежности длительного периода становления и развития буржуазного строя оставался для них аксиомой. «В государстве, – утверждала меньшевистская «Рабочая газета», – где огромному большинству населения еще лишь предстоит превратиться из «верноподданных» обывателей в свободных граждан, где быстрое развитие буржуазии и капитализма еще впереди, пролетариат не может и не должен стремиться к власти». «На данном уровне экономического развития России, – вторила киевская газета «Знамя труда», – буржуазии не может не принадлежать в ближайшее время преобладающая роль в экономической и политической жизни страны». С рассуждениями о буржуазно-демократическом, общенародном характере русской революции меньшевики увязывали вывод относительно временности и ограниченности функций Советов и необходимости поддержки буржуазного Временного правительства.

За знамя Учредительного собрания меньшевики крепко ухватились с начала марта 1917 г. «То, что так недавно многим представлялось отдаленной целью, сегодня стало первым пунктом в порядке совершающихся событий: созыв Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права». Помимо выработки конституции и определения формы правления (меньшевики требовали парламентской демократической республики), полномочное Учредительное собрание, согласно точке зрения меньшевиков, должно было решить рабочий, земельный и национальный вопросы, создать новое правительство, «окончательно выяснить вопрос о войне и мире». «Из этого видно, – заявляла «Рабочая газета», – как огромны и важны те задачи, которые будут стоять перед Учредительным собранием. От его решений будет на многие годы зависеть судьба нашего отечества».

Признание меньшевиками исключительной широты полномочий Учредительного собрания обуславливало их ориентацию на реформистские методы борьбы, сужение круга задач, подлежащих решению до созыва Учредительного собрания, отрицательное отношение к так называемому «захватному праву». До прихода «хозяина земли русской», по мнению меньшевиков, следовало посредством правительственных постановлений закрепить политические свободы, провозгласить гражданское, национальное и вероисповедальное равноправие, демократизировать армию, обновить состав чиновников, создать новые органы местного самоуправления и принять некоторые другие меры, имевшие главным назначением всестороннюю подготовку Учредительного собрания, обеспечение правильности и свободы выборов. «Захватное» решение рабочего и аграрного вопросов признавалось безусловно нежелательным, так как оно привело бы к «анархии производства», к «разгромам и уничтожению» материальных ценностей. Особенно неприязненно оценивались попытки явочного решения рабочего вопроса. Оно и понятно – обострение классовой борьбы пролетариата и буржуазии, как опасались соглашатели, раскололо бы «движущие силы революции», привело бы к «пагубному» превращению ее в революцию социалистическую. При помощи этого довода меньшевики стремились, в частности, не допустить явочного введения 8-часового рабочего дня.

Основываясь на всем этом, партию меньшевиков можно было бы характеризовать убежденнейшей и безоговорочной сторонницей осуществления идеи

Учредительного собрания. Большевики действительно желали созыва Учредительного собрания. Однако при внимательном ознакомлении с материалами меньшевистских газет, особенно центристского направления, трудно отделаться от впечатления, что «ортодоксальных» социал-демократов временами глодал червь сомнения. Чаще всего это бывало при попытках меньшевистских деятелей обрисовать облик будущего Учредительного собрания. Не имея опоры в деревне и считая крестьянство консервативной, пожалуй, даже реакционной массой, большевики не могли надеяться на создание в Учредительном собрании солидной фракции. Публично об этой заботе в то время не говорилось – меньшевики лицемерно ратовали за возвышение над узкопартийными интересами. Но «Рабочая газета» мрачно предрекала возможность восстановления монархии голосами крестьянских депутатов, возможность того, что в Учредительном собрании «дело свободы народной будет наполовину проиграно». Неверие в крестьянство – самую многочисленную группу избирателей, вероятно, было главной причиной, из-за которой меньшевистская агитация за созыв Учредительного собрания заметно уступала по своей интенсивности агитации партии эсеров.

Покончив с некогда громкими призывами к вооруженной борьбе и захвату власти, руководство партии эсеров приглушило и призывы к социальным преобразованиям. Центр тяжести агитации переносился на разъяснение задачи упрочения политических завоеваний, на проведение в жизнь декларации буржуазного Временного правительства. Ссылаясь на постановления петроградской, московской и ряда периферийных партийных конференций, «Дело народа» указывало, что программа правительства «вполне удовлетворяет политической платформе партии в данный момент» и поэтому, поддерживая правительственную программу, эсеры фактически защищают собственные требования. Отсюда следовал вывод: «настоятельно необходимо» поддерживать Временное правительство, «поскольку оно будет выполнять объявленную им политическую программу». Мало того, нужно вести борьбу с теми, кто подрывает полезную деятельность правительства.

Тактика активной поддержки реформаторской деятельности Временного правительства исключала установку на наделение Советов полномочиями органов государственной власти. Советы рассматривались как временный «выборный центр революционных сил народа и армии», который свернет свои полномочия после созыва Учредительного собрания. Совет рабочих и солдатских депутатов, заявляло «Дело народа», выполняет «приблизительно такую же роль, какую революционная Коммуна Парижа сыграла после насильственного низложения короля 10 августа 1792 г. в момент, когда среди придворных интриг власть уже выпала из рук кончившего свою жизнь Законодательного собрания, а не начинались еще выборы, давшие славной и грозной памяти Конвент».

Политика эсеровского руководства, среди которого в то время задавали тон правоцентристские элементы, вызывала недовольство, кое-где слабое, а кое-где, например в харьковской организации, достаточно резкое. Но все течения партии эсеров объединяли две основополагающие идеи – социализация земли и Учредительное собрание. «Для нас, – писал видный эсеровский деятель О.С. Минор, – Учредительное собрание, созванное на основе всеобщего избира-

тельного права, представлялось тем фокусом, куда сойдутся лучи истинной русской воли, где, наконец, народ найдет покой, доверив Учредительному собранию свою судьбу, в полном убеждении, что оно сумеет и захочет сделать героическое напряжение в области творчества для создания нового правового строя... Мы были уверены, что народ понимает взлелеянную нами ценность, что он понимает великий демократический принцип народовластия, своего суверенитета. Мы верили, что крестьянство и пролетариат как единая сила дадут Учредительному собранию устойчивое положение, помогут ему создать, наконец, истинно народную, трудовую власть». Сделаем скидку на «возвышенный» стиль автора приведенных строк. Учтем желание дать выход состоянию «надрыва» после роспуска Учредительного собрания, стремление всячески очернить замыслы и действия большевиков. На самом деле эсеровское поклонение идее Учредительного собрания даже в марте 1917 г. не было таким уж истовым и, конечно, таким уж бескорыстным. За дифирамбами грядущему «хозяину земли русской» таились и самолюбивые расчеты: «на выборах крестьянство пойдет за нами». И все же цитированный выше отрывок воспоминаний помогает понять настроения, характерные для мелкобуржуазно-интеллигентской эсеровской среды.

Еще более настоятельно, чем меньшевики, эсеры агитировали за всемерное расширение конкретных полномочий будущего Учредительного собрания. Ему «полагалось» обеспечить проведение в жизнь всех требований эсеровской партийной программы-минимум, и прежде всего учреждение республики и осуществление социализации земли. «Правильное развитие, – уверяли эсеры, – возможно только при учреждении демократической республики и зависит от разрешения некоторых важных социально-экономических вопросов. Для трудового крестьянства главнейшим из них является земельный вопрос. Вся земля народу – вот старое требование социалистов-революционеров. Эти вопросы мы поставим в Учредительном собрании. Решать вопросы о демократической республике и о земле в Учредительном собрании – это завет старых землеольцев, социалистов-революционеров. Ему как раз мы должны последовать и при настоящих событиях».

Напомним, однако, что эсеровская партийная программа ориентировала на «переустройство всех современных порядков» не только путем созыва Учредительного собрания, но и путем «непосредственного» проведения в жизнь намеченных требований. О большом, даже решающем, значении «непосредственной самодеятельности» крестьянства при решении аграрного вопроса эсеры неоднократно писали в 1905 г. Уже 4 марта петроградская областная конференция эсеров к специальной резолюции указала, что конфискация удельных, кабинетских и частновладельческих земель «может быть проведена только законодательным путем через Учредительное собрание», ибо «всякие попытки» к немедленному захвату, «могут губительно отразиться на правильном течении сельскохозяйственной жизни», – нарушить поставки хлеба для армии, вызвать голод и городах. Дополняя эту аргументацию, «Дело народа» назвало захваты «проявлением тех же частнособственнических appetитов, направленных не на уничтожение частной собственности на землю, а только на замену одного собственника другим». Захваты, продолжала газета, отвлекают массы от подготов-

ки к Учредительному собранию, «каковая задача сейчас является главной и основной». Эту точку зрения разделяли все эсеровские организации, в том числе наиболее радикально настроенные. «Помимо Учредительного собрания, никто не может и не должен решать земельный вопрос», – заявлял глава харьковских эсеров И.М. Качинский.

Эсеровские призывы не содержали указаний на допустимость хотя бы временных и частичных преобразований в земельных отношениях до Учредительного собрания. Разве что оставалась некоторая неясность относительно целесообразности пользования крестьянами необрабатываемыми удельными, кабинетскими и помещичьими землями. Но эта неясность порождалась довольно-таки глухим намеком в резолюции петроградской областной конференции, намеком, затушеванным в ходе последующей агитации. Лишь с конца марта эсеры стали поднимать вопрос о таких временных мерах, как запрещение впредь до Учредительного собрания купли-продажи, залога и долгосрочной аренды земли, аннулирование столыпинского законодательства о землеустройстве и разрушении общины.

Среди прочих мелкобуржуазных партий и близких к ним организаций (все они объявляли себя приверженцами идеи Учредительного собрания) наибольшим весом обладали, пожалуй, народные социалисты и близкие к ним трудовики. О поддержке идей Учредительного собрания и демократической республики они заявили сразу же после победы Февральской революции. В прошлом, вскоре после поражения первой русской революции, энесы при постановке вопроса об Учредительном собрании переживали колебания, но в 1917 г. о них, этих колебаниях, старались не вспоминать. «Народно-социалистическая партия, – говорилось в воззвании Организационного комитета энесов, – с момента своего возникновения в 1906 г. всегда считала своим долгом вести борьбу за созыв правильно избранного Учредительного собрания, полагая, что только оно правомочно и способно установить в стране порядки жизни, согласные с волей народа». Полномочия полновластного, избранного на основе всеобщего избирательного права Учредительного собрания энесы в общем определяли так же, как эсеры.

В идеологии и тактике энесов имелись черты, роднившие их с буржуазными либерально-демократическими элементами. Энесовское толкование понятия «трудовой народ» было еще более расширительным, чем эсеровское. Энесы проявляли склонность изображать себя выразителями «надклассовых» и даже «надпартийных» интересов. Реформистский путь развития общества издавна считался ими наиболее предпочтительным. «Все для народа, все через народ» – гласил энесовский девиз. А это означало, что энесы ничего-де не надумывают и не навязывают, предлагают только те преобразования, которые полностью соответствуют «уровню сознания народа», порождаются складом народной жизни. В связи с этим, в частности, провозглашалось, что народ якобы «достал» идею Учредительного собрания «из глубины своего исторического запаса», что Учредительное собрание создает, мол, «народное царство» и что Россия ждет Учредительного собрания «как откровения, могущего в момент

воссоединения двух стихий общественности – власти и народа – произвести чудо пересоздания русского общества на началах, еще неведомых миру».

Что касается Советов, оказывавших столь большое влияние на умонастроение масс, то их отношение к вопросу об Учредительном собрании в конечном счете зависело от позиции политических партий. Партии или блок партий, главенствовавших в том или ином Совете, вменяли ему свою трактовку идеи Учредительного собрания. Например, Петроградский Совет, его Исполком и редакция «Известий Петроградского Совета» в основном руководствовались синтезом меньшевистской и эсеровской концепций. Однако партийные пристрастия органов Петроградского и многих других Советов проявлялись в несколько сглаженном и завуалированном виде. Необходимость согласовывать точки зрения ведущих фракций Советов, провозглашение последних «представительством всей революционной демократии» обязывали к поискам взаимоприемлемых, лишенных острых углов формулировок. В этом заключалась одна из причин, по которой агитационно-пропагандистская деятельность Советов в связи с вопросом об Учредительном собрании была уже по содержанию и прагматичнее, чем деятельность политических партий. Но некоторые идейные проблемы принципиального значения Советам, особенно их центральные органы, не могли обойти.

Прежде всего, требовался ответ на вопрос о соотношении роли Учредительного собрания и Советов. Меньшевистско-эсеровские деятели Исполкома Петроградского Совета, разумеется, отбрасывали мысль о допустимости посягательства Советов на прерогативы Учредительного собрания. Советам отводилась задача держать под контролем работу по подготовке созыва Учредительного собрания, добиваться разработки наиболее демократичного положения о выборах, обеспечивать (вместе с Временным правительством) свободу предвыборной агитации и «правильность» хода выборов, участвовать в подготовке материалов для выработки основных законов, пропагандировать республиканский образ правления, разъяснять массам роль и назначение Учредительного собрания, преодолевать абсентеизм избирателей. В Исполкоме поднимался вопрос о целесообразности выступления Советов на выборах со своим списком кандидатур и со своей платформой, которая стала бы платформой блока социалистических партий. Однако создание такого избирательного блока было признано делом «сложным и щекотливым», требовавшим дальнейшего изучения.

Трудовик В.Б. Станкевич, выступавший от имени Исполкома Петроградского Совета на Всероссийском совещании Советов с докладом об Учредительном собрании, заявил, что созыв Учредительного собрания станет «формальным выражением полной и окончательной победы российской демократии», явится «воплощением принципа народовластия». После созыва Учредительного собрания, говорил докладчик, «все должно быть реформировано и [не только] с точки зрения личной заменено новыми людьми, по и с точки зрения власти все должно быть построено на новых основаниях. Если раньше все зиждилось на повиновении, то теперь все будет основано на принципе самоуправления». В одобренных совещанием тезисах доклада предусматривалось, что Учредительное собрание займется разрешением восьми «главных вопросов»: образ правле-

ния и основные законы России, национальный земельный и рабочий вопросы, власть на местах, демократизация армии, «вопросы международного характера» (о войне и мире) и «вопросы об организации народного и государственного хозяйства». Все это напоминало об уже известном нам образе непререкаемо повластного и всемогущего «хозяина земли русской».

Теперь обратимся к положению в лагере российских буржуазных партий, ведущей силой которого были кадеты.

В первые дни после Февральского переворота кадетские деятели, за редким исключением, не обнаруживали ни твердости, ни цельности убеждений. Вся партия сверху донизу переживала небывалое в своей истории потрясение. Ранее усвоенные догматы подвергались серьезнейшему испытанию. Многие буржуазные интеллигенты, проявляя воодушевление на публике, в действительности испытывали страх перед будущим. «Официально торжествовали, – писал в своих воспоминаниях В.Б. Станкевич, – славословили революцию, кричали «ура» борцам за свободу, украшали себя красными бантами и ходили под красными знаменами... Все говорили «мы», «наша» революция, «наша» победа и «наша» свобода. Но в душе, в разговорах наедине – ужасались, содрогались и чувствовали себя плененными враждебной стихией, идущей каким-то неведомым путем».

В такой обстановке кадетскому руководству приходилось срочно изобретать якоря спасения и конструировать успокоительные схемы дальнейшего развития событий. Освобождайтесь от «излишней нервности» и обретайте «душевную бодрость» – увещевали самих себя и всех буржуазных интеллигентов кадетские лидеры. На первый взгляд, рассуждали они, Россия «превратилась в сплошную социалистическую массу» и устремляется в «бездну анархии». Но не нужно, уверяли кадеты, бояться резкости митинговых речей и резолюций. Последние, мол, не являются необычной и долговременной опасностью, ибо «резкость слов, острота выступлений, болезненность протеста всегда прямо пропорциональны молчанию и бездействию, которые им предшествовали». Надежды на успокоение разбушевавшейся стихии, тешили себя кадеты, не беспочвенны, тем более что и среди социалистов есть приемлемые для буржуазных деятелей «благоразумные» течения в лице части эсеров и меньшевиков. Необходимо, наставляли кадетские лидеры, сплачивать «живые силы» страны, а затем, по возможности, и все население в «организованное общество», всемерно поддерживать Временное правительство. В связи с этим делался вывод: применение силы в сложившихся условиях невозможно и бессмысленно. «Не воевать надо с лавой, вылившейся из вулканов, а приготовить ей пути, дать ложе, по которому она могла бы стечь». Таковы были первоначальные публичные наставления, исходившие от кадетских руководителей.

Общепартийная легализация идеи Учредительного собрания состоялась на заседании ЦК 3 марта, когда было принято постановление созвать «в возможно непродолжительном времени» съезд «для развития программы партии и обсуждения вопроса о подготовке к выборам в Учредительное собрание». А через день кадетский ЦК решил «разработать вопрос об организации и функциях Учредительного собрания». Эти постановления, похоже, рассматривались как

временные, подлежащие подтверждению в зависимости от хода событий. В связи с этим следует отметить, что без отказа от стремления сохранить монархию идея Учредительного собрания, завоевавшая в России прочную репутацию идеи республиканской, лишалась прочного «тыла». ЦК партии кадетов, принимая постановление относительно «развития программы партии», по-видимому, намеревался поставить вопрос о пункте 13 партийной программы, в котором провозглашалась желательность введения в России конституционной монархии. Но 3 марта ЦК не высказался за республику, так как немало влиятельных деятелей партии оставались убежденными монархистами.

Присмотревшись к содержанию кадетской пропаганды, особенно за первую декаду марта 1917 г., нетрудно заметить упорное стремление не допустить опорочивания монархической идеи. Прежде всего это проявлялось в подчеркивании преемственности связи между старой и новой властью, в указаниях на некую юридическую сопричастность монархической власти к завоеваниям революции. Согласно кадетской «Речи», «основные права российских граждан, главные принципы гражданской свободы были юридически сформулированы в 1905 г.». Правда, «старая власть рядом постановлений и временных законов не дала возможности осуществить эти законы» (т.е. положения царского манифеста 17 октября). Но после Февраля 1917 г., уверяла «Речь», «создалось положение, «при котором это осуществление не только возможно, но и правомерно». Правомерно потому, говорилось в другой статье кадетской газеты, что «теперешнее государственно-правовое положение страны» было создано «отречением Николая II и отказом Михаила Александровича от восприятия верховной власти».137 Следовательно, с точки зрения «Речи», все в конце концов совершалось «законно и правомерно», с соблюдением преемственности власти и даже, если угодно, с сохранением уважительного отношения к воле отрекшегося от престола монарха...

Большое значение придавалось тому, что и созыв Учредительного собрания санкционировался членом низвергнутой династии – великим князем Михаилом Александровичем. Многие кадетские деятели, вероятно, питали надежду на провозглашение Учредительным собранием монархической формы правления. В центральной кадетской прессе эти надежды прямо не высказывались, но кое-где на местах в начале марта давали волю перу. Так, «Ростовская речь» называла текст отречения Михаила Александровича «свободной речью гражданина», которому «понятны и близки современные понятия о существе и источнике верховной власти». Имея в виду готовность Михаила Александровича «воспринять верховную власть» из рук Учредительного собрания, газета прочила великого князя на пост «верховного вождя борющейся России», призванного играть в судьбе страны «решающую роль».

Но очень быстро, буквально в течение недели, выяснилось, что в послефевральской России партия, выразившая претензии объединить «живые силы» страны, обречена на полный провал, если она не объявит себя сторонницей республики. Пресловутые монархические иллюзии российского обывателя под влиянием уроков жизни и агитации социалистов развеивались, как дым. Никто, конечно, не мог ручаться, что эти иллюзии не воскреснут в будущем. Зигзаги

политического мировоззрения обывателей было трудно предвидеть. А пока в стране восторжествовали формально не провозглашенные республиканские порядки и тот, кто высказывался за монархию, хотя бы и конституционную, рисковал прослыть сторонником реставрации старого режима.

В этих условиях расширенное заседание ЦК партии кадетов 10 марта постановило «предложить съезду изменить § 13 программы партии в том смысле, чтобы вместо парламентской монархии признать необходимым установление демократической республики». Постановление было принято единогласно. «С сегодняшнего дня в России республика», – заявил корреспондентам Д.И. Шаховской, возвратившись с заседания кадетского ЦК.

После 10 марта за республику высказались все местные организации кадетов, а 25 марта VII съезд их партии единогласно утвердил следующую редакцию пункта 13 партийной программы: «Россия должна быть демократической парламентарной республикой. Законодательная власть должна принадлежать народному представительству. Во главе исполнительной власти должен стоять президент республики, избираемый на определенный срок народным представительством и управляющий через посредство ответственного перед народным представительством министерства».

Обращение в республиканцев зажигало зеленый свет перед пропагандой кадетами идеи Учредительного собрания. Не случайно на том же заседании кадетского ЦК, на котором было принято решение о желательной форме государственного правления, была создана комиссия под председательством М.М. Винавера «для разработки вопросов, связанных с созывом и предстоящей деятельностью Учредительного собрания». С этого момента эксплуатация идеи Учредительного собрания кадетами получила довольно широкий размах.

На словах руководящие деятели кадетской партии стали самыми непреклонными и надежными защитниками идеи Учредительного собрания. Необходимость его созыва публично не подвергалась никакому сомнению. Рядовые интеллигенты, вошедшие в состав «партии народной свободы», и в самом деле воодушевлялись перспективой созыва Учредительного собрания. Но многие лидеры отнюдь не испытывали воодушевления. Они всерьез опасались, что в Учредительном собрании возобладают социалисты, что созыв Учредительного собрания не укрепит «государственность», а усилит «анархию». Для кадетских руководителей идея Учредительного собрания была не взлелеянным символом веры (как, например, для народнических элементов), а обоюдоострым инструментом политической борьбы, инструментом, за который пришлось ухватиться под давлением неблагоприятных обстоятельств. Поэтому во внешне очень солидной и очень «ученой» кадетской трактовке роли и полномочий Учредительного собрания проглядывали недосказанности и умолчания, неувязки и противоречия.

Кадетский вариант идеи Учредительного собрания вырабатывался с учетом наиболее уважаемых канонов западноевропейского буржуазного права. Всероссийское Учредительное собрание мыслилось суверенным народным представительством, принимающим решения, безусловно обязательные для всех граждан и учреждений. Никто и никоим образом, ни правительство, ни избиратели не вправе навязывать свою волю Учредительному собранию, «заранее

ставить его намерениям какие-либо рамки». Кокошкин в своем докладе настаивал на том, что Учредительное собрание «окажется полновластным органом» лишь в момент сложения Временным правительством своих полномочий.

Итак, кадеты соглашались с передачей будущему Учредительному собранию всей полноты законодательной власти. Но каков конкретно должен быть круг законодательных вопросов, подлежащих решению в Учредительном собрании? Это народное представительство суверенно, – отвечали, танцуя «от печки», кадеты, – но совершенно очевидно, что оно не может не заняться выработкой конституции и определением формы правления. Именно об этих задачах Учредительного собрания говорилось и в декларации Временного правительства. Следовательно, решение таких вопросов, как крестьянский, рабочий, национальный, по мнению кадетов, было бы лучше отложить до созыва «нормального» парламента.

Но удержаться на этой позиции было не так-то просто. Во-первых, кадеты, справедливо подозреваемые в желании похоронить решение ряда насущных вопросов, с середины марта попали под эффективный критический обстрел слева. Во-вторых, поиски кадетами способов борьбы с «захватным правом», с попытками народных масс самочинно, по-революционному, решать волновавшие их жизненные проблемы, в конце концов подводили к заключению: призывы ожидать постановлений Учредительного собрания и не предвосхищать его воли могут хотя бы приглушить революционную инициативу снизу. В итоге приходилось лавировать и давать согласие (по возможности, не слишком обязывающее) на расширение законодательных полномочий Учредительного собрания.

В резолюции VII съезда кадетов говорилось, что задачи Учредительного собрания, помимо установления конституции, заключаются «в разрешении тех неотложных государственных вопросов, которые станут на очередь ко времени созыва Учредительного собрания». Ф.Ф. Кокошкин, который стал главным кадетским экспертом по делу подготовки к Учредительному собранию, разъяснял: «Составить сейчас, в настоящий момент, точный перечень этих вопросов, конечно, невозможно. Разумеется, понятие неотложности может быть растяжимо».

«Полная и решительная поддержка» Временного правительства объявлялась «основным тактическим принципом». Кадеты были категорически против двоевластия, и особенно против притязаний на государственную власть со стороны Советов. Временное правительство, утверждали они, есть не ответственное министерство, а «по существу своему, по происхождению и положению в государстве» «нечто большее, совмещающее в себе власть законодательную и исполнительную» до момента созыва Учредительного собрания. Однако провозглашением этого тезиса кадеты ставили себя в затруднительное положение. Если Временное правительство обладает, неограниченными, поистине диктаторскими полномочиями, то почему бы ему не взяться за решение, пусть предварительное, таких насущных задач, как определение формы правления, аграрная проблема и другие? Тем, кто задавал этот резонный вопрос, кадетские лидеры, с трудом лавируя между противоречивыми доводами, спешили указывать, что компетенция Временного правительства по существу сводится к обеспечению созыва Учредительного собрания.

Итак, Временное правительство признало созыв Учредительного собрания своей главной обязанностью. Однако, по воспоминаниям видного кадета В.Д. Набокова, назначенного на должность управляющего делами Временного правительства, буржуазные министры усматривали в созыве Учредительного собрания «самый огромный риск». «Наивные люди, – писал Набоков, – могли теоретически представлять себе это собрание и роль его в таком виде: собралось бы оно, выработало бы основной закон, разрешило вопрос о форме правления, назначило бы правительство и облекло его всею полнотою власти для окончания войны, а затем разошлось бы. Это можно себе представить, но кто поверит, что так в самом деле могло случиться? Если бы до Учредительного собрания удержалась какая-нибудь власть, то созыв его был бы несомненно началом анархии».

Источник: Канищева Н.И. Кадетская партия после большевистского переворота // Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М. : «Рос. полит. энцикл.» (РОССПЭН), 2000. С. 106–164.

И.А. Тропов о Конституции РСФСР 1918 г.

<...> Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде советов 10 июля 1918 г. В первой же статье Конституции Россия объявлялась «Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов», которым принадлежала вся «власть в центре и на местах». Главы 10–12 Конституции были полностью посвящены организации советской власти на местах. В гл. 10 определялись численность, порядок формирования и функции съездов Советов. Так, на губернские съезды, по Конституции, должны делегироваться представители городских Советов и волостных съездов, из расчета 1 депутат на 10 тыс. жителей, а от городов – по одному депутату на каждые 2 тыс. избирателей, «но не свыше 300 депутатов на всю губернию (округ)». Уездные (районные) съезды формировались «из представителей сельских Советов, по расчету 1 депутат на 1 тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (район)». Волостные съезды составлялись «из представителей всех сельских Советов волости, по расчету 1 депутат на каждые 10 членов Совета» (ст. 53). Ст. 56 устанавливала, что съезд Советов в границах своего ведения «есть высшая в пределах данной территории власть; в период же между съездами такой властью является исполнительный комитет», который избирался на съезде в соответствии с зафиксированными в ст. 55 нормами численности.

Нетрудно заметить, что данная структура создавалась по аналогии со структурой высших органов советской власти – Всероссийского съезда Советов и избираемого и формально ответственного перед ним ВЦИК. Особенность же состояла в том, что областные и губернские съезды Советов формировались из городских Советов и, соответственно, из уездных и волостных съездов, а уездные и волостные – из сельских Советов по разным нормам представительства. Эти нормы для городов и фабрично-заводских поселков, как видно из ст. 53, были в пять раз выше, чем нормы представительства от деревень. Такой механизм, как отмечают историки, «обеспечивал принципиальное в государстве

диктатуры пролетариата преимущество рабочих в представительных органах по всей властной вертикали», по сравнению с крестьянскими массами.

Глава 11 Конституции РСФСР рассматривала Советы депутатов как высшую власть в пределах определенной территории (ст. 60), устанавливала порядок их формирования и сроки полномочий. Советы в городах избирались «по расчету 1 депутат на каждые 1 000 чел. населения, но в числе не менее 50 и не более 1 000 членов», в сельской местности – «1 депутат на каждые 100 чел. населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение». Советы действовали на постоянной основе, срок их полномочий составлял всего 3 месяца (ст. 57). Для осуществления «текущей работы» Советам надлежало избирать из числа депутатов ответственный перед избравшим его советом исполком «в количестве не свыше 5 чел. в селениях, а в городах по расчету 1 на каждые 50 членов, но не менее 3 и не более 15». Исключение делалось лишь для Петроградского и Московского исполкомов, численность которых не должна была превышать 40 чел. (ст. 58). Исполком, согласно ст. 59, был обязан созывать членов совета на заседания не реже одного раза в неделю в городах и не реже двух раз в неделю в сельской местности.

К предметам ведения местных Советов Конституция относила: «а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти; б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях; в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории» (ст. 61). Для выполнения управленческих задач при городских и сельских Советах, а также при областных, губернских, уездных и волостных исполкомах формировались отраслевые отделы во главе с заведующими (ст. 63).

Современники отмечали, что закрепленный в Конституции 1918 г. «общий план построения Советской власти ясно указывает нам, что Советская власть идет снизу, с мест, от десятков тысяч Советов, проходит через ряд все более и более широких объединений (съездов Советов) и поднимается, наконец, до союза всех союзов: Всероссийского съезда Советов».

Анализируя установленную Конституцией РСФСР избирательную систему, некоторые современные исследователи отмечают сочетание в ней «демократических норм <...> и классового подхода». Думается, что это все же не так. Если рассматривать Конституцию 1918 г. как целостный документ, то со всей очевидностью обнаруживается ее исключительно классовый характер. Наиболее четкое воплощение сущность Основного закона страны получила в ст. 9 «Общих положений». Главная задача Конституции заключалась «в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти...»

В ст. 23 было прямо указано на принадлежавшее государству право, «руководствуясь интересами всего рабочего класса в целом», лишать отдельных лиц и целые группы прав, «которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». «Это узаконивало любой произвол властей», – отмечал в этой связи Н. Верт. Это утверждение представляется излишне кате-

горичным, но по сути верным. Правильнее было бы, на наш взгляд, говорить о безусловном подчинении формально-демократических норм классовому характеру законодательства и установленного им государственного устройства.

Отсюда возникали и известные противоречия самой избирательной системы в РСФСР. Право избирать в советы («активное» право) и быть избранным («пассивное» право) предоставлялось всем лицам, достигшим совершеннолетия (18 лет), без различия пола, вероисповедания, национальности и т.п. (ст. 64). В то же время Конституция создавала категорию «лишенцев». Избирательных прав лишались различные «буржуазные», «эксплуататорские» элементы (лица, использовавшие наемный труд с целью извлечения прибыли, частные торговцы), а также священники, бывшие служащие и агенты полиции и некоторые др. лица (ст. 65).

В целом Конституция 1918 г. лишь в общем виде законодательно закрепила новую систему органов советской власти. Далекое не все аспекты государственного устройства получили в ней полное освещение, а некоторые вопросы, например, о разграничении полномочий и об определении функций Советов разных уровней, о нормах представительства и порядке выборов в городские и сельские Советы и др. вообще не получили своего отражения в тексте Основного закона. По справедливому замечанию А.Н. Чистикова, это «вызывало путаницу и неразбериху» на местах. <...>

В целом ряде Советов совершенно не выдерживался требуемый советским законодательством «классовый подход». Например, в г. Климовичи Могилевской губернии горожане избрали «Совет народных депутатов» из бывших стражников, урядников, городских, а председателем этого совета состоял бывший пристав. Когда данный орган потребовал от Климовичского казначейства открытия ему кредита в 10 тыс р., это вызвало решительный протест уездного совета, который объявил «новоявленный совет неправомочным». <...>

Волостные Советы крестьянских депутатов часто формировались на складах домохозяев, избирались «на основе всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права». В таких случаях в их составе оказывались не только беднота, но и зажиточное крестьянство («кулаки»), что явно противоречило ключевым установкам большевиков на классовое размежевание в деревне и затрудняло получение хлеба государством по твердым ценам согласно «Основному закону о социализации земли» от 27 января 1918 г. Нарком внутренних дел РСФСР Г.И. Петровский резко критиковал данную ситуацию и требовал всех «кулаков, принимавших до сих пор участие в выборах Советов и работающих в них, арестовать и предать суду...».

Советы, организованные в строгом соответствии с требованиями действовавшего законодательства, тоже были слабой опорой для центральной большевистской власти. Так, в докладе Комиссариата по внутренним делам СКСО, опубликованном в августе 1918 г., констатировалось, что «сплошь и рядом оказывается, что советы с правильным представительством трудящихся <...> не дают нам ответов, не следуют нашим указаниям и инструкциям, не стремятся к определенной централизации, и тем нарушают всю работу, столь важную в наше время».

Подобное нарушение работы тяжело отражалось на различных сферах жизни общества. Это хорошо видно из следующего примера. Несмотря на критическое положение воюющей страны, Сергачский уездный исполком Нижегородской губернии, сославшись на «отсутствие на фронте фуража и продовольствия», в конце января 1918 г. принял решение «распустить парк 50-го отдельного полевого тяжелого артиллерийского дивизиона <...>, а конский состав парка в 154 лошади – распределить (во временное пользование) между населением уезда». Местные Советы нередко подвергались критике за допускаемый ими произвол в финансовой сфере. Так, Наркомфин СКСО в своих приказах и циркулярах от 9 июля и 27 августа 1918 г. сообщал Советам северных губерний о недопустимости присвоения получаемых ими денежных средств от обложения «местной буржуазии». Все взыскиваемые таким путем суммы, разъяснял Наркомфин, должны поступать не в советские кассы, а «в виде экстраординарных государственных доходов в Казначейства для подкрепления их наличности». <...>

В первые месяцы 1918 г. усилилось движение местных советов, да и просто любых голодных и вооруженных групп населения, за захват и распределение между собой продовольственных грузов. Это явление получило большой размах в хлебопотребляющих областях России, а в хлебопроизводящих, напротив, региональные власти делали все возможное для запрещения вывоза хлеба со своих территорий. А.Ю. Давыдов отметил, например, что в имевшей хлебные излишки Уфимской губернии еще с осени 1917 г. местные власти вели борьбу с ходоками-мешочниками. Добавим к этому, что население отказывало также и государству в сдаче хлеба на ссыпные пункты. По признанию Наркомпрода, лишь использование вооруженных отрядов позволило преодолеть экономический сепаратизм в Уфимской губернии.

Весной 1918 г. целый ряд советов (Астраханской, Вятской, Казанской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской и др. губерний) при поддержке рабочих делегатов приняли решения «об отмене старых твердых цен на хлеб и восстановили свободную торговлю». Протесты Наркомпрода оставались без всяких последствий. Современный историк С.А. Павлюченков справедливо рассматривает эти постановления как «бунт против экономической политики большевиков». Архивные документы позволяют утверждать, что наряду с этим проявлялся и «бунт политический», нацеленный не только против проводимого Совнаркомом курса, но и против самого правительства. На одном из уездных съездов советов крестьянских, рабочих и солдатских депутатов Холмского уезда Псковской губернии 23 мая 1918 г. в ходе обсуждения острых проблем продовольственного снабжения населения делегат съезда, левый эсер Понятский призвал Совнарком во главе с В.И. Лениным «уйти в отставку за «блестящую» политику и, между прочим, продовольственный вопрос».

Открытое противодействие советских органов директивам СНК и ЦК РКП(б) при ограниченности возможностей политического центра использовать репрессивный инструмент усиливало стремление руководства страны сократить властные полномочия советов, передав часть их функций центральному аппарату управления и его местным структурным подразделениям.

В результате, еще в мае 1918 г., до принятия Конституции РСФСР, началось проведение мер, которые по сути резко сужали властные полномочия Советов. Это было узаконено принятием декретов о предоставлении Наркомпроду чрезвычайных полномочий по борьбе с укрывателями хлебных запасов (9 мая) и о реорганизации данного ведомства и его местных продовольственных органов (27 мая). <...>

Источник: Тропов И.А. Конституция РСФСР 1918 г. и опыт организации советов на местах // Общество. Среда. Развитие. 2011. С. 95–99.

ЗАНЯТИЕ 16

ДОКТРИНА ДИКТАТУРЫ ПРОЛЕТАРИАТА. СОЗДАНИЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ 1917–1922 гг.

Вопросы для обсуждения

1. Система управления в годы гражданской войны. Политика «военного коммунизма».
2. Поиски эффективной модели управления советским обществом в 20-е гг. XX в. Политическая система НЭП.
3. Образование СССР и особенности «советского федерализма».

Документы и материалы для самостоятельной работы

Система чрезвычайных органов власти

Причины поражения антибольшевистских элементов в Гражданской войне обсуждались историками многие десятилетия. В целом, очевидно, что главной причиной стала политическая и географическая разрозненность и разобщенность белых и неспособность руководителей белого движения объединить под своими знаменами всех недовольных большевизмом. Многочисленные национальные и региональные правительства не имели возможности бороться с большевиками в одиночку, и они также не могли создать прочного единого антибольшевистского фронта из-за взаимных территориальных и политических претензий и противоречий. Победе красных, несомненно, способствовали успехи в государственном строительстве, создание единого центра руководства военными действиями в виде Совета Рабочей и Крестьянской Обороны.

В годы Гражданской войны и военной интервенции в Советской России параллельно с конституционными были созданы чрезвычайные высшие и местные органы власти. Высшим чрезвычайным органом власти являлся Совет Рабочей и Крестьянской Обороны (СРКО), образованный Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИКом) 30 ноября 1918 г. для проведения в жизнь декрета ВЦИК от 2 сентября 1918 г., которым Советская республика была объявлена военным лагерем. Ему была предоставлена вся полнота полномочий в деле мобилизации сил и средств для защиты Советского государства. Председателем Совета обороны был назначен В.И. Ленин (Ульянов), как председатель Совета народных комиссаров (СНК). В состав Совета входили: от ВЦИКа И.В. Сталин (Джугашвили), от Революционного Военного Совета Л.Д. Троцкий (Бронштейн), нарком путей сообщений В.И. Невский (Кривобок), заместитель наркома продовольствия Н.П. Брюханов

и председатель Чрезвычайной комиссии по снабжению Красной Армии Л.Б. Красин. Секретарем Совета работала Л.А. Фотиева. Постановления Совета обороны были обязательны для центральных и местных ведомств и учреждений, для всех граждан Советской республики. В деятельности он опирался на аппарат своих чрезвычайных уполномоченных. Перед ним стояли задачи мобилизации, вооружения, продовольственного снабжения и оперативного руковод-

ства Красной Армией. Он был главным военно-хозяйственным и планирующим центром Республики в период войны. Под контроль Совета обороны была поставлена деятельность Реввоенсовета и других военных органов.

Взаимоотношения СРКО и СНК определялись вхождением всех членов первого в состав второго и общим председательством. Благодаря этому СРКО становился фактически постоянным военно-хозяйственным комитетом рабоче-крестьянского правительства. Однако высококомпетентный характер состава СРКО обусловил тот факт, что практически его функции были шире. Ряд декретов СНК издан с припиской «от имени СРКО», что свидетельствует не только о теснейшем сотрудничестве указанных органов, но и о их относительном организационном единстве.

Абсолютное большинство постановлений СРКО касалось тем, связанных с войной: борьба с дезертирством, организация Всевобуча, мобилизации и т.д. Первоочередной задачей стало законодательное обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата, полное и своевременное выполнение местными органами власти директив высшего руководства. Было необходимо решить проблемы областничества, произвольных арестов на местах и т.д. Проблема усложнялась тем, что половина всего состава партии большевиков находилась в армии, туда направлялись кадры после партийных, комсомольских и профсоюзных мобилизаций. Известное в те годы объявление на дверях учреждений гласило: «Райком закрыт, все ушли на фронт». В период становления советского государственного аппарата много внимания уделялось упрощению и рационализации делопроизводства.

Так, 8 декабря 1918 г. СРКО принял Постановление «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты». В обязанность областным и местным Советским учреждениям вменялось исполнять постановления и распоряжения центральной власти точно и беспрекословно. Чрезмерно разросшуюся ведомственную переписку и тормозящую работу канцелярскую волокиту в центре и на местах было предписано пресечь в корне. Распоряжения центральной власти следовало исполнять быстро, без промедления, заменяя переписку переговорами по телефону, деловые бумаги телефонограммами, обязательно проверяя исполнение каждого предписания, каждого распоряжения. Виновные в нарушении этого Постановления должны были привлекаться к ответственности по всей строгости революционных законов.

Несколько дней спустя, 14 декабря 1918 г., принимается Постановление «О производимых Всероссийской Чрезвычайной Комиссией арестах ответственных служащих и специалистов». ВЧК и ее местным органам предписывалось предварительно извещать соответствующее ведомство относительно своих постановлений об арестах ответственных работников Советских учреждений, а также всех специалистов, инженеров и техников, занятых в промышленных предприятиях и на железных дорогах. Не позднее 48 часов после ареста следовало извещать о нем соответствующее Советское учреждение, сообщая также о существе предъявленного арестованному обвинения. Освобождение из-под ареста было возможно в случае представления письменного поручительства

народными комиссариатами, городскими и губернскими комитетами РКП(б), губернскими и городскими Советами депутатов, а также профессиональными союзами. При этом ВЧК могла отвести такие поручительства с перенесением в этих случаях дела в высшую инстанцию.

Во время Гражданской войны одной из острейших проблем Рабоче-крестьянской Красной Армии, так же, как и ряда других воюющих армий, было массовое дезертирство. Фактически осенью 1919 г. из Красной армии дезертировало солдат в несколько раз больше, чем вообще служило в белогвардейских армиях. По подсчетам Г.Ф. Кривошеева, в период с июня 1919 по июнь 1920 г. «выявлено» 2 846 тыс. дезертиров (из них 837 тыс. задержано). Рост масштабов дезертирства вызвал ужесточение уголовного наказания. Дезертирство стало квалифицироваться как одно из самых тяжких и позорных преступлений. В постановлениях СРКО «О дезертирстве», «О мерах борьбы с дезертирством» и «О мерах к искоренению дезертирства» оно приравнивалось к предательству.

Согласно принятому 25 декабря 1918 г. Постановлению «О дезертирстве» для непосредственного осуществления мер по борьбе с дезертирством учреждалась Центральная временная комиссия в составе представителей Всероссийского Главного Штаба, Всероссийского Бюро военных комиссаров и Народного Комиссариата Внутренних Дел. Устанавливалась наказуемость как пойманных дезертиров в пределах от денежных вычетов (в утроенном размере причитавшегося им за время отсутствия из части содержания) до расстрела включительно, так и всех укрывателей дезертиров к привлечению к принудительным работам на срок до пяти лет.

3 марта 1919 г. Декрет СРКО «О мерах борьбы с дезертирством» обязывал местные военные комиссариаты, отделения милиции, исполнительные и домовые комитеты внедрять в жизнь все декреты, касавшиеся борьбы с дезертирством. Должностных лиц, виновных в укрывательстве дезертиров, привлекали к уголовной ответственности и лишали свободы сроком до пяти лет с обязательными принудительными работами или вовсе без таковых. Должностные лица за ненадлежащее выполнение мероприятий по борьбе с дезертирством подлежали в зависимости от обстоятельств увольнению с должности или лишению свободы сроком до трех лет. Владельцы квартир, где были обнаружены дезертиры, подлежали лишению свободы сроком до пяти лет.

Наконец, 3 июня 1919 г. Декрет СРКО «О мерах к искоренению дезертирства» значительно усилил ответственность за дезертирство и пособничество в совершении этого преступления. Документ установил семидневный срок добровольной явки дезертиров в правоохранительные органы. Лица, в установленный срок не явившиеся в военкоматы и органы милиции, считались врагами народа и подлежали строгим наказаниям, в частности, смертной казни. Должностных лиц, виновных в уклонении военнослужащих от службы, также привлекали к уголовной ответственности и к ним применяли суровые наказания.

Попытки основать многомиллионную РККА на добровольных началах под лозунгом «Социалистическое Отечество в опасности!» оказались безуспешными. Результатом стал быстрый переход к мобилизациям. В Красную армию призывались члены партии и красногвардейцы, запрещался роспуск не-

многих сохранивших боеспособность частей бывшей царской армии, например, гвардейских Преображенского и Семеновского полков. 29 мая 1918 г. на основании Постановления ВЦИК «О принудительном наборе в рабоче-крестьянскую армию» начат призыв в армию. Громадное количественное превосходство в мобилизационных ресурсах позволяло большевикам с легкостью восполнять потери, полученные вследствие боевых действий и дезертирства.

12 мая 1919 г. принято Постановление «О призыве на военную службу солдат расформированной старой армии, возвратившихся или возвращающихся из плена». Все возвращающиеся из плена бывшие солдаты были обязаны немедленно по прибытии на место жительства зарегистрироваться в местных комиссариатах по военным делам. Цифровые сведения о количестве возвратившихся и возвращающихся из плена сосредоточивались в окружных военных комиссариатах. Зачисленные на военную службу граждане должны были состоять на таковой в зависимости от военного положения страны, впредь до указания Реввоенсовета Республики. Все уклонившиеся от призыва лица подлежали суду ревтрибунала. <...>

Увеличение численности Красной Армии проходило, главным образом, за счет мобилизаций. 31 декабря 1920 г. СРКО были изданы постановления «О призыве на военную службу граждан, родившихся в 1901 г.» и «О призыве на военную службу граждан, родившихся в 1888, 1887 и 1886 гг.». Все уклонившиеся от призыва и лица, их укрывающие, подлежали суровой ответственности на основании законов военно-революционного времени.

С лета 1918 г. большевикам, несмотря на крайнюю антипатию к бывшим офицерам, пришлось перейти к их мобилизации в массовом порядке. Первый декрет о призыве офицеров, военных врачей и военных чиновников был издан

29 июля 1918 г. 16 апреля 1919 г., постановлением заместителя председателя Реввоенсовета Республики Э.М. Склянского была создана Особая временная комиссия по учету бывших офицеров при Управлении делами Реввоенсовета Республики. Всего же с 12 июля 1918 г. по 15 августа 1920 г. в Красную Армию было призвано 48 409 бывших офицеров, 10 339 военных чиновников, 13 949 врачей и 26 766 чел. младшего медперсонала, т.е. 72 697 лиц в офицерских и классных чинах. Во всех местностях, находившихся под контролем большевиков, проводилась регистрация офицеров, которые, не желая служить, часто скрывали свои звания. 5 января 1920 г. СРКО принял Постановление «О явке к призыву лиц, скрывающих свое бывшее офицерское звание». Виновные в сокрытии своего бывшего офицерского звания после 1 апреля 1920 г. должны были привлекаться к судебной ответственности по всей строгости революционных законов военного времени.

В годы Гражданской войны была введена система обязательной военной подготовки граждан, получившая название Всеобуч (всеобщее военное обучение). Решение о ее создании было принято в марте 1918 г. VII съездом РКП(б) и IV Чрезвычайным съездом Советов, а юридическим оформлением стал Декрет ВЦИК «Об обязательном обучении военному искусству» от 22 апреля 1918 г.

С целью уточнения положений указанного Декрета 24 сентября 1919 г. СРКО принял Постановление «Об организации Всеобщего военного обучения

трудящихся». Обучение производилось инструкторами Всеобуча, к нему привлекался только трудовой элемент в возрасте от 18 до 40 лет, рабочие и не эксплуатирующие чужой труд крестьяне. Призыв трудящегося населения для обучения не должен был нарушать интересов народного хозяйства и труда. Крестьяне подлежали обучению в свободное от полевых работ время, порядок привлечения рабочих к обучению военному искусству должны были разработать Всероссийский Главный штаб совместно с Высшим Советом Народного Хозяйства (ВСНХ), Наркоматом труда и Советом профсоюзов.

Разруха народного хозяйства, начавшаяся в годы Первой мировой войны и Временного правительства, в первые месяцы Советской власти еще более усугубилась. В чрезвычайных условиях, каковыми являются войны, всегда присутствуют ограничения в труде и даже вводится трудовая повинность. Для советского руководства трудовые мобилизации и вообще милитаризация труда были не только мерами вынужденными (это очевидно), но и воплощением их взглядов на систему организации труда в социалистическом обществе. Советский историк В.В. Кабанов, утверждая, что «трудовая и гужевая повинность сыграли огромную роль в увеличении объема заготовки и вывозки дров», показывает и негативные последствия трудгужпо-винности. «Вообще гужевая повинность не только отвлекала значительные силы крестьянства на продолжительное время, особенно в страдную пору, но и оказывала непосредственное негативное влияние на производительные силы крестьянского двора: она отбивала у крестьян желание увеличивать число лошадей и понуждала их к сокращению поголовья. Положение усугублялось допускавшимися ошибками».

Ввиду необходимости напрячь все силы страны для облегчения переживаемого топливного кризиса СРКО 19 ноября 1919 г. принял Постановление «О натуральной, трудовой и гужевой повинности». В отдельных местностях РСФСР вводились следующие виды государственных повинностей: натуральная дровяная повинность; трудовая повинность по заготовке, погрузке и выгрузке всех видов топлива; гужевая повинность для подвоза топливных, военных, продовольственных и иных государственных грузов в города, к железным дорогам, пристаням и другим приемным пунктам. Трудовой повинности по заготовке, погрузке и выгрузке топлива подлежали все граждане мужского пола в возрасте от 35 до 50 лет, кроме явно неспособных к труду, и лица женского пола от 18 до 40 лет. Оплата труда привлеченных к выполнению трудовой повинности производилась по тарифу соответствующих профсоюзов. Наркомату внутренних дел и его местным органам вменялось в обязанность предавать суду ревтрибуналов лиц, преступно или даже неумело использующих объявленную мобилизацию и несвоевременно, а также неправильно оплачивающих труд привлеченных к повинности.

С 1920 г. в деятельности Советского государства на первый план выдвигаются вопросы восстановления экономики и перевода ее на мирные рельсы. Возрастающее значение хозяйственных вопросов и экономических методов работы отразилось и в названии Совета Рабочей и Крестьянской Обороны. Сначала он был переименован в Совет Обороны и Труда (7 апреля 1920 г.), а затем в

Совет Труда и Оборона (14 апреля 1920 г.), что не сопровождалось реорганизацией данного органа.

После VIII Всероссийского съезда Советов (22–29 декабря 1920 г.) Совет Труда и Оборона юридически оформился как комиссия Совнаркома. Увеличилось число его членов от экономических ведомств. На местах была образована система губернских и областных органов СТО, причем в губерниях революционные советы трудовых армий, становясь органами СТО, преобразовывались в экономические совещания с целью оформления и закрепления организационного опыта и установления Советом единого хозяйственного плана. <...>

Рассмотрим характерные особенности СРКО как органа, осуществляющего функции координации. Во-первых, это его представительский характер, что обеспечивает, с одной стороны, возможность оперативного согласования функций соответствующих звеньев государственного аппарата для проведения в жизнь совместных действий, а с другой – учет интересов различных ведомств с целью максимального использования их возможностей. При этом по мере изменения круга задач меняется состав и содержание представительства. Так, если первоначально в составе СРКО (СТО) было 8 госорганов, то к 1921 г. их стало 10. Отдельные ведомства (например, ЦСУ) привлекались к участию в СТО с правом совещательного голоса. Изменение состава представительства отражает изменение состава стоящих перед страной в целом и Советом, в частности, задач. Следует отметить два вида представительства в СТО: органов, которым СТО подчинен, подотчетен или подконтролен (например, СНК, ВЦИК); отраслевых или функциональных органов (например, Наркомпрод, НКПС). Первые, как и СТО, в целом выполняли роль субъектов координации, вторые – объектов.

Во-вторых, как указывалось в Положении о СРКО от 3 ноября 1918 г., «совету принадлежит согласование и усиление деятельности ведомств в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства». Этим подчеркивался именно межведомственный характер СРКО. Его функции тем самым могут быть определены по линии структуризации функций объединяемых ведомств, их упорядочения и усиления. В связи с изложенным можно выделить три группы функций СРКО:

1) координируемые функции представительствующих ведомств (СНК и ВЦИК как вышестоящие организации исключаются);

2) функции по согласованию и упорядочению деятельности представительствующих органов и подведомственных организаций;

3) чрезвычайные функции СРКО, обусловленные его исключительной компетенцией.

Они представляют собой вынесенные на более высокий уровень иерархий управления те собственные координируемые функции представительствующих органов, которые нуждаются в усилении.

В-третьих, СРКО является учреждением, носящим надведомственный характер. Это обстоятельство подтверждается как его конституционным положением (см. Конституцию РСФСР 1918 г.), так и институционально (см. Положение о СРКО). Надведомственное положение СТО обуславливает возможность

не только реального взаимодействия входящих в его состав органов, но и воздействия на органы, не входящие в его состав. Кроме того, в структуре госаппарата впервые наблюдается иерархия функций координации, состоящая, по крайней мере, из двух уровней: координационные функции СРКО; координационные функции представляющих органов.

Таким образом, деятельность СРКО в первые годы Советской власти доказала способность советского государственного аппарата эффективно решать сложные военные и экономические задачи, что не раз подтверждалось в дальнейшем в практике государственно-правового строительства на всех этапах развития нашего государства.

Источник: Стариков И.В. Законодательная деятельность совета рабочей и крестьянской обороны в годы Гражданской войны в России (1918–1920 гг.) // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 37 (291). Право. Вып. 34. С. 103–107.

Политика «военного коммунизма»

<...> Сама модель «военного коммунизма» отражала соответствующее видение социализма в соответствии с марксистскими представлениями, что с победой пролетарской революции утрачивает свое действие закон стоимости, отмирают товарно-денежные отношения, рынок, их место занимает прямой продуктообмен. Многим коммунистам, воспитанным в условиях революции и Гражданской войны, казалось, что жесткая централизация, всемерное обобществление, военно-приказная система сократят путь к социализму. Составными элементами политики военного коммунизма стали государственная монополия на все производство и снабжение сверху, потребительские коммуны, бесплатное распределение, запрещение торговли, рынка, свертывание денежного обращения, уравниловка. <...>

В контексте общего подхода Бухарин определял политику в отношении многочисленного крестьянства. Если крупные крестьяне (кулаки) борются против мероприятий пролетарского государства, то «концентрированному насилью» пролетариата приходится давать отпор кулацкой «Вандее». Среднее, отчасти бедное крестьянство постоянно колеблется, движимые то ненавистью к капиталистически-помещичьей эксплуатации, то чувством собственника. Последнее выражается в сопротивлении государственной хлебной монополии, в стремлении к свободной торговле, которая, по определению Бухарина, есть спекуляция, и к спекуляции, которая есть свободная торговля.

Троцкий выдвинул концепцию «милитаризации хозяйства», «милитаризации труда». Критерий «военно-политической необходимости» для него являлся определяющим, и только затем можно было думать о «хозяйственной целесообразности». По расчетам Троцкого, вся трудящаяся масса должна быть «прикрепляема, перебрасываема, назначаема, командироваема», при этом рабочие должны были стать «носителями мобилизации» по отношению к крестьянам, в их задачу входило следующее: «милитаризировать», дисциплинировать крестьянские массы, привлекать их к труду на основании трудовой повинности. Практическая реализация идеи милитаризации могла осуществиться как в фор-

ме трудовых армий, так и всеобщей трудовой повинности крестьянства, трудовой мобилизации в различных формах – дровяной, подводной, снежной и других видов повинностей. Для Троцкого не было никаких сомнений в необходимости использования насильственных и принудительных мер: невыполнение разрядки крестьянами в очистке железной дороги от снега, транспортировке хлеба, дров, выделении подвод и тому подобное расценивалось им однозначно: «Это все равно, что измена». <...>

Хлебная монополия (сосредоточение в руках государства исключительного права закупки и торговли хлебом) стала важнейшей составной частью всей продовольственной политики советской власти.

В начале 1918 г. Наркомпрод начал разработку общегосударственного плана организации товарообмена. Этот план был одобрен советским правительством 25 марта. Декрет Совнаркома «Об организации товарообмена для усиления хлебных заготовок» возлагал на Наркомпрод проведение масштабной товарообменной операции, определение порядка и норм выдачи промышленных товаров в обмен на продовольственные.

Следует подчеркнуть важное обстоятельство: провал товарообмена обнаружился еще до того, как советская власть потеряла многие хлебобродные районы, занятые белыми. Показательно, что в губерниях Поволжья Советское государство заготовило в 10 раз меньше зерна, чем царское министерство земледелия в 1916 г. Не помогло наделение решением ВЦИК наркома продовольствия чрезвычайными полномочиями, включая право отменять решения местных Советов, подключение подразделений ЧК, транспортных чрезвычайных комиссий.

Государственная хлебная монополия получила продолжение в продовольственной диктатуре. В мае–июне 1918 г. правительство советской республики осуществило централизацию продовольственного дела. Декретом ВЦИК и СНК от 9 мая 1918 г. Народному комиссариату продовольствия РСФСР (Наркомпроду) были предоставлены чрезвычайные полномочия в организации продовольственного обеспечения городов и Красной армии: право принудительного изъятия хлеба и других продовольственных продуктов у крестьян и частных владельцев, право увольнения, смещения, ареста и предания суду должностных лиц и служащих всех ведомств и общественных организаций, препятствующих выполнению его распоряжений. Декретом ВЦИК и СНК от 27 мая 1918 г. учреждались губернские и уездные продовольственные комитеты.

В 1918–1920 гг. Наркомпрод был главным инструментом в осуществлении большевиками в советской России продовольственной диктатуры. «Крестовый поход» за хлебом осуществлялся массовой отправкой продовольственных отрядов в деревню. Продотряды создавались органами советской власти преимущественно из рабочих для заготовки и охраны хлеба и другого продовольствия с целью снабжения промышленных центров и Красной армии. Декретом ВЦИК и СНК от 27 мая 1918 г. «О реорганизации Народного комиссариата продовольствия и местных продовольственных органов рабочих» отряды учреждались при местных органах Наркомпрода. В них зачислялись добровольцы из рабочих и сельской бедноты. Продотряды входили в единую Продовольственно-реквизиционную армию Наркомпрода РСФСР (Продармию). Но

не все продотряды входили в Продармию. <...> Заготовки осуществлялись только по твердым ценам и путем реквизиции хлеба у крестьян. С введением продразверстки в 1919 г. на продотряды возлагался контроль за ее проведение. Численность всех продотрядов в ноябре 1918 г. достигла 72 тыс. чел., в 1919–1920 гг. она колебалась от 55 тыс. до 82 тыс. чел.

Натуральный (или продовольственный) налог (продналог) был установлен декретом ВЦИК от 30 октября 1918 г. «Об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления части сельскохозяйственных продуктов». Обложение крестьянских хозяйств исчислялось с излишков и определялось по размерам площади посева и количеству голов скота. Ставки устанавливались по прогрессивной шкале и дифференцировались в зависимости от размеров посевной площади, числа членов семьи и количества голов скота. В условиях хронического продовольственного кризиса на практике не был осуществлен и заменен в 1919 г. продразверсткой.

Механизм машины «военного коммунизма» по сути своей работал на собственную самоликвидацию. Власть объявила: кулак – враг, которого необходимо уничтожить. Кулак уничтожается, его хлеб изымается. Что дальше? Где взять хлеб? Остается середняк, у которого могут быть какие-то излишки. Больше взять хлеб негде. Очередь доходила до середняка. Мог ли после этого середняк считать себя союзником пролетариата, о чем объявила власть на VIII съезде большевистской партии в марте 1919 г.? Тем более, когда объявлен «крестовый поход за хлебом». Владельцы хлеба, имевшие излишки и не вывозящие их на ссыпные пункты, причислялись к врагам народа, подлежали суду и заключению, конфискации всего имущества. В годы военного коммунизма массовым явлением стало самогоноварение как специфический способ сокрытия зерна от изъятия посредством переработки его в популярный народный продукт, являвшийся надежным средством крестьянского обмена: в деревнях наблюдалось массовое пьянство. Самогоноварением в основном занималась беднота с целью получения заработка. <...>

Сельские хозяева, не сдавшие к установленному сроку причитающееся количество хлебофуража, по закону подвергалось безвозмездному принудительному отчуждению обнаруженных у них запасов, за сокрытие которых применялись «суровые меры», вплоть до конфискации имущества и лишения свободы. Механизм разверстки порождал недовольство и неприятие продовольственной политики в крестьянской среде. Подобная система была неэффективна, восполняя собственные издержки жестокостью методов выполнения заданий. Хлебородные губернии страдали больше других: именно на них выпадали основные продовольственные поставки. Там, где зерна всегда было в достатке, появился дефицит хлеба: следствием безжалостной продразверстки стало падение объемов производства.

Решением VII Всероссийского съезда Советов в декабре 1919 г. перечень обязательной разверстки, распространявшийся до этого времени на заготовки хлеба и мяса, был распространен на другие продукты сельского хозяйства. Продорганы устанавливали масляную, яичную, молочную, картофельную и

другие виды разверстки – в конце 1920 г. под разверстку попадали почти все сельскохозяйственные продукты. <...>

Идея Троцкого о «милитаризации труда» воплотилась в обременительной для крестьян трудовой повинности. В отношении крестьянства трудовая повинность стала применяться с самого начала Гражданской войны для удовлетворения запросов и нужд Красной армии. Крестьяне прифронтовой полосы привлекались к подвозу снаряжения и боеприпасов, вывозу раненых, эвакуации имущества советских предприятий и учреждений. По трудовым мобилизациям крестьянство участвовало в различных видах работ по оказанию помощи железнодорожному транспорту.

В соответствии с Декретом советского правительства «О порядке всеобщей трудовой повинности» от 29 января 1920 г. все трудящееся население привлекалось к обязательному выполнению различных видов повинности: топливной, сельскохозяйственной, строительной, дорожной, продовольственной, снеговой, гужевой, для борьбы с последствиями стихийных бедствий. Наряды по выполнению трудовой повинности выполнялись под административным давлением. При необходимости мог быть мобилизован хозяйственный инвентарь крестьян. В качестве выполнения трудовой повинности крестьяне часто привлекались к сельскохозяйственным работам в коллективных и государственных хозяйствах. Уклонение от выполнения повинности грозило административными санкциями, временным арестом, судом или даже ревтрибуналом.

Троцкий под впечатлением своей поездки на Урал в январе–феврале 1920 г., где получил полную информацию о масштабах крестьянского недовольства продразверсткой (масштабы одного лишь «вилочного восстания» не могли не впечатлять), под влиянием наблюдений над жизнью крестьян на Урале, информировал ЦК партии о необходимости замены изъятия излишков продовольствия определенным процентным отчислением как своего рода подоходно-прогрессивным налогом (впоследствии данная формулировка трансформировалась в продовольственную разверстку хлебным налогом и введение товарооборота – так выглядело убедительнее).

В годы Гражданской войны Троцкий, непосредственно занимаясь военными делами, имел возможность, по его собственному утверждению, хорошо изучить в районах военных действий нужды и психологию выходцев из деревни, одетых в солдатские шинели, которые составляли большинство в армии. Позднее Троцкий объявил, что его предложение было попыткой добиться отказа от военного коммунизма и перехода к новой экономической политике более чем за год до ее реального начала – таким образом было заявлено право на авторство нэпа (тем более, по словам Троцкого, Ленин в то время был непримиримым противником подобного поворота – предложение было отвергнуто большинством в ЦК). Троцкий писал в автобиографии: ему стало ясно, что методы военного коммунизма исчерпали себя – для восстановления хозяйства необходимо ввести элемент личной заинтересованности, то есть восстановить внутренний рынок. Дальнейшее объяснение противоречит первоначальному тезису: поскольку переход на рыночные отношения был отвергнут партийным руководством, Троцкий требовал (от себя в том числе) систематического про-

ведения прежних «военных» методов, чтобы добиться реальных успехов в организации хозяйства. <...>

Ответом на провал политики военного коммунизма в производстве и распределении продовольствия и товаров широкого потребления стало своеобразное социально-экономическое явление – мешочничество как система народного самоснабжения. Товарообменом между промышленными и сельскохозяйственными регионами были вынуждены заниматься десятки миллионов простых россиян. Среди мешочников преобладали крестьяне. «Мешочничество по нужде» приобрело в 1917–1921 гг. массовый характер. Оно распространилось на все группы крестьянства (особенно среднее), на все территории страны. Организованные мешочнические компании имели дело с крестьянскими обществами, особенно с кооперативами, приобретая продовольствие оптом. Мешочники из северных российских губерний доставляли хлеб из Тамбовской, Владимирской и других производящих губерний. <...>

Монополизация продовольственного дела как задача огромной трудоемкости предполагала наличие организованного и отлаженного государственного механизма. Вследствие этого советское государство оказалось не в состоянии провести в жизнь хлебную монополию, поскольку его не имело. Зерно, доставленное крестьянами на ссыпные пункты, зачастую сваливалось на землю и подвергалось порче под открытым небом. Подобное отношение властей не могло не вызвать возмущения со стороны крестьян. Государственные продорганы наталкивались на ожесточенное сопротивление деревни, хорошо оснащенной после мировой войны и революции вооружением, а также со стороны местных советов (уездных и волостных). Заградительные отряды часто использовались в качестве хлебозаготовительных.

Затраты государства, связанные с заготовкой крестьянского хлеба (изъятием зерна и продовольствия у крестьян) и доставке его в города оказывались непомерно высоки: на современном экономическом лексиконе это означало нерентабельность всего государственного предприятия.

Острейшую форму приобрела проблема доставки продовольствия: государственная транспортная система оказалась близка к состоянию коллапса. Доставка государством, особенно на дальние расстояния крупных партий продовольствия, продовольственных эшелонов становилась трудноосуществимой, практически военной операцией. В пути возникало множество проблем, с которыми власть справиться была не в состоянии: в частности, организовать надежную охрану эшелонов, обеспечить погрузку и разгрузку вагонов. Значительных средств требовало содержание продовольственных и заградительных отрядов. <...>

Продовольственная армия, сложившаяся к середине 1918 г., формировалась из хорошо вооруженных отрядов, осенью отдельные отряды стали сводиться в крупные соединения. В 1920 г. Продовольственная армия была выведена из подчинения Наркомпрода и передана в ведение чрезвычайных органов.

Результаты политики «военного коммунизма» привели к тому, что посевная площадь в России сократилась до 62,3 млн десятин в 1920 г., 54,8 млн в 1921 г. (в сравнении с 88,04 млн десятин в 1913 г.). Произошло падение урожайности. Количество выращиваемого в стране хлеба значительно сократилось.

В довоенное время в царской России объем заготовок составлял 900 млн пудов хлеба в год. В 1917–1918 г. было заготовлено 30 млн пудов хлеба, в 1918–1919 г. – 110, в 1919–1920 г. – 265 млн пудов. Таким образом, к концу «военного коммунизма» собирали менее 30 % уровня дореволюционного (довоенного) времени. В 1921 г. разразился голод, затронувший значительную территорию страны.

Россию охватил не только продовольственный кризис. Острый кризис распространился на традиционные для Центральной России виды сельскохозяйственного сырья – лен, шерсть, коноплю, кожу. Не хватало предметов первой необходимости, особенно одежды, обуви.

Огромный дефицит сельскохозяйственного сырья испытывали кожевенная и шерстяная промышленность. Недостаток сырья объяснялся резким сокращением количества скота, выращиваемого с целью получения шерсти для фабрик по изготовлению шерстяных изделий, кожи – для кожевенной промышленности. <...>

Льняная промышленность испытывала дефицит льна. В 1919 г. она соответствовала уровню 29 % довоенного, в 1920 г. – 27 %. До Первой мировой войны Россия вывозила за границу 80 % всего льна, целые районы Северной Франции и Англии работали на русском льне. Из-за отсутствия сырья выработка текстильной промышленности в 1919 г. составила лишь 10 %, возникла угроза почти полной приостановки всей текстильной промышленности.

Весной 1921 г. большевики были вынуждены пересмотреть свои позиции и изменить экономическую политику: продолжение политики военного коммунизма угрожало крахом власти. К концу Гражданской войны в сознании многих крестьян прочно утвердилось мнение о перерождении Советской власти и большевистской партии в результате предательства интересов революции коммунистами и комиссарами, не имевшими, по их мнению, ничего общего с большевиками. На первый взгляд, наивный вопрос, прозвучавший в одном известном фильме: за большевиков или за коммунистов, в начале 1920-х гг. имел под собой весьма серьезную подоплеку в крестьянском сознании.

Попытка построения социализма при помощи модели военного коммунизма имела трагичный финал, обусловила необходимость перехода к нэпу.

Источник: Алешкин П. Трагичный финал политики военного коммунизма в Советской России // Власть. 2007. № 8. С. 92–97.

Из статьи О.А. Калугина о системе выборов в городские Советы в эпоху НЭП

Переход к нэпу предполагал не только административные реформы, но и политические кампании. Тактика «оживления Советов», провозглашенная в 1922 г., ставила цель в первую очередь смягчить недовольство населения, порожденное голодом в стране и другими обстоятельствами, связанными с наследием военного коммунизма. Политика реорганизации и кадрового укрепления низовых структур, городских органов власти была составной частью нового курса. Он предусматривал изменение механизма партийного руководства, про-

ведение мероприятий по политическому укреплению Советов, повышению их роли как организационных центров города и села, усиление связи местных органов власти с трудящимися, сплочение так называемого «беспартийного актива» вокруг Советов. Особое значение в реализации заявленного курса придавалось избирательным кампаниям. С помощью механизма выборов предполагалось вовлечь различные слои и группы общества в масштабную деятельность по социалистическому переустройству страны. <...>

В условиях нэпа и попыток демократизации политической системы советское избирательное право стремилось провести принцип действительной, а не мнимой всеобщности, но лишь в отношении трудового класса. Другие социальные классы не рассматривались как субъекты избирательного права. Страна еще не могла выйти за пределы революционных установок.

Обозначенные узаконения конкретизировали и детализировали трудовой ценз, а равно проводимые ограничения как чисто «классового, так и политического характера». Следует сразу оговориться, что эти и последующие нормативные акты, в том числе Конституции РСФСР 1918 и 1925 гг., не носили исчерпывающего характера. Например, в ряде случаев на практике было весьма трудно определить, подходит ли тот или иной гражданин под действие трудового ценза. Пытаясь обосновать выявившуюся неопределенность трудового ценза, С.М. Бродович в докладе на совещании при Президиуме ЦИК Союза ССР по советскому строительству связал ее с тем, что «... экономические категории по своему характеру не могли быть уложены в твердые рамки юридических определений, так как в жизни всегда имеются некоторые переходные типы, смешанные экономические формации».

Отсутствие четкого юридического критерия определения границ социально-групповой принадлежности граждан представляло одну из характерных особенностей действовавшего в исследуемый период трудового ценза. С момента вступления в силу Конституции РСФСР 1918 г. на местах стали встречаться затруднения в определении трудового ценза, но их число особенно возросло после перехода к нэпу. Это, в частности, касалось такой категории граждан, как члены городских и кустарных артелей. Они участвовали в выборах наравне с рабочими, если не пользовались наемным трудом и по договору сдавали часть продуктов государству. Среди рабочих национализированных предприятий избирательным правом пользовались лишь члены профсоюзов.

В ходе становления нэпа и реализации политики «оживления Советов» одновременно шел процесс формализации трудового ценза. В какой-то мере это нашло отражение в Инструкции ВЦИКа от 11 августа 1924 г., в которой отмечалось, что вкладчики трудовых сберегательных касс и держатели государственных и коммунальных займов не могут считаться нетрудовым элементом, если они не устраняются от выборов по другим основаниям. Одновременно инструкция давала разъяснение относительно порядка восстановления в избирательных правах. В ней указывалось, что для тех, кто раньше прибегал к наемному труду или торговал, требуется удостоверение от завкома или месткома, по которому данное лицо в настоящее время не эксплуатирует чужой труд и вместе с тем является лояльным к Советской власти. Как видно, тоталитарная си-

стема в тот период еще не сложилась. От лиц, наделенных избирательным правом, требовалась всего лишь лояльность. Государство и партия пока еще не требовали самоотверженной веры в свои идеалы, как это происходит в тоталитарных политических системах.

Инструкция ВЦИК «О выборах городских и сельских Советов» (1925 г.) предоставила избирательные права владельцам и арендаторам мельниц, просорушек, маслобоен, кузниц и т.п. предприятий и вообще всем кустарям и ремесленникам, если они имели не более одного постоянного взрослого рабочего или двух учеников и если они лично участвовали в работах.

Однако никакие инструкции, ни местные, ни центральные, не могли предусмотреть всего многообразия случаев, которые могли встречаться на практике. Поэтому некоторая неопределенность в области применения трудового ценза оставалась неустранимой. Тем не менее трудовой ценз как по непосредственным результатам его применения в смысле «ограждения органов пролетарской диктатуры от проникновения в них инородного элемента», так и по своему действию как «момента, революционизирующего массу и содействующего выявлению ее самостоятельности», выполнял в изучаемый период чрезвычайно важные избирательные и политические функции.

Значительно реже упоминалось в печати и на собраниях о политическом цензе. В Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. он сопровождается негативным подтекстом. В частности, указывалось, что служители культа, полицейские, жандармы, сотрудники охранных отделений, бывшие члены царствующего дома устраняются от участия в выборах. В перечень устраненных от участия в выборах были включены «те лица, которые в силу характера выполняемых ими раньше или в настоящее время функций предполагаются определенно враждебными пролетарской революции и являются поэтому элементами, не годными в советском строительстве». Перечень был представлен статьями 65 и 69 Конституции РСФСР 1918 и 1925 гг., но его следует рассматривать лишь в качестве приблизительного. На это указывает нормотворчество, дополнявшее конституционный перечень. К примеру, в РСФСР в 1922 г. был издан декрет, причисливший к лишенным избирательного права лиц, высланных в административном порядке.

Выполняя резолюцию июньского 1926 г. объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП (б), указавшего на неправильность сокращения числа лиц, лишенных избирательных прав при росте буржуазных элементов, Президиум ВЦИК РСФСР и ЦИК СССР отменил инструкцию по выборам в Советы от 13 октября 1925 г. В новой инструкции «О выборах городских и сельских Советов и о созыве съезда Советов» уже шла речь о том, что «члены семей лиц, лишенных избирательных прав по пп. «а», «б», «в», «г» и «д» ст. 69 Конституции РСФСР и соответствующим им пунктам настоящей статьи, в тех случаях, когда они находятся в материальной зависимости от лиц, лишенных избирательных прав, и не имеют источником своего существования самостоятельный общественно-полезный труд», также не могут пользоваться избирательными правами.

В феврале 1927 г. в губерниях центра России была получена радиограмма Президиума ВЦИК, дополнительно регламентирующая круг лиц, имеющих право голоса и порядок получения избирательных прав. В ней доводилось до

сведения следующее: «В развитие ст. 18 и 19 Инструкции Президиума ВЦИК от 04.11.1926 г. О выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов (СУ 1926. № 75. Ст. 577) Президиум ВЦИК постановил: низшие технические служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и тюремного ведомства, как-то: курьеры, сторожа, уборщики, переписчики, младшие надзиратели, городские стражники и лица, занимавшие другие должности, соответствующие перечисленным, – лишенные избирательных прав в силу П.Д. ст. 69 Конституции РСФСР и П.Л. ст. 15 Инструкции, могут быть восстановлены в избирательных правах, указанных в ст. 19 Инструкции по постановлениям краевой, областной и губернской избирательной комиссии с утверждением соответствующего исполкома, при условии, если эти лица в течение не менее 5 лет занимаются производительным и общественно-полезным трудом и доказали свою лояльность по отношению к Советской власти».

Из приведенных примеров видно, что в 20-х гг. Советская власть, пытаясь найти приемлемые для себя законодательные варианты, вынуждена была отдельными постановлениями и местными инструкциями уточнять объем политического ценза применительно к местным условиям. И вполне правомерен вывод о том, что в отношении конкретизации политического ценза в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. еще меньше определенности, чем в части трудового ценза. В дополнение необходимо отметить, что постоянно возникали случаи коллизии цензов, когда городской житель мог удовлетворять трудовому цензу, но не подходил под ценз политический. В этом случае избиратель к выборам не допускался. Таким образом, в советской избирательной системе в тот период существовала своего рода двойная фильтрация избирателей: ценз политический являлся дополнительным отсеивающим фактором к цензу трудовому. <...>

Обозначив юридические и фактические рамки круга избирателей, следует далее проанализировать реальную картину участия граждан в избирательных кампаниях. В ней сразу бросается в глаза типичное для раннего периода развития Советского государства несоответствие: в то время как общий круг избирателей по действовавшему тогда законодательству был достаточно широк, процент граждан, реально пользующихся своим избирательным правом, чрезвычайно низок. <...>

Несомненно, формирование избирательной системы в значительной степени отражало существующие противоречия и нестабильность в общественно-политической и экономической жизни России, следствием чего стало возросшее недоверие трудящихся масс к Советской власти, что не могло не сказаться на реализации населением своих избирательных прав. <...>

При выработке мер по «оживлению Советов» важно было понять, на кого падает главный процент неявки на выборы. Анализ материалов и результатов прошедших городских выборов показал, что это, прежде всего, «неорганизованное население»: жены рабочих и служащих, рабочие, не состоящие в профсоюзах, безработные, инвалиды и учащиеся. Наиболее подверженными абсентеизму были женщины, домохозяйки, ремесленники, кустари, крестьяне, а также работающие в городе, но проживающие за его пределами. В среднем от 60 до 80 % «неорганизованного населения» (по разным городам процент сильно варьиру-

вался) не было вовлечено в городские выборы. В это же время члены профсоюзов и красноармейцы давали значительно большую явку – свыше 50 %. И это был вполне закономерный итог сложившейся избирательной системы.

Таким образом, рассмотрев процесс трансформации советской избирательной системы в период новой экономической политики, можно констатировать, что эта система отразила в себе все те глубинные противоречия, которые были характерны для социально-экономического и государственного переустройства молодой Советской республики. С одной стороны, власть предпринимала попытки демократизации выборов, с другой – она продолжала практику использования трудового и политического ценза. Причем цензовая система не отличалась конкретикой, приводя к многочисленным организационным трудностям. В таких условиях проблему избирательного абсентеизма решать кардинально не представлялось возможным.

Источник: Калугин О.А. Трансформация системы выборов в городские советы в эпоху новой экономической политики // Юриспруденция. 2011. С. 18–29.

Из статьи Р.М. Нуреева и Ю.В. Латова о поиске пути развития России в 1918–1928 гг.

<...> Неизменной чертой всего советского периода являлась «ведущая роль» (по существу, диктаторская власть) Коммунистической партии, поскольку все другие партии, которые участвовали в революциях 1917 г., очень быстро «вышли из игры». Советская экономическая система должна была соответствовать основным ценностям коммунистической идеологии: партийное руководство, плановая экономика, государственная собственность. Однако коммунистическая идеология далеко не сразу стала догмой. Вплоть до 1930-х гг. большевики находились в поиске, исход которого не был жестко детерминирован, как, впрочем, и сама политическая победа большевиков. У общества всегда сохраняется возможность выбора – широкий или узкий коридор возможностей.

Экономический провал военного коммунизма. Социально-экономическую историю Гражданской войны обычно сводят к политике военного коммунизма, хотя значительная (а временами – подавляющая) часть территории страны контролировалась белыми правительствами, которые по идее тоже должны были как-то управлять экономикой. Парадоксально: «белогвардейская» власть была, а «белогвардейской» экономической политики в общем-то и не было. Отказ от решения острых проблем до военной победы над большевиками был возведен белыми в принцип, следование которому делало эту победу невозможной (или, по крайней мере, очень трудной). Во главе белых правительств стояли профессиональные военные (Колчак, Деникин, Юденич, Миллер, Врангель), которые за редким исключением не понимали значения социально-экономических реформ. В частности, аграрная политика белых на «освобожденных» территориях сводилась в основном к принудительным реквизициям продуктов (что по существу не отличалось от большевистской продразверстки) и к муссированию лозунгов защиты законных прав частной собственности (т.е. отмены «черного передела») до грядущего созыва Учредитель-

ного собрания, который примет, наконец, легитимные решения по всем набравшим проблемам. Лишь в самом конце Гражданской войны, когда в 1920 г. белая армия Врангеля контролировала только Крым и Таврию, была сделана попытка перейти от «непредрешенчества» к более внятной формулировке социально-экономической программы белого движения. Но передача земли крестьянам в частную собственность при условии выплаты 1/5 урожая в течение 25 лет (по «Приказу о земле» от 25 мая 1920 г.) совершенно не вызвала одобрения крестьян, предпочитавших получить от большевиков «все и сразу».

Целью Октябрьской революции большевиков было установление нового социального порядка, основные принципы которого были намечены задолго до революции. Поэтому самым первым актом большевиков стал Декрет о Земле от 8 ноября 1917 г., которым они национализировали землю, уничтожив оставшиеся крупные имения. Строго говоря, тем самым узаконивалось то уравнилельное перераспределение земли, которое крестьяне сами провели в период упадка центральной власти сразу после Февральской революции. Одновременно началась национализация промышленности – реально большевиками изначально были поставлены под прямой государственный контроль только «командные высоты»: банковская сфера, закупка и хранение зерна, транспорт, нефтяная и военная промышленность.

К середине 1918 г. большевики оказались вынуждены сражаться против белых и их иностранных союзников. Был критический период, когда большевики удерживали территорию, на которой находились, как писали советские историки, лишь 10 % запасов угля, 25 % чугунолитейных предприятий и менее 50 % зерновых площадей бывшей Российской империи. Так как для финансирования войны большевики активно печатали деньги, цены выросли в 8 000 раз, наблюдалось значительное распространение бартера. В ситуации острого военного кризиса в 1918 г. большевики ввели систему военного коммунизма: деньги были в сущности исключены из оборота, частная торговля отменена, рабочие – милитаризованы, а сельскохозяйственная продукция сверх прожиточного минимума у крестьян стала принудительно изыматься.

Ограничения на торговлю хлебом как основным продуктом питания появились в России еще во время Первой мировой войны, когда в декабре 1916 г. царское правительство ввело продовольственную разверстку – обязательные госпоставки сельскохозяйственной продукции по фиксированным ценам. В марте 1917 г. Временное правительство сделало следующий шаг, введя хлебную монополию: государство декретировало свое право изымать у крестьян весь хлеб (за вычетом необходимого на личное потребление) и полностью запретило торговлю хлебом. Большевики приняли эстафету огосударствления хлебного рынка. Согласно Декрету от 9 мая 1918 г., все, имевшие излишек хлеба и не заявившие о нем, объявлялись «врагами народа», подлежали революционному суду и тюремному заключению, а также, само собой, бесплатной реквизиции хлеба. К излишкам первоначально относили то, что превышало 12 пудов зерна на едока, необходимых для посева и еды, но позднее к излишкам стали относить и значительную часть необходимого продукта. Наркомпрод осуществлял распределение собранного продовольствия и сельскохозяйственного

сырья по губерниям в соответствии с их потребностями (точнее, исходя из ресурсов и информации об этих потребностях).

Для выявления хлеба, скрываемого «врагами народа», в деревни из городов посылали вооруженные продотряды. Насильственные конфискации окончательно провели рыночную черту между городом и деревней: крестьяне получали из города только 12–15 % довоенных поставок в обмен на отбираемое зерно. Естественной реакцией на эту систему неэквивалентного обмена стали массовые крестьянские бунты и бурное развитие теневого торговли – мешочничества.

В городской экономике к 1920 г. были национализированы около 37 тыс. предприятий (примерно половина из них – мелкие). Перепись промышленных предприятий 1920 г. показала, что на более чем 5 тыс. национализированных предприятий работал только один работник. Крупные предприятия якобы координировались Верховным Советом Народного Хозяйства (ВСНХ), но на самом деле планирование и контроль осуществлялись в очень малых масштабах. Первой попыткой национального экономического планирования стал план ГО-ЭРЛО (план электрификации всей страны), принятый лишь в декабре 1920 г.

Важной чертой военного коммунизма была милитаризация труда. Объектом мобилизации стало все взрослое население страны. Трудовая мобилизация, подобно призыву в армию, осуществлялась по годам рождения через биржи труда и специальные агентства, которые занимались регистрацией и распределением работников в соответствии с указаниями Главкомтруда. Существовала единая тарифная сетка оплаты труда, в соответствии с которой все трудящиеся были разбиты на 35 разрядов. В качестве зарплаты выдавались дифференцированные продуктовые пайки. Контроль рабочей силы происходил в полувоенном режиме. Согласно декрету от 28 ноября 1919 г., трудовых дезертиров сурово наказывали – государственные рабочие и служащие, таким образом, работали в условиях военной дисциплины.

Недостаточный размер трудового пайка и ненадежность снабжения им способствовали широкому развитию дезертирства. На IX съезде РКП(б) Л.Д. Троцкий отмечал, что из 1 150 тыс. рабочих, занятых в важнейших отраслях промышленности, 300 тыс. дезертировали. Меры борьбы с уклоняющимися от трудовой повинности и дезертирами были достаточно суровы, отражая законы военного времени. Тем не менее процессы эти приостановить не удалось, так как заработная плата, по данным Наркомтруда, обеспечивала лишь 50 % физиологического минимума в Москве и только 23 % – в других городах. Чтобы выжить, люди стремились переехать из голодающих городов в более сытую деревню. В результате количество городского населения в 1917–1920 гг. сократилось в России более чем вдвое – с 2,6 млн до 1,2 млн чел.

Впрочем, к 1921 г. большевики смогли победоносно завершить Гражданскую войну, хотя и в наши дни трудно сказать, была ли эта победа достигнута благодаря военному коммунизму или вопреки ему. На территориях, контролируемых в основном белыми (например, в Крыму), экономика пришла в такой же упадок, главными причинами которого, несомненно, были смута и разрушительная война.

Согласно распространенной точке зрения, сформулированной, например, британскими историками М. Доббом и Е.Х. Карром, военный коммунизм являлся вынужденной мерой советского правительства в годы Гражданской войны – изначально большевики отнюдь не собирались за считанные месяцы огосударствлять все, что только можно. Идеологические оправдания военного коммунизма (как, например, у Н.И. Бухарина в «Азбуке коммунизма» и «Экономике переходного периода» (Бухарин и Преображенский, 1919; Бухарин, 1920), с этой точки зрения, были только «полетом фантазии левых». Позже многие ученые (в том числе из стран «социалистического лагеря») стали утверждать обратное: военный коммунизм был идеологическим шагом наивно-го большевистского руководства, сознательно стремящегося создать коммунистическую экономику буквально в один миг. Вероятно, истина находится посередине – объективные требования военного времени наложились на субъективное «революционное нетерпение».

Несомненным фактом является то, что в условиях мирного времени меры военного коммунизма оказались решительно контрпродуктивными. В 1920 г., когда Гражданская война подходила к концу, профсоюзы начали восставать против гиперцентрализации производства и воинской повинности работников. Разочаровавшиеся в большевиках крестьяне требовали отмены государственной монополии на зерно, «голосуя обрезом». Последним ударом по военному коммунизму оказалось восстание моряков в Кронштадте в 1921 г., которое могло стать началом массовых антибольшевистских восстаний в армии, состоящей в основном из вчерашних крестьян. Поэтому советское руководство хотя и жестоко подавило мятежи, но одновременно выполнило требования восставших – поспешно отменило продразверстку и перешло от военного коммунизма к новой экономической политике (НЭПу).

«Зеленая» альтернатива в Гражданской войне. Если взглянуть на социально-экономические события времен Гражданской войны как на институциональную конкуренцию, то их можно интерпретировать как противоборство трех моделей – красной (военный коммунизм), белой («непредрешенчество») и зеленой («мешочнической»).

Во время войны город нуждался в продуктах сельского хозяйства сильнее, чем деревня в промтоварах, а потому «невидимая рука» рынка обеспечивала преимущества деревни. Поэтому любая официальная власть – как красная, так и белая – была вынуждена принуждать крестьян к неэквивалентному (с точки зрения рынка) обмену. Парадокс заключается в том, что та социально-экономическая модель, которая больше всего нравилась большинству в крестьянской России, – анархическая зеленая – была в политическом отношении наиболее аморфной и в военном отношении самой слабой. За двумя другими моделями стояли сильные армии, но обе эти системы, мягко говоря, не пользовались популярностью.

Про неприятие крестьянами «красной» политики военного коммунизма хорошо известно. На протяжении всей Гражданской войны на территории Советской России постоянно вспыхивали крестьянские мятежи под лозунгами отмены продразверстки и Советской власти без коммунистов. Реализовав долго-

жданый «черный передел», крестьяне упорно не желали «задарма» делиться с новой властью продуктами своего труда.

В то же время на территориях, занятых белыми армиями, крестьяне тоже часто поднимали восстания (особенно в Сибири и на Дальнем Востоке). Это связано с тем, что противники большевиков оказались не в состоянии доступно для масс сформулировать свои социально-экономические цели и, главное, подкрепить слова делом. Такая политика делала «непредрешенческую» модель наименее привлекательной для крестьян.

Самая привлекательная для крестьян модель экономики была связана с «мешочничеством» – массовой нелегальной деятельностью мелких продовольственных перекупщиков (спекулянтов). Мешочническая деятельность расцвела еще до прихода к власти большевиков. Почти сразу же после введения ограничений на торговлю хлебом появились предприимчивые крестьяне, которые скупали зерно в деревне и контрабандой везли ее в город, зарабатывая «рубль прибыли на рубль капитала». <...>

Еще летом 1917 г. Временное правительство начало устанавливать заградительные отряды, которые перекрывали мешочникам доступ в города. Политика военного коммунизма придала мешочничеству совершенно фантастические масштабы. Хотя, согласно правительственным распоряжениям, Наркомпрод должен был собирать и затем распределять все хлебопродукты, фактически в руки советских органов власти попадало первоначально менее 1/3 собранного хлеба. <...>

В реальной жизни подобной четкой поляризации не было, крестьянин-трудящийся и крестьянин-спекулянт чаще всего оказывался одним и тем же лицом. Отдав за бесценок под дулом винтовок продотрядовцев часть своего урожая, другую – и большую – его часть крестьянин с выгодой продавал приезжавшим из города мешочникам. <...>

Именно мешочники стали той едва ли не единственной социальной группой, которая выиграла от политики военного коммунизма, накопив первоначальный капитал для легального бизнеса в период НЭПа. Ликвидировав предпринимательский класс дореволюционной России, большевики, сами того не желая, создали новых предпринимателей, гораздо менее обремененных традициями «честного бизнеса».

«Мешочническая» модель экономики сформировала и определенную военно-политическую оппозицию официальной власти как красных, так и белых. Речь идет об «атаманщине», часто называемой зеленым движением, – массовом политическом бандитизме под лозунгами защиты крестьян от государственного насилия. Чаще всего атаманы ограничивались уничтожением красных продотрядов и белых фуражирских команд, но нередко им удавалось полностью подавить официальную власть и захватить контроль над обширной территорией. Ярким примером зеленой альтернативы является анархистская «Махновия» на юге Украины, просуществовавшая несколько месяцев в 1919 и 1920 гг. <...>

Проблематичные успехи НЭПа. С самого начала провозглашения НЭПа у этой экономической политики был двойственный статус – то ли временная вынужденная мера, то ли долгосрочная стратегия. Даже В.И. Ленин в своих пуб-

личных выступлениях колебался в оценках. То он оправдывал НЭП перед лицом разгневанных членов партии «как временную передышку, как шаг назад, для того, чтобы сделать два шага вперед». То заявлял, что ««военный коммунизм» был вынужден войной и разорением. Он не был и не мог быть отвечающей хозяйственным задачам пролетариата политикой. Он был временной мерой». В зарубежной советологической литературе высказывалось мнение, что это высказывание не отражает реальной точки зрения Ленина, который на самом деле рассматривал военный коммунизм как, в сущности, правильное развитие, от которого пришлось отказаться в результате восстаний 1920–1921 гг. <...>

Ленин начал склоняться к «полной перемене точки зрения на социализм», однако его уход из жизни заставил политических лидеров Советской России самостоятельно выбирать путь развития страны. Колебания в понимании стратегии и тактики социально-экономического развития страны длились до Великого Перелома 1928–1929 гг.

НЭП стал по существу первым в мировой истории опытом смешанной экономики – соединения в условиях мирного времени частного предпринимательства и активного государственного регулирования. Сельское хозяйство оставалось в руках крестьян, существенная часть промышленности, не относящаяся к «командным высотам», была денационализирована. Около 3/4 промышленности оставались национализированными, включая топливную, металлургическую, военную промышленность; под полным государственным контролем остались транспорт, банковский сектор и международная торговля.

Хотя плановые учреждения предоставляли государственным производственным объединениям (трестам) «контрольные цифры», в целом экономика НЭПа не была плановой. Ограниченное физическое планирование осуществлялось Комитетом государственных заказов, который размещал заказы через ВСНХ. Народный комиссариат финансов являлся более сильным учреждением – не случайно современники говорили о «диктатуре Наркомфина». Центральный банк открылся вновь в 1921 г. и выпустил новую стабилизированную валюту, советский червонец, который стал последней российской конвертируемой валютой вплоть до 1990-х гг. В период НЭПа крестьяне имели право продавать свою продукцию нэпманам или государственным снабженческими организациями – три самые крупные из них («Центросоюз», «Хлебоцентр» и «Союзхлеб») возглавлялись А. Микояном, наркомом торговли. Политбюро устанавливало нормы по хлебозаготовкам для снабженческих кампаний (а не для крестьян) и очень тщательно следило за заготовками по отчетам снабженческих организаций и собственной сети информаторов.

В период НЭПа восстановительный экономический рост был стремителен. Как в промышленности, так и в сельском хозяйстве к 1928 г. оказались достигнуты результаты, в основном превышающие довоенные показатели. Однако, несмотря на выдающийся прогресс, советское правительство через 7 лет после провозглашения НЭПа отказалось от него в пользу радикально иной социально-экономической политики.

Часто утверждают, что отказ от НЭПа произошел в период очевидного пика успеха этой политики. Но на самом деле успехи НЭПа не следует переоценивать.

Прежде всего, НЭП так и не получил идеологического обоснования как эффективной стратегии социалистического строительства. Очень большое число большевиков рассматривали НЭП как угрозу сущности коммунизма. По их мнению, Ленин предпринял «шаг назад», и теперь, после достижения политической и экономической стабильности, настало время делать «два шага вперед».

НЭП был ущербен, поскольку закреплял расщепление страны на «полусоциалистический» город и «антикоммунистическую» деревню, где жило большинство населения страны. В 1917 г. население Советской России составляло 163 млн, из которых 134 млн жили в сельской местности, но только 494 крестьянина были членами коммунистической партии. <...> Секретные отчеты ВЧК-ОГПУ, в которых деревня изображалась бунтарской и враждебной, стали своеобразной призмой, сквозь которую партийное руководство СССР с недоверием смотрело на советскую деревню. В этих секретных отчетах ясно обозначалось крестьянское неприятие Советской власти, которая по-прежнему воспринималась чаще всего как меньшее зло.

Самое главное, НЭП был успешен в обеспечении восстановительного роста, однако существовали большие сомнения в том, сможет ли он обеспечить объективно необходимый качественный скачок в социально-экономическом развитии.

Критики НЭПа утверждали, что к концу 1920-х гг. экономический подъем достиг своего предела в отсутствие значительных новых инвестиций. Основной капитал в тяжелой промышленности в 1924 г. оценивался на 23 % ниже своего максимального показателя 1917 г., капитал был устаревшим и нуждался в замене. Военная индустрия оставалась слабой, что крайне беспокоило партийное руководство, не без оснований опасавшееся повторения иностранной интервенции.

Во второй половине 1920-х гг. начались проблемы и в сфере хлебозаготовок. Согласно официальной статистике, госзакупки хлеба упали с 10,6 млн т в 1926–1927 г. до 10,1 млн в 1927–1928, а затем до 9,35 млн в 1928–1929 г.; сокращение на 12 % вынудило правительство СССР впервые за всю историю советского государства импортировать хлеб. Это был для Кремля тревожный сигнал, который обозначал кризис системы снабжения городской экономики продовольствием, а также уменьшение экспортных возможностей (как следствие – снижение средств на закупку за рубежом нового оборудования). Уже в октябре 1927 г. начали проводиться первые крупномасштабные чрезвычайные хлебозаготовки. Партийные работники и уполномоченные лица от «органов» были посланы в деревни; представители местной и региональной партийной власти лично назначены ответственными за заготовки; на дорогах выставлены дорожные контрольно-пропускные пункты; зерно, продаваемое на местных рынках, конфисковано; крестьяне арестовывались за поджог зерна и за частную торговлю зерном. Как и следовало ожидать, чрезвычайные меры, напоминавшие о военном коммунизме, не способствовали росту хлебозаготовок и вызвали недовольство крестьян. Эти события стали началом конца НЭПа.

Поиск модели развития. Социально-экономическая история СССР рассматривается обычно как противоборство субъективистского коммунистического доктринерства и объективных жизненных реалий. Но не следует преуве-

личивать «вину» марксизма в достижениях и провалах советской системы – хотя бы по той причине, что советская экономика оказалась перед лицом таких задач, о которых основоположники марксизма заведомо ничего не писали. Ведь К. Маркс был убежден, что коммунистическая революция произойдет в высокоразвитых странах. Фактически же РКП(б) захватила власть в «средне-слабой» стране, которая даже не завершила первичной индустриализации.

В 1920-е гг. партийное руководство СССР объективно решало проблемы не столько «коммунистического строительства», сколько догоняющего развития, – те проблемы, которые приняли всемирные масштабы в 1950–1960-е гг., после появления массы «новорожденных» государств стран «третьего мира». <...>

НЭП можно трактовать как своеобразную институциональную конкуренцию – нащупывание оптимального пути развития. Но к концу 1920-х пришлось выбирать, на какую из парадигм делать основную ставку. В результате в 1928–1929 гг. произошел отказ от НЭПа – отказ от развития смешанной экономики в пользу институтов командной экономики.

Если взглянуть на Великий Перелом с точки зрения проблем экономики развития, то он во многом теряет уникальность и предстает как своеобразная смесь неоклассического и традиционно-институционального подходов к решению задач догоняющего национального развития. Такой выбор, скорее всего, был неизбежен. Ведь для «большого толчка» при помощи крупных внешних займов не было политических условий: как гласит известный анекдот, советским дипломатам при обсуждении возможностей кредитов откровенно заявили, что после отказа от оплаты царского внешнего долга Советская Россия может рассчитывать только на «Капитал» Карла Маркса. До возможности самостоятельного развития «социалистический лагерь» дорастет только в 1950-е гг. А идея защиты прав собственности предприимчивых людей слишком противоречила национальному менталитету. Поэтому выбирать приходилось не столько набор инструментов модернизации, сколько методы их применения.

Предвосхищая идеи неоклассиков, партийное руководство организовало перелив ресурсов из традиционного сельского хозяйства в современную промышленность. Как и предлагали позже традиционалисты, в советской социальной политике 1930-х гг. обращалось внимание на улучшение жизни самых бедных слоев города и деревни. Спецификой советского догоняющего развития стало активное применение насилия и правил «игры с нулевой суммой»: чтобы поднять индустрию, была «ограблена» деревня; чтобы добиться поддержки бедных, государство уничтожало «как класс» более состоятельные слои. Соотношение издержек и выгод советского догоняющего развития в результате оказалось не слишком эффективным.

В основу Великого Перелома легла стратегия по накоплению капитала, предложенная еще в середине 1920-х гг. «левыми уклонистами»-троцкистами (прежде всего, Е.А. Преображенским). Троцкисты утверждали, что индустриализация требует, чтобы рабочая сила перетекала из деревни в город, где промышленные рабочие будут потреблять сельскохозяйственные излишки. Такое перераспределение могло осуществиться только в том случае, если крестьяне стали бы меньше потреблять (упал бы их уровень жизни), чтобы растущие го-

рода могли потреблять больше. Соответственно, Е.А. Преображенский предложил ввести государственную монополию на зерно, которая установила бы низкую закупочную цену (чтобы понизить доходы крестьян), перепродажу зерна по высоким розничным ценам и использование торговой прибыли для финансирования промышленных инвестиций. Преображенский предложил масштабное перемещение доходов из сельского хозяйства в промышленность, но не мог объяснить, с какой стати крестьяне станут продавать государству зерно по искусственно заниженным ценам. Партийное руководство смогло разрубить этот гордиев узел – оно ввело в модель Преображенского принудительную коллективизацию как метод обеспечения продаж сельхозтоваров по низкой цене.

Насильственная коллективизация как «выдавливание» ресурсов. В мае 1928 г. И.В. Сталин заявил, что выпуск зерна превысил довоенный уровень, но объем продаж зерна составлял лишь половину довоенных показателей из-за «кулацкой стачки». Выводы высшего партийного руководства во главе со Сталиным оказались следующими: если крестьяне намеренно саботировали функционирование системы, их следует насильственно подчинить советской власти.

Насильственная коллективизация была представлена как неизбежная реакция на крестьянский саботаж, призванная сохранить режим. Победа группы Сталина над «правыми уклонистами» (Бухарином и его сторонниками, которые выступали за продолжение стратегии НЭПа) позволила объявить весной 1929 г. масштабную программу по индустриализации и в конце 1929 г. – по форсированной коллективизации.

Незамедлительным следствием коллективизации стало падение в 1929–1933 гг. сельскохозяйственного производства. Это падение было особенно серьезным для животноводческого сектора, так как крестьяне противились приказу перевести свой скот в недавно организованные колхозы и предпочитали его забивать, чтобы «на прощание» вволю наесться. <...>

До 1929 г. лишь небольшое количество крестьянских хозяйств хотели присоединиться к колхозам, но к 1931 г. более половины крестьянских хозяйств вошли в колхозы. Вряд ли главным стимулом вступления в колхоз были экономические преимущества крупного агропроизводства. Хотя коллективизация проводилась под лозунгом модернизации сельского хозяйства, средний уровень производства продуктов на протяжении 1930-х гг. особо не изменилось: если в высокоурожайном 1937 г. удалось собрать зерна на треть больше, чем в начале коллективизации, то в 1938 г. урожай упал до прежнего уровня. Главным стимулом для массового вступления крестьян в колхоз был скорее кнут, чем пряник.

Насильственная коллективизация вызвала едва ли не войну деревни против Советской власти. Отчеты советских спецслужб насчитывают около 13 тыс. крестьянских восстаний в 1929 г.; только в феврале было 736 массовых крестьянских демонстраций, в которых участвовали в общей сложности около четверти миллиона людей. В 1930 г. ОГПУ казнило более 20 тыс. крестьян. Повторению массовых антисоветских восстаний, как в 1920–1921 гг., препятствовало главным образом отсутствие у крестьян оружия.

Руководство большевиков надеялось, что оно сможет найти союзников среди более бедных крестьян и настроить их против «богатых» кулаков. Партия более

года обсуждала судьбу кулаков. Сталин представил свое решение в речи 27 декабря 1929 г.: «От политики ограничения эксплуататорских тенденций кулачества мы перешли к политике ликвидации кулачества, как класса... Конечно, нельзя его [кулака] пускать в колхоз. Нельзя, так как он является заклятым врагом колхозного движения». Поскольку не было сформулировано никаких объективных критериев, кто же является кулаком, «заклятым врагом» можно было объявить практически любого зажиточного крестьянина (не только богатого, но и середняка), хотя бы иногда использовавшего наемный труд. Курс на исключение кулаков из советских колхозов и на их ликвидацию означал казнь, депортацию или, в лучшем случае, анонимную жизнь в городах тех «неблагонадежных» крестьян, которые не верили в коммунизм и в период НЭПа пытались самостоятельно избавиться от бедности. Выдвижение в колхозах на руководящие посты политически надежных выходцев из бедноты создавало надежную опору для советской власти в деревне.

Разработанная современными историками-экономистами Л. Бородкиным и Л. Свищевым ретропрогнозная модель развития социальной дифференциации советских крестьян при сохранении НЭПа показала (Бородкин и Свищев, 1992), что Великий Перелом прервал начавшийся еще в годы Гражданской войны процесс массового осереднячивания деревни. При таком сценарии за 1924–1940 гг. посевы возросли бы примерно на 64–70 %, а поголовье скота – на 41–50 %. В реальной истории Великий Перелом привел к сильному спаду аграрного производства; поголовье скота, например, было восстановлено только в 1950-е гг.

Принудительное изъятие зерна у колхозников стало причиной катастрофического голода в ряде аграрных регионов страны, который достиг своего пика в 1932–1933 гг. Количество умерших и степень вины партийного руководства за этот «голодомор» остаются предметом острых дискуссий (в том числе с политическим оттенком) и в наши дни: наиболее объективной считается оценка в 7 млн чел., из которых 3–4 млн пришлось на Украину и 1–2 млн на Казахстан. «Голодомор» прекрасно подтверждает концепцию А. Сена, что голодовки, как правило, связаны не с недостатком продуктов, а с институциональными «провалами». Урожай 1932–1933 гг. не были особенно низкими, но крестьяне, насильственно загнанные в колхозы, не стремились выращивать и собирать больше, чем им нужно было самим для пропитания, полагая, что государство будет вынуждено смириться с сокращением хлебазаготовок. Именно таким образом крестьяне действовали в 1920 г., не желая тратить силы на выращивание продуктов, которые продотряды заберут почти даром. Но в 1930-е гг. партийное руководство оказалось более упорным и безжалостным – угроза голодной смерти не рассматривалась как повод для снижения обязательных хлебазаготовок.

Коллективизация инициировала большой приток рабочей силы на промышленные стройки, которая была хотя и малоквалифицированной, но зато дешевой или даже абсолютно бесплатной. С одной стороны, раскулачивание дало первый массовый приток бесплатной рабочей силы в ГУЛАГ. По состоянию 1 января 1933 г. лагеря содержали 334 тыс. заключенных, еще 1 142 тыс. проживали в специальных поселениях. Большинство из них были именно жертвами коллективизации. С другой стороны, загнанные в колхозы крестьяне начали стремиться уйти из голодающей деревни в города. Чтобы предотвратить

обезлюдивание агросферы, правительство при помощи паспортной системы создало «новое крепостное право», прикрепляющее колхозников к их рабочему месту: в 1932 г. была введена система прописки и внутренних паспортов, которые крестьянам не выдавались.

Проблема альтернативы Великому Перелому. До сих пор продолжаются дискуссии, в какой степени насильственная коллективизация была вызвана необходимостью решать экономические проблемы, а в какой – стремлением партийного руководства к политической победе над крестьянством.

Начиная с 1960-х гг. экономисты стали подвергать сомнению официальную советскую версию о кризисе хлебозаготовок из-за их «бойкотирования» злодейскими «кулаками». Как и во время продразверстки, в конце 1920-х гг. кризис хлебозаготовок существовал только по отношению к поставкам государству и не распространялся на весь сельскохозяйственный рынок. Он был вызван политикой государства в отношении цен, а не мифическими намерениями уничтожить советскую власть.

Утверждения о крестьянском «саботаже» опровергаются, что государственные закупочные цены были заметно ниже рыночных цен. В частности, в 1928–1929 сельскохозяйственном году государственные цены были вдвое ниже, чем цены на частных рынках. Поэтому вполне понятно, почему крестьяне продавали зерно частым торговцам, а не государству. После 1926–1927 гг. закупочные цены государства даже не покрывали средних издержек, и многие крестьяне предпочитали символично сжигать зерно, чем перепродавать его государству.

Таким образом, при недостаточно высокой цене государство может лишь силой обеспечить необходимый уровень хлебозаготовок. Насильственная коллективизация, проведенная партийным руководством во главе с И.В. Сталиным, создала институт, способный силой отбирать излишек у деревни. Коллективизация действительно обеспечила полный государственный контроль над зерном.

«Выдавливание» ресурсов из деревни было, скорее всего, неизбежно. Однако сама насильственная коллективизация была во многом результатом скорее конкретных решений «шаг за шагом», чем некоего заранее составленного стратегического плана. Партийное руководство СССР в принципе понимало неизбежные издержки насильственной коллективизации, поэтому решение о ее проведении принималось нелегко. <...>

Вопрос в том, могли ли советские крестьяне согласиться поставлять зерно по заниженным ценам в обмен на сохранение самостоятельности своих хозяйств? Опыт стран Восточной Европы (например, Польши и Югославии) второй половины 1940–1950-х гг. показывает, что коммунистический политический режим в принципе может отказаться от принудительной коллективизации сельского хозяйства. Однако в этих странах не было и особой необходимости «грабить» деревню ради подъема городской экономики, поскольку они могли опереться на помощь СССР.

Пока никто из экономистов-историков не разработал доказательного ретропрогноза, как Советская Россия смогла бы осуществить ускоренную индустриализацию без «ограбления» деревни. Есть, правда, интересное ретропро-

гнозное исследование британского экономиста-историка Р. Алена: по его оценке, развитие институтов централизованного планирования и неограниченного кредитования действительно сильно способствовало промышленному экономическому росту в СССР, а вот варварская политика насильственной коллективизации дала лишь относительно небольшую добавку выпуска промышленной продукции (Allen, 1997; 2003). Однако его выводы подвергаются критике (Элльман, 2007), они пока не получили широкого признания. Поэтому вопрос о реальной альтернативе Великому Перелому остается открытым.

Когда к концу 1930-х гг. советская командно-административная система полностью качественно сформировалась, то возникшая система поразительно напоминала идеальную модель азиатского способа производства с типичными для него полным господством государственной власти-собственности, «тотальным контролем» и «тотальным подчинением» (К.-А. Виттфогель (Wittfogel, 1957)). <...>

Источник: Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Поиск пути развития Советской России: бифуркации и альтернативы 1918–1928 гг. // Вопросы регулирования экономики. 2013. Т. 4. № 3. С. 6–25.

Т.П. Коржихина о советском государстве и его учреждениях

Созданная в Союзе ССР политическая система общества более семи десятилетий служила инструментом управления обществом. Под политической системой подразумевалась система государственных учреждений и общественных организаций. Существовавший наряду с ними третий институт – религиозные организации – из политической системы общества исключался.

Не приемля буржуазного парламентаризма и отвергая принцип разделения властей (законодательной, исполнительной и судебной), Ленин придерживался марксовской модели пролетарского государства-коммуны, совмещающего в одном органе функции законодательной, исполнительной и судебной властей («работающая корпорация»). Оценив Советы как порождение демократического творчества пролетарских масс, он остановил свой выбор на республике Советов. Советы давали возможность раз и навсегда избавиться от профессионального управленца – чиновника. Однако в силу ряда обстоятельств (а главным образом в силу общей культурной отсталости народных масс) она не смогли справиться с громадным объемом властных и управленческих функций и заменить «разбитый» госаппарат. Ленин разработал новую концепцию государственности, поставив в центр политической системы не Советы, а коммунистическую партию как авангард пролетариата. Советы же оказались лишь рычагом управления государством в руках партии. Ленин был убежден, что помимо партии в России нет другой политической силы, способной возглавить народ в борьбе за спасение страны от территориального расчленения и повести его к социализму. Так возникло теоретическое обоснование монополии правящей партии на власть. Став монопольно правящей, партия вступила на путь слияния с государством, что в конечном счете и привело к подчинению государственных структур и общественных организаций партии. <...>

Государственные учреждения можно подразделить на три основные группы по их месту в системе государственного аппарата: высшие, центральные и местные.

Высшие органы (учреждения) являются, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора, суда. Они осуществляют государственное руководство, выступая от имени государства, обладают властными полномочиями.

Центральными органами являются отраслевые, многоотраслевые или функциональные органы управления (наркоматы, министерства, государственные комитеты), исполняющие законы и постановления высших органов. Большинство центральных органов представляют собой сложную и разветвленную систему, состоящую из руководящего центра, местных органов, подведомственных им учреждений, предприятий и организаций. В совокупности они составляют ведомство. Например, Министерство культуры включает в себя помимо центрального аппарата министерства (его главных управлений, отделов, советов) местные органы управления и учреждения культуры (театры, музеи, библиотеки, цирки, аттракционы и т.п.).

Местные органы в свою очередь подразделяются на местные органы государственной власти (Советы) и органы управления (исполкомы, их отделы). <...>

Для аппарата власти и управления на первом этапе становления Советского государства (1917–1922) были характерны следующие основные черты и закономерности развития.

1. Превращение Советов – политической формы диктатуры пролетариата – в единую систему органов государственной власти. Этот процесс был сопряжен с преодолением больших трудностей. Советы сами по себе еще не представляли Республики Советов: для ее образования требовалось выработать и претворить в жизнь демократические принципы объединения всех Советов в единую систему, создать высшее звено, объединяющее и возглавляющее эту систему. Высшие органы Советского государства оформились в лице съездов Советов (всероссийский, а затем общесоюзных) и ЦИК (всероссийского, затем союзного). <...> Контроль со стороны Советов за исполнением законов обеспечивал сочетание законодательных и исполнительных функций. Однако низкий культурный уровень трудящихся способствовал усилению исполнительных органов, большинство структурных частей которых не избиралось, а назначалось. В этом заключалась опасность бюрократизации аппарата Советской власти, угроза отрыва власти и управления от трудящихся.

2. Советский государственный аппарат формировался в процессе разрушения устоев старого строя и старой государственной машины. В течение короткого срока (октябрь–декабрь 1917 г.) почти полностью ликвидирован старый государственный аппарат. <...> На начальном этапе строительства советского государственного аппарата использовался не только разветвленный старый аппарат учета и распределения, органы связи, путей сообщения и т.п., но и отдельные подразделения буржуазного карательного аппарата – ряд учреждений военного и военно-морского ведомств, старой армии, некоторые элементы судебно-следственной системы. Кроме того, выявилась чрезвычайно большая «живу-

честь» традиций бюрократического чиновничества, привнесенных в социалистический госаппарат старыми специалистами, к услугам которых Советское государство было вынуждено прибегнуть. Это своеобразие государственного аппарата – принципиально новый тип государственного аппарата и личный состав этого аппарата, в значительной мере представленный старыми чиновниками, – неоднократно отмечено Лениным в его последних письмах и статьях.

3. Советский государственный аппарат выступал как непосредственный организатор революционной борьбы и всех революционных преобразований в стране. В ходе революции практически был разрешен один из самых главных вопросов, связанных с образованием Республики Советов: создание высших органов государственной власти, объединяющих всю систему Советов, положено начало созданию системы центральных отраслевых органов управления в форме наркоматов и их местных органов. Государственный аппарат сосредоточил в своих руках все нити государственного управления. Были осуществлены важнейшие мероприятия во всех областях общественной жизни: национализация промышленности, организация сельскохозяйственного производства, национально-государственное строительство, организация обороны страны и охрана общественного порядка, отделение церкви от государства и т.п.

4. Советский государственный аппарат управления в основных, главных своих чертах строился по отраслевому признаку. Под отраслью подразумевается совокупность однородных организаций или предприятий с особыми условиями функционирования или сходными техническими и технологическими характеристиками, объединенных специализацией и кооперированием, которые должны управляться из единого центра специальным государственным ведомством. Каждый наркомат стоял во главе одной из отраслей государственного управления. Последующее развитие системы наркоматов шло также в направлении отраслевой специализации.

5. Ведущее положение в государственном механизме занимает система Советов, построенных по территориальному принципу. Это органы комплексного государственного руководства в пределах определенной территории. Другой системой государственных органов являются исполнительно-распорядительные органы (органы государственного управления). В построении этого аппарата преобладают отраслевой, производственно-территориальный и функциональный принципы, которые в свою очередь отражают особенности связей такого органа с управляемыми объектами. Это органы оперативного управления, в высшей степени специализированные.

6. Внутренняя структура государственных органов и учреждений не является застывшей, раз и навсегда данной. Она изменяется в зависимости от потребностей, от задач и функций, выполняемых Советским государством и отдельным учреждением. Особенностью начального периода формирования наркоматов являлось сохранение в прежнем виде некоторых структурных подразделений прежних министерств (например, в наркоматах финансов, по военным и морским делам, почт и телеграфов и некоторых других) и постепенная перестройка наркоматов на новых началах. В то же время внутренняя структура других наркоматов (ВСНХ, здравоохранения и др.), у которых не было прямых

предшественников в буржуазно-помещичьей государственной машине, создавалась на совершенно новых началах, полностью соответствуя задачам, функциям и компетенции учреждения. Во внутреннем устройстве государственных учреждений при всей пестроте структурного построения (что на первых порах было неизбежно и естественно) уже наметились, а затем получили развитие следующие основные подразделения: отраслевые (производственные, по видам продукции), функциональные, общие обслуживающие. Эти виды структурных подразделений в основных своих чертах сохраняются и в последующий период.

Отраслевые (производственные) подразделения в большей степени были присущи наркоматам, связанным с хозяйственной деятельностью. Они позволяли наркомату руководить отраслью по подотраслям. Такие подразделения были в Наркомземе РСФСР (управление земледелия, управление землеустройства, управление лесами, управление коннозаводства и животноводства, управление мелиорации и водного хозяйства и т.п.), в Наркомате путей сообщения СССР (управление морского транспорта, управление речного транспорта, управление железнодорожного транспорта и т.п.) и ряде других наркоматов. Наряду с ними действовали и функциональные подразделения.

Как наиболее типичные можно назвать следующие функциональные подразделения: отделы финансовый, снабжения, транспортный, плановый, технический, редакционно-издательский, юридический, законодательный. Более редко встречающийся вид структурных подразделений – по видам продукции. Таковы, например, некоторое время являлся центральный аппарат Наркомпрода, в составе которого были отделы: хлебофуражный, заготовок и снабжения скотом, мясом, рыбой, заготовок и снабжения животными и растительными маслами, яйцами и овощами, снабжения тканями и т.п. Возникали подразделения по видам продукции и в отраслевых наркоматах: например, в составе ВСНХ действовали Главгвоздь, Главспичка, Главсоль, Чаеуправление.

7. В систему обычных, конституционных органов государственного управления входят создаваемые на относительно короткий период времени чрезвычайные органы. Такими органами в свое время были Совет труда и обороны, ВЧК по борьбе с контрреволюцией, ВЧК по ликвидации неграмотности. Наряду с этим некоторые учреждения наделялись чрезвычайными полномочиями (например Наркомпрод после введения в мае 1918 г. продовольственной диктатуры). К весне 1918 г. система высших органов власти и управления сложилась в основных чертах. Но структурное единообразие в строительстве местного аппарата, взаимодействие центральных и местных органов еще не было достигнуто. Компетенция различных звеньев госаппарата не была четко очерчена, что мешало наладить слаженную работу государственного механизма в целом. Изданные за это время законодательные акты касались главным образом деятельности высших органов власти, но даже их функции не были четко определены.

Источник: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 7, 9, 33–37.

Т.П. Коржихина о высших органах управления

Общесоюзное правительство – Совет Народных Комиссаров СССР свое законодательное оформление получило в Договоре об образовании СССР, в специальном положении о СНК СССР от 12 ноября 1923 г. и в Конституции 1924 г. 6 июля 1923 г. вторая сессия ЦИК образовала СНК СССР, а 17 июля правительство приступило к исполнению своих обязанностей.

Согласно Конституции СССР 1924 г., СНК СССР являлся исполнительным и распорядительным органом ЦИК СССР и образовывался им на срок полномочий ЦИК. СНК должен был регулярно отчитываться о проделанной работе на съездах Советов СССР и сессиях ЦИК СССР. В первый состав ЦИК СССР вошли наркомы: иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, РКИ, труда, продовольствия, финансов, ВСНХ. С правом совещательного голоса в заседаниях СНК участвовали представители союзных республик, члены ЦИК СССР, председатели ОГПУ и ЦСУ. Председатели СНК союзных республик. Главой правительства был избран В.И. Ленин, после его смерти СНК СССР возглавлял А.И. Рыков (1924–1930), затем В.М. Молотов (1930–1941). По мере возникновения новых наркоматов состав СНК СССР пополнялся новыми наркомами.

К компетенции СНК СССР были отнесены вопросы общегосударственного управления: организация обороны страны, руководство внешними сношениями, организация непосредственного руководства народным хозяйством и всеми другими отраслями государственной жизни. Это руководство осуществлялось через центральные отраслевые органы – необъединенные (союзные) и объединенные (союзно-республиканские) наркоматы СССР. СНК СССР осуществлял общее руководство в области просвещения, здравоохранения, руководил деятельностью наркоматов, рассматривал их отчеты, улаживал разногласия между ними. Он утверждал концессионные договоры, разрешал споры между СНК союзных республик, рассматривал протесты и жалобы на постановления СТО и других учреждений при нем, на распоряжения наркомов, утверждал штаты общесоюзных учреждений, назначал должностных лиц.

На СНК СССР возлагалась и законодательная работа: он предварительно рассматривал проекты декретов и постановлений, которые затем вносились на утверждение ЦИК СССР и его Президиума. СНК фактически издавал декреты и постановления, имевшие силу закона, а с начала 30-х гг. все законопроекты должны были предварительно вноситься на его рассмотрение, хотя это и не предусматривалось Конституцией. Состав СНК СССР значительно расширился, рос и его рабочий аппарат. В первое время он был немногочисленным и состоял из управления делами и комиссий, затем появились три секретариата (СНК, СТО и Управления делами), редакционно-юридическое бюро, административно-хозяйственное управление, бюро заявлений и жалоб и др.

Одной из важнейших комиссий СНК СССР являлся Совет Труда и Обороны. Он был образован 17 июля 1923 г. для осуществления хозяйственных и финансовых планов, корректировки их в соответствии с экономической и поли-

тической обстановкой, для руководства наркоматами в области народного хозяйства и обороны.

СТО рассматривал и утверждал уставы трестов и акционерных обществ и решал все другие вопросы, которые СНК «признает необходимым передать ему». При СТО в первое время состоял ряд комиссий – Госплан СССР, Комиссия по внутренней торговле СССР, Государственная арбитражная комиссия (для разрешения имущественных споров предприятий) и др.

При правительстве в эти годы существовало значительное количество самостоятельно обособленных ведомств – ЦСУ, Концессионный комитет, Иригационный комитет, Переселенческий комитет, Главное управление гидрометслужбы, Комиссия исполнения, Комиссия советского контроля и др.

Для улучшения связей с правительствами союзных республик был учрежден институт постоянных представительств этих республик при правительстве СССР.

Источник: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 121–122.

Центральные органы управления народным хозяйством СССР

Объединение всех хозяйственных усилий страны в борьбе с разрухой потребовало создания специальных органов управления народным хозяйством. В декрете II Всероссийского съезда Советов о создании Советского правительства предусматривалось образование ряда экономических наркоматов для руководства отдельными отраслями народного хозяйства, в том числе Наркомата торговли и промышленности. Однако многообразие экономических задач диктовало необходимость создания своеобразного экономического центра для организации народного хозяйства в масштабах всей страны, разработки общих норм и планов развития экономики, согласования и объединения деятельности местных и центральных экономических учреждений. Таким органом стал Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) РСФСР. <...>

В первое время для ВСНХ была характерна чрезвычайная широта функций и полномочий. На ВСНХ была возложена разработка общих норм регулирования экономической жизни страны, объединение и согласование деятельности местных СНХ и всех экономических наркоматов. ВСНХ предоставлялось право конфискации, реквизиции, секвестра и принудительного синдицирования предприятий всех отраслей промышленности и торговли, а также проведение ряда других мероприятий в сфере производства, распределения продукции и государственной финансовой политики. Все законопроекты по народному хозяйству вносились на рассмотрение СНК через ВСНХ. ВСНХ принимал активное участие в регулировании и организации капитального строительства, транспорта, торговли, финансов, относительно меньшее место в его работе занимали вопросы сельского хозяйства. Однако центральное место в его деятельности всегда занимали вопросы промышленности. <...>

Со второй половины 1918 г. в связи с начавшейся национализацией всей крупной промышленности ВСНХ и фактически, и юридически стал органом

руководства промышленностью, капитальным строительством и автомобильным транспортом. Он был освобожден от функций планирования и регулирования всего народного хозяйства, которые отошли к созданному в конце ноября 1918 г. Совету рабочей и крестьянской обороны. Постепенно ВСНХ превратился в промышленный наркомат. При этом часть своих функций передал другим ведомствам.

С момента принятия декрета о национализации (28 июня 1918 г.) все предприятия перешли в собственность государства, но до особого распоряжения считались сданными в безвозмездное арендное пользование прежним владельцам. К июню 1918 г. были национализированы 1 535 предприятий.

Руководство этими предприятиями было также возложено на ВСНХ. Для выполнения этой задачи аппарат ВСНХ начал перестраиваться: помимо производственных отделов в центральном аппарате ВСНХ была создана широкая сеть главков и центров, которые непосредственно управляли предприятиями. Главки и центры стали полновластными органами по управлению национализированными предприятиями. Сначала их было не много, но к концу гражданской войны их насчитывалось уже 52, а вместе с производственными отделами ВСНХ их было более 70. Крупнейшие главки подчинялись непосредственно Президиуму ВСНХ, другие – коллегиям соответствующих отделов.

Главки и центры создавались двух видов: отраслевые и по видам продукции (например, отраслевые главки – Главнефть, Главметалл, Центромедь и т.д.; по видам продукции – Главгвоздь, Главсепчка и т.п.). Сначала они находились в непосредственном ведении производственных отделов ВСНХ, впоследствии производственные отделы стали ликвидироваться, главки перешли в прямое подчинение ВСНХ, его Президиума. Сами главки строились по типу ВСНХ: руководящим органом главка были Пленум и Президиум, рабочим аппаратом – отделы и секции. С 1920 г. в компетенции ВСНХ входили лишь вопросы, связанные с развитием промышленности.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 58–60).

О начальном этапе становления модели советского федерализма

В основу государственного устройства Советской России во многом была положена концепция В.И. Ленина. На основе анализа его работ, написанных в до-революционный и революционный периоды <...>, можно отметить следующее.

1. На его взгляды на проблемы федерации повлияли соображения политической целесообразности, понимаемой им как достижение победы социалистической революции путем мобилизации трудовых классов российского общества.

2. Признание им возможности будущего федеративного устройства России обуславливалось, по нашему мнению, не столько стремлением решить национальный вопрос в принципе, сколько необходимостью увязать его решение с социальным вопросом. Предполагалась не федерализация Российской империи, а создание союза государственных образований, сформированных в процессе социалистической революции пролетариатом не только центра, но и

национальных окраин бывшей империи, т.е. федерация выступала лишь возможным, но не обязательным следствием социалистической революции.

3. При разработке своей концепции Ленин изначально пытался исходить из положений классической теории федерализма (федерация как союз равноправных партнеров), однако, опять-таки из соображений прагматической целесообразности (организации нового государства и боязни победы националистических движений на окраинах), вынужден был дополнить ее традиционной для российской федеративной мысли идеей автономии, т.е. фактически заменить идею создания федерации снизу вверх признанием приоритета центра, в связи с чем демократический централизм изменил первоначальный смысл и стал пониматься не как инициатива местных ассоциаций к объединению, а как особый вид централизации.

О.И. Чистяков полагает, что динамика взглядов В.И. Ленина на проблемы федерации прошла путь от неприятия федерализма через понимание федерации как только союзного государства до возможности организации многонационального государства на принципе автономии. При этом, по его мнению, автономия и федерация рассматривались Лениным как вещи разные, но служащие одной цели, а отличие между этими формами государственного единства виделось в степени централизации.

На наш взгляд, эта динамика была следствием попытки адаптации мировой теории федерализма, основанной на признании добровольности заключаемого субъектами союза, к политическим реалиям Российского государства. Естественно, что в процессе адаптации теория подверглась серьезной трансформации сквозь призму марксистской концепции классовой борьбы, что обусловило ее не государственно-правовой, а социально-экономический характер. В этом нетрудно заметить значительное сходство с концепциями анархистов. Однако в отличие от них взгляды В.И. Ленина на федерацию основывались на признании добровольного союза не любых объединений, а лишь ассоциаций победившего в революции пролетариата (в том числе национальных окраин) с примкнувшим к нему беднейшим крестьянством. Отсюда недопустимость идеи о национально-культурной автономии как о возможности разъединения революционных сил и развития на местах буржуазного национализма.

Еще 16 (3) ноября 1917 г. была опубликована Декларация прав народов России, в которой говорилось: «...Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала:

- 1) Равенство и суверенность народов России.
- 2) Право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.
- 3) Отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений.
- 4) Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России». <...>

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, вошедшая в качестве первого раздела в Конституцию (Основной закон) РСФСР, принятую V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. <...>

Конституция РСФСР 1918 г. декларировала устройство Российского государства на федеративной основе, но не в форме союза путем заключения договора, а в форме государства с автономными образованиями путем признания автономного статуса регионов центральной властью. «Федеративная» связь выглядела достаточно противоречиво: с одной стороны, допускались инициатива снизу в образовании автономных областных союзов и возможность выхода (хотя и при признании его центральными органами) из состава федерации, с другой – автоматически признавался факт их вхождения в состав РСФСР (или требовалось признание их вхождения высшими органами), а также определение компетенции их органов власти центром. Тем самым в теории и практике федерализма появился совершенно новый тип – советской федерации, под которым понималось «государство диктатуры пролетариата или общенародное государство, имеющее в своем составе, на основе добровольности, национально-государственные единицы, связанные между собой союзными, договорными отношениями или обладающие автономией». Фактически же советская федерация представляла собой своеобразный гибрид унитаризма и федерализма при явном доминировании унитарных тенденций, вызванный к жизни исключительно политической целесообразностью – стремлением предотвратить распад государства и решить проблему активизации местных национализмов, т.е. установить новый баланс отношений между центром и периферией, центростремительными и центробежными процессами.

Практическое формирование федеративных отношений в России началось в конце 1917 г., когда об автономной связи с Россией заявили Латвийское советское правительство и I Всеукраинский съезд Советов. В 1918 г. частями Советской России стали Туркменская, Терская, Кубанско-Черноморская, Донская, Таврическая советские республики. Во второй половине 1918 г. наряду с автономными республиками формировались трудовые коммуны, а с 1920 г. – автономные области. Процесс формирования автономных образований в РСФСР в основном завершился к концу 1922 г. К тому времени в состав РСФСР входили восемь автономных республик (Туркменская, Киргизская, Горская, Татарская, Башкирская, Дагестанская, Якутская, Крымская), 11 автономных областей (Чувашская, Марийская, Калмыцкая, Удмуртская, Коми (Зырян), Бурятская, Ойротская, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Черкесская (Адыгейская, Чеченская)) и 2 трудовые коммуны (Немцев Поволжья и Карельская). <...>

Практически одновременно с автономной линией в советском федерализме развивалась союзная линия, связанная с восстановлением нарушенных в годы революции и Гражданской войны связей центра с национальными окраинами, где в этот период возникали государственные образования, чаще по российской советской модели. При этом нужно отметить, что отношения центра с бывшей имперской периферией носили далеко не однозначный характер. Проматривались следующие модели этих отношений: 1) сохранение полного кон-

троля и включение в состав РСФСР на правах автономии (Средняя Азия – Туркестанская АССР, созданная еще в 1918 г.); 2) временная утрата контроля и создание буферного государства (Дальний Восток – Дальневосточная Республика, существовавшая в 1920–1922 гг.);

3) развитие сотрудничества и заключение договоров о взаимопомощи (с Белорусской и Украинской ССР, Закавказской СФСР, а также с Бухарской и Хорезмской НСР);

4) утрата контроля либо на длительное время, либо окончательная, с установлением враждебных или нейтрально-враждебных отношений (Польша и Финляндия).

В конце 1922 г. съезды Советов РСФСР, Украины, Белоруссии и Закавказской федерации (Грузия, Армения, Азербайджан; 12 марта 1922 г. эти республики заключили договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья, впоследствии преобразованного в ЗСФСР) вынесли постановления о необходимости создания единого союзного государства и избрали полномочных делегатов для выработки Декларации и Договора об образовании Союза ССР. Конференция полномочных делегаций советских республик 29 декабря приняла проект Декларации и Договора, а 30 декабря I съезд Советов СССР, собравшийся в Москве, утвердил эти государственные акты.

В Декларации говорилось, что СССР является добровольным объединением народов, доступ к которому открыт всем республикам, «как существующим, так и имеющим намерение возникнуть в будущем», при этом за каждым участником сохранялось право выхода из Союза. Договор определял основы объединения, в нем оговаривались предметы ведения сторон, высшие органы власти и управления и т.п. Декларация и Договор об образовании СССР были положены в основу первой союзной Конституции. <...>

В системе ЦИК СССР наряду с Союзным Советом, куда входили представители союзных республик, избранные пропорционально численности населения, проживающего на территории каждой из этих республик, была создана вторая палата – Совет Национальностей, которая образовывалась на началах равного представительства от союзных и автономных республик (по пять представителей от каждой) и автономных областей (по одному представителю от каждой). Обе палаты обладали по Конституции совершенно одинаковыми правами (Договор об образовании СССР, составивший II раздел Конституции, в первоначальном тексте не содержал статей, предусматривавших создание Совета Национальностей).

Столкновение двух линий – автономной и союзной – проявилось вокруг споров о характере организации будущего объединения. Группа высших партийных деятелей и должностных лиц РСФСР во главе с наркомом по делам национальностей И.В. Сталиным предложила в 1922 г. так называемый план «автономизации», предполагавший объединение всех советских республик в РСФСР на началах автономии, т.е. дальнейшее развитие советской государственности в рамках одного государства путем автономизации новых участников. В окончательном виде идея автономизации была оформлена летом 1922 г.

в подготовленном И.В. Сталиным проекте резолюции ЦК РКП(б), в котором говорилось о необходимости «признать целесообразным формальное вступление независимых советских республик: Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Армении в состав РСФСР». Политбюро 10 августа 1922 г. образовало комиссию под председательством Сталина с заданием подготовить проект о принципах новой системы отношений между республиками, который был вскоре разослан в ЦК компартий республик. В проекте резолюции комиссии предполагалось объединить республиканские ведомства внешних дел, военных дел, путей сообщения, почты и телеграфов с соответствующими ведомствами РСФСР, республиканские наркоматы финансов, продовольствия, труда и народного хозяйства подчинить директивам соответствующих наркоматов РСФСР, республиканские органы борьбы с контрреволюцией подчинить директивам ГПУ РСФСР. Постановления ВЦИК РСФСР должны были стать обязательными для центральных учреждений республик.

Этот план встретил сопротивление со стороны партийно-государственного руководства Грузии и Украины. Так, председатель СНК Украины Х.Г. Раковский подчеркнул, что данный проект игнорирует неоднородность национального состава создаваемого государства. Однако, несмотря на возражения, план автономизации был утвержден соответствующей резолюцией комиссии ЦК РКП(б) 24 сентября 1922 г.

Против идеи автономизации выступил В.И. Ленин. <...> Состоявшийся 6 октября 1922 г. Пленум ЦК РКП(б) принял следующее постановление об объединении республик: «Признать необходимым заключение договора между Украиной, Белоруссией, федерацией Закавказских республик и РСФСР об объединении их в Союз Советских Социалистических Республик с оставлением за каждой из них права свободного выхода из состава Союза».

Таким образом, закрепление федеративной формы территориального устройства Российского государства было мерой не столько объективно закономерной, сколько вынужденной. Огромные размеры территории и полиэтничный состав населения, хотя и создают предпосылки для федерализации прежде унитарного государства, все же не являются определяющими. В связи с этим можно согласиться с мнением А.Г. Вишневого о том, что реальный федерализм в СССР 1920-х гг. был невозможен по тем же причинам, по каким он не мог пробить себе дорогу в дореволюционной России: из-за все еще слабого собственного «веса» регионов и региональных элит. Федерализм не имел достаточной социальной базы и был обречен на «сползание» либо к националистическому сепаратизму, либо к унитаризму. Между этими крайностями развернулась борьба за право выступать от имени декларируемого федерализма, причем условия русской жизни практически предрешали победу унитаризма. Поэтому новая власть вынужденно использовала декларируемый федерализм как удобный инструмент, позволяющий первоначально балансировать между стремлением усилившихся в период революции и Гражданской войны национальных элит к сепаратизму и желанием сохранить территориальную основу государства, а затем вполне сознательно применяла его для реализации прин-

ципа демократического централизма. Тем самым выбор федерализма был обусловлен соображениями политической целесообразности.

В развитии советского федерализма четко просматриваются две линии, связанные с различным характером Советского Союза, имевшего договорную природу, и РСФСР как особого типа федерации с автономными включениями. Если союзная линия во многом соответствовала мировой теории федерализма, то автономная имела совершенно отличную от нее теоретическую основу, придающую всему советскому федерализму совершенно специфический характер. Признание автономии в качестве субъекта Федерации в значительной степени предопределило унитаризм советской федерации с формальной, правовой точки зрения.

Следует подчеркнуть многослойность организационной структуры советской федерации, которую можно отобразить в виде «ступенчатой пирамиды». СССР как федеративное государство включал наряду с унитарными республиками (например, Белоруссией), унитарными республиками с автономными образованиями (Грузией и др.) еще и федеративные государства (РСФСР, правда, также на основе автономии; первоначально Закавказскую СФСР, имевшую союзную природу). В свою очередь в РСФСР устанавливалась сложная иерархия автономных образований, а автономные области и автономные округа входили в нее опосредованно, через административно-территориальные единицы – края и области (правда, О.И. Чистяков отмечает особенность РСФСР в начальный период ее существования – непосредственное вхождение автономных единиц в ее состав; все автономные республики, автономные области и автономные трудовые коммуны установили прямые правоотношения с федерацией в целом, ни одна из них не входила в состав какой-либо губернии, области или края). Кроме того, особенно в начальный период, уже автономные образования имели сложный характер, включая в себя другие национальные единицы с определенной автономией (Туркестанская и Горская АССР).

Источник: Бахлов И.В. Оформление принципа национальной автономии как основы государственного устройства Советской России // Вестник Мордовского университета. 2012. № 3–4. С. 50–55.

ЗАНЯТИЕ 17

КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы для обсуждения

1. Особенности методов политического и административного управления (1929–1940 гг.)
2. Кадровая политика в государственном управлении. Партийно-государственная номенклатура: система организации и принципы функционирования
3. Система управления в годы войны и послевоенный период (1941–1953 гг.).
4. Реформы Н.С. Хрущева.

Документы и материалы для самостоятельной работы

О реформах местного самоуправления в РСФСР в 1920-е гг.

<...> Вопрос о законодательном закреплении статуса местных советов активно обсуждался уже во время разработки Конституции 1918 г. <...> В отличие от центральных органов власти, где прослеживалась некоторая преемственность с дореволюционными управленческими структурами (например, наркоматы сохраняли функции, делопроизводство и служащих бывших министерств), местных учреждений, сопоставимых с местными советами по порядку формирования, структуре и функциям, в Российской империи не было. Создание работоспособных местных учреждений становилось приоритетной задачей новой власти. Закономерно, что сразу после окончания критической фазы Гражданской войны в 1920 г. принимается Положение о сельских советах и Положение о волостных исполнительных комитетах, в 1921 г. – ВЦИК издает два акта, посвященные городским советам. Следует отметить, что аналогичные систематизированные акты в отношении вышестоящих уровней советского управления появились несколько позже.

Переход к нэпу повысил роль в регулировании общественных отношений правовых регуляторов, которые вытесняли практиковавшиеся ранее методы неправового насилия. Состоялась кодификация советского законодательства, проведена судебная реформа. Предпринята попытка разработки кодекса, который бы систематизировал разрозненные нормы, касающиеся советского управления. Однако комплексной переработки и обобщения накопленного нормативного материала в рамках единого закона не произошло. Основным видом нормативного правового акта, регламентирующего организацию и деятельность местных советов, по-прежнему оставались Положения. <...>

В структуре губернского исполкома не было проведено разграничение функций между пленумом и президиумом, не сформулированы административные полномочия губернской власти в отношении нижестоящих уездных исполкомов.

Несмотря на законодательное закрепление структуры и полномочий, уездное управление, занимая промежуточное положение между губернским уровнем и низовыми советами, отличалось неопределенным и неустойчивым

состоянием. Уже к 1922 г. неоднократно пересматривалось число входивших в уездный исполком отделов. Некоторые ранее самостоятельные отделы были упразднены, а их функции переданы уполномоченным губернского исполкома. В ряде уездных центров непросто складывались отношения с городскими советами. В дискуссиях о совершенствовании государственного аппарата, проходивших в первой половине 1920-х гг., вопрос о реорганизации уездного управления занимал одно из центральных мест.

Во-вторых, некоторые нормы не отражали реальную, исторически сложившуюся и оправдавшую себя практику. Активное возражение вызвала установленная численность губернского съезда – 300 чел. Квота представительства оценивалась как явно завышенная и поэтому повсеместно не соблюдалась. <...>

В-третьих, нерешенность принципиальных вопросов о разграничении центрального и местного управления стало причиной того, что обозначились три группы местных советов, каждая из которых превратилась в относительно самостоятельное направление в государственной политике и нормативно-правовом регулировании.

1. Так, губернские и в меньшей степени уездные советы рассматривались как территориальный уровень государственной власти, призванный транслировать ее решения на места.

2. Организация городского управления отличалась существенным своеобразием: представительные функции выполнял городской совет, при этом исполнительным органом выступал коммунальный отдел, входивший в состав губернского или уездного исполкома. Нормативное регулирование городского управления фактически обеспечивало его функционирование в виде, максимально приближенном к муниципальным органам. <...>

3. Так называемым низовым советам – волостным и сельским придавалось особое значение. Их миссия заключалась в обеспечении социальной стабильности крестьянского мира. Законодательство в отношении этой группы было крайне динамичным и наиболее очевидно следовало за эволюцией аграрной политики. <...>

Хронологически одна из первых задач, поставленных партийным руководством, повлиявшая на реорганизацию местного управления, состояла в его структурной оптимизации с целью упрощения и удешевления. Она касалась только губернского и уездного аппарата как наиболее разветвленного, многочисленного и финансируемого из государственного бюджета.

Впервые как самостоятельная проблема необходимость реорганизации губернских и уездных учреждений стала обсуждаться осенью 1921 г. перед созывом IX Всероссийского съезда Советов, первым съездом, который проводился в условиях новой экономической политики. К началу 1920-х гг. вертикально интегрированная система советского управления продуцировала воспроизведение на каждом нижестоящем уровне немного упрощенной организационной модели вышестоящего органа. Так, первоначально структура губернского исполкома копировала структуру центрального правительства, а наименования отделов – названия наркоматов. Это порождало ведомственный сепаратизм. Как справедливо отмечал М.Ф. Владимирский, отделы исполкомов зачастую

выступали не как части единого целого, а как органы, подведомственные лишь центральным наркоматам. В свою очередь, руководители губернских отделов рассматривали уездные органы как подотчетные только им учреждения. Они противились упрощению уездного аппарата, отстаивали сохранение самостоятельных отделов в уездных исполкомах. Именно стремление обеспечить подведомственную подчиненность препятствовало не только упрощению организационной структуры уездного аппарата, но и отказу от избыточных функций государственного регулирования на отдельных уровнях управления.

IX Всероссийский съезд Советов (декабрь 1921 г.) принял ряд важных деклараций по вопросам советского строительства. Подготовка конкретных проектов по оптимизации губернского и уездного аппарата передавалась в специально созданное Собрание членов ВЦИК. Собрание инициировало сбор и обобщение предложений, поступавших от местных работников, формулировало собственные идеи. Один из наиболее кардинальных вариантов предусматривал выделение в составе губерnskих и уездных исполкомов три крупных управленческих блока – административный, культурный и хозяйственный.

Несмотря на предварительную проработку вопроса, наличие практических рекомендаций, он не был включен в повестку дня X Всероссийского съезда Советов и обсуждался только в специальном совещании делегатов съезда – заведующих губернскими отделами управления. Первой намечалась реформа уездного аппарата, но кроме общих рассуждений о необходимости упрощения организационной структуры, сокращения расходов, цельной и методологически обоснованной программы выдвинуто не было. Не отличались оригинальностью и предложения с мест, куда были посланы запросы с просьбой изложить собственное мнение. Очевидные расхождения наблюдались только по поводу численности и наименования отделов.

На самом деле проблема далеко выходила за рамки вопроса о наименовании отделов, их количестве и компетенции. Она заключалась в реализации конституционной нормы о полновластии Советов, их деятельности в условиях новой экономической политики, соотношении централизации и децентрализации. Выйти на такой уровень обобщения разработчики не смогли. Этому препятствовали и проявившиеся внутрипартийные разногласия. <...>

Постановление ВЦИК закрепило новую организационную структуру уездного исполкома. Общий отдел объединил ранее самостоятельные отделы: коммунальный, народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. Несложно заметить, что в итоге отдел стал курировать наиболее социально значимые отрасли, непосредственно затрагивающие интересы населения. Функции бывшего отдела управления, касающиеся руководства в Президиум исполкома, а административные функции – в управление милиции. Переход от натуральных налогов к денежным делал ненужным продовольственный отдел. Фискальные функции концентрировались в финансово-налоговом отделе. Отделы труда, необходимые в условиях трудовой повинности, также ликвидировались. С рынком работников теперь взаимодействовали инспекции труда. Оставались в прежнем виде военный, земельный отделы и статистическое бюро.

С аналогичными обоснованиями и на сходных принципах проводилась реорганизация губернского управления. Создавался крупный административный отдел, который включил управление милиции, уголовный розыск, управление мест заключения, ЗАГС. Как и на уездном уровне, конкретизировались полномочия Президиума исполкома, в перечень которых вошло и руководство нижестоящими советами. Хотя на стадии обсуждения проектов предлагалось создание, как и в уездах, общего отдела, от первоначального замысла отказались. Отделы здравоохранения, народного образования, социального обеспечения остались самостоятельными. Отделы с экономическими функциями – народного хозяйства и коммунальный, в большинстве случаев также сливались, но в крупных городах остались самостоятельными.

В связи с начавшимся переходом к новому административно-территориальному делению дальнейшее совершенствование губернского и уездного аппарата утрачивало смысл. В 1928 г., в отличие от разрозненных документов, регламентирующих структуру и деятельность советов каждого уровня, было принято общее Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и исполнительных комитетах. Документ регулировал организацию и деятельность всех органов, создаваемых в рамках двухуровневой системы советов. Он не касался только советов, которые действовали не в пределах административно-территориальных единиц, а на поселенческом уровне, т.е. городских и сельских советов.

Краевой исполком имел в своем составе президиум и отраслевые отделы. Непосредственно президиуму подчинялись секретариат, организационный отдел, плановая комиссия. Отраслевые отделы во многом повторяли наименование и функции прежних губернских отделов. Создавалось 15 отделов: народного хозяйства, земельный, торговли, финансов, коммунальный, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, рабоче-крестьянской инспекции, административный, военный, статистический, архивное бюро. Самостоятельно действовали арбитражная комиссия, управление строительной конторы, совет физической культуры. В округах, как и ранее в уездах, многие отрасли управления были объединены, по-прежнему назначались уполномоченные из краевого исполкома. Поскольку на административно-территориальной карте страны еще оставались губернии, в отношении губернского управления также было принято соответствующее Положение, которое заменило аналогичный акт 1922 г.

Итоги проведенной реорганизации оценивались противоречиво. Одна из наиболее ответственных и авторитетных комиссий – Инспекция советского строительства при НК РКИ провела несколько плановых и внеплановых обследований государственных органов. Отчитываясь по итогам работы в 1928 г., она отмечала, что действительно достигнуто упрощение губернского и уездного аппарата, примерно на 20 % сокращены управленческие расходы. Инспекция зафиксировало большое число межведомственных комиссий и предложила ликвидировать около половины из них. Можно предположить, что создание многочисленных межведомственных комиссий стало своеобразной компенса-

ционной реакцией местных управленцев, привыкших к бюрократической административной модели.

Реформирование низовых органов власти, к которым относились волостные и сельские советы, занимало особое место в государственной политике исследуемого периода. Серьезный и устойчивый интерес данная проблема вызывает и у современных исследователей, занимающихся изучением советского управления, аграрных отношений, истории крестьянства. В научной литературе достаточно хорошо описано и проанализировано содержание так называемого «нового курса». В самом общем виде он заключался в либерализации экономики и демократизации публичной сферы. Объективно политика затрагивала максимально широкий спектр отношений в сфере государственного управления и хозяйственной деятельности. «Новый курс» предусматривал разработку и осуществление комплекса мероприятий, нацеленных на создание работоспособных, пользующихся доверием населения органов власти. <...>

Существенно менялось избирательное законодательство. В 1924 г. ВЦИК впервые утвердил Инструкцию о выборах в Советы и созыве съездов Советов, которая была размещена в общедоступном Собрании узаконений РСФСР, широко тиражировалась в центральной и местной печати. До этого времени при проведении выборов применялись нормы Конституции РСФСР 1918 г., а также специально подготовившиеся к каждой избирательной кампании инструкции, которым хотя и не присваивался гриф «для служебного пользования», но и не давалась широкая огласка. Можно предположить, что до 1924 г. инструкции считались в большей степени техническими, нежели политическими документами.

Инструкция 1924 г. возлагала основную ответственность за проведение выборов на избирательную комиссию. Они создавались на всех уровнях, начиная с губернского и заканчивая сельским. С целью сохранения контроля над комиссиями в каждую из них назначались представители от действующего исполнительного комитета. В состав губернской избирательной комиссии входили 2 представителя от губисполкома и 1 – от профсоюзов, в уездной – 1 представитель от губернской избирательной комиссии, 1 – от уездного исполкома, 1 от профсоюзов. В волостную и сельскую избирательные комиссии также назначались представители из вышестоящих комиссий.

Комиссии составляли списки избирателей, принимали решение об устранении от выборов, оформляли выдвижение кандидатов, организовывали избирательные собрания, т.е. обеспечивали проведение самой процедуры голосования.

Однако декларируемая центральной властью новая риторика об отказе от партийного диктата, свободного выдвижения кандидатур не нашла поддержки в среде уже сформировавшегося местного партийно-советского актива. Как писал С.В. Косиор (секретарь Сибирского краевого комитета РКП(б)) в закрытом письме, отосланном в январе 1925 г. в ЦК РКП(б), в деревне создавалась каста коммунистов, заинтересованных материально в должностях, добывающихся их всеми средствами. Многочисленные обследования деревни (которые в современной терминологии можно назвать социологическими) однозначно подтверждали нежелание деревенских коммунистов заниматься сельским хозяйством, фиксировали стремление делать советскую карьеру. Таковую поведенческую по-

зицию вынуждено было признать даже партийное руководство. Отмечалось, что «как правило, хозяйство партийцев находится всегда в худшем состоянии, чем примерно такие же по мощности другие крестьянские хозяйства».

Анализ результатов состоявшихся осенью 1924 г. выборов показал, что качественный корпус председателей сельских и волостных советов изменился незначительно. Должности сохранили коммунисты и комсомольцы, представлявшие, как правило, беднейшие хозяйства. Крестьян-середняков старались отеснять от руководящей работы. Население либо оказалось слабо информировано о смене избирательной парадигмы, либо не поверило новым лозунгам. <...> Отсутствие откровенного принуждения к голосованию (что было нередко в начале 1920-х гг.) привело к прямому игнорированию выборов со стороны населения. В некоторых районах Сибири в голосовании участвовало не более 10–15 % избирателей.

Власть предприняла достаточно нестандартный и даже неожиданный шаг: рекомендовалось отменить выборы в тех местностях, где граждане недостаточно полно в них участвовали. Явка ниже 35 % считалась основанием для аннулирования результатов. В местностях, где были выявлены серьезные нарушения избирательных процедур, весной 1925 г. предписывалось провести новые выборы.

Перед осенними выборами 1925 г. ВЦИК принял новую инструкцию, которая не просто повторяла, но усиливала демократические нормы Инструкции 1924 г. Подтверждался минимум необходимой явки избирателей (35 %), требовалось соблюдение избирательных процедур, допускалась отмена выборов в случае их нарушения. Расширились составы избирательных комиссий. Конкретизировались основания лишения граждан избирательных прав. Избирательные права получили ряд категорий граждан, ранее их не имевших, например лица, использующие наемный труд в сельском хозяйстве, мелкие торговцы, члены семей лишенцев, если они не находились на их иждивении. Регламентировались процедуры обжалования решений комиссий, если гражданин считал, что ему необоснованно отказали в избирательных правах.

Состоявшиеся осенью 1925 г. выборы можно считать успехом «нового курса». Доверие и интерес крестьян к советской власти обеспечили, конечно, не только положения инструкции. Экономическая стабилизация, лояльная налоговая политика формировали благоприятный социально-экономический фон для смены электорального поведения крестьянства.

Однако в 1926 г. наблюдается отказ от многих достижений нэпа и быстрое сворачивание реформ. Инструкция, принятая ВЦИК 4 ноября 1926 г., существенно пересмотрела категории лиц, отстраняемых от выборов. К ним вновь были отнесены лица, использующие наемный труд, занимающиеся предпринимательской деятельностью. Не нарушая действующее советское законодательство, они подвергались откровенной политической дискриминации.

До конца 1920-х гг. избирательное законодательство формально не менялось, продолжала действовать Инструкция о выборах 1926 г. Однако изданный в 1928 г. текст с комментариями и разъяснениями Центральной избирательной комиссии оказался сложным, запутанным. В итоге, как отмечает М.С. Салама-

това, его применение приводило к массовым нарушениям и злоупотреблениям при лишении избирательных прав. Общая численность лишенцев выросла, особенно заметно – в сельской местности. Результаты выборов, проходивших в конце 1920-х гг., иллюстрировали отказ от политики «нового курса», вытеснение на периферию социальной активности лиц, которых в политической риторике этого времени стали называть «кулацким элементом» и «нэпманами». В сельской местности ставка делалась на беднейшие слои крестьянства, в городах – на рабочих. Активно продвигались в депутаты коммунисты и комсомольцы. <...> В советах всех уровней неуклонно росло число членов и кандидатов в члены ВКП(б) и ВЛКСМ.

Повышение явки при голосовании (например, в сельской местности в выборах 1927 г. участвовало 48 % избирателей, в 1929 г. – 61 %) нельзя объяснить только административным нажимом. Советы стали восприниматься населением как безальтернативная власть, сами выборы превратились в привлекательное ритуальное действие, элемент общественной жизни. Высокую избирательную активность демонстрировали стремящиеся к эмансипации женщины и молодежь, для которых открывались новые социальные лифты.

Реализация и сворачивание «нового курса» хронологически совмещались с полномасштабным административно-территориальным переустройством государства. <...>

Процесс территориальной перекройки карты государства начался еще в период Временного правительства и продолжился после утверждения советской власти. В 1918–1922 гг. он заключался преимущественно в провозглашении автономий и легитимации их статуса. К середине 1920-х гг. появились концепции кардинального административно-территориального переустройства, которое обозначается общим термином – районирование. Фактически реформы включали две компоненты – первая относилась к губернскому и уездному уровню управления, а вторая – к низовому уровню: волостному и сельскому. Будучи близки хронологически, они тем не менее не всегда совпадали, что порождало серьезные проблемы. Объединяла реформы общая цель – «укрупнение» любых административно-территориальных единиц.

Подготовка реформы была сосредоточена в государственных органах – ВЦИК, народном комиссариате внутренних дел (НКВД) РСФСР, Общеплановой государственной комиссии (Госплане). Однако в сбор исходного материала, его анализ и обсуждение были вовлечены научные организации (например, Институт советского права), коллегиальные органы (Комитет Севера), сотрудники центральных и местных учреждений. Решающая роль в подготовке нормативного обеспечения принадлежала специально созданным комиссиям: Административной комиссии ВЦИК, Комиссии ВЦИК по районированию, Госплану. Деятельность комиссий, ход подготовительных мероприятий достаточно хорошо изучены в современной научной литературе, поэтому ограничимся общими выводами. Принятый в качестве базового проект, предложенный Госпланом, намечал переход к новому административно-территориальному делению. Губернии, уезды, волости ликвидировались, вместо них создавались более крупные единицы: области, округа, районы. Исключительно важным стало решение

апробировать проектируемую модель в пилотных регионах. В качестве таковых был выбран Урал как регион преимущественно промышленный и отличающийся относительной этнической однородностью, и Северный Кавказ, сохранивший аграрную экономику, полиэтнический состав населения, имеющий несколько национально-территориальных автономий. <...>

Огромные сложности возникли при укрупнении волостей, переходе к районному делению и объединении в один сельский совет разбросанных на значительном расстоянии деревень. В тех местностях, где при проведении районирования интересы населения игнорировались наиболее грубо, крестьянство показало снижение явки на выборы.

По мере реализации нэпа существенно пересматривались имущественные права местных советов. В революционный период состоялся стихийный передел собственности, который по объективным причинам не мог сопровождаться надлежащим юридическим подтверждением. Можно считать, что из значимых объектов имущества только в отношении земли были изданы декреты, определившие юридическую судьбу отдельных видов участков.

Декрет «О земле», хотя и относился преимущественно к наделам, занятым в сельскохозяйственном производстве, содержал принципиальную норму о ликвидации института частной собственности на землю. На аналогичных идеологических основаниях был построен Декрет «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах». <...>

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. закрепил разграничение государственной собственности на национализированную и муниципализированную. <...>

В наибольшей степени возвращение имущества бывшим владельцам касалось небольших предприятий, которые как не представляющие значительной экономической ценности ранее подверглись не национализации, а муниципализации. Освобождение от избыточного имущества, которое зачастую не эксплуатировалось должным образом, пребывало в запущенном состоянии, позволяло местным органам сконцентрироваться на управлении объектами, которые имели для данной территории инфраструктурное значение, например, тепловыми станциями, водопроводными сетями и т.д. <...>

Новая экономическая политика декларировала, а законодательство подтверждало ослабление государственного вмешательства в хозяйственную сферу при сохранении в своих руках ключевых экономических регуляторов. В итоге часть объектов, оставаясь формально юридически муниципализированными, эксплуатировалась бывшими владельцами, с которыми заключались арендные договоры. Законодательство разрешало применение концессии, примеры концессионных соглашений были, но только в отношении национализированных предприятий. Местные органы к концессионным договорам не прибегали, хотя гипотетическое обсуждение выгоды, которую принесет привлечения частного капитала, в том числе иностранного происхождения, велось очень активно. Особенно желательным представлялось использование концессии для технического переоборудования общественного транспорта, электростанций, производства строительных материалов.

Относительно широкое распространение получила аренда. Интерес вызывали торговые площади, предприятия сферы услуг, мастерские и другие подобные заведения. Изучение архивных материалов, сохранивших списки передаваемых в аренду предприятий, сами арендные договоры приводят к мысли, что в долгосрочность этих отношений не верили ни арендаторы, ни арендодатели. Договоры заключались на короткие сроки, документы оформлялись небрежно, их сложно было бы использовать в случае возникновения судебных споров. Усиление давления на частный капитал, социальная дискриминация предпринимателей привели к сворачиванию аренды уже в 1927 г.

Оставшиеся в непосредственном ведении местных советов разрозненные объекты следовало объединить в тресты, которые должны были работать на условиях хозяйственного расчета. Декрет СНК от 20 декабря 1924 г. о коммунальных трестах закреплял за ними права юридического лица. Тресты рассматривались как наиболее целесообразная и перспективная форма управления местным имуществом.

Коммунальные тресты (первый вид) объединяли предприятия так называемого общего пользования. К ним относили те, которые включали городские инфраструктурные объекты: водопроводные и тепловые сети, электростанции, общественный транспорт. В дискуссиях коммунальной общестственности, которые оживленно велись на протяжении 1920-х гг., допускалась работа таких трестов не выше тарифа, т.е. без получения прибыли.

Острой проблемой коммунальной отрасли были не столько низкие тарифы (при умелом хозяйствовании в условиях хозрасчета они могли обеспечить безубыточность предприятий), сколько массовое игнорирование требований об оплате полученных услуг со стороны определенной группы потребителей. Как признавали руководители Омского коммунального отдела, за пользование водопроводом не платят военные части, учреждения образования и здравоохранения, «закрывать воду коим нельзя». Частные потребители вели себя более добросовестно. К концу 1920-х гг. ситуация немного улучшилась. В сметы бюджетных учреждений стали закладываться расходы на оплату коммунальных услуг.

Вторая группа трестов называлась в законодательстве промышленными объединениями (промкомбинатами). В такие тресты могли включаться предприятия любого профиля деятельности. Они тоже работали на хозрасчете, но ориентировались исключительно на запросы рынка и стремились к получению максимальной прибыли. Несколько различался порядок утверждения трестов: коммунальные создавались постановлением городского совета, а промышленные – постановлением исполнительного комитета совета административно-территориальной единицы не ниже уездного уровня, т.е. уездного, окружного, губернского и т.д.

Вопросы выявления, инвентаризации и эксплуатации местного имущества не были актуальны для низовых советов. Только некоторые волостные исполкомы зафиксировали свои права на отдельные объекты. Как правило, это были мельницы, переправы, небольшие кустарные мастерские. Существенных доходов даже успешная эксплуатация таких объектов принести не могла.

Если рассматривать группу промышленных предприятий, то очевидно, что наиболее мощные из них были национализированы. В ведении местных органов оказались мелкие, полукустарные промыслы, основанные на ручном труде. Коммунальные объекты ввиду социально ориентированной тарифной политики не могли накопить оборотных средств для технической модернизации, количественного приращения. Коммунальная инфраструктура поддерживалась в рабочем состоянии, но практически не развивалась. Аренда стала ограничиваться уже со второй половины 1920-х гг. Краткосрочность заключаемых договоров (1–2 года) не мотивировала арендатора к вложению средств, получаемые доходы шли на текущее потребление. Потенциально обладание землей ставило городскую власть в исключительно привилегированное положение по отношению к землепользователям. <...>

Деятельность местных советов в качестве хозяйствующих субъектов сопровождалась выстраиванием стройной бюджетной системы, в которой местным бюджетам отводились важные позиции. Первые опыты создания местных бюджетов хронологически совпадают с переходом к новой экономической политике. В течение короткого времени был принят ряд актов, которые конкретизировали назначение местных бюджетов, устанавливали перечень доходов и расходов. Главная проблема бюджетного регулирования 1921–1922 гг. заключалась в невозможности достичь сбалансированности доходных и расходных статей, перманентном дефиците. Пытаясь изыскать необходимые средства, местные органы, нарушая законодательство, занимались налоговой самодеятельностью, произвольно вводили свои сборы и пошлины.

Подлинная реформа местных бюджетов началась с утверждения 12 ноября 1923 г. Временного положения о местных финансах. Одновременно принимался целый пакет документов, призванных гарантировать имущественную и финансовую самостоятельность местного управления, а именно – Положение об имущественных правах местных советов и Положение о введении в действие волостного бюджета.

Во Временном положении о местных финансах выделялись следующие виды бюджетов: губернские (областные), уездные и волостные. Городские бюджеты в условиях отсутствия самостоятельных городских исполкомов не указывались. Фактически они стали вводиться во второй половине 1920-х гг. на основании Положения о городских советах. В большинстве случаев финансовые ресурсы города концентрировались в коммунальном отделе (отделе местного хозяйства). Они могли включаться как самостоятельный компонент в состав губернского бюджета. <...>

Несмотря на декларируемую самостоятельность местных бюджетов, они оставались тесно связанными с государственным бюджетом. Сама система местных бюджетов оставалась вертикально интегрированной. Бюджеты вышестоящих уровней выполняли не столько регулирующие, сколько фискальные функции. На губернском уровне формировался специальный фонд, в который зачислялись поступающие из центра дотации (с 1924 г. субвенции), а также часть средств, собираемых на подведомственной территории и распределяемая между бюджетами соответствующих уровней. По итогам 1924–1925 гг.

сложилась следующая структура отчисления в губернский фонд. От самих губернских бюджетов поступило 25 % общей суммы отчислений, от уездных и приравненных к ним бюджетам – около 40 %, от городских (коммунальных) бюджетов – 25 %, от волостных – 10 %. Значительная часть средств – около более 43 % была использована самими губернскими бюджетами. Кроме того, они израсходовали более 37 % поступивших сумм из государственного бюджета. По оценке народного комиссариата финансов, «губернские исполкомы себя не забывали».

Значительная часть доходов местных бюджетов формировалась за счет отчислений от государственных налогов. Доля поступлений от местных налогов сокращалась, как и от эксплуатации местного имущества. В итоге в период свертывания новой экономической политики право на финансовую независимость местных органов было значительно ущемлено. Устанавливалась новая форма регулирования местных бюджетов, при которой центральные органы получили возможность влиять не только на их объем, но и их внутреннюю структуру.

Интересы местных сообществ в большей степени подчинялись общим государственным задачам.

Таким образом, в период 1920-х гг. были осуществлены серьезные мероприятия, которые касались организационной, территориальной, имущественной и финансовой основы местного управления. Проведенный анализ показал, что эти мероприятия, хотя и были связаны между собой, но не разрабатывались в рамках концепции единой реформы. Со стороны политического руководства не были четко обозначены цели реформ, местные руководители, ответственные за исполнение, далеко не всегда понимали их содержание и цели, а нередко занимались откровенным саботажем. Однако считать выделенные мероприятия набором отдельных ситуативных действий вряд ли будет справедливым. Можно утверждать, что к 1923 г. при достижении первых благоприятных результатов нэпа политическое руководство страны было готово предпринять следующие шаги по допущению рыночных механизмов, выстраиванию системы государственного управления (включая местный уровень) с элементами децентрализации и демократизации. Пик реформ приходится на 1924–1926 гг., и, несмотря на позитивные результаты, они не получили дальнейшего развития.

Административно-территориальная реформа должна была сформировать крупные единицы – края и области как экономически самостоятельные субъекты, а мелкие – как максимально приближенные к нуждам населения. Однако ряд осложняющих, ранее не спрогнозированных факторов существенно затормозили ее реализацию и потребовали корректировки однозначной линии на укрупнение административно-территориальных единиц.

Организационная перестройка, проведенная с целью упрощения и удешевления местного аппарата, уточнения полномочий и подведомственности отдельных учреждений, в целом достигла декларируемых результатов, но сама по себе не усиливала позиции местного управления. Закрепление имущественных прав местных советов, наличие значительного объема муниципализированной собственности, свобода выбора в способах ее эксплуатации открывали возможности для экономической деятельности в интересах местных сообществ.

Создание местных бюджетов на всех уровнях (кроме сельского) обеспечивало финансовую устойчивость местной власти.

Наиболее системными были преобразования в отношении низовых органов – сельских и волостных советов. Политику «нового курса» можно рассматривать как отдельную реформу. Созданные вместо волостей районы управляли более обширной территорией, за ними закреплялись значимые полномочия, формировался районный бюджет. Либерализация избирательного законодательства позволяла привлечь в депутатский корпус крестьян, пользующихся доверием и уважением населения. В политике «нового курса» наиболее очевидно проявились все проблемы и противоречия, которые характерны для других направлений реформ. Законодательство формулировало нормы, которые открывали возможность самостоятельных действий местных советов. При наступлении первых серьезных признаков такой самостоятельности, будь то итоги выборов, хозяйственная деятельность, бюджетная обеспеченность, власть принимала ограничительные меры.

Источник: Ящук Т.В. Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е гг. // *Lex Russica*. 2017. № 10 (131). С. 171–186.

Местные органы государственной власти в 1920-е гг.

<..> Конституция 1918 г. установила, что высшими органами власти на территории волости являются волостные съезды Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Конституция ввела общий порядок созыва местных съездов, установив определенные нормы представительства. В волостных съездах участвовали представители сельских советов волости (1 депутат от каждых 10 членов совета).

Исполнительными органами всех съездов являлись избираемые ими исполкомы. Конституция установила предельное количество членов волостного исполкома – не больше 10 чел. Исполкомы являлись не только органами управления, но и органами власти. Статья 61 Конституции объединяет в одном понятии «органов Советской власти» съезды советов и их исполнительные комитеты. Статья 62 дает право контроля над деятельностью нижестоящих советов не только съездам советов, но и их исполкомам, вплоть до отмены решений советов.

В 1920–1922 гг. советским правительством были приняты специальные положения о волостных, уездных и губернских съездах советов и их исполкомах. В них определялись правовое положение этих органов, их задачи и функции, порядок образования. Впоследствии эти правовые акты пересматривались. Новые положения об уездных и волостных советах были приняты в 1924 г.

Съезды не являлись постоянно действующими органами, поэтому они не могли оперативно реагировать на изменяющуюся ситуацию, требующую принятия решений, и контролировать исполнение решений. В этом была одна из причин сосредоточения реальной власти в руках исполнительных органов.

Исполкомы волостных съездов советов (волисполкомы, ВИКи) являлись основой власти и управления на местах. По данным печатного органа НКВД

«Власть Советов», в ноябре 1918 г. в 32 губерниях РСФСР насчитывалось 6 083 волостных исполкомов.

В соответствии с постановлением ВЦИКа о порядке перевыборов волостных и сельских советов от 2 декабря 1918 г. при ВИКах были созданы отделы общего управления, военный и земельный. 20 марта 1920 г. было издано Положение о волостных исполнительных комитетах, по которому в составе ВИКов образован фактически везде существовавший отдел народного образования, а в начале 1921 г. – отдел труда, и предоставлено право в случае необходимости создавать отдел коммунального хозяйства. Однако по постановлению ВЦИКа от 26 января 1922 г. отделы в ВИКах были упразднены.

Положение о волостных съездах советов и волостных исполкомах от 16 октября 1924 г. подтвердило, что ВИКи отделов не образуют, а организуют канцелярию и финансово-налоговую часть. В качестве массовых органов при ВИКах образовывались секции (комиссии) по отдельным вопросам: сельского хозяйства, культурно-просветительной работы, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативной деятельности и др.

В первые годы Советской власти волостные исполкомы образовывались в большом количестве, практически на каждые 200–300 чел. Впоследствии, при укрупнении волостей, ряд волостей был сокращен, а волисполкомы в них ликвидированы.

По положению 1924 г. личный состав волисполкомов определялся в 5 чел., при необходимости с разрешения губисполкома мог быть увеличен до 10 чел. По данным Центризбиркома, средняя численность волисполкомов в РСФСР в 1926 г. составляла 7 чел., в 1927 г. – 8 чел. При этом на волисполкомы возлагались многочисленные обязанности. Они должны были принимать участие в работе по землеустройству, сельскохозяйственных кампаниях, устройстве предприятий общественного пользования, организации борьбы с вредителями сельского хозяйства; принимать меры к улучшению состояния сельского хозяйства и животноводства; вести надзор за использованием государственного имущества, исполнением законов о труде, правильным ведением лесного хозяйства, выполнением правил о торговле, устройстве рынков, базаров и ярмарок местного значения, соблюдением строительных правил, санитарный надзор; оказывать содействие организации мелиоративных товариществ, медико-санитарных учреждений, охране материнства и детства и т.д. Совершенно очевидно, что малочисленные волисполкомы не могли справляться с возложенными на них задачами. При проведении различных кампаний – налоговой, заготовительной и др. – уездные исполкомы перебрасывали в волости своих работников, которые должны были «сидеть там до тех пор, пока работа не сдвинется с места», и не имели права возвращаться назад без разрешения уисполкома.

Для исполкомов всех уровней были характерны одинаковые формы руководства и контроля по отношению к нижестоящим исполкомам: заслушивание отчетов нижестоящих исполкомов на своих заседаниях, ревизии и инструкторские обследования, периодические вызовы председателей исполкомов для информирования, требование предоставлять протоколы заседаний исполкомов для анализа, прикрепление членов вышестоящего исполкома к советским орга-

нам определенных административно-территориальных единиц, расширенные заседания с участием председателей или секретарей нижестоящих исполкомов.

В 1925 г. НК РКИ проводил выборочное обследование исполкомов и констатировал, что в деле руководства нижестоящими исполкомами имеются многочисленные недостатки: ревизии и обследования нижестоящих органов проводятся без всякой согласованности ревизирующих инстанций между собой, инспектора имеют низкую квалификацию, заслушиваемые отчеты поверхностны и нерегулярны, постановления, принимаемые по этим отчетам, трафаретны, не содержат конкретных указаний. Протоколы в вышестоящие исполкомы представлялись, но не анализировались, а просто «подшивались в дело» или механически утверждались. Уездными, волостными исполкомами руководящие указания губисполкомов и центральных органов пересылались в сельсоветы без комментариев и указаний. Циркуляры самих УИКов и ВИКов были не конкретны и «слишком велики». При обилии циркуляров в сельсоветах отсутствовали самые необходимые нормативные акты.

Эти недостатки указывались и на совещаниях по советскому строительству. Постановлением ЦИК СССР от 19 декабря 1924 г. было образовано Совещание при Президиуме ЦИК по вопросам советского строительства и улучшения работы советов, на которое была возложена разработка мероприятий по «оживлению» советов. Аналогичные совещания были образованы при губисполкомах. Разработки совещаний легли в основу принятых в 1925–1926 гг. нормативных актов о финансово-хозяйственной деятельности волисполкомов и сельсоветов. Но вопросы организации работы низовых исполкомов по-прежнему были недостаточно урегулированы. Особенно это относилось к вопросу образования секций (постоянных комиссий) при волисполкомах. В соответствии с положением 1924 г. в секции исполкомов должны были входить, кроме членов совета, представители общественных организаций и актива трудящихся. Секции должны были предварительно рассматривать вопросы по соответствующему направлению, обследовать учреждения и предприятия, заслушивать их отчеты, разрабатывать мероприятия по улучшению работы и выносить их на заседания исполкома. Секции должны были являться средством вовлечения рабочих и крестьян в работу советов.

На деле в 1925 г. в большинстве волостей секции или совсем не были созданы, или существовали только на бумаге. Там же, где они были, их работа носила формальный характер. По словам председателя волисполкома, секции представляли собой «не живую помощь ВИКу и сельсовету, а лишний протокол в канцелярском хозяйстве».

Волостные исполкомы сохранялись до перехода на новое административно-территориальное деление. В Астраханской губернии районирование было проведено раньше, чем в других регионах Нижнего Поволжья, – в августе 1925 г. Вместо трех уездов и 29 волостей было создано 13 районов. В районах были образованы райисполкомы. На момент образования Нижневолжского края на территории Саратовской, Сталинградской и Астраханской губернии было 13 районных и 194 волостных исполкома.

Городские и сельские советы, в отличие от исполкомов, формируемых съездами советов, избирались прямым голосованием жителей.

Сельские (на территории проживания казаков – хуторские) советы появились в Нижнем Поволжье в основном в конце 1917 – январе-марте 1918 г. Этот период характерен своеобразным существованием старых и новых органов власти: сельских земских управлений и сельских советов. В ряде мест сельские управления были просто переименованы в сельсоветы и продолжали выполнять присущие им функции. Конституция РСФСР 1918 г. законодательно закрепила организацию новых местных органов власти.

По Конституции сельсоветы являлись низовыми органами единой системы советов. Сельсоветы избирались жителями села по норме – один депутат на каждые 100 чел., но так, чтобы общее число депутатов было не менее трех и не более пятидесяти чел.; реже – назначались волостными исполкомами. Как правило, по составу сельсоветы были немногочисленными: председатель, секретарь, 3–5 чел. членов. Сельсоветы вели в деревне административно-политическую работу, проводили в жизнь постановления высших органов Советской власти, решали вопросы местного хозяйственного и культурного строительства.

Почти два года на территории Нижнего Поволжья продолжалась гражданская война. В этих условиях сельсоветы совместно с сельскими коммунистическими ячейками формировали отряды Красной армии, проводили продразверстку. После освобождения территории большинства уездов и округов от белогвардейцев сельсоветы были восстановлены или созданы вновь.

Осенью 1920 г. резко ухудшилось продовольственное положение Нижнего Поволжья, начался голод. Для борьбы с голодом государство усиливало продовольственные заготовки. Губернии были покрыты сетью продовольственных застав. Продотряды реквизируют хлеб, боролись с вооруженными выступлениями недовольного продразверстками крестьянства. Сельсоветы тесно сотрудничали с продорганами, проводили в жизнь государственную политику в области сельского хозяйства. Восстановительный период поставил перед сельсоветами новые задачи. Они занимались созданием сельскохозяйственных коммун и артелей, восстановлением разрушенных бытовых и культурных объектов, благоустройством населенных пунктов, преодолением продовольственного кризиса.

По Конституции 1918 г. сельсоветы имели трехмесячный срок полномочий. По положению 1922 г. срок их полномочий был продлен до одного года. В конце 1922 г. впервые выборы в сельсоветы проводились одновременно на территории всей республики. В них приняло участие только 22,3 % граждан, имевших право голоса. В составе избранных депутатов было 11,6 % совершенно неграмотных, 86,6 % малограмотных, имевших начальное образование, 1,8 % – со средним образованием. Неудивительно, что низкий культурный уровень членов сельсовета приводил к подмене совета его председателем и секретарем. В 1926 г. на выборах в сельсоветы голосовало 47,5 % от числа имевших избирательное право.

По данным Нижневолжского краевого организационного комитета, на 1 января 1928 г. на территории Астраханской губернии было 188 сельсоветов, Саратовской – 1 270, Сталинградской губернии – 1 136 сельсоветов.

И волисполкомы, и сельсоветы – эта, по определению, «самая народная власть» – в полной мере властными полномочиями не обладали. Все принципиальные вопросы работы волисполкомов и сельсоветов, в том числе выборы председателя и секретаря, утверждение повестки волостного съезда советов, решались волостным комитетом партии. Партийное руководство работой волисполкома волком осуществлял через фракцию волисполкома и председателя волисполкома, который, как правило, являлся одновременно членом волкома партии и его бюро.

Таким образом, организационно-практической работе местных органов советской власти – волисполкомов и сельсоветов на протяжении всего рассматриваемого периода были присущи серьезные недостатки: канцелярско-бюрократическое руководство со стороны вышестоящих органов, недостаточная связь с населением, подмена коллективной работы административной деятельностью председателя и секретаря, отсутствие контроля за исполнением решений. Думается, эти пороки управления чрезвычайно живучи и не принадлежат только к конкретному историческому периоду.

Источник: Булюлина Е. Местная власть: волостные исполкомы и сельские советы в Нижнем Поволжье в 1920-е гг. // Власть. 2010. № 6. С. 129–132.

Партийная номенклатура в 1920–1930-е гг.

Партийно-государственный аппарат (номенклатура) в 1920–1930-х гг. представлял собой довольно жесткую структуру, при которой все назначения на государственные должности производились «сверху вниз». Более высокий партийный (впрочем, как и государственный) орган распоряжался кадрами нижестоящих по иерархии ведомств, назначая, перемещая, повышая, понижая их или вовсе снимая с должности.

В исторической литературе с конца 1980-х гг. появляются многочисленные публикации, авторы которых иначе, чем в советской историографии, освещают проблему формирования советского и партийного аппарата, процессы, сопровождающие «вход – выход» из номенклатуры. Генезис, развитие и последующая трансформация советской номенклатуры, особенности кадровой политики исследованы в работах Т.П. Коржихиной, Е.Г. Гимпельсона. В последние годы появились работы, отражающие отдельные аспекты процессов формирования номенклатуры в разных регионах, детализирующие особенности кадровой работы в отношении номенклатуры в центральных партийных органах.

Процесс инкорпорации номенклатуры включал в себя, говоря партийным языком, «выдвижение, подбор и расстановку кадров».

История партийной номенклатуры (и кадровой работы с ней) берет свое начало в 1923 г., когда на XII съезде РКП(б) была официально признана практика номенклатурного назначенчества в резолюции «По организационному вопросу», в которой именно этот принцип работы провозглашался приоритетным

как система «мер улучшения и подбора руководящего кадра работников партии, начиная с секретаря губкома и обкома и кончая секретарем ячейки». Начинают проводиться мероприятия по оптимизации работы руководящего звена, вырабатываются принципы подбора и подготовки партийных кадров, их учета, начинается формирование стиля партийного управленца. Как отмечают В.П. Пашин и Ю.П. Свириденко, система «сформировала и совершенствовала соответствующие методы подбора кадров: подбирались в первую очередь хорошие исполнители идей, базирующихся на учении большевизма».

Первоочередной задачей стало формирование системы учета и изучения кадров. Общие принципы формирования номенклатуры, управления ее составом являлись определяющими и для местной партийной номенклатуры. Работа по учету ответственных работников включала в себя несколько этапов: установление номенклатур, накопление учетных материалов на ответственных работников (личных листков, автобиографий, деловых отзывов о работе и т.п.), определение квалификации, отрасли и масштаба работников.

Основным элементом системы персонального учета и изучения кадров являлось личное дело учитываемого работника, состоявшее из личного листка и целого ряда характеризующих работника материалов, которые накапливались в процессе всей работы по учету, изучению и распределению кадров. Личный листок, составленный на руководящего работника, являлся главным документом во всей системе персонального учета и изучения кадров. Этот документ давал исчерпывающие сведения о работнике: его «социально политическое лицо», подготовку и деловую квалификацию, характер практического опыта прошлой работы и целый ряд других моментов, важных для работы по изучению, подбору и распределению кадров. Детально развернут был вопрос, касающийся образования ответственного работника, а также пункт о про хождении военной службы. Раздел личного листка, касающийся трудового пути, имел большое значение для дальнейшего продвижения по номенклатурной лестнице, так как характер и размеры практического стажа, наряду со специальностью, являлись теми основными показателями, на основе которых производился предварительный отбор резервных кадров для замещения вакантных должностей или для замены слабых, не соответствующих своему назначению работников.

Второй этап являлся более сложной частью кадровой работы. К нему относились: накопление всякого рода материалов, в которых отображались результаты практической деятельности учитываемых работников (отчеты, оперативные сводки и др.); изучение всех этих материалов и «определение роли данного работника в положительных или отрицательных моментах этой работы»; метод личного знакомства с работниками, в результате которого также могли накапливаться характеризующие этих работников материалы. Все подобные документы и должны были составлять те дополнения к личному листку, с помощью которого становилось возможным изучение учитываемых работников. Таким образом, в личном деле сосредоточивались все данные о руководящем работнике, которые подробно изучались, систематизировались и обобщались.

Учетно-распределительная работа включала в себя еще один важный пункт: определение квалификации работников и учет резерва, что в условиях

острой нехватки управленческих кадров было важным звеном кадровой работы. Так, все персонально учитываемые работники (члены РКП) в зависимости от результатов их изучения должны были быть отнесены к той или иной квалификации, т.е. должна была быть определена их основная отрасль и масштаб работы, причем утверждение масштаба и отрасли работника производилось постановлением соответствующего президиума парткома (мотивы отнесения ответственных к той или иной отрасли работы и масштабу должны были быть конкретно и полно зафиксированы в протоколе заседания). Важным пунктом в системе учета ответственных работников был учет их резерва.

Одним из элементов процесса инкорпорации номенклатуры в 1920-х гг. было выдвижение, или выдвиженчество, как это называлось в партийных документах. О выдвижении рабочих и «наиболее близких к Советской власти крестьян» на партийную, государственную и хозяйственную работу как о систематической работе впервые заговорили в 1927 г.

Роль выдвижения как процесса инкорпорации исследователями оценивается неоднозначно. Так, О.В. Гаман-Голутвина считает, что политика выдвижения, при званная сократить разрыв между партийной номенклатурой и основной массой партийцев, стала важной мерой повышения эффективности номенклатуры – способствовала усилению вертикальной мобильности и обеспечивала высокие темпы ротации руководящего звена номенклатуры. В.П. Пашин и Ю.П. Свириденко выдвижению отводят менее значительную роль: полагают, что предложения низовых партийных организаций о выдвижении не могли реализоваться на практике, так как руководящие работники подбирались «сверху», поэтому сам факт выдвижения был бессмысленным. С нашей точки зрения, на региональном уровне выдвижение как элемент кадровой работы стало востребованным только в 1930-х гг., когда аппарат горкомов и райкомов оказался «выкошенным» репрессиями. Анализ источников рекрутирования партийной номенклатуры Свердловского обкома ВКП(б) по состоянию на 01.02.1939 г. показал, что более половины секретарей горкомов и райкомов ВКП(б) области были выдвиженцами с низовой работы (из рабочих, из инженерно-технических работников и др.), с ответственной работы из партийных ячеек предприятий или других первичных организаций – около 30 %. Наименее предпочтительным источником был районный уровень ответственной работы (инструктора горкомов и райкомов).

Однако несмотря на принимаемые меры по оптимизации состава партии, работа номенклатуры постоянно подвергалась критике: на протяжении 1920-х–1930-х гг. велась борьба с бюрократизмом, карьеризмом, организационными недостатками (волокита, бесхозяйственность, распущенность и др.). Актуальными в конце 1920-х–1930-х гг. оставались лозунги о самокритике «невзирая на лица» и критике сверху донизу и снизу доверху. Отношение к директиве съезда ВКП(б) можно выразить словами секретаря партийной ячейки Кояновского колхоза Сабирова: «Беда одна, что мы на 17-м году революции не можем ликвидировать мстительность за самокритику».

Снижению эффективности работы партийной номенклатуры, кроме бюрократизма и канцелярщины в руководстве, способствовали и постоянные междоусобицы внутри партийной номенклатуры. Как указывают исследователи,

большинство центральной и региональной номенклатуры составляла так называемая старая гвардия. Ее главной характеристикой в 1920-е–1930-е гг. были постоянные внутренние противоречия, расколы. Основным элементом эскорпоративных процессов в номенклатуре стали чистки партийного аппарата.

Началом чисток можно считать X съезд партии, решения которого (широко известная резолюция «О единстве партии», запрещающая организованные фракции в составе партии и дающая право ЦК и ЦКК исключать из состава партии выборных руководителей любого уровня двумя третями голосов ЦК) стали причиной ужесточения политического режима. В масштабе всей партии была проведена чистка непроизводительных ячеек в 1924 г., проверка деревенских ячеек в 1925 г., чистка в 1929–1930, 1933 гг., проверка и обмен партийных документов в 1935–1936 гг.

Ключевым моментом проводимых чисток было выяснение степени лояльности того или иного коммуниста проводимой политике, того, как коммунист «боролся за проведение линии партии», выполнял директивы. По данным В.П. Пашина и Ю.П. Свириденко, во второй половине 1920-х гг. были уволены с партийных постов под видом районирования, ухода на хозяйственную работу и пр. до 40 % секретарей. Именно в это время в практике кадровой работы появился новый термин – ротация кадров.

Так, в Пермской окружной партийной организации в результате чистки 1929 г. было исключено из партии 12 % ответственных работников учреждений, 3 члена окружкома и окружной контрольной комиссии.

Всего за два года меняется направленность чисток: если чистка 1933 г. была направлена на вычищение: «1) классово чуждых и враждебных элементов, обманным путем пробравшихся в партию и остающихся там для разложения партийных рядов; 2) двурушников, живущих обманом партии <...> 3) открытых и скрытых нарушителей железной дисциплины партии и государства <...> 4) перерожденцев, сросшихся с буржуазными элементами <...> 5) карьеристов, шкурников и бюрократившихся элементов <...> 6) морально разложившихся...», то в 1935 г. основной целью чистки стали троцкисты и зиновьевцы. Так, в результате проверки партдокументов по Свердловской обл. было исключено из партии троцкистов, зиновьевцев и «их приспешников» 235 чел., при обмене партийных документов – 20 троцкистов.

Метод чисток особенно активно использовался в партийных организациях, возглавляемых ранее «оппозиционерами». Например, только за 1926 г. Северо-Западное бюро ЦК ВКП(б) во главе с Кировым за счет внутриобластных кадровых перегруппировок провело смену при мерно 700 работников.

Как видим, чистка на протяжении 1920-х–1930-х гг. шла по нарастающей: от рядовых партийцев (производственные и деревенские ячейки в начале 1920-х гг.) к партийным руководителям (троцкисты, зиновьевцы в 1935–1936 гг.).

Таким образом, процессы инкорпорации и эскорпорации номенклатуры в 1920-х–1930-х гг. шли довольно интенсивно. На протяжении 1920-х гг. выстраивалась система кадровой работы с партноменклатурой, устанавливались направления учета, распределения руководящих кадров. В 1930-х гг. особенно

быстрыми становятся процессы ротации партийной номенклатуры, трагическим пиком которых стал «Большой террор».

Источник: Колдушко А. Процессы инкорпорации и экскорпорации партийной номенклатуры в 1920-х–1930-х гг. // Власть. 2012. № 3. С. 173–176.

Партийно-государственная номенклатура

Одной из важных проблем государства было формирование кадрового потенциала партийно-государственного управленческого аппарата. <...>

В период становления Советской политической системы одной из актуальных проблем, стоящей перед молодым государством, был подбор и учет кадрового потенциала партии большевиков. Система учета управленцев в партийной и советской сферах имела стратегическое значение, так как во многом обеспечивала партии обладание властью в государстве. Доминирование партии большевиков характеризовало важнейшую особенность советской политической системы и во многом определило характер работы государственного механизма. В исследуемый период перед молодым Советским государством стояла серьезная задача – организация нового, разделяющего идеалы коммунистического общества и в то же время профессионально подготовленного кадрового слоя региональных управленцев. Так как именно кадры на местах обеспечивали лояльность местного населения к решениям и постановлениям доминирующей политической силы. Следовательно, центральный управленческий аппарат государства вынужден был считаться с представителями партийно-государственной номенклатуры в регионах. Кадровая политика центральной власти в 1920–1930-е гг. была направлена на создание более профессионально качественного слоя управленцев. Успешность ее выполнения во многом обеспечивала РКП (б) наличие административного ресурса – власти в государстве.

С целью централизованного управления партийной массой решениями VIII съезда РКП (б) были созданы партийные органы: Политическое бюро, Организационное бюро, Секретариат. В структуре Секретариата ЦК формируется Учетно-распределительный отдел. Его основной функцией становится учет кадров ответственных партийных работников и последующее их распределение на руководящие должности в партийных и советских органах власти. После создания в структуре центрального партийного управления Учетно-распределительного отдела, который является эпицентром подбора, учета и распределения кадрового потенциала партии на значимые руководящие должности советской государственной системы. Отдел отбирал нужных работников, они обязаны были соответствовать определенному уровню деловых характеристик ответственного управленца. Новые кадры должны были разделять идеологические взгляды доминирующей политической силы. Большое внимание формированию системы учета уделил X съезд РКП (б), на котором обсуждались данные вопросы. В материалах съезда отмечалось, что Учраспредотдел имел у себя аналитическую базу документов по учету управленцев по 25 регионам. Следует отметить, в недрах отдела были аккумулированы данные о 1 333 ответственных работниках различного уровня и направления. Дополнительную по-

мощь в реализации кадровой политики РКП (б) сыграло принятое 19 июня 1921 г. ЦК РКП(б) постановление о проведении Всероссийской переписи членов доминирующей политической силы. Так как для распределения сил необходимо знать партийный кадровый потенциал, обладать всеми количественными и качественными характеристиками представителей аппарата управления. Основной задачей переписи являлись контроль и учет личного состава РКП (б). Секретариат ЦК РКП (б) осуществлял полный контроль над проведением данного мероприятия. Перепись осуществлялась в границах юрисдикции Советского государства и за рубежом в посольствах и представительствах. Пройти перепись были обязаны все члены партии, вся партийная структура от низовой партийной ячейки до центрального руководства, подлежали учету. Результаты переписи дали обширный материал, с помощью которого Учетно-распределительный отдел ЦК сумел оценить наличие кадрового потенциала ответственных работников. Результаты переписи дали повод к разработке новых методов учета партийцев. Выдвинуто требование обеспечить контроль за рациональным распределением ответственных работников, организовать учет управленческого опыта работы, партийного стажа, уровня квалификации и образования, то есть соответствия уровня управленца занимаемого в системе управления служебного положения. Следует отметить, что перепись и разработка новых методов учета и контроля партийных функционеров является финальным звеном разработки системы партийно-государственной номенклатуры, но в то же время единый принцип назначения на ответственные должности еще не был разработан.

Осенью 1921 г. В.И. Ленин выходит с предложением в Центральный Комитет партии об исследовании руководящего состава с точки зрения их профессиональной подготовки к управленческой работе на различных уровнях аппарата управления. Пленум Центрального Комитета РКП (б) принимает документ «Об учете ответственных работников и порядке их распределения». Работа по анализу документов, поступивших с мест, их систематизация, прикрепление ответственных работников к определенным группам, проводилась медленно и была не столь успешной, как ожидалось. Об этом свидетельствует резолюция, принятая 27 декабря 1921 г. на форуме секретарей губкомов, по учету и распределению ответственных функционеров. Принятый документ определяет задачу организовать и проводить единый учет всех партийцев, но особое значение придает контролю ответственных управленцев. Принятый документ вводил новое положение «о резерве ответственных работников, об учете членов партии с до-революционным стажем, подпольщиках и беспартийных». Картину деления функционеров по «масштабу» дополняла инструкция по контролю ответственных функционеров центральных органов власти. Наряду с разделением руководителей по административному принципу: губернского, областного и уездного масштаба, вводился и новый масштаб всероссийский. Стратегическое значение разного уровня контроля и учета ответственных работников в зависимости от должностного положения определялось, во-первых, необходимостью перехода к персональному учету партийных работников. Во-вторых, невозможностью сосредоточения в Центральном Комитете учета всего кадрового потенциала. В-

третьих, формировалась учетная система, от низовой партийной ячейки до центрального руководства. Такая структура разделения ответственных работников на группы по уровню являлась первой ступенью к будущей номенклатуре должностей. Формирование системы учета и распределения на руководящую работу является приоритетным направлением в кадровой политике партии и государства.

Начиная с 20 января 1923 г. партийные и советские функционеры центральных органов управления определены на специальный отдельный учет в Учраспредотделе Центрального Комитета. Для реализации этой идеи Организационное бюро создало специальный документ «О постановке учета ответственных работников в наркоматах и других учреждениях РСФСР». К середине 1920-х гг. управленцы обозначались как «ответственные номенклатурные работники». В основе учета лежало три основных принципа: определение степени пригодности ответственного работника к руководящей должности, определение его специальности и прикрепление функционера к определенной категории специальностей. Учраспредотдел ЦК начинает разделять работников по категориям: «ответственные», «неответственные» и «рядовые». В апреле 1923 г. работал XII партийный форум правящей партии, съезд принял резолюцию «По организационному вопросу», которая определяла задачу отбора кадров на руководящие должности советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций. Разрабатывается единообразная система учета управленцев по занимаемому служебному положению. Вводятся номенклатуры должностей для всех центральных организаций и региональных органов власти. Регламентируется количество штатных должностей.

Контролю учетных органов подлежали все сотрудники аппарата управления, как занимающие на момент учета руководящие посты, так и ранее бывшие в системе руководства. Ответственный работник прикреплялся в базе данных к определенной категории, соответствующей специальности. Таким образом, Организационное бюро ЦК 16 ноября 1923 г. принимает руководящие тезисы:

«1. Назначения и перемещения руководящего состава ответственных работников, государственных и хозяйственных органов производить с утверждением Центрального Комитета, а в регионах – соответствующих партийных комитетов, и проводится через соответствующие коллегии наркомата или через исполнительный комитет.

2. Установить неизменяемый:

А) перечень должностей, независимо от того, по чьей инициативе и по каким причинам выдвигаются, изменения должны всегда утверждаться с санкции Центрального Комитета партии;

Б) перечень должностей, назначение которых производится ведомствами, после предварительного уведомления Учетно-распределительного отдела ЦК (примерно 3–5 дней до назначения).

Все остальные ответственные функционеры назначаются и перемещаются самими ведомствами с последующим уведомлением Учетно-распределительного отдела ЦК, но Учраспредотдел может вносить на утверждение Организационного Бюро изменения и назначения, вытекающие из систематической работы по

ознакомлению как с самими работниками, так и с состоянием аппаратов в отношении руководящего личного состава.

3) Кандидатуру на ответственные хозяйственные посты до внесения на утверждение Центрального Комитета хозяйственные органы согласовывают с соответствующими профсоюзами, причем все согласования, как между Учраспредотделом ЦК и хозяйственными органами, так и между хозяйственными органами и профсоюзом, должны заканчиваться в кратчайший срок и без волокиты». Приложение к документу Организационного Бюро ЦК РКП (б) от 16 ноября 1923 г., список должностей, утверждаемых ЦК РКП (б). Утверждением этих документов формируется законодательная база номенклатурной лестницы. Таким образом, решения XII съезда РКП (б) Организационное бюро ЦК от 16 ноября 1923 г. реализовало, приняв документ, который регламентировал учет и распределение работников государственных и хозяйственных органов. Следовательно, номенклатурная система, структура и механизмы ее функционирования были созданы. Структурная система номенклатуры позволяла менять список организаций и должностей в зависимости от политической потребности. Таким образом, сформированная номенклатурная система подчиняла весь руководящий состав партийно-государственного аппарата партийной системе управления, для реализации решений и постановлений центра. Создавалась крепкая командно-административная система контроля и управления номенклатурного работника от вышестоящего партийного руководства. Поэтому в списки номенклатуры включались, в основном, члены партии, так как в рядах РКП (б) функционировала система беспрекословного подчинения, основанная на принципах единоначалия, и членов партии не надо было уговаривать выполнять решения и постановления руководящих органов партии».

В декабре 1923 г. данное постановление было доведено до всех народных комиссариатов и центральных учреждений. С этого момента учет, назначение и перемещение ответственных работников всех государственных и хозяйственных учреждений производились в соответствии с принятым постановлением. Идентичный механизм назначения сотрудников вводился и на региональном уровне в местных органах управления. Рождение данного документа ознаменовало переход всей системы учета, отбора и назначений в систему государственного управления и исключительное ведение ЦК РКП (б). Формируется система, закладывающая фундамент номенклатурного учета, разрабатывается алгоритм анкетного исследования государственного функционера.

1923–1924 гг. стали новым рубежом в функционировании работы учетно-распределительного отдела РКП (б) Центрального комитета. «Широким фронтом, вширь и вглубь, начиная с окончательного утверждения единой системы учета и изучения кадров, перехода от огульных массовых мобилизаций к персональному подбору работников не только в партийных, но и в государственных и хозяйственных органах». Для формирования схемы контроля и учета кадрового резерва в аппарате ЦК РКП (б) функционировали специализированные подразделения – оргинструкторский и учетно-распределительный отделы, главной функцией которых являлись отбор и распределение кадров руководящего звена. Данные подразделения были объединены в Орграспредотдел, осу-

ществлявший важнейшую функцию: ротацию руководителей среднего звена. Орграспредотдел формировал государственную и партийную номенклатуру – путем назначения партийных кадров на государственные и общественные посты, тем самым формируя свой социальный слой – ответственных работников. С 1924 г. отдел фокусирует свое внимание только на ответственных работниках. Орграспредотдел также контролировал всю выборную компанию. О значении, которое придавалось кадровым проблемам, свидетельствует их место в работе Секретариата ЦК и Оргбюро ЦК. Так, с апреля 1923-го по апрель 1924 г. они составляли 40 % всех вопросов, рассмотренных ими (3 052 из 8 994). В надежности номенклатуры партийное руководство видело надежность партийного и государственного аппарата и политической системы в целом. Таким образом, формировалась система учета именно «ответственных» членов партии с последующим предоставлением кандидатур в центральные органы партийного управления для назначения на руководящую должность.

К 1925 г. Орграспредотдел имел три структурных подразделения: Организационный подотдел с инструкторами, группу заместителей и помощников зав. Орграспредотделом, ведавших распределением работников, и учетный подотдел. Кроме того, в Орграспредотдел входили ответственные инструкторы ЦК, непосредственно связанные с заведующим отделом и выполнявшие задания Оргбюро и Секретариата. В задачи Орграспредотделов краевых, областных и губернских комитетов входила разработка материалов и предложений по персональным назначениям, по вопросам плановых перемещений, мобилизаций, а также пересмотр руководящего состава работников с точки зрения социально-партийного положения. Они устанавливали свои номенклатуры должностей, подлежащие учету и распределению соответствующими партийными комитетами. Проведенный анализ структуры партийных органов, занимавшихся подбором и учетом управленческих кадров, продемонстрировал бюрократические методы его деятельности. <...>

В 1926 г. на заседании бюро Северо-Осетинского обкома ВКП (б) была утверждена номенклатура ответственных должностей по предприятиям, учреждениям и организациям Северо-Осетинской области. Согласно архивному документу, номенклатурные должности были представлены двумя списками номенклатур. В список I номенклатуры входили руководители Северо-Осетинской области: Ответственный секретарь обкома, секретарь бюро обкома ВКП (б), заведующий орготделом, инструктора обкома ВКП (б), заведующий учетно-распределительным отделом обкома ВКП (б), заведующий информационным отделом обкома ВКП (б), председатель областной контрольной комиссии ВКП (б), ответственный секретарь партийной коллегии контрольной комиссии ВКП (б), уполномоченный партийный следователь контрольной комиссии ВКП (б), Секретарь областного комитета ВЛКСМ, также секретари местных партийных ячеек. В список II номенклатуры входили секретари партийных ячеек предприятия «Кавцинк», партийной ячейки Садонского рудника, Секретарь партийной ячейки селения Ногир.

Третья номенклатура еще не была разработана, и региональная власть еще не могла учитывать сотрудников, проходивших по 3-й ведомственной но-

менклатуре. Кроме того, одной из важных задач являлась организация делопроизводства на родном языке. Однако у большинства народов Северного Кавказа не было своей уникальной письменности. Перевести делопроизводство на язык носителя региона было практически невозможно. Реализацию данной политики на Северном Кавказе невозможно было проводить без решения и другого вопроса: ликвидация неграмотности в регионе, где был высокий процент безграмотных жителей. Без этого невозможно было добиться активизации политической позиции местного населения. Поэтому политика ликвидации неграмотности была одной из задач национально-государственного строительства на Северном Кавказе. Подъем грамотности в национальных районах стал также условием осуществления курса на формирование национальных управленческих кадров. <...>

Одним из источников пополнения управленческого кадрового резерва являлась комсомольская организация Российской Ленинский Коммунистический Союз Молодежи, которая передавала в распоряжение Краевого комитета партии своих активистов. <...> Благодаря деятельности молодежной организации устанавливалась кадровая преемственность от комсомольских организаций к партийным структурам. Именно в комсомольских организациях формировался будущий слой качественных партийно-государственных управленцев.

В исследуемый период была завершена работа по формированию системы контроля и учета государственных функционеров. Сформирован единый системный подход учета кадрового резерва, в фундаменте которой находилась единообразная иерархическая структура должностей руководящего состава. Именно в исследуемый период 1920–1930 гг. благодаря развитию системы учета кадрового потенциала формируется и укрепляется партийно-государственная номенклатура. Партийный аппарат контролирует систему учета и назначений всех руководящих кадров в системе управления. В 1920–1930-е гг. складывается и развивается партийно-бюрократический аппарат. Следует отметить, что на протяжении исследуемого периода в кадровых органах совершенствовалась работа по учету и изучению руководящих кадров. Уже к концу 1920-х гг. все более обращали внимание не только на политические, но и на деловые качества назначаемого работника. Сеть партийных комитетов являлась безальтернативной «руководящей и направляющей силой» благодаря не только политическому авторитету, но и административному ресурсу, полной трансформации всех управленцев в любом направлении, как народного хозяйства, так и государственного управления в целом, в простых исполнителей партийных постановлений. Таким образом, обязанность исполнения воли руководящих органов делала номенклатуру заложниками созданной государственной системы. Увеличение власти и расширение полномочий аппарата номенклатуры – все эти явления способствовали ликвидации внутрипартийной демократии. Это являлось основой деятельности, наряду с разработкой правил поведения члена партии, ее принципов власти, – всего того, что составляло нормативно-правовую структуру партийной корпорации. Следует отметить, что с формированием системы учета кадрового потенциала была определена социальная среда и опора партийного аппарата в его реализации политических и экономических преобразо-

ваний. Так завершается процесс организационного становления в подборе, учете и расстановке кадров.

Источник: Туфанов Е.В. К вопросу о роли системы учета кадров в процессе формирования партийно-государственной номенклатуры в 1920–1930-е гг. На материалах Юга России // Вестник Калмыцкого университета. 2018. № 39 (3). С. 48–56.

Т.П. Коржихина о государственном управлении в годы Великой Отечественной войны

С началом Великой Отечественной войны (1941–1945) вся работа государственного аппарата стала перестраиваться на военный лад. В период освободительной войны с фашистскими захватчиками оборона страны стала главной функцией государства, которой подчинялась вся его деятельность. Государственный аппарат стал частью военного организма страны. Это касалось не только аппарата оборонной промышленности или транспорта, но и административного аппарата, учреждений социально-культурного строительства и т.п.

Наряду с продолжавшими функционировать высшими и центральными органами власти и управления возникали чрезвычайные органы – Государственный Комитет Обороны, местные комитеты обороны, уполномоченные ГКО. Они были призваны осуществлять мобилизацию всех сил и ресурсов страны для отпора врагу. Изменилась организация военного управления: создавались органы полевого управления армией.

Война потребовала перестроить и методы работы всего государственного аппарата. От него требовалась более высокая четкость и оперативность в работе. В основу реорганизации был положен принцип максимальной централизации политического, хозяйственного и военного руководства. По решению Политбюро ЦК ВКП(б) вся полнота власти сосредоточивалась в руках чрезвычайного органа – ГКО. Большая ответственность за состояние экономики в условиях войны возлагалась на местные партийные органы, которые вынуждены были брать на себя непосредственное хозяйственное руководство. Был расширен институт партторгов ЦК ВКП(б) и компартий союзных республик на предприятиях, имевших особо важное значение для обороны страны. Для усиления партийного руководства сельским хозяйством и в связи с сокращением численности коммунистов на селе возрождалась система политотделов МТС и совхозов. Президиум Верховного Совета СССР указом от 22 июня 1941 г. «О военном положении» в местностях, объявленных на военном положении, все функции государственной власти по организации обороны, обеспечению общественного порядка и государственной безопасности передал военным советам и военному командованию войсковых соединений. С 23 июня 1941 г. вводились в действие мобилизационные производственные планы. На основании указа Президиума Верховного Совета СССР на производстве вводились сверхурочные работы, отменялись отпуска. В армии устанавливалось полное единоначалие. С 1 октября 1941 г. вводилось обязательное военное обучение граждан в возрасте от 16 до 50 лет, его организация возлагалась на Главное управление всеобщего Наркомата обороны. 2 июля 1941 г. была введена всеобщая обязательная под-

готовка к противовоздушной и противохимической обороне всего взрослого населения страны, руководство которой возлагалось на Осовиахим. Были внесены изменения и в порядок деятельности органов военной юстиции. На основании указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. значительно расширялась подсудность военных трибуналов в районах, объявленных на военном положении, и в районах военных действий, отменялось право подсудимых на кассационное обжалование.

На время войны вводилось ограничение свободного передвижения граждан, для чего устанавливалась специальная пропускная система и особый порядок командировок для служащих.

Особенно высокие требования предъявлялись к экономическим наркоматам. 1 июля 1941 г. СНК СССР принял постановление «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени», которое не только расширяло права наркомов и других руководителей, но и повышало уровень требований к работе всего советского государственного аппарата, возлагало большую ответственность на каждого руководителя за порученный участок работы.

И без того жесткая централизация управления в годы войны приобрела еще более целенаправленный характер: в основном она проводилась по линии общесоюзных центральных органов управления основными отраслями народного хозяйства. Иными стали и принципы организации и деятельности государственного аппарата: коллегиальность заменялась единоначалием, выборность — кооптацией, проверка исполнения принимала форму жесткого контроля с последующим применением санкций.

Отраслевой принцип хозяйственного управления в условиях войны сохранялся: усилилась централизация в фондировании и снабжении народного хозяйства сырьем, топливом и другими материалами; происходило перебазирование промышленных предприятий, в результате чего возникали новые промышленные центры, особенно на востоке страны. Система наркоматов больших изменений не претерпела, за исключением оборонной отрасли, в которой создавались новые специальные ведомства.

Несмотря на резкое сокращение численности государственного аппарата во всех звеньях, увеличение объема управленческой работы и значительное ухудшение ее условий (срочность, эвакуация, нарушение связей, потеря ресурсов и т.п.), государственный аппарат справился со своими задачами.

В период Великой Отечественной войны резко возросла роль общественных организаций. Огромную работу проводили профсоюзы, комсомол, Красный Крест, оборонно-спортивные общества, общественно-политические организации, научные и научно-технические общества и др.

Особую роль сыграла кооперация. В годы войны только потребительская кооперация заготавливала 55 видов сельскохозяйственных продуктов и сырья. Выполняя поручения правительства, кооперация проводила заготовку сельскохозяйственных продуктов по обязательным поставкам государству и в ряде районов заменила на этой работе государственных заготовителей.

<...>

Великая Отечественная война потребовала сосредоточить всю полноту высшей власти в одном органе, способном объединить усилия фронта и тыла. Таким чрезвычайным органом стал образованный 30 июня 1941 г. совместным постановлением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР *Государственный Комитет Оборона СССР (ГКО)*. Во главе его стоял секретарь ЦК ВКП(б), председатель СНК СССР, нарком обороны И.В. Сталин. ГКО был коллективным органом, и вся его деятельность направлялась Политбюро ЦК партии. В состав ГКО первоначально входили 5 чел., потом их число увеличилось до 9 (И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, Г.М. Маленков, А.И. Микоян, Н.А. Вознесенский, Л.П. Берия, Н.А. Булганин, Л.М. Каганович). Каждый из них отвечал за определенный участок работы: Молотов – за производство танков, Микоян – за снабжение фронта, Вознесенский – за пуск эвакуированных предприятий и т.п.

ГКО осуществлял все государственное, военное и хозяйственное руководство в стране. Его компетенция была чрезвычайно обширна. Он назначал и смещал высшее военное командование, готовил резервы для действующей армии, решал все военно-стратегические вопросы. Он налаживал работу промышленности, транспорта, сельского хозяйства, снабжение населения и армии, занимался подготовкой трудовых резервов и распределением рабочей силы по производственным объектам. ГКО обеспечивал государственную безопасность СССР. Его постановления подлежали обязательному исполнению всеми учреждениями и гражданами. ГКО имел уполномоченных в союзных республиках, краях, областях, на предприятиях.

Все вопросы текущего военного производства решались на заседаниях ГКО при участии представителей хозяйственных организаций и наркоматов. Со временем при ГКО возникли специальные органы, наделенные большими полномочиями. В феврале 1942 г. при ГКО был создан Транспортный комитет для координации работы всех видов транспорта и контроля за перевозками военных и народнохозяйственных грузов. В декабре 1942 г. было создано Оперативное бюро ГКО для контроля за выполнением военных заказов и за текущей работой всех наркоматов. Затем была создана Комиссия по эвакуации и другие органы.

В ряде городов, вблизи которых проходила линия фронта (Севастополь, Сталинград, Тула, Ростов-на-Дону, Мурманск и др.), создавались городские комитеты обороны; обороной Москвы и Ленинграда руководил сам ГКО. Городские комитеты обороны существовали более чем в 60 городах. В их состав входили председатель, его заместитель, командующий фронтом, представитель НКВД.

Городские комитеты обороны являлись военно-организационными и мобилизационными центрами, подчинялись непосредственно местным органам – партийным или советским (ГКО не создавал местных органов прямого подчинения). Постановления городских комитетов обороны областного звена могли быть отменены только ГКО, а если они касались военно-оборонных вопросов – военными советами фронтов. Единственными нормативными актами, определявшими компетенцию городских комитетов обороны, были постановления об их создании. КО имели право объявлять город на осадном положении; прово-

дить эвакуацию жителей; давать предприятиям специальные задания по выпуску вооружения, боеприпасов, снаряжения; формировать народное ополчение и истребительные отряды; организовывать строительство оборонительных сооружений; производить мобилизацию населения и транспорта; упразднить или создавать учреждения и организации.

ГКО был чрезвычайным органом для превращения страны в единый военный лагерь и организации разгрома врага. Поэтому с окончанием войны надобность в нем отпала, и 4 сентября 1945 г. он был упразднен. Также упразднились и городские комитеты обороны.

Источник: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917–декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 195–197, 210–212.

Совнархозы

Рост числа министерств к 1957 г. свидетельствовал о необходимости приблизить управление к производству. Представлялось, что выйти из положения поможет иная система управления промышленностью: не отраслевая, а территориальная. На основании решений февральского Пленума ЦК КПСС 10 мая 1957 г. был принят закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». В нем говорилось, что «в настоящее время, когда в нашей стране имеется более 200 тыс. промышленных предприятий и 100 тыс. строек, нельзя конкретно и оперативно управлять производством из нескольких общесоюзных отраслевых министерств и ведомств. Назрела необходимость еще более расширить права союзных республик в области хозяйственного строительства, перенести центр тяжести оперативного руководства предприятиями и стройками на места в экономические административные районы». Этот принцип вводился главным образом в промышленности и строительстве, но практически он вызвал перестройку и других отраслей народного хозяйства.

Образование экономических административных районов было отнесено к компетенции высших органов государственной власти союзных республик. Верховные Советы республик в мае – июне 1957 г. создали 105 экономических районов: 70 – в РСФСР, 11 – в УССР, 9 – в КазССР, 4 – в УзССР и по одному в остальных республиках. В основу районирования положено было административно-территориальное деление и сложившиеся экономические особенности отдельных районов. При этом было ликвидировано в общей сложности 141 общесоюзной, союзно-республиканское и республиканское министерство. Численность хозяйственного аппарата сократилась на 56 тыс. чел., экономия заработной платы составила 600 млн р. в год.

В деле управления промышленностью центр тяжести был перенесен на места, ближе к производству. Были расширены права хозяйственных органов в области планирования, материально-технического снабжения, финансирования.

Совнархозы (в отличие от министерств) – это коллегиальные органы, осуществлявшие руководство многими отраслями на определенной территории.

В подчинение совнархозов были переданы промышленные предприятия общегосударственного значения, тресты, стройки и другие производственные объединения, находившиеся на территории данного экономического района.

Сначала совнархозы создавались в небольшом составе: председатель, заместители, руководящие работники совнархоза (11–15 чел.). В 1960 г. состав совнархозов пополнился руководителями крупнейших предприятий и строек, подведомственных СНХ.

Аппарат совнархозов строился в основном по отраслевому принципу, но создавались и функциональные отделы. Для решения сложных вопросов развития народного хозяйства района при совнархозе создавались технико-экономические советы. В них входили научные, инженерно-технические работники, рационализаторы, администраторы.

К 1960 г. промышленность достигла больших успехов, значительно повысились все качественные показатели производства, ежегодное увеличение национального дохода за 1959–1960 гг. составило 8 %.

Законом 1957 г. устанавливалось, что СНХ в своей деятельности подчиняются непосредственно Совмину своей республики. Однако на практике это положение оказалось неприемлемым для республик, в которых было большое количество совнархозов. В них было решено образовать республиканские СНХ. В 1960 г. такие СНХ были созданы в РЧФСР, УССР и КазССР. На них возлагалась координация работы совнархозов республик, решение оперативных вопросов, обеспечение материально-технического снабжения промышленности и строительства в республиках.

В конце 1962 г. было проведено укрупнение совнархозов: вместо 105 их стало 43. 24 ноября 1962 г. был образован Совет народного хозяйства СССР как общесоюзный орган по руководству реализацией народно-хозяйственных планов и планов материально-технического снабжения. Он осуществлял руководство через Совмины союзных республик, совнархозы и министерства. 13 марта 1963 г. СНХ СССР был преобразован в союзно-республиканский орган. После этого на решение правительства СССР выносились только те вопросы, которые выходили за рамки утвержденного плана и бюджета. <...>

За 1957–1960 гг. в результате деятельности совнархозов ускорился процесс воспроизводства, повысились технико-экономические показатели в промышленности, совершенствовались специализация и кооперирование, повысилась эффективность капитального строительства. За четыре года объемы промышленного производства увеличились в полтора раза. Однако в следующие четыре года рост производства прекратился и начали выявляться недостатки этой системы. Основное направление реорганизации было определено правильно – децентрализация и демократизация управления хозяйством. Территориальная система управления позволяла сократить управленческий аппарат, расширяла возможности кооперирования, но она сдерживала развитие отраслевой специализации, имеющей большое значение для технического прогресса. Эта система управления имела и другие недостатки. Они заключались в следующем.

Во-первых, не было единого центра руководства каждой отраслью, так как совнархозам подчинялись лишь отдельные предприятия. Этот основной недоста-

ток территориальной системы управления народным хозяйством выявился довольно скоро. Было необходимо создать звено, сочетающее преимущества отраслевого и территориального развития промышленности. Им стали государственные производственные комитеты при правительстве СССР, начавшие возникать еще в 1957 г. Во-вторых, руководство научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими организациями оказалось оторванным от производства: совнархозам они не подчинялись, а государственные комитеты, в ведении которых они находились, не имели прав внедрять свои разработки и ограничивались лишь рекомендациями. В-третьих, система совнархозов породила местничество. Это выражалось в том, что при распределении своей продукции любой совнархоз в первую очередь снабжал предприятия «своего» района, причем снабжал иногда с большим резервом. Межсовнархозовские и межреспубликанские поставки часто срывались. С другой стороны, если совнархоз испытывал дефицит в какой-либо продукции (а порой это происходило из-за срыва поставок), он стремился наладить производство этой продукции в своем районе, что могло обойтись дороже, но гарантировало выполнение планов в срок.

Все эти отрицательные стороны управления промышленностью по территориальному принципу, пытались устранить путем создания государственных производственных комитетов, являвшихся координирующими общесоюзными органами отраслевого характера. В 1957–1960 гг. они были созданы почти во всех наиболее важных отраслях промышленности. Но это была полумера. «Отраслевые комитеты, – говорил А.Н. Косыгин на Пленуме ЦК КПСС 1965 г., – не оказали решающего влияния на повышение технического уровня промышленного производства. Не имея достаточных прав, они фактически стали консультативными органами, оторванными от предприятий и от всего комплекса вопросов производства».

Неудача с совнархозами вызвала принятие в середине 60-х гг. ряда решений, осуждавших волюнтаризм и администрирование в руководстве народным хозяйством. Хозяйственная реформа 1965 г. была самой крупной за весь послевоенный период попыткой перестройки экономики в соответствии с требованиями времени. Но скованная в своем развитии идеей «бестоварного социализма» и принципами административно-командной системы управления, она не вышла за пределы сложившейся экономической структуры.

Источник: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 195–197, 232–235.

С. Кара-Мурза о реформах Хрущева

После смерти Сталина перешли к выходу из «мобилизационного социализма» с помощью слома сначала его идеологической базы, а затем и организационной. Первым шагом, укрепившим позиции нового руководства, была очень популярная акция: были арестованы, осуждены и расстреляны министр внутренних дел Л.П. Берия и его подручные, творившие произвол и проводившие массовые репрессии. Было проведено сокращение на 12 % штатов МВД и

большая чистка. 1 342 бывших сотрудника были преданы суду и приговорены к разным мерам наказания. 2 370 были наказаны в административном порядке. Было упразднено Особое совещание при министре внутренних дел СССР, которое использовалось для незаконных репрессий. В 1954 г. из МВД был выделен Комитет госбезопасности при СМ СССР (КГБ).

В свете особого внимания к проблеме репрессий были внесены изменения в уголовное право. В 1958 г. ВС СССР принял «Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик». В 1960 г. ВС РСФСР одобрил разработанный на базе Основ Уголовный кодекс, заменивший кодекс 1926 г. В 1958 г. были приняты важные общесоюзные уголовные законы об ответственности за государственные и воинские преступления. В 1961 г. принимаются Указы о борьбе с особо опасными преступлениями, об усилении уголовной ответственности за изнасилование и за взяточничество, предусматривавшие при отягчающих обстоятельствах смертную казнь.

Велась большая и кропотливая работа по пересмотру дел жертв сталинских репрессий и реабилитации невиновных. Началось восстановление прав и государственных образований депортированных народов. В 1957 г. была восстановлена Чечено-Ингушская АССР, Черкесская АО преобразована в Карачаево-Черкесскую, Кабардинская АССР в Кабардино-Балкарскую АССР. В 1958 г. Калмыцкая АО преобразуется в Калмыцкую АССР».

Расширились права союзных республик. В 1957 г. к их ведению было отнесено законодательство об устройстве судов, принятии гражданского, уголовного и процессуального кодексов республик (еще Указ Президиума ВС СССР от 19 апреля 1956 г. предупредил, что органы следствия и суды должны руководствоваться процессуальными нормами, установленными уголовно-процессуальными кодексами союзных республик). В 1965 г. Совминам союзных республик были переданы вопросы хозяйственного и культурного строительства. Это расширяло права республик в планировании, капитальном строительстве, финансировании.

В сентябре 1953 г. было резко сокращено изъятие средств из села: вдвое повышены закупочные цены на молоко, в 5 раз на скот и птицу. Это был шаг к выходу из хозяйства мобилизационного типа. В 1954 г. началась ударная программа по освоению целины. Она многими критиковалась, но на деле позволила быстро увеличить производство зерна и гарантировать продовольственную безопасность СССР.

Укрепились и социальная база села: в 1964 г. был принят Закон СССР о пенсиях и пособиях членам колхозов, который завершил создание общей, единой системы государственного пенсионного обеспечения (в 30–50-е гг. сами колхозы были обязаны создавать фонды помощи старикам, больным и инвалидам). В 1969 г. был принят новый Примерный устав колхозов, обобщивший опыт развития колхозов с 1935 г.

Основные изменения в праве.

После войны, во время которой договорные связи были значительно ослаблены, вновь получает широкое распространение договор как средство правового оформления хозяйственных связей.

8 декабря 1961 г. утверждены «Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик» – общесоюзный законодательный акт, содержащий основополагающие нормы гражданского права. В нем говорилось об основаниях возникновения гражданских прав и обязанностей, о защите этих прав, защите чести и достоинства, о праве собственности, обязательственном праве, авторском праве и наследственном праве. В 1963–1964 гг. на базе Основ в союзных республиках были приняты гражданские кодексы.

Изменились некоторые нормы семейного права. В 1965 г. был упрощен порядок развода. Теперь вопрос о расторжении брака решал нарсуд. В 1968 г. вышли «Основы законодательства о браке и семье» – общесоюзный законодательный акт, регулирующий брачно-семейные отношения.

Сразу после войны были ликвидированы чрезвычайные нормы трудового права военного времени. Уже с 1 июля 1945 г. были восстановлены очередные и дополнительные отпуска рабочим и служащим, отмененные на период военного времени. Вновь установлен 8-часовой рабочий день, прекращены трудовые мобилизации граждан. С февраля 1947 г. восстановлена система коллективных договоров на предприятиях между администрацией предприятия и фабрично-заводскими профсоюзами. С 1 июня 1956 г. для рабочих и служащих в возрасте от 16 до 18 лет был установлен 6-часовой рабочий день и отпуск в один календарный месяц. В декабре 1956 г. был запрещен прием на работу лиц моложе 16 лет.

14 июля 1956 г. был принят закон «О государственных пенсиях», который значительно улучшал пенсионное обеспечение трудящихся. В 1960 г. был завершен перевод всех рабочих и служащих на 7- и 6-часовой рабочий день. В 1966–1967 гг. была введена пятидневная рабочая неделя с двумя выходными. 15 июля 1970 г. ВС СССР принял «Основы законодательства о труде».

27 октября 1960 г. был принят закон «Об охране природы в РСФСР». 13 декабря 1968 г. Верховный Совет принял «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик».

«Десталинизация». В 1956 г. эволюционная «десталинизация» сменилась радикальным разрывом с прошлым: на закрытом заседании XX съезда КПСС Н.С. Хрущев сделал доклад с разоблачением культа личности Сталина. Так, как это было сделано, нанесло мощный удар по фундаменту советского государства. Это был первый принципиальный шаг к разрушению его легитимности. Был начат тот же процесс, что привел к краху Российской империи в феврале 1917 г. Тогда же возник кризис, а по сути ликвидация коммунистического движения в европейских странах Запада.

Есть разные версии объяснения причин, по которым верхушка партаппарата решила нанести такой удар по основам государственности. Это – предмет социального психоанализа. Важнее тот факт, что речь шла не об «исправлении ошибок и восстановлении истины», а о крупной акции политической борьбы. Так, Н.С. Хрущев заявил: «Когда Сталин умер, в лагерях находилось до 10 миллионов человек». В действительности на 1 января 1953 г. в лагерях содержалось 1 727 970 заключенных, о чем Хрущеву было сообщено докладной запиской. В феврале 1954 г. ему была представлена справка, подписанная Генеральным прокурором СССР, министром внутренних дел СССР и министром

юстиции СССР, содержащая точные данные о числе осужденных всеми видами судебных органов за период с 1921 г. по 1 февраля 1954 г. Таким образом, и в докладе XX съезду КПСС, и в множестве выступлений Н.С. Хрущев искажил истину сознательно.

С того времени тема репрессий стала главной в психологической войне (концепция которой была разработана как часть холодной войны). СССР лишился важной поддержки либеральной и левой интеллигенции Запада – начался ее поворот к переходу на сторону противника СССР в холодной войне. Этот процесс «импортировался» в среду отечественной интеллигенции.

Но главное, что было достигнуто действиями Хрущева, – десакрализация советского государства, разрушение его духовной связи с народом, и одновременно создание комплекса вины в тех, кто это государство строил и защищал. Разрушение идеократической основы государства велось и через «приземление идеалов» – замену далекого образа справедливой и братской жизни в изобильной общине прагматическими критериями потребления, к тому же необоснованными («Догнать Америку по мясу и молоку»).

В области государственного устройства попытка радикальной «десталинизации» свелась к резкой децентрализации и разделению всей системы управления. Из союзного в республиканское ведение в 1954–1955 гг. было передано более 11 тыс. предприятий, затем был совершен радикальный шаг: Законом от 10 мая 1957 г. отраслевая система управления была заменена на территориальную. ВС республик создали 107 экономических районов (70 в РСФСР), в которых были учреждены коллегиальные органы управления – Совнархозы. Было ликвидировано 141 союзное и республиканское министерство. Возникло 107 маленьких правительств с отраслевыми и функциональными отделами. Над ними пришлось надстроить республиканские Совнархозы – параллельно сохранившимся Совминам.

Разделение управления хозяйством влекло и разделение органов власти. В 1962 г. в большинстве краев и областей было создано по два Совета депутатов трудящихся – промышленный и сельский, что нарушало один из основных принципов Советов, единство их системы. Одновременно была разделена и «тень» Советов – партия (созданы «городские» и «сельские» обкомы). Это было, видимо, не столько отрицанием самого типа партии и власти, сколько непониманием, представлением о государстве как «машине», которую можно произвольно перестраивать.

В 1962 г. совнархозы были укрупнены (вместо 105 осталось 43) и был учрежден общесоюзный Совнархоз СССР, а в 1963 г. – Высший совет народного хозяйства СССР, которому был подчинен Госплан, Госстрой, другие хозяйственные госкомитеты. Некоторое оживление производства, вызванное децентрализацией и всплеском местной инициативы, имело оборотную сторону – снижение технического уровня производства. Ликвидация министерств лишила советскую систему важнейшего преимущества: способности государства концентрировать средства для развития науки и техники, проводить единую по всей стране технологическую политику и распространять по каналам министерства лучшие достижения на все производства.

В октябре 1964 г. Н.С. Хрущев был освобожден от должности первого секретаря ЦК КПСС, и было проведено объединение промышленных и сельскохозяйственных областных парторганизаций, восстановление единства Советов и отраслевого принципа управления промышленностью. Республиканские совнархозы и совнархозы экономических районов были упразднены.

Надо, однако, отметить, что советское хозяйство и социальная система стали уже обладать такой устойчивостью, что необоснованные или странные решения верховной власти уже не приводили к катастрофам, их воздействия «гасились» внутри системы. Быстро развивались наука и образование, началось широкое жилищное строительство модернизировалась армия. Начали давать свои плоды крупные программы, наглядным примером которых стал запуск в 1957 г. первого искусственного спутника Земли, а в 1961 г. – полет первого космонавта. СССР стал супер-державой, позиция которой определяла равновесие сил в мире. Невозможность для США ликвидировать революционный режим на Кубе оказала на весь мир большое впечатление и повлияла на многие мировые процессы.

Источник: Кара-Мурза С. История советского государства и права. М., 1996.

ЗАНЯТИЕ 18

КРИЗИС КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы для обсуждения

1. Попытки реформирования государственного управления экономикой в 1964–1985 гг. и их результаты.
2. Экономические и политические реформы в ходе «перестройка»: содержание, последствия для системы государственного управления.
3. Особенности формирования политических институтов и административных органов Российской Федерации.
4. Современная российская государственная служба.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Об отраслевой системе управления промышленностью в 1960–1980-х гг.

В октябре 1965 г. было принято решение о возвращении к отраслевой системе управления промышленностью. ВСНХ СССР и СНХ СССР, республиканские совнархозы, совнархозы экономических районов и сами экономические районы упразднились. Восстанавливалась система промышленных министерств. Всего было образовано 29 общесоюзных и союзно-республиканских промышленных министерств. Общесоюзные министерства создавались для управления машиностроительным и оборонным комплексом (сначала их было 13, к концу 1970-х гг. – 18), а также предприятиями электротехнической и газовой промышленности. Для управления другими отраслями промышленности создавались союзно-республиканские министерства.

Восстановление системы промышленных министерств происходило в условиях проведения реформы 1965–1967 гг. («реформа Косыгина»). Она была самой крупной за весь послевоенный период попыткой перестройки экономики в соответствии с требованиями времени. Среди мероприятий реформы значились расширение самостоятельности предприятий, перевод их на хозрасчет и самоокупаемость, усиление роли экономических рычагов управления и т.д. Министерства должны были осуществлять общее руководство отраслью в условиях новых принципов планирования и значительно возросшей самостоятельности предприятий. Но на практике они неохотно расставались с привычными директивными методами управления, шаг за шагом умаляя реальное значение полученной предприятиями самостоятельности. Экономическая реформа не смогла изменить основы административно-командной системы и постепенно сошла на нет, усилив ведомственный подход к управлению промышленностью. Опять начался процесс разукрупнения министерств: если при восстановлении системы промышленных министерств (1965) их было 29, то через 10 лет (1975) – стало 35, а к началу горбачевской перестройки (1985–1986) – почти 40.

В течение 1970-х гг. предпринимались отдельные шаги по изменению системы управления промышленностью. Самым крупным из них была реорганизация «среднего звена» управления, предпринятая в 1973 г. Каждое министер-

ство обязано было разработать генеральную схему управления отраслью. Предполагалось устранить многоступенчатость и перейти на двух- и трехзвенную систему управления: министерство – объединение – предприятие. В связи с этим главные управления министерств упразднялись, а предприятия объединялись в промышленные, производственные и научно-производственные объединения. Объединение представляло собой единый производственный комплекс, действующий на хозрасчетной основе. К 1980 г. в промышленности действовало около 4 тыс. объединений, включавших 18 тыс. предприятий и выпускавших не многим менее половины промышленной продукции страны. Таким образом, наряду с первичной производственной структурой – фабрикой, заводом – основными объектами управления стали также промышленные, производственные и научно-производственные объединения. Реорганизация «среднего звена» управления привела к некоторому снижению числа управленческих инстанций. Однако общую тенденцию к усилению бюрократизации и ведомственности в управлении промышленностью поколебать не удалось. К началу 1980-х гг. управленческий аппарат вырос до громадных размеров и практически стал диктовать свою волю в экономике и политике.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 196–198.

Т.П. Коржихина об изменениях в политической системе в годы перестройки

Первым практическим шагом на пути к реформе политической системы советского общества, в частности избирательной системы, стал проведенный в 1987 г. в ходе выборов в местные Советы эксперимент. Он охватил 5 % районов страны, где выборы проводились, где выборы проводились, в отличие от прежнего порядка, по многомандатным округам: в бюллетени для голосования было внесено свыше 120 тыс. кандидатов, тогда как избрать надо было 94 тыс. депутатов. Эксперимент подтвердил возможность и необходимость перехода к состязательности кандидатов на выборах в Советы любого ранга.

1 декабря 1988 г. сессия Верховного Совета СССР приняла законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Впервые после 1936 г. в практике советского строительства устанавливались единые сроки полномочий высших и местных органов власти. Единая для всех Советов пятилетняя легислатура должна была способствовать их деятельности как целостной системы. Увеличилась продолжительность избирательной кампании: очередные выборы должны были назначаться не за два, а не позднее чем за четыре месяца до истечения срока полномочий соответствующих органов власти. Вводился институт председателей Советов всех уровней и создавались президиумы в местных Советах (за исключением городов районного подчинения, поселковых и сельских Советов). Председатели и президиумы Советов организовывали всю работу Советов – и сессионную, и межсессионную: исполкомы и их аппарат эту функцию утратили, что должно было исключить подмену Советов аппаратом.

Демократизировался этап выдвижения кандидатов в депутаты: право выдвигать кандидатов имели трудовые коллективы вне зависимости от количества работников; впервые такое право предоставлялось избирателям по месту жительства. Кроме того, законом о выборах предусматривалось образование территориальных избирательных округов, исходя из определенной численности избирателей, а не жителей вообще, как это было раньше. Норма избирателей для территориального округа устанавливалась соответствующим Советом. Все это позволяло радикально обновить избирательную систему.

Следующим шагом по демократизации Советов стало принятие 9 апреля 1990 г. Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Закон определял местные Советы народных депутатов как «основное звено в системе местного самоуправления». Новым моментом в регламентации полномочий Советов являлось определение их экономической базы и введение понятия «коммунальная собственность». В законе было закреплено что экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, вода, леса и т.п.), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов. Коммунальной собственностью могли являться предприятия (объединения), организации, учреждения, объекты производственной и социальной структуры, расположенные на территории данного Совета. Хозяйственные отношения с предприятиями, находившимися в коммунальной собственности, строились на налоговой и договорной основе. При этом местным Советам было предоставлено право самим устанавливать ставки налогов с прибыли предприятий, относившихся к коммунальной собственности, вводить местные налоги, сборы, пошлины. По новому определялась финансовая основа местного самоуправления: она состояла из бюджетных и внебюджетных средств местных Советов. Советы самостоятельно разрабатывали и утверждали бюджет, в который отныне полностью зачислялись доходы: подоходный налог с граждан, налог с производственных кооперативов, арендная плата за землю, налог на фонд оплаты труда колхозников, земельный налог, налог на прибыль, плата за природные ресурсы, местные налоги и сборы и т.п. Местные Советы получили право формировать и валютные фонды.

Местным Советам было предоставлено право вступать во внешнеэкономические связи, участвовать в них на принципах валютной самокупаемости: заключать договора с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции, создавать совместные предприятия, организовывать приграничную и прибрежную торговлю и т.п.

Источник: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. : учеб. для вузов по спец. «История». 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГГУ, 1994. С. 362–364.

Изменения в политической и экономической сферах в годы «перестройки»

Вторая половина 1980-х гг. вошла в историю нашей страны под названием «эпоха перестройки». Она была инициирована новым советским руковод-

ством во главе с М.С. Горбачевым, пришедшим к власти в марте 1985 г. Целью реформ было обновление социализма, совершенствование его политической и экономической системы. Но итоги перестройки оказались иными. Глубина и масштаб кризиса социализма советского образца, отсутствие реалистичной и продуманной в деталях программы преобразований, неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура – все это привело к утрате реформаторами контроля над процессом реформ, краху социалистической системы и распаду СССР.

Курс на модернизацию социализма был провозглашен на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС. Правда, в первых шагах нового советского руководства не содержалось ничего радикального. Одобренная тогда программа ускорения социально-экономического развития страны предлагала более активное использование достижений науки и техники в народном хозяйстве, приоритетное развитие машиностроительного комплекса, расширение прав предприятий, внедрение хозрасчета, укрепление порядка и дисциплины на производстве и т.д.

Реальные перемены в стране начались с проведения политики гласности. Была ослаблена цензура. На страницах периодических изданий развернулись бурные дискуссии о ситуации в стране, о выборе пути общественного развития, о «белых пятнах» в истории советского общества и т.д. Гласность пробила брешь в идеологической монолитности советской системы. Постепенно обозначились главные направления перестройки: 1) реформа политической системы; 2) экономическая реформа. <...>

В декабре 1988 г. Верховный Совет СССР принял законы об изменении структуры высших органов государственной власти и избирательной системы. В соответствии с ними учреждался новый орган – Съезд народных депутатов СССР, а Верховный Совет реорганизовывался в постоянно действующий парламент. Выборы отныне должны были проводиться исключительно на альтернативной основе.

В марте 1990 г. учреждается должность Президента СССР. Одновременно из Конституции СССР убирается статья 6 о руководящей роли КПСС в советском обществе. Ее отмена стала важным шагом на пути формирования многопартийности и политического плюрализма. <...>

Главной задачей экономической реформы являлся переход от административных к экономическим методам управления производством. Первые попытки демонтажа административно-командной системы, предпринятые в рамках политики перестройки, относятся к 1987 г. Тогда был принят закон «О государственном предприятии», предусматривавший перевод предприятий на хозрасчет и самофинансирование. <...>

В 1988 г. принимается закон о кооперации. В нем формально было зафиксировано равноправие кооперативного и государственного секторов экономики. Произошли изменения в организации сельскохозяйственного производства: появились первые фермерские хозяйства. Однако их удельный вес был невелик. К концу 1990 г. в них производилось менее 1 % сельскохозяйственной продукции страны.

Но решить главную задачу экономической реформы и перейти от преимущественно административных к экономическим методам управления производством не удалось. В условиях диспропорций и перекосов в народном хозяйстве, товарного дефицита, архаической системы ценообразования и несовершенства законодательства воспользоваться в полном объеме предоставленной самостоятельностью было очень сложно. Ослабление централизованного управления экономикой приводило к нарушению складывавшихся десятилетиями связей, местничеству и региональному сепаратизму. Плановые задания не выполнялись, наблюдалось падение производства.

Что же касается негосударственного сектора экономики, то он, столкнувшись с организационными, финансовыми, идеологическими препятствиями, слабой государственной поддержкой, пережив кампанию по борьбе с нетрудовыми доходами и иные запретительные меры, не смог существенно повлиять на экономическую ситуацию в стране.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 212–214.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР – законодательный, политико-правовой акт, ознаменовавший начало конституционной реформы в Российской Федерации и инициировавший «парад суверенитетов», приведший к распаду СССР. Принята I Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г. и подписана Пред. Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным.

Декларация провозглашала суверенитет РСФСР и намерение создать демократическое правовое государство в форме обновленного СССР.

Также в ней утверждались: приоритет Конституции и Законов РСФСР над законодательными актами СССР; равные правовые возможности для всех граждан, политических партий и общественных организаций; принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; необходимость существенного расширения прав автономных республик, областей, округов, краев РСФСР.

С 12 июня 1994 г. день принятия Декларации стал государственным праздником РФ.

Источник: Орлов А.С., Георгиева Н.Г., Георгиев В.А. Исторический словарь. 2-е изд. М., 2012. С 156–157.

Из Указа Президента «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»

В Российской Федерации сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности страны.

Прямое противодействие осуществлению социально-экономических реформ, открытая и повседневно осуществляемая в Верховном Совете обструкция политике всенародно избранного Президента Российской Федерации, попытки непосредственного осуществления функций исполнительной власти

вместо Совета Министров со всей очевидностью свидетельствуют о том, что большинство в Верховном Совете Российской Федерации и часть его руководства открыто пошли на прямое попрание воли российского народа, выраженной на референдуме 25 апреля 1993 г. Тем самым грубо нарушен Закон о референдуме, согласно которому решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации.

Съезд и Верховный Совет предпринимают систематические и все более активные усилия узурпировать не только исполнительную, но даже и судебную функции. <...> Таким образом, разрушаются сами основы конституционного строя Российской Федерации: народовластие, разделение властей, федерализм. Еще не успев возникнуть и окрепнуть, дискредитируется сам принцип парламентаризма в Российской Федерации.

В сложившихся условиях единственным соответствующим принципам народовластия средством прекращения противостояния Съезда, Верховного Совета, с одной стороны, Президента и Правительства, с другой, а также преодоления паралича государственной власти, являются выборы нового Парламента Российской Федерации. Такие выборы не являются досрочными выборами Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и не нарушают волю народа, выраженную на референдуме 25 апреля 1993 г. <...>

Стремясь к ликвидации политического препятствия, не дающего народу самому решать свою судьбу; учитывая неудовлетворяющее парламентским стандартам качество работы Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации; принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти; в целях: сохранения единства и целостности Российской Федерации; вывода страны из экономического и политического кризиса; обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации; восстановления авторитета государственной власти; основываясь на статьях 1, 2, 5, 121-5 Конституции Российской Федерации, итогах референдума 25 апреля 1993 г., постановляю:

1. Прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации – Федерального Собрания Российской Федерации – и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу. Гарантируются установленные Конституцией и законами права и свободы граждан Российской Федерации.

2. Конституционной комиссии и Конституционному совещанию представить к 12 декабря 1993 г. единый согласованный проект Конституции Россий-

ской Федерации в соответствии с рекомендациями Рабочей группы Конституционной комиссии.

3. Временно до принятия Конституции и Закона Российской Федерации о выборах в Федеральное Собрание Российской Федерации и проведения на основе этого Закона новых выборов:

– ввести в действие Положение «О Федеральных органах власти на переходный период», подготовленное на основе проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г.;

– наделить Совет Федерации функциями палаты Федерального Собрания Российской Федерации со всеми полномочиями, предусмотренными Положением «О Федеральных органах власти на переходный период». Установить, что осуществление указанных полномочий Совет Федерации начинает после проведения выборов в Государственную Думу.

4. Ввести в действие Положение О выборах депутатов Государственной Думы, разработанное народными депутатами Российской Федерации и Конституционным совещанием. Провести в соответствии с указанным Положением выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральному Собранию рассмотреть вопрос о выборах Президента Российской Федерации.

5. Назначить выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на 11–12 декабря 1993 г. <...>

10. Предложить Конституционному Суду Российской Федерации не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания Российской Федерации.

11. Совет Министров – Правительство Российской Федерации осуществляет все предусмотренные Конституцией Российской Федерации полномочия, с учетом изменений и дополнений, введенных настоящим Указом, а также законодательством. Совет Министров – Правительство Российской Федерации обеспечивает бесперебойную и согласованную деятельность органов государственного управления. Совету Министров – Правительству Российской Федерации принять в свое ведение все организации и учреждения, подчиненные Верховному Совету Российской Федерации, и провести необходимую их реорганизацию, имея в виду исключение дублирования соответствующих правительственных структур. Принять необходимые меры по трудоустройству высвобождающихся сотрудников. Осуществить правопреемство в отношении полномочий Верховного Совета Российской Федерации как учредителя во всех сферах, где учредительство предусмотрено действующим законодательством. <...>

Президент Российской Федерации Б. Ельцин
Москва, Кремль, 21 сентября 1993 г., 20.00 ч № 1400

Источник: Правда. 23 сент. 1993 г.

Иван Марино о Конституции 1993 г.

Спустя некоторое время после принятия Конституции РФ ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев констатировал: «Три года Президент Ельцин был Председателем этой Комиссии, три года он выслушивал

аплодисменты в адрес нашей работы, три года сам говорил, что это выдающийся проект Конституции, а затем вдруг она стала неуютной, она стала «коммунистической», ни с того, ни с сего, по его словам». На наш взгляд, Конституционная комиссия собиралась создать не столько парламентскую форму правления, сколько президентскую, но намного более сбалансированную, чем форма правления, действующая в России после 1993 г.

Можно, кстати, отметить, что в 1991 г. такие авторитетные специалисты, как Д.Л. Златопольский, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич, Д.А. Ковачев на базе уже негативного накопленного опыта отметили наличие излишне опасной концентрации власти у Президента СССР, выразили свое резко негативное отношение к самой сути формы президентской власти и, следовательно, к проекту Рабочей группы Конституционной комиссии в известном обращении, имевшем тогда определенный резонанс в обществе: «Мы со всей ответственностью заявляем: «России Президент не нужен».

Проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, предусматривал при президентской форме правления более эффективное, работоспособное разделение и взаимное уравновешивание ветвей власти, нежели то, что было закреплено в итоге в действующей Конституции РФ. Эту мысль высказал О.Г. Румянцев в 1996 г.: «... у нас была система в проекте Конституции, я ее называю на три четверти президентская республика»... «три четверти президентская республика – модель, которая предполагает и сильный парламент и сильного Президента». Наоборот, Конституция РФ создала очень слабый и разделенный парламент.

Как обоснованно отмечает эксперт Конституционной комиссии 1993г. В.И. Лафитский: «Система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от нее...». Вне зависимости от всевозможных, порой взаимоисключающих, оценок работы Конституционной комиссии совершенно очевидно, что важным приоритетом для исследователей является глубокое, последовательное, объективное изучение работы Конституционной комиссии (вокруг истории которой за эти годы наметилось целенаправленное тактическое молчаливое игнорирование) со стороны в первую очередь конституционалистов, политологов и историков. Конституционная комиссия, безусловно, дала мощный стартовый импульс к конституционному процессу. И здесь О.Г. Румянцев, комментируя проект Конституции Конституционной комиссии в сентябре 1991 г., предвидел: «Даже если он не будет принят, я думаю, что о нем будут вспоминать...».

Источник: Марино И. Размышления о некоторых особенностях создания Конституции России 1993 г. // Конституционный вестник. № 1 (19). 2008. С. 89–90.

О новой российской государственности и государственном аппарате периода 1991–1993 гг.

РСФСР являлась крупнейшей союзной республикой СССР и занимала свыше $\frac{3}{4}$ территории страны, в ней проживало более половины ее населения.

Как и другие союзные республики, РСФСР имела свою Конституцию (последняя Конституция РСФСР была принята 12 апреля 1978 г.), свои органы государственной власти и управления – Верховный Совет РСФСР, Президиум Верховного Совета РСФСР, Совет Министров РСФСР, министерства и ведомства. В то же время государственность РСФСР была в значительной степени номинальной. В отличие от других республик ее государственные структуры не дополняли пирамиду власти и являлись часто лишним звеном, без которого можно было обойтись, поэтому в РСФСР не создавались многие органы, имевшиеся в других союзных республиках. Политические процессы поздней перестройки, децентрализация государственного управления непосредственно затронули РСФСР. Весной 1990 г. в РСФСР были образованы новые органы государственной власти – Съезд народных депутатов РСФСР и постоянно действующий Верховный Совет РСФСР. 12 июня 1990 г. на I Съезде народных депутатов РСФСР большинством голосов была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Хотя выбор российских депутатов во многом был определен поведением других республик, принятие этого акта подтолкнуло и без того сильные сепаратистские тенденции в различных регионах СССР.

17 марта 1991 г. на республиканском референдуме большинство россиян высказалось за введение в РСФСР поста президента. 12 июня 1991 г., в годовщину принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР, состоялись первые президентские выборы, которые принесли победу Б.Н. Ельцину.

После провала попытки государственного переворота в августе 1991 г. реальные рычаги государственной власти оказались в руках республик, в том числе и РСФСР. Учреждения, предприятия и организации переходили из общесоюзного в республиканское подчинение. <...>

Период с декабря 1991 по декабрь 1993 г. оказался одним из самых драматичных в истории становления новой российской государственности. Государственные структуры, появившиеся еще в эпоху существования СССР, медленно и сложно трансформировались во властные органы суверенного государства.

Высшим органом власти в РФ считался Съезд народных депутатов. Он состоял из 1 068 депутатов, избравшихся от территориальных округов (900), национально-государственных образований (84) и административно-территориальных единиц (84). К компетенции Съезда относилось определение внутренней и внешней политики, принятие и изменение Конституции, решение ряда других важных государственных вопросов. На Съезде избирался также Верховный Совет РФ. В целях более быстрого проведения экономических реформ Съезд народных депутатов осенью 1991 г. делегировал часть своих полномочий Президенту РФ.

Верховный Совет РФ являлся постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом. В каждой из двух его палат (Совет Республики и Совет Национальностей) заседали по 126 депутатов. Предполагалась ежегодная ротация части его членов.

Высшим должностным лицом, главой исполнительной власти являлся Президент РФ. Он избирался в паре с вице-президентом на пятилетний срок.

Конституция устанавливала определенные требования к кандидатам на обе эти должности: они должны были быть не моложе 35 и не старше 65 лет. Одно и то же лицо не могло занимать должность президента более двух сроков подряд. Президент наделялся значительными полномочиями в сфере исполнительной власти, руководил деятельностью правительства.

Новым органом в государственной системе РФ стал Конституционный суд, осуществлявший судебную власть в форме конституционного судопроизводства.

С распадом СССР претерпела изменения исполнительно-распорядительная власть. Были упразднены общесоюзные и союзно-республиканские министерства и госкомитеты. Все центральные органы управления РФ стали подчиняться только Президенту или Правительству РФ. Ряд министерств и ведомств РФ в ходе этой реорганизации получили в свое распоряжение аппарат упраздненных союзных структур. В местном управлении начался отход от принципов единства и полновластия Советов. Он выразился в том, что местная администрация, хотя и оставалась подотчетна Совету, переставала быть его исполнительным органом. Однако вплоть до конца 1993 г. процесс реорганизации местного самоуправления не был завершен.

Сосуществование старых и новых структур управления, разная степень их приспособленности к новым условиям, сложность политической и экономической обстановки в стране, начавшийся передел государственной собственности, разногласия по вопросу принятия новой Конституции стали причиной кризиса 1993 г., вылившегося в вооруженное противостояние между сторонниками Съезда народных депутатов и Верховного Совета, с одной стороны, и сторонниками президента и правительства, с другой.

Работа над новым Основным законом началась еще летом 1990 г., когда I Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете и образовал Конституционную комиссию. В нее вошли 102 депутата, возглавил комиссию Б.Н. Ельцин, являвшийся в то время Председателем Верховного Совета РСФСР.

К осени 1990 г. проект Конституции был опубликован. Учреждение поста Президента РФ, распад СССР и превращение Российской Федерации в самостоятельное государство, подписание Федеративного договора и другие изменения заставляли постоянно дорабатывать подготовленный Конституционной комиссией проект. Тем не менее до весны 1993 г. он оставался официальным проектом Конституции Российской Федерации. Параллельно с подготовкой новой Конституции вносились различные изменения и поправки в действующую Конституцию. В период с 1990 по 1993 г. было принято свыше 600 поправок. <...>

Острые споры вызвал вопрос о способах принятия Конституции. Обсуждалось несколько возможных вариантов: принятие Конституции Съездом народных депутатов (этот вариант не устраивал Президента, так как на Съезде была сконцентрирована оппозиция); новым составом парламентом, специально созданным для этой цели Конституционным собранием, причем не исключалось наделение конституционного совещания полномочиями такого собрания; наконец, путем референдума.

Противостояние законодательной и исполнительной властей породило острейший конституционный кризис. Инициативу в его разрешении взял на себя Президент РФ, поправ при этом действующую Конституцию. 21 сентября 1993 г. Б.Н. Ельцин издал указ № 1 400 «О поэтапной конституционной реформе в России». Согласно этому указу Съезд народных депутатов и Верховный Совет распускались. Одновременно объявлялись выборы в новый парламент и конституционный референдум. <...>

В ноябре 1993 г. проект Основного закона был опубликован. В референдуме, состоявшемся 12 декабря 1993 г., приняли участие 54,8 % граждан Российской Федерации, имеющих право голоса; 58,4 % из них проголосовали за новую Конституцию страны. Впервые в истории России Основной закон был принят народом, хотя приходится констатировать, что Конституция фактически была одобрена лишь третью населения страны. Принятие Конституции Российской Федерации завершило процесс оформления новой российской государственности.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 221–225.

Из Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.

Глава 1. Основы конституционного строя

Статья 1

1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

2. Наименование Российская Федерация и Россия равнозначны. <...>

Статья 5

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального подчинения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. <...>

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. <...>

Статья 13

1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.
2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
3. В Российской Федерации признается политическое многообразие, многопартийность.
4. Общественные объединения равны перед законом. <...>

Статья 14

1. Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. <...>

Глава 4. Президент Российской Федерации

Статья 80

1. Президент Российской Федерации является главой государства...
2. Президент Российской Федерации как глава государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.
3. Президент Российской Федерации представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. <...>

Глава 5. Федеральное Собрание

Статья 94

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. <...>

Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. <...>

Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира. <...>

Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Источник: Конституция Российской Федерации. М., 1997. С. 4–44.

Отрывок из книги О. Крыштановской «Анатомия российской элиты»

Советское государство было бюрократическим, то есть представляло собой строгую иерархию властных институтов, где каждый этаж власти формировался с помощью механизма номенклатурных назначений. Поиски вершины этой пирамиды не представляют собой сложности, так как существовал единый орган верховной власти, называемый Политбюро ЦК КПСС. Политбюро имело неограниченные полномочия, но не имело конституционного статуса. Оно было коллегией, включающей в себя 20–25 чел., занимающих ключевые государственные посты. Этот орган был постоянно действующим и принимал решения, касающиеся всех без исключения сторон жизни общества, которые имели общегосударственный и принципиальный характер. Политбюро брало на себя те функции, которые считались важнейшими для режима, а именно: определение стратегии развития страны, выработка идеологического и экономического курсов. Политбюро принимало принципиальные решения относительно обороны и вооруженных сил государства, благонадежности ее граждан, взаимоотношений союзного центра и регионов, ведения международных дел. Особой заботой Политбюро были кадровые вопросы: именно здесь определялась номенклатура высших должностей страны и производились назначения, которые впоследствии подтверждались и легитимировались другими, подконтрольными Политбюро органами советской власти.

Политбюро собиралось на свои заседания в среднем один–два раза в месяц, если ситуация не требовала иного. Большая часть заседаний Политбюро была закрытой. Решения принимались коллегиально, как правило, путем голосования. Генеральный секретарь ЦК КПСС обладал властными полномочиями большими, чем все другие участники политического процесса. Однако после смерти Сталина никто из правителей не имел всей полноты власти и не мог единолично принимать решения ни по стратегическим, ни по кадровым вопросам. Коллегиальность советского Политбюро была вполне реальной, и провести нужное решение без согласований с коллегами было практически невозможно. Это видно хотя бы по тому, сколько времени требовалось генеральному секретарю для того, чтобы ввести в Политбюро своих ставленников, освободившись от креатур предшественника. <...>

Процедура вывода из Политбюро старых членов была сложной и чувствительной, так как таила в себе опасность раскола и нарастания недовольства в номенклатурной среде, которая была построена по принципу обойм. Приход в Кремль каждого нового члена Политбюро сопровождался вливанием в структуры власти его обоймы, которая могла состоять из 5–30 чел., в зависимости от влияния и «дружелюбия» нового босса. Члены обоймы не всегда приходи-

ли как одна команда, иногда они рассеивались по разным властным институтам, с тем чтобы у нового руководителя повсюду были «свои люди». Такая клановость часто (но далеко не всегда) зиждилась на земляческом принципе. <...>

Вязкая политическая система советского времени была построена на традициях, выработанных номенклатурой. Основанная Сталиным, в последующие годы своего существования она так и не могла отрешиться от многих обычаев, сложившихся в 30-е гг. Так, должностная структура Политбюро не претерпевала сколько-нибудь существенных изменений, несмотря на то, что ситуация в стране менялась. <...>

Изменения структуры Политбюро за годы правления Брежнева были незначительны. За 18 лет своего пребывания у власти Брежнев все большее значение придавал силовому блоку, и все меньшее – региональной политике. В целом же набор должностей, представленных в Политбюро, оставался почти неизменным. Серьезные шаги по перестройке верховной власти начинает Горбачев, который резко наращивает количество «политических секретарей», одновременно уменьшая представительство регионов и силовиков. Всего за год, с момента своего избрания в марте 1985 г. и до XXVII съезда КПСС, Горбачев обновил состав Политбюро на 61,6 %, в то время как Брежнев за полтора года (с момента избрания в октябре 1964 г. и до XXIII съезда КПСС в апреле 1966 г.) – всего на 41,7 %, а Хрущев за 2,5 г. (с момента избрания и до XX съезда КПСС) – на 35 %. Менялись не столько люди, сколько должности этих людей. При Горбачеве и это правило перестает существовать, и если в первые годы правления Горбачев еще пытается сохранить преемственность при формировании Политбюро, то начиная с 1988 г. он кардинально меняет верховную власть.

Особенностью первых лет правления М. Горбачева является не только та решительность, с которой он расставался с брежневцами, но и его лояльность к выдвиженцам Ю. Андропова. Другой его особенностью была постоянная неудовлетворенность кадровым составом высшего руководства, которая проявлялась в том, что изменения не завершились и спустя три года после избрания Горбачева генсеком. <...>

В 1986 г. ЦК КПСС принимает ряд постановлений о мерах по повышению роли Советов народных депутатов, а на январском (1987 г.) пленуме впервые звучит предложение изменить избирательную систему, увеличив число кандидатур на одно депутатское место. В полный голос предложения по политической реформе прозвучали на XIX партийной конференции, где были приняты решения о разграничении функций партии и государства; об изменении структуры и состава партийного аппарата, об отказе от номенклатурного принципа подбора кадров и замене его альтернативными выборами; об ограничении срока полномочий руководителей партийных комитетов и народных депутатов двумя сроками избрания; о запрете руководителям исполнительных органов баллотироваться в советы и др. Предлагалось кардинально изменить систему государственных органов.

Июльский (1988 г.) пленум ЦК КПСС принимает решение о перестройке партийного аппарата: упраздняется большинство хозяйственных и отраслевых

отделов, сокращается численность ответственных работников. В ноябре того же года в ЦК КПСС создаются постоянные комиссии, возглавляемые секретарями ЦК. Эта мера фактически привела к упразднению секретариата, который больше не собирался. <...> Старый обычай номенклатуры гласил, что сначала человек должен был стать кандидатом в члены высшего органа (а состав таких кандидатов определялся раз в четыре года, на съездах партии), и лишь после кандидатского «чистилища» он мог стать полноправным членом. На такое выращивание кадров уходило 4–8 лет. Горбачев нарушил традиции, что явно свидетельствовало о дискомфорте, который он испытывал от негибкости старой системы, от невозможности активно использовать в работе партийного руководства тех, кто разделял его взгляды и поддерживал начинания. Не менее остро он нуждался и в отстранении от власти ветеранов, которые, хотя и вышли на пенсию, но продолжали оставаться в составе ЦК.

<...>

Однако уже через год после этих изменений М. Горбачев под влиянием обстоятельств идет на еще более решительные шаги, кардинально меняя структуру верховной власти, которая теперь состоит из представителей всех основных регионов СССР и политических секретарей. Итогом этих преобразований стало разрушение основ формирования власти, отход от консервативных традиций номенклатуры. Начался процесс диффузии власти, до того сконцентрированной в Политбюро ЦК КПСС. И хотя до революционных событий 1991 г. Политбюро по-прежнему оставалось вершиной государственной пирамиды, роль его неуклонно снижалась. Именно с изменения баланса сил на верхних этажах власти начался распад всей государственной машины.

В российской политической истории 1991 г. стал водоразделом, отделившим бюрократическое государство советского типа от полицентрического государства, образовавшегося в период правления Б. Ельцина. Следствием запрета КПСС стало разрушение всей прежней системы власти, которая в меньшей степени коснулась низов политического класса, но имела самые радикальные последствия для его верхушки. Запрет КПСС вызвал: ликвидацию традиционных институтов советской власти; ликвидацию института номенклатуры с ее порядком подбора и продвижения руководящих кадров для всех сфер жизни общества; передачу полномочий союзных органов власти российским и др.

Вакуум, образовавшийся после распада СССР, был одновременно и шансом, и угрозой для новой власти. Необходимо было немедленно приступить к государственному строительству, сформировав прежде всего структуры верховной власти. Российский президент, превратившийся в одночасье из регионального лидера в лидера общенационального, оказался лишенным институтов власти, на которые он мог бы опереться. Он не имел ни аппарата, ни организованных групп поддержки в регионах. Необходимость формировать новые структуры власти была настоящей и не терпела промедления. Б. Ельцин вынужден был действовать решительно в условиях дефицита времени и кадров. Его опорой в этот кризисный период стала группа демократов из объединения «Демократическая Россия», которая взяла на себя роль стратегического центра.

Одним из первых действий Б. Ельцина по восстановлению властных институтов было подписание указа «Об администрации президента РСФСР». Эта скромная по сравнению с бывшим ЦК КПСС структура была призвана заменить разветвленный и могущественный партийный аппарат. Администрация президента Ельцина расположилась в том же комплексе зданий на Старой площади в Москве. На работу в новую администрацию были привлечены люди, многие из которых совсем не были знакомы с внутренними правилами функционирования советского государства. Б. Ельцин черпал новые кадры главным образом из трех источников: 1) межрегиональной депутатской группы, образованной из народных депутатов СССР созыва 1989 г.; 2) народных депутатов РСФСР созыва 1990 г.; 3) земляков Ельцина из Свердловской области. Первая команда Ельцина состояла из демократов по убеждениям, которые противопоставляли себя коммунистическим ортодоксам и яростно боролись с ними. Разрушительный пафос лежал в основе всего государственного строительства первых лет ельцинских реформ. Поэтому создаваемые им новые институты должны были быть не похожи на прежние, советские. В президентском окружении тех лет находились ученые, которые предлагали копировать то французскую, то американскую модель государственного устройства. Идея разделения властей также была популярна среди новых демократов. Поэтому их не пугало отсутствие единого центра власти, каким было Политбюро ЦК КПСС. Напротив, они стремились к созданию иных, независимых структур, которые бы легитимировались на выборах и прямо не зависели от президентской власти.

Но когда власть была завоевана, эти же демократы начали тяготиться слабостью созданной ими же системы, тем, что собственными руками отдали значительные полномочия парламенту и региональным лидерам, которые, вместо ожидаемой поддержки, начали бороться с Кремлем. Демократический романтизм начала 90-х сменился ожесточенной борьбой с контрэлитой, приведшей к расстрелу парламента осенью 1993 г. После расправы над Верховным Советом РСФСР Ельцин и его соратники предприняли попытку укрепить президентскую власть, изменив Конституцию страны. В новой Конституции РФ 1993 г. впервые в России был провозглашен принцип разделения властей. Статья 10 Конституции гласила: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Статья 11 продолжала: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляет президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Однако в России принцип разделения властей так и не был осуществлен (если, конечно, не принимать за него полицентризм, который сложился не столько из-за демократических реформ, сколько в результате разложения государства). <...>

Несмотря на просматривающиеся аналогии администрации президента с ЦК КПСС, полного повтора все же не было. Администрация российского президента не обладала безусловной властью ЦК. Губернаторы были избираемы на

альтернативной основе всем населением региона в отличие от избираемых безальтернативно на пленумах первых секретарей обкомов КПСС. Личные представители президента совсем «не тянули» на инструкторов ЦК. А новый парламент не отличался покладистостью Верховного Совета СССР, который был лишь органом формальной легитимации решений Политбюро и ЦК КПСС.

Президент обладал верховными полномочиями, но его власть была ограничена. Вскоре после образования такой конструкции стали происходить два параллельно развивающихся процесса: 1) центры власти начали конкурировать друг с другом, так как многие функции исполнялись ими параллельно; 2) выяснилось, что президент имеет склонность уклоняться от участия в повседневной государственной работе на все более длительные периоды. Поскольку власть не терпит пустоты, функции подготовки и принятия решений за отсутствующего президента стали брать на себя его доверенные лица, со временем становящиеся все более могущественными. <...>

Происходит цепная реакция ослабления всех институтов власти, и начинается этот процесс с разрушения института верховной власти. Федеральная властная элита постепенно утрачивает центральное положение. Она ослабляется вместе с властью федерального центра. За счет ее ослабления укрепляют свои позиции другие, прежде всего региональные элиты и новая элита бизнеса. Сохраняя название федеративного государства, Россия фактически начинает превращаться в конгломерат региональных политических режимов.

Системный конфликт, охвативший российское общество, одной из важнейших причин имел диффузию власти и ее делегитимацию. Элементы политической системы – парламент, правительство, суд, региональные администрации и законодательные органы – становятся лишеными функциональной спецификации. Образуется множество центров власти, где каждый конкурирует с каждым. Начинается война всех против всех – за большее влияние на президента, за дополнительные полномочия, за ресурсы. Каждый элемент политической системы пытается обрести независимость от других. Центры власти все явственнее приобретают черты кланов, в которых присутствуют четыре слоя – политический, финансовый, силовой и интеллектуальный. Государственная власть атомизируется.

Верховная власть при Ельцине распадается на фрагменты, которые вместо исполнения вмененных законом функций заняты конкурентной борьбой за власть в объемах, значительно превышающих их конституционную юрисдикцию. Каждый актер стремится контролировать все, стать центром государства. Именно в этот период случаются такие казусы, когда локальное правительство пытается принимать решения о государственной границе или о международной политике – функциях, всегда являвшихся прерогативой суверенного государства, а не отдельных его частей. <...>

Институты политической системы вступают в борьбу друг с другом: администрация президента хочет управлять экономикой и борется с правительством; парламент борется с органами исполнительной власти; даже на региональном уровне заложен системный конфликт между губернаторами и мэрами столичных городов.

В Совете Федерации – верхней палате российского парламента – оформились ассоциации губернаторов, объединенных по территориальному признаку, образовался клуб лидеров регионов-доноров, а входящие в него губернаторы все энергичнее отстаивали свои интересы. В Государственной Думе продолжалась межфракционная борьба, и все попытки кремлевской администрации установить контроль над Думой были безуспешными. Региональные элиты становились все строптивее, так как, будучи избраны населением своей территории, они не находились в отношениях прямого подчинения президенту. Правительство постоянно конфликтовало с администрацией президента, вмешивающейся в экономическую деятельность. Во всех основных структурах власти образовались кланы. <...> Это был полноценный кризис легитимности. <...>

За девять лет своего правления Ельцин так и не смог интегрировать верховную власть. Ни одна государственная структура не смогла стать доминантной. В условиях вакуума власти неформальные группировки и кланы брали на себя государственные функции, ожесточенно конкурируя между собой за право выступать от имени президента. Но этот процесс создания полицентрического государства имел мало общего с настоящим разделением властей: относительная независимость законодательной власти от исполнительной оставалась только в федеральном центре и была скорее результатом плохого управления, нежели осмысленной политики. О независимости власти судебной никто и не помышлял. Суды оставались во власти исполнительных органов как в центре, так и в регионах и, кроме того, испытывали давление и со стороны органов прокуратуры. Таким образом, в ельцинский период произошел распад верховной власти. Диффузия власти привела не к демократическому разделению ветвей, а к управленческому хаосу.

Политические реформы В. Путина

Итак, правление Ельцина породило кризис легитимности, деинституционализацию, функциональный хаос и десубординацию властных институтов. Поэтому Владимир Путин, став в 1999 г. преемником Ельцина, прежде всего был вынужден заняться восстановлением государственных институтов и управляемости. Усиление государства в этот период объективно означало выполнение следующих задач: институционализацию политического процесса; ресубординацию политической системы; восстановление функциональной спецификации институтов; внедрение согласительных стратегий принятия решений; возвращение утраченного консенсуса между ветвями власти; стабилизацию политических процедур; упорядочение использования государственных ресурсов и контроля центральной власти над ними.

Сложность выполнения этих задач была усилена тем, каким образом Путин стал президентом. Он совершил головокружительную карьеру от подполковника КГБ, через вице-мэра Санкт-Петербурга в 1994 г. до президента страны в 2000 г. Будучи человеком «большого скачка», Путин в период своего молниеносного взлета постоянно испытывал острый кадровый дефицит. Его друзья и знакомые, на которых он мог бы опереться и доверять им, слишком отставали в своей карьере. Поэтому Путин находился в своеобразном вакууме, когда он,

перемещаясь с одного высокого поста на другой, не успевал подтягивать на более высокие посты своих людей, и какое-то время оставался почти без поддержки. Это обстоятельство накладывало серьезный отпечаток на проводимые им реформы, вынуждая искать опоры в действующих кадрах, даже если они его не устраивали. Кадровая чехарда, сопровождавшая все правление Ельцина, сменилась штилем: первые два года путинского правления никого не увольняли. Но новые кадры постепенно подтягивались в эшелоны власти.

Реформа политической системы не заставила себя долго ждать: уже через пять месяцев после победы на выборах в марте 2000 г. Путин меняет систему взаимоотношений федерального центра с регионами. Реформа Путина предполагала следующие шаги: создание новых административно-территориальных образований – федеральных округов, курировать деятельность которых были поставлены полномочные представители президента, их заместители, а также главные федеральные и просто федеральные инспектора со своими аппаратами; изменение статуса губернаторов, глав местного самоуправления; изменение принципа формирования верхней палаты Федерального Собрания – Совета Федерации; создание Государственного совета. Путин начал весьма решительную реформу, приведшую к изменению всей конфигурации институтов власти.

Создание трехуровневой системы распределения власти между центром и регионами. Президентский указ № 849 от 13.05.2000 г. ввел не просто новый элемент в политическую систему, но осуществил переход от двухуровневой системы управления к трехуровневой. Если раньше взаимодействие центра с регионами происходило при непосредственном контакте федеральных чиновников с губернаторами, ежемесячно съезжавшимися в Москву на заседания Совета Федерации, то теперь между федералами и регионалами появилась новая управленческая прослойка – полпреды.

Восемьдесят девять российских регионов были объединены в семь округов, границы которых почти полностью совпадали с семью военными гарнизонами: Центральный (17 субъектов Федерации), Северо-Западный (11), Северо-Кавказский, переименованный в сентябре того же года в Южный (13), Приволжский (15), Уральский (6), Сибирский (16), Дальневосточный (10). Сложившееся в последние годы ельцинского правления деление регионов на межрегиональные «ассоциации» было проигнорировано, что способствовало разрушению установившихся между губернаторами связей, представлявшихся Кремлю опасными.

Полпреды и их заместители были отнесены к федеральным государственным служащим, входящим в состав администрации президента РФ. Назначение на должность заместителей полпредов, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществлялось руководителем администрации президента РФ, который также утверждал структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя, определял количество его заместителей. Таким образом, несмотря на большие полномочия, полпреды были подконтрольны не только президенту, но и руководителю его администрации и полностью зависели от последнего при подборе своих заместителей. Это вызвало противостояние между полпредами и админи-

страцией президента, которое наблюдалось и спустя два года после реформы. Противостояние было закреплено тем, что Путин в том же 2000 г. вводит полпредов в состав Совета Безопасности РФ, ставя их, таким образом, на один уровень с руководителем администрации.

Реформа вызвала к жизни и еще один конфликт интересов: совсем недавно независимые и влиятельные губернаторы оказались понижены в ранге, и теперь должны были апеллировать не лично к президенту, а к своему полпреду, который контролировал их деятельность. Ослабление власти губернатора проявлялось также в том, что главные федеральные инспектора (ГФИ), курировавшие в новой системе власти каждый субъект Федерации, получили больший статус по сравнению с представителями президента ельцинского времени. Путин провел массовые чистки среди представителей президента в регионах, каждый пятый из которых лишился своего поста.

Путинские федеральные инспектора начали осуществлять проверки деятельности региональных администраций, и сразу же обнаружили массу несоответствий и нарушений не только в сфере законодательства. Конфликт между новым «этажом» власти и региональной элитой обозначился сразу же в большинстве регионов. Губернаторы были унижены потерей своей почти бесконтрольной власти и тем, что в их дела вмешиваются не только чиновники администрации президента и полпреды, но и федеральные инспектора – по большей части совсем молодые и неопытные назначенцы. Раздражение губернаторов вызывала также неопределенность функций полпредов и инспекторов. <...>

Однако неопределенность функций полпредов на этом периоде становления путинского режима имела свои плюсы, так как давала президенту возможность маневра в управлении регионами. Реальная миссия полпредов состояла не столько в конкретных контрольных действиях, но в том, чтобы быть опорой президента там, где того потребует ситуация. Кроме обозначенных в «Положении о полномочном представителе президента РФ в федеральном округе» задач (работы по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, организации контроля за исполнением решений федерального центра, реализации кадровой политики президента, предоставлении президенту регулярных докладов) полпреды выполняли и «особые поручения». Так, одной из важных неофициальных задач полпредов стала мобилизация так называемого административного ресурса на региональных выборах, подбор кандидатов и обеспечение условий для их избрания.

Внедрив новый «этаж» федеральной власти, президент Путин добился не только усиления центра, но и создал группу чиновников, преданных ему лично. Эта группа стала не только отрядом федералов, действующих от имени президента в регионах, но и селекционной кадровой лабораторией. Поскольку Путину первые два года правления приходилось в срочном порядке подтягивать своих людей, вопрос подготовки кадров для него имел первостепенную важность. В 2001–2002 гг. в системе государственной власти появляются новые ниши, заполняемые «резервом» – молодыми чиновниками, которые должны были проявить себя на политическом поприще. В первую очередь кадровый резерв формировался в аппаратах полномочных представителей президента в фе-

деральных округах и в Совете Федерации, формируемом по новым принципам. Произведя реформу политической системы, Путин начал формировать новый слой элиты, деятельность которой была связана с представительством федеральных интересов в российских регионах. Первым шагом в формировании корпуса федералов было назначение полномочных представителей президента – этих супергубернаторов, наделенных довольно большими, но неопределенными полномочиями. У каждого полпреда было от 6 до 10 заместителей, а аппарат насчитывал примерно 150 чел., включая главных федеральных и просто федеральных инспекторов (по одному на каждый регион), и их помощников. Численность новой группы элиты составила 1 500 чел.

Новая роль губернаторов и реформа Совета Федерации

Реформа Путина заметно изменила роль губернаторов, которые в период правления Ельцина стали силой, угрожавшей стабильности центра. Теперь позиции губернаторов были сильно поколеблены. Фактически они лишились прямого доступа к президенту, так как между ними и Кремлем появился новый институт федеральной власти – инспектуры. Теперь всенародно избранные губернаторы могли быть уволены президентом, а региональные парламенты – распущены. Новый закон, принятый Государственной Думой 19 июня 2000 г., предусматривал возможность роспуска президентом регионального парламента и отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ в случае «препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушений прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц».

Следующим шагом политической реформы Путина стало принятие 5 августа 2000 г. федерального закона РФ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Новым законом отменялся порядок формирования СФ РФ «по должности», т.е. губернаторы и спикеры региональных парламентов уже не могли быть «сенаторами». Теперь верхняя палата российского парламента формировалась из представителя законодательного собрания и представителя руководителя региональной администрации. Кандидатура представителя от законодательного органа власти вносилась на рассмотрение местного парламента спикером и утверждалась простым большинством. Кандидатура представителя от исполнительного органа власти назначалась губернатором, утверждалась указом, который направлялся в региональный парламента и там утверждался. <...> Сам Путин так объяснял логику производимой реформы: «Сегодня губернаторы и руководители республик являются институтами исполнительной власти. А будучи членами Совета Федерации – одновременно и парламентариями, т.е. соавторами законов, которые сами же должны исполнять. Это... фактически нарушение принципа разделения властей».

Такое изменение принципа формирования Совета Федерации внесло ощутимые поправки в композицию элиты. Губернаторы теперь не имели воз-

возможности регулярно собираться вместе для обсуждения актуальных проблем и выработки согласованных подходов. Территориальные ассоциации губернаторов, которые в последние годы ельцинского правления играли все более заметную роль, распались. Коалиция сенаторов, представлявших регионы-доноры, которая осмеливалась ставить условия Кремлю и считала себя всемогущей, теперь была рассеяна. Губернаторы лишились не только возможности согласованно вырабатывать решения и оказывать давление на центр, но и возможности апеллировать лично к президенту. Теперь они должны были решать все возникающие вопросы с полпредами и их аппаратом. Федеральные инспектора приобрели больше полномочий, нежели бывшие представители президента, и теперь они то и дело внедрялись в сферу компетенции губернаторов, ощущая уверенность в поддержке их действий федеральными структурами. <...>

В каждом федеральном округе были созданы координационные советы по безопасности, куда вошли руководители всех силовых и правоохранительных органов региона (начальники военных гарнизонов, руководители управлений ФСБ, милиции, прокуроры и пр.) и консультативно-экспертные советы по предпринимательству, членами которых стали видные бизнесмены и директора предприятий. Получалось, что полпреды консолидировали силы федеральных структур, противопоставляя их деятельности структур региональных. Из-под контроля губернаторов постепенно выходила их главная опора – управления внутренних дел. Бывшие начальники региональных силовых ведомств, подчиняясь теперь полпредам, а не губернаторам (как это фактически было в конце 90-х гг.), лишили местную элиту серьезной базы поддержки. Как признался полпред в Приволжском федеральном округе С. Кириенко, накануне реформы 2000 г. «реально независимым от региональных властей остался только командующий военным округом». В то же время произошло укрепление президентской власти, так как, выстроив вертикаль «президент – администрация президента РФ – полпреды – федеральные инспектора», Кремль приобрел разветвленную сеть опорных групп, имеющих представительство во всех без исключения регионах и состоящих в значительной степени из людей в погонах.

Таким образом, принятие пакета из трех законов изменило баланс сил на российской политической арене. Власть региональной элиты была существенно ослаблена, а власть президентских структур – усилена. Для того чтобы не вызвать волны недовольства губернаторов, Кремлю потребовалось заранее спланировать меры по снятию напряжения. Этой цели служили два других законодательных акта, входящих в президентский пакет 2000 г.: «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», принятый Госдумой 7 июля 2000 г., и указ президента РФ № 602 от 1 сентября 2000 г. «О Государственном совете Российской Федерации». Первый из указанных актов давал губернаторам право отстранять от должности глав местного самоуправления (за исключением глав столиц и административных центров регионов). Раньше этим правом был наделен только президент России. Но эта мера не столько компенсировала губернаторам потерянную власть, сколько еще раз указывала на то, что теперь Кремль предлагает заниматься региональной элите своими

внутренними проблемами, главным образом хозяйственными, и не вмешиваться в работу федеральных органов власти.

Создание Госсовета РФ – этого нового «совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти», – было призвано хотя бы отчасти восстановить баланс сил, продемонстрировав губернаторам, что Кремль не намерен полностью вытеснить их с поля высокой политики. Потеряв позиции в Совете Федерации, региональные лидеры вновь получили возможность лично встречаться с президентом страны, пусть и на «совещательной основе». Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи членов, которые отбираются президентом РФ и подлежат ротации один раз в полгода (ст. 3.8 указа № 602). Бывшие сенаторы и после реформы СФ получают федеральную «площадку» для консультаций. Создание Госсовета продемонстрировало намерение В.Путина расширить круг проводимых консультаций и «нулевых чтений» со всеми значимыми группами российской элиты для того, чтобы минимизировать сопротивление проводимой реформе и в то же время стремиться к достижению консенсуса по важнейшим вопросам государственной политики.

Этот этап реформы Путина привел к тому, что была устранена главная причина слабости государства, построенного его предшественником Ельциным, которая крылась в разрушении управленческой вертикали, что привело к определенному вакууму власти федеральных структур, утрате ими контроля и механизмов воздействия на политический процесс в масштабах страны, к атомизации элиты. Путин вернул Кремлю значительный объем власти над регионами, расширил базу поддержки центра на местах и наметил пути для восстановления действия механизмов управления территориями, не нарушая при этом демократических принципов (по крайней мере формально). Была создана управляемая, сверху донизу упорядоченная система исполнительной власти, усилено федеральное присутствие в регионах. Надо отметить, что Путин не пошел по пути, который активно обсуждался среди элиты: отменить выборы губернаторов. Мировое сообщество, без сомнения, восприняло бы такой шаг как возврат к старым методам авторитарного правления. Была избрана иная стратегия – ввести в каждый регион президентских назначенцев, которые в новой иерархии власти заняли более высокое место, нежели главы субъектов Федерации при Ельцине. Реформа Путина 2000 г. восстановила субординацию элитных групп, усилила центр и его контроль над регионами. Если весь период правления Ельцина власть рассредоточивалась, перемещаясь от центра к регионам, то в первый же год правления Путина процесс был обращен вспять: власть вновь стала возвращаться в центр, центробежные тенденции уступили место центростремительным. Опасность неуправляемости территорий и неподчинения региональных лидеров Кремлю была преодолена.

Реформа Государственной Думы и новые принципы партийного строительства

Следующей по важности задачей после приведения губернаторов к послушанию стало изменение фактического статуса Государственной Думы и создание новых условий для партийного строительства. Ельцинская Дума в качестве политической вольницы и центра власти, оппозиционного Кремлю, совсем не устраивала Путинское руководство. Но возможные сценарии реформ были ограничены тем, что Путину досталась Дума, сформированная еще до его избрания президентом – в конце 1999 г., когда в обществе царили анти-Ельцинские настроения. Правда, предусмотрительные руководители администрации президента РФ готовились заранее к тому, что «исполняющему обязанности президента» вскоре потребуется плацдарм в парламенте, и смогли сформировать две пропутинские группы: «Единство» и «Народный депутат». Однако, несмотря на эти усилия, голоса оппозиционеров и справа и слева были все еще многочисленны. <...>

Задачи, поставленные Путиным перед чиновниками его администрации, сводились к следующему: сформировать «президентское большинство» в Думе; нейтрализовать оппозицию и лишить Думу статуса «второго центра власти» в государстве; создать основу для сильной и стабильной партии власти, которая могла бы уверенно выиграть выборы 2003 г.; создать условия, при которых победа партии власти и в будущем была бы делом техники; стать источником регулярного пополнения кадров элиты.

Для этого требовались многосторонние усилия как по работе с депутатами действующей Думы, так и по подготовке к следующим выборам. Нужен был новый закон о партиях, который расчистил бы политическое поле, освободив предстоящие выборы от маргинальных и радикальных организаций. <...>

Но надо было готовиться к следующим выборам, и президент ставит перед своей администрацией задачу – не просто подчинить себе действующую Думу, но создать механизм, при котором Кремль гарантированно будет обеспечивать себе сильные позиции в парламенте в будущем. Для этого необходим был новый закон о партиях. Принятый в 1993 г. закон «Об общественных организациях» делал слишком простой процедуру регистрации организаций, имеющих право выставлять своих кандидатов на выборах, что приводило к быстрому и бесконтрольному росту числа избирательных блоков. Их лидеры были мало кому известны, а идеология подчас выходила за рамки, разрешенные Конституцией РФ. По мнению Путина и его окружения число партий необходимо было существенно сократить для того, чтобы восстановить контроль государства над политическим процессом в целом и выборами в частности. <...> Именно для этого 11 июля 2001 г. в первом чтении принимается новый федеральный закон «О политических партиях».

Закон устранял всю ту неразбериху, которая возникла в первые годы введения многопартийности в России. Было запрещено дублировать названия партий и их символику, называть партии именем конкретных лиц, устанавливать ограничения на членство для людей различных полов, национальностей и веро-

исповеданий и проч. Ужесточились также требования к финансовому контролю над деятельностью партий. Партии становились единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвигать кандидатов на выборы. Закон вводил еще одно ограничение: политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, подлежала ликвидации. Этим законом вводились довольно жесткие рамки для всех российских общественных движений и объединений. Они должны были без промедления решить: или срочно заняться партийным строительством, разворачивая свои региональные структуры и приводя документы в соответствие с новым законом, либо уйти и забыть о выборах. Многие политики весьма скептически оценили новый закон, видя в нем откровенное стремление самой партии власти к монополизации избирательной системы. <...>

Успех партии власти на выборах 2003 г. был обусловлен также популярностью самого президента Путина, который поддерживал «Единую Россию», хотя и отказался стать ее лидером. Тактика Кремля во время избирательной кампании сводилась не только к PR главной партии власти, но и к созданию партий-клонов, действиями которых руководила президентская администрация. <...>

Главным итогом выборов 2003–2004 гг. стало ослабление левой оппозиции, против которой во время избирательной гонки работала вся государственная пропагандистская машина. Нижняя палата парламента утратила статус независимого от Кремля центра власти. После десятилетнего опыта строительства партий власти наконец-то удалось добиться парламентского большинства и 2/3 голосов, необходимых для внесения изменений в Конституцию. Это был самый главный результат, и российская элита приступила к решению проблемы 2008 г. – года, когда на президентских выборах В. Путин больше не сможет баллотироваться на высший государственный пост. Теперь президентское окружение создало базу для того, чтобы или увеличить максимально разрешенный срок пребывания президента у власти (в настоящее время – два срока по 4 года), или изменить саму политическую систему таким образом, чтобы найти иные способы сохранения у власти тех, кто пришел в Кремль в 2000 г.

Предприняв усилия для возврата полномочий в центр и потеснив региональную элиту с политического поля, Кремль достаточно методично начал работу по восстановлению не только «вертикали власти» в регионах, но и всей государственной пирамиды. Поиски независимых центров власти велись по всем направлениям, и повсюду цель была одна – провести переговоры, добиться консенсуса, но главное – установить контроль, подчинить, а если не удастся – убрать с политического поля. Ельцинские центры власти – Государственная Дума, Совет Федерации, региональные элиты, правительство, КПРФ, демократическая оппозиция, бизнес-элиты, СМИ – один за другим утрачивали свою независимость от государства либо теряли влияние. Политическая система «выстраивалась», становясь все более упорядоченной, моноцентричной, бюрократической. Источники политической инициативы вырождались, сводясь к предложениям Кремля или правительства.

Советская политическая система тоже была моноцентрической и имела институционализированную иерархию власти. Но на вершине этой пирамиды

власти находился не один правитель, а коллегия высших чиновников, называемая Политбюро. Персональная власть генерального секретаря Политбюро была в определенной мере ограниченной: он не мог принимать единоличные решения, не считаясь с мнением своих коллег. Решения принимались голосованием, коллегиально. Б. Ельцин сломал каркас старой политической системы и создал новый порядок принятия стратегических решений, когда разные группы интересов оказывали давление на президента, который все же единолично выбирал, какой из проектов будет осуществлен.

Путинское «политбюро»

Перед Путиным стояла задача определить, каким путем будет дальше развиваться государство, президентом которого он стал. Надо было выбрать характер верховной власти, адекватный ситуации: будет ли она по-прежнему единоличной или президент разделит ответственность с новой коллегией. <...>

Путин вел реформы в нескольких направлениях: он вернул часть власти в центр, понизил статус региональной элиты, восстановил властную вертикаль в управлении регионами и создал целый ряд консультативных площадок. В отличие от своего предшественника Путин не устранился от ведения государственных дел, и режим регентства был заменен прямым правлением президента: он сам выстраивал отношения со своей администрацией, с правительством, с федералами, с губернаторами, с крупными бизнесменами. Для каждой группы элиты был определен куратор – посредник между президентом и элементом политической системы.

Но особенностью путинского государства стало то, что он лично направлял деятельность всех элементов политической системы, создавая лишь одно посредническое звено. Если Ельцин переадресовывал властные полномочия своим регентам и фаворитам, тем самым отрывая президентскую власть от деятельности элитных групп, то Путин действовал сам, лично участвуя в подготовке всех стратегических решений. На первых порах такая система личного участия была оправдана, так как речь шла о взятии всей полноты власти новым президентом. Но ко второму году правления стало необходимо ограничить личное участие в государственном управлении, все активнее внедряя институт посредников. И Путин приступил к созданию такой системы власти.

Посреднические функции при взаимодействии президента РФ с политическими институтами стали исполнять: между президентом и правительством, обеими палатами парламента – руководители этих структур и профилированные сотрудники администрации президента; между президентом и губернаторами – полпреды, а также президиум Госсовета; между президентом и бизнесом – руководители «уполномоченных» структур: торгово-промышленной палаты. <...>

В советское время к ключевым относились следующие посты: секретари ЦК КПСС, курировавшие идеологию и экономику, председатель правительства (иногда и его заместители), министры иностранных дел, обороны, культуры, председатель КГБ, председатель главного контролирующего органа (комитет партийного контроля), председатели обеих палат Верховного Совета СССР, 5–

7 первых секретарей ЦК компартий союзных республик. Для сопоставления лишь названия этих должностей специфики советского времени, обнажив их функциональную суть. Тогда список будет выглядеть так: руководители аппарата; кураторы идеологии и экономики; премьер-министр и вице-премьеры; министры-силовики; министр иностранных дел; главный контролер; спикеры парламента; руководители ключевых регионов.

Начиная с 1992 г. почти все эти ключевые фигуры были объединены в структуре, получившей название Совет Безопасности. В начальный период существования этого органа его отличия от советского Политбюро были еще весьма заметны. Но чем дольше существовал Совбез, тем отчетливее проступала схожесть его структуры (но не функций) с коллективным руководством СССР. Совбез включает в себя руководителей всех коллективных органов власти второго уровня, а возглавляется (так же как и Политбюро в свое время) первым лицом государства. Совет Безопасности, возглавляемый президентом, имеет своего внутреннего руководителя – секретаря СБ, который руководит аппаратом. В разные периоды роль секретаря Совбеза то поднималась до уровня второго лица в государстве (например, при Сергее Иванове), то становилась почти незаметной (как это произошло с назначением секретарем СБ Владимира Рушайло). <...>

Итак, ключевые чиновники при Путине были объединены в Совет Безопасности РФ – коллективный орган, по численности и структуре весьма схожий с советским Политбюро, но не играющий роли верховной власти в стране. Вершина власти находилась у самого президента и групп стратегической элиты. Эти группы, допущенные к принятию ключевых решений, оставались не институционализированными, недоступными общественному контролю и не имели официального статуса. Они состояли из высших чиновников, которых Путин привел к власти и которым лично доверял. Это и были главные поставщики новых идей. <...>

Действительно, Путин сохранил многих чиновников предшествующей эпохи, а среди новых назначенцев большинство составляли выходцы из спецслужб и силовых структур либо его петербургские друзья и коллеги. Однако, несмотря на то, что Путин действительно способствовал продвижению во власть многих своих земляков и сослуживцев, далеко не все они были членами стратегической элиты. Общаясь с членами президентской администрации, я не раз слышала от весьма высокопоставленных чиновников, что они ничего не знают о принципиальных проектах президента. <...>

Источник: Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М. : Захаров, 2005. С. 218–268.

ЗАНЯТИЕ 19

ПРЕДЫСТОРИЯ РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА

Вопросы для обсуждения

1. От дружинной «администрации» к дворянской. Эволюция социально-политической элиты: от «вольных слуг» к служилым людям – «холопам государевым».
2. Республиканская администрация.
3. «Государева служба» в Московском государстве. Служилые и тяглые люди, система чинов, государственное крепостничество. Местничество.
4. Теория рациональной бюрократии М. Вебера.

Документы и материалы для самостоятельной работы

Период феодальной раздробленности на Руси

Вотчинной боярской элите князя Северо-Восточной Руси противопоставили новое служилое сословие. Его верхушка «кормилась» выгодными административно-служебными должностями, которые давали им прочный и большой доход через право взимания тех или иных сборов. Эта верхушка власти вместе с другой массой служилых людей составляла княжеский двор, который, по существу, стал первым опытом в истории Средневековой Руси для выстраивания нового носителя государственности.

Служилый люд, переселившийся в Северо-Восточные земли из северных и южных княжеств Средневековой Руси и стал главной опорой усиления Москвы в конце XIII – начале XIV в. при ее первом удельном князе Данииле Александровиче, умершем в 1303 г.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 132.

Местничество

Назначение на военную, административную или придворную службу в едином Русском государстве происходило на основе местнических правил. Местничество – это распределение служебных мест с учетом древности и знатности рода, служебного положения предков, а также личных заслуг. Возникновение местничества восходит к обычаю занятия мест за великокняжеским столом. Первоначально местническая традиция соблюдалась в иерархических отношениях московских бояр, позднее она превратилась в стройную систему организации государственной службы, основанную преимущественно на обычном праве и защищаемую царским судом. Местничество явилось результатом компромисса между верховной властью и княжеско-боярской аристократией, стало своеобразной формой корпоративной самозащиты служилой знати от произвола монарха-самодержца. В то же время местничество порождало многочисленные споры и конфликты между князьями и боярами по поводу занятия тех или иных должностей, а также во время проведения придворных церемоний и церковных служб. В меньшей степени с местничеством была связана приказная

служба, так как аппарат приказов состоял в основном из неродовитых людей. Особенно негативные последствия имели местнические споры в армии. Поэтому с середины XVI в. на период военных действий объявлялось «безместие», т.е. местнические счета запрещались. Местничество как социальный институт просуществовало до 1682 г.

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 43.

Из статьи С.О. Шмидта «Местничество и абсолютизм»

После Земского собора 1682 г., отменившего местничество, официальные местнические документы были сожжены. Уничтожены и многие местнические документы, хранившиеся в личных архивах служилых людей. Уцелевшие документальные материалы – местнические дела, разрядные и родословные книги, различные актовые источники – это лишь случайные остатки огромного массива местнической документации. <...>

Попытка оценить историческое значение местничества была предпринята во второй половине XIX в. в обобщающих трудах Н.И. Костомарова и В.О. Ключевского. Н.И. Костомаров полагал, что «хотя этот обычай нередко вредил государственным делам», он в то же время «был полезен для успехов самодержавия потому, что не давал боярам сплотиться, образовать между собой общие сословные интересы и постоять за них. Родовая честь... измерялась у бояр только службою государю. Дети и внуки могли гордиться заслугами отцов и дедов единственно в среде службы... Этот-то эгоизм служилого сословия, эта служебная привязанность каждого к воле великого князя, это отсутствие сословных интересов были важнейшими средствами к укреплению самодержавной власти».

Иная точка зрения на местничество у В.О. Ключевского, который считал идею местничества «строго консервативной и аристократической», отражавшей взгляд бояр «на свое правительственное значение не как на пожалование московского государя, а как на свое наследственное право, доставшееся им от предков, независимо от этого государя, установившееся само собой». В.О. Ключевский писал о «роковой наследственной расстановке» служилых людей: «должностное положение каждого было predeterminedено, не завоевывалось, не заслуживалось, а наследовалось». «Оценивать служебную годность происхождением или службой предков значило подчинить государственную службу обычаю, который... в сфере публичного права становился по существу своему противогосударственным». «Местничество – по мнению В.О. Ключевского – имело оборонительный характер. Им служилая знать защищалась как от произвола сверху, со стороны государя, так и от случайностей и происков снизу, со стороны отдельных честолюбивых лиц, стремившихся подняться выше своего отечества, наследственного положения». В то же самое время В.О. Ключевский отмечал – и это особенно важно – что местничество не увеличивало, а скорее ослабляло силы боярства, разрознивало фамилии, разрушало сословие «нравственно и политически» – «местничество было вредно и государству и

самому боярству, которое им так дорожило». Государственная власть, писал В.О. Ключевский, могла терпеть местничество «пока сама не понимала настоящих задач своих или не находила в неродословных классах пригодных для службы людей. Петр Великий смотрел на местничество строго государственным взглядом, назвав его «зело жестоким и вредительным обычаем, который как закон почитали». <...>

Местничество (точнее служебно-родовое местничество) – это институт, регулировавший служебные отношения между членами служилых фамилий на военной и административной службе и при дворе. <...> Согласно «местнической арифметике» (выражение Ключевского), равные по положению служилые люди считались «ровни» или «в версту». Служилый человек должен был «знать себе меру» и при назначении на должность следил за тем, чтобы «чести» его не было «порухи», высчитывая ниже кого ему служить «вместно», кто ему «в версту» и кому «в отечестве» с ним не доставало мест. Быть «выше» значило быть «честнее». Равные по положению лица – «местники» – иногда исполняли службу в порядке очередности. Недовольные назначением служилые люди «били челом государю о местах», показывая «в отечестве счотные грамоты» и прося дать им «оборонь». Челобитные эти рассматривали особые местнические думские комиссии (а иногда и сам государь): они «сего дела слушали, и по случаем, п оразрядом, хто ково был больши или меньши или в версту, и по родословцу, хто х кому по родству к тем воеводам каков близок считали».

Примерно со второй половины XV в. при дворе московского великого князя прочно уже оседают в качестве служилых людей потомки удельных князей – княжата, заметно потеснившие исконное московское нетитулованное боярство. Из княжат и бояр формировалось аристократическое правительственное окружение государя всея Руси. Местническими обычаями и определялись сложные иерархические отношения пришлых княжат между собой и с нетитулованными боярами. Критерие становились прежде всего назначения на московской службе; при этом подразумевалось превосходство московской службы над службой в других княжениях (великих и удельных). <...>

Утверждение местнических норм во взаимоотношениях крупных феодалов при дворе государя всея Руси хронологически совпадало с завершением процесса объединения русских земель в составе единого государства, значительным ростом международного престижа Российского государства и расширением его международных связей. Изменение же местнических норм и распространение местнической практики на другие группировки класса феодалов хронологически совпадали с процессами перераспределения земельной собственности между феодалами, видоизменением форм землевладения от служебного положения феодала, с усилением бюрократического начала и власти самодержца в системе государственного управления.

Выясняя происхождение местничества, обычно отмечают дружинные традиции, служебные и придворные порядки, сложившиеся при дворах русских великих князей. Конечно эти факторы играли весьма значительную роль, но следовало бы в большей мере учитывать также влияние придворного церемониала и служебного этикета при дворах восточных правителей и византийского

императора и близость местнических норм к обычаям польско-литовской аристократии. <...>

Местнические нормы утверждались в условиях сохранения в централизованном Российском государстве значительных остатков феодальной раздробленности, в борьбе центральной власти с привилегиями еще недавно независимых и полузависимых государей мелких «земель» и княжеств. Этим и объясняется двойственная политическая природа местничества. Местничество явилось своеобразным компромиссом центральной власти с верхушечными группировками феодалов и этих группировок между собой. Центральная власть рассчитывала использовать местничество как средство преодоления феодальной раздробленности и, опираясь на служебное начало местнической системы, еще больше подчинить себе княжат. В этом центральную власть поддерживали нетитулованные бояре, полагавшие, что противостоять конкуренции княжат им легче всего именно на служебной лестнице. В свою очередь княжата надеялись с помощью местничества удержать свои наследственные привилегии. Местничество было не только обороной аристократии от центральной власти, как утверждал В.О. Ключевский, но и обороной неутвердившейся еще самодержавной центральной власти от всеильной старинной аристократии, и первоначально оно оказалось выгодным именно для центральной власти. <...>

Местнические обычаи четко определяли, что служебное положение знатного человека обеспечивается прежде всего верной потомственной службой московскому государю и степению приближения его родственников к государю. И потомственные удельные князья и потомственные нетитулованные бояре рассматривались прежде всего как служилые люди московского государя. Местничество давало центральной власти способ борьбы с «мятежами» княжат, так как измена одного члена рода «мяла в отечестве» весь род (родственники Курбского, например, после его бегства были понижены на 12 степеней!), и заставляло самих княжат сдерживать друг друга. Все это способствовало в конечном роде ослаблению политического могущества княжат. <...>

Знатное происхождение обязательно должно было сочетаться со службой предков; фамилии, даже знатнейшие, представители которых долго не получали высоких служебных назначений или «жили в опалах», оказывались в «закоснении». <...>

Унижающим весь род считались не только невыгодное соотношение с представителем другого рода на служебной лестнице, но и некоторые должности. Так, служилого человека и его родственников понижал отъезд на службу в удел. <...>

Во второй половине XVII в. был составлен даже специальный местнический справочник «потерек всякому роду, по своему прозванию». В то же время местничество не создало и столь уже непреодолимых препятствий для проникновения особо отличившихся на службе малородовитых лиц в среду фамильной знати, более того, каузальность местнических счетов – как верно замечал В.Б. Кобрин – всегда могла быть использована с выгодой для правительства. Действовали по пословице: «Чей род любитя, тот и выситя».

В середине XVI в. по инициативе центральной власти законодательным порядком регулируются и местнические взаимоотношения военачальников и создаются официальная «Разрядная книга» и «Государев родословец». В «Государеве родословце» явно обнаруживается стремление Ивана IV унижить родовую аристократии. – Рюриковичей и Гедеминовичей, приравняв ее к нетитулованной знати и к пришлым восточным князькам. <...>

Примерно во второй половине XVI в. уже складывается служебная иерархия, состоявшая из трех групп: чины думные, чины московские, чины родовые и уездные. Соответственно и усложняется система местничества. Службой «честной», «разрядной» начинают считать уже не только службу воевод, но и голов в полках, объезжих голов в Москве, лиц, встречавших и провожавших послов и ведших с ними переговоры. Число местнических споров заметно увеличивается.

Уравнивание в те годы различных группировок класса феодалов, ослабление политических позиций боярства, пресечение многих боярских родов и выключение некоторых из них из родословных списков, очень заметное расширение состава видных должностных лиц – «имянных людей» – все это приводит к известной «демократизации» первоначально строго аристократического института местничества. <...>

Длительное существование местничества, глубокое проникновение местнических предрассудков в сознание объясняется, конечно, и особенностями общественной психологии, самой системы общественных воззрений людей средневековья, рутинностью общественного мышления, тем, что «дворянство коснело в неподвижности». Местническую психологию и идеологию, условности местнической практики можно понять, только учитывая весь характерный «режим средневековой регламентации...» и понятия людей того века о типических чертах представителей различных общественных групп. По меткому замечанию В.О. Ключевского, тогда «отдельные лица прятались за типами», индивидуальное, особенное не надлежало показывать, полагалось во всем следовать заранее определенному этикету. <...>

Подчеркивая различия служебных назначений и происхождения отдельных знатных людей, государь в то же время выступал единственным арбитром их местнических споров и всячески выпячивал ту мысль, что по отношению к нему, государю, все эти тяжущиеся между собой феодалы остаются холопами. <...>

Конечно, уже в XVI в. замечали, что местничество – «поруха государеву делу». Поэтому уже с середины XVI в. предпринимались меры упорядочения местничества, а разрядные книги сохранили грозные окрики царя Ивана против местничавших воевод (особенно во время военных действий). Однако на протяжении всего XVI в. местничество по существу официально поощрялось, хотя во время ответственных военных походов объявлялось «безместие» («как служба минетца, счет будет»). На заседаниях Боярской думы раз и навсегда было принято безместие. <...>

Если в начале XVI в. местничество первоначально было признаком словесной ограниченности сравнительно узкого слоя боярства, а примерно с середины XVI в. стало атрибутом взаимоотношений и чинов московских, то в

XVII в. местнические нормы проникают в среду городских чинов, прежде всего, конечно в их верхние слои (выборное дворянство). Местничество фактически перестает быть привилегией аристократии, хотя и продолжает рассматриваться как признак «аристократизма», и к местничеству все чаще прибегают недавно выдвинувшиеся служилые люди, опасавшиеся того, что их «аристократизм» недостаточно отмечен и не всеми признается. <...>

Обычно, характеризуя решение об отмене местничества, указывают прежде всего на заинтересованность дворянства в этом акте и активную роль высшего духовенства в лице патриарха Иоакима. Позиция боярства изображается чаще всего таким образом, будто боярство вынуждено было поступиться этой дорогой для него привилегией лишь под напором других участников собора. Между тем изучение материалов собора 1682 г. и других источников позволяет прийти к иному выводу. Боярство (во всяком случае, в большинстве своем) также оказывалось заинтересованным в отмене местничества – демократизация этого института привела к фактической утрате боярством его привилегированного политического положения. Местнические споры и столкновения потомков «фамильных людей» с недавно выдвинувшимися служилыми людьми унижали аристократию, и фамильные люди также хотели избавиться от тяжелой обязанности поддерживать свой престиж путем соблюдения местнических обычаев.

Одним из инициаторов отмены местничества был знатнейший боярин В.В. Голицын, а формально поводом к отмене местничества послужила невозможность при организации новых воинских частей обеспечить в будущем малолетних представителей знатнейших фамилий службой, достойной их родовой чести: «чтоб впредь от тех родов в попреке и в укоризне не быть». Еще важнее другое: создаваемые по решению того же собора родословные книги как раз и должны были подчеркнуть особое положение в государстве именно фамильных людей. Предложено было составить книги нескольких категорий в зависимости от срока службы родоначальников фамилий. Первая книга должна была включать те «честные княжеские роды», которые бывали на службе еще при Иване Грозном, и в основу ее предлагалось положить «Государев родословец» 1555 г. Так, законодательным порядком фиксировались различия по происхождению между группировками господствующего класса. <...>

Отмена местничества расчистила дорогу таким реформам, как уничтожение думных чинов и Боярской думы и учреждение Табели о рангах. В XVII в. говорили, что царь «за службу жалует поместьем и деньгами, а не отечеством»; Петр I осмелился замахнуться и на это привычное представление – при нем стали жаловать и титулами. <...>

С уничтожением местничества не исчезли, однако, ни местническая идеология, ни местническая психология, более того – не сразу искоренилась и местническая практика. Фамильные люди XVIII в. долго еще держались генеалогических воспоминаний и местнических предрассудков. Долго не исчезал и страх быть наказанным за преступления (реальные или мнимые) родственников, за принадлежность «к ненавистному имени злодейского рода».

Источник: Шмидт С.О. Общественное самосознание российского благородного сословия, XVII – первая треть XIX в. М. : Наука, 2002. С. 7–30.

Дружина

Древнейшее значение термина «дружина», сохранившееся в некоторых славянских языках и до сих пор, – это домочадцы, челядь, затем вообще община, объединение, товарищество. <...>

Дружина в значении домочадцев, челяди перерастает в понятие двора крупного землевладельца-боярина и обозначает слуг вельможи, по преимуществу военных. Само собой разумеется, что в этом последнем понимании дружина могла появиться вместе с появлением тех, кто мог ее содержать, т.е. вместе с выделением знати из массы свободного населения. Дружинники иногда так и называются «слугами». Впрочем едва ли этим термином покрывалось понятие всей дружины: верхи дружины, так называемая старшая дружина, сюда, по-видимому, не входили.

Дружина, как правило, неотделима от своего главы, вождя, хозяина. Она может переходить по наследству от отца к сыну, оставаясь, так сказать, принадлежностью дома – фамилии. <...>

Дружина – постоянная организация. Ее никогда «не собирают». Дружина всегда при своем вожде. Он с нею «думает», ходит в походы. Правда, «думающие» – это только часть дружины, и очень небольшая. Главная масса дружинников – это не советники, а соратники князей и знати. <...>

К термину «дружина» прилагаются эпитеты: большая, лепшая, лучшая, передняя, старейшая, молодшая. <...>

Старшая («старейшая») дружина – это действительно старшая во всех смыслах; очень часто это часть дружинников, добывших себе славу и высокое положение на службе у своих князей и бояр или же, что также бывало, перешедших уже с большими заслугами от отцов этих князей и бояр. Это опытные люди и в войне и в совете. Ими дорожат, с ними считаются. Они носят и особое наименование. Это бояре, мужи (если речь идет о княжеской дружине, то княжи мужи). Вполне возможно, что между боярином и мужем есть некоторая иерархическая разница. Во всяком случае обе эти группы составляют высший и сравнительно немногочисленный слой дружины в отличие от более численной, возрастом, заслугами и обязанностями, но более скромной части дружины, именуемой «молодшей дружиной». <...>

В военном отношении между старшими и младшими дружинниками наблюдается большая разница. Младшие – это рядовые воины, основные кадры постоянных дружин; старшие – опытные командиры, обычно прошедшие свой стаж в младших дружинниках. <...>

Они же (старшие дружинники) и советники князей, входящие в состав той знати, которая окружала князей и без которой князья не принимали никаких важных решений.

История дружины, если ее рассматривать в самых главных и основных чертах, заключается в том, что, начав свою жизнь в качестве членов княжеского или боярского двора на иждивении своих хозяев, дружинники постепенно превращаются в землевладельцев – сначала на праве бенефиция, потом феода, в связи с чем меняется и их политическое значение.

Выросшее экономическое и политическое значение знати позволило ей занять в Древнерусском государстве самостоятельную, независимую от центральной власти позицию и в конце концов выступить против этой власти и тем самым подготовить раздробление государства на отдельные феодальные княжества, во главе которых стали свои собственные князья.

В этом усилении киевского боярства и младших членов киевского княжеского дома дружины сыграли решающую роль. Осевшая на землю часть дружины перестала отличаться от местного боярства, выросшего непосредственно из земли в процессе укрепления и укрупнения частной собственности на землю.

Источник: Греков Б. Киевская Русь. М. : АСТ : АСТ МОСКВА, 2006. С. 417, 418, 424, 425.

Формирование общегосударственных центральных органов управления

Иван III – единовластный Великий князь всея Руси. Удельные князья (в основном братья, дядя, племянники великого князя) теперь являются его вассалами, как и правители бывших самостоятельных княжеств-государств. Прежде на Руси существовало право «отъезда» бояр: каждый боярин мог служить какому угодно князю. Теперь было введено понятие «измена». Феодальное право «отъезда» бояр к другому князю было отменено. Бояре обязаны были служить великому князю, (а не удельным князьям) и в этом ему присягали. Вводилась круговая порука одних удельных князей за других. Система удельного княжения сокращалась. Бывшие удельные князья пополняли ряды московского боярства.

При великом князе существовала Боярская дума – высший совещательный государственный орган.

В состав Думы входили самые знатные бояре. Действовал принцип местничества: ближе к князю находились более родовитые бояре, дальше от князя и в более подчиненном положении находились менее родовитые.

Существовало два общегосударственных центральных учреждения – дворец (ведал великокняжескими землями) и казна, которая являлась центральной великокняжеской канцелярией и финансовым центром. Позже из казны выделяются избы (разрядная изба, ямская гоньба и т.д.). Так зарождались центральные правительственные учреждения общерусского характера. Они ведали отдельными отраслями управления на всех землях государства. Во главе избы стоял боярин, а канцелярией управлял дьяк со своими помощниками. В сложный период перехода от раздробленности к единому централизованному государству серьезную роль сыграло исполнение феодальной аристократией важнейших функций в системе государственного управления. При Иване III феодальная аристократия заведовала казной, командовала войском, управляла областями, вела переговоры с иностранными послами.

Источник: Древнерусское государство IX–XVII вв. М. : Академ. проект, 2006. С. 308.

О чинах в России

Введенный Петром I «Табель о рангах» предусматривал три основных рода службы: воинскую, статскую (гражданскую) и придворную. Каждая из них имела 14 рангов – классов. Причем военные чины по «Табели» долгое время оставались своего рода образцами для гражданских чинов. Дворяне стремились в военную службу – она почиталась единственной достойной дворянина. Следует заметить, что среди воинских частей были и привилегированные – гвардия.

Гвардейские офицеры имели преимущество в два чина перед армейскими офицерами, т.е. стояли в «Табели о рангах» на два класса выше. В гвардии, например, не было генералов – самый высший чин был полковник. Император был полковником лейб-гвардии Семеновского полка. Если при повышении в чин вакансия в гвардии оказывалась занятой, можно было перейти в армию, выиграв при этом сразу два чина. Перевод в армию «тем же чином» означал наказание, понижение в чине.

Чин, особенно гвардейский, накладывал на человека немало обязательств. Гвардеец должен был сам заказать и оплатить себе обмундирование, а также обмундирование своего денщика. Он должен был держать коляску и столько лошадей, сколько ему положено по чину: генералы ездили цугом, то есть шесть лошадей, запряженных в три ряда попарно; полковники и майоры – четверней, капитаны и остальные обер-офицеры – парой.

В гражданской или штатской службе дворяне могли служить только по дипломатической части – это распоряжение еще не отменили в начале XIX в. Но таких мест было мало, и тогда последовало разрешение служить при Архиве Министерства иностранных дел – так появились «архивные юноши».

Источник: Марченко Н.А. Быт и нравы пушкинского времени. СПб. : Азбука-Классика, 2005. С. 341.

Из статьи С.О. Шмидта о российском дворянстве

Со времени Табели о рангах началась характерная для России XVIII–XIX вв. – и особо отмеченная Пушкиным – погоня за чинами, дарующими дворянство, не ослабленная и Манифестом о вольности дворянству 1762 г. Даже Жалованная грамота Екатерины II 1785 г. не затруднила, а напротив, облегчила обретение дворянства – к выслуге чинов и пожалований добавили еще награждение орденом (но это же законодательство подтвердило право исключительно потомственного дворянства на владение населенными имениями, т.е. крепостными). <...>

Современники – и русские, и иностранцы – единодушно отмечали, что в XVIII в., особенно в годы правления императриц, процветал фаворитизм, и стать временщиком, войти «в случай» могли люди без рода и племени. Возрастающее влияние «случайных» (или «сильных») людей, тянущих за собой к казенному пирогу и ко двору родственников и все более осязаемая роль «нового» дворянства из вовсе безродных, обретающих права лишь на основе Табели о рангах, пугает – и озлобляет даже – потомственных дворян. <...> С отделением фамильных людей от трона (да и от достойной их происхождения службы)

участниками гвардейских заговоров и колоссальным обогащением «вовсе неизвестных фамилий» (выражение Пушкина) все более заметной становилась оппозиционность потомственной аристократии ко двору, и даже к государю. Фамильные амбиции поддерживались напоминаниями о былых заслугах предков и о безродности нового дворянства.

Вплоть до 1760-х гг. полная зависимость дворянства, даже высшего, от воли (или произвола) государя сохранялась. В правление Ивана Грозного самые знатные и богатые князья, облеченные властью члены Боярской думы, обращаясь к царю, подписывались, как и другие его подданные – «холопишко твой». <...>

Манифест 1762 г. освободил дворянство от «принуждения к службе, какая до сего времени потребна была». Дворянство переставало быть «служилым сословием», освобождаясь от обязанностей и сохраняя в то же время за собою все права. Значительная часть потомственных дворян восприняла Манифест с большой радостью. <...>

Известно, что значительная часть дворянства продолжала службу и именно в службе – военной или статской – видела свое жизненное призвание, а зачастую и материальное обеспечение. Только после 1762 г. стало возможно организованное участие дворянства в местном управлении. И такое корпоративное участие было узаконено дальнейшим законодательством Екатерины II. Это способствовало развитию духа дворянской корпоративности, становлению местных интересов дворянства и в социальной, и в культурной сфере – здесь истоки утверждения усадебной культуры.

И самое главное – манифест 1762 г. предоставил части подданных государя право выбора своего жизненного пути. Манифест содействовал проникновению в сознание идеи, что дворянам предназначено вместо обязательной службы служение – и уже не столько государю, сколько Отечеству, обществу. Для общественного сознания мыслящих и образованных дворян конца XVIII – начала XIX в. это – наиважнейший вопрос. <...>

Представления об особенностях положения и поведения благородного сословия нашло выражение во многих стихах Пушкина и в его сочинениях публицистически-исторического характера – особенно в заметках 1830–1835 гг. «О дворянстве».

Это наброски, вопросы, ответы предварительные, планы для размышлений: «Что такое дворянство? Потомственное сословие народа высшее, т.е. награжденное большими преимуществами касательно собственности и частной свободы? Кем? Народом или его представителями. С какой целью? С целью иметь мощных защитников или близких ко властям и непосредственных предстателей. Какие люди составляют это сословие? Люди, которые имеют время заниматься чужими делами. Кто сии люди? Люди, отменные по своему богатству или образу жизни. Почему так? Богатство доставляет ему способ не трудиться, а быть всегда готову по первому призыву du Souverain». <...>

Пушкин писал: «Я заметил, что или дворянство не нужно в государстве, или должно быть ограждено и недоступно иначе как по собственной воле государя. Если во дворянство можно будет поступать из других сословий, как из чина в чин, не по исключительной воле государя, а по порядку службы, то

вскоре дворянство не будет существовать или (что все равно) все будет дворянством».

Источник: Шмидт С.О. Общественное самосознание российского благородного сословия, XVII – первая треть XIX в. М. : Наука, 2002. С. 107, 108, 110, 119, 120.

В.О. Ключевский о служилых людях на соборах

Из всех классов общества на обоих соборах (1566 и 1598 гг.) всего сильнее было представлено служилое сословие: на соборе 1566 г. военно-служилых людей, не считая входивших в состав правительственных учреждений, было почти 55 % всего личного состава собрания, на соборе 1598 г. – 52 %. Представительство этого класса по источнику представительных полномочий было двойное, должностное и выборное. Эта двойственность объясняется организацией служилого класса тогдашнего дворянства. В составе его надо различать два слоя: высшие военно-служилые чины образовывали дворянство московское, столичное, низшие – дворянство городское, провинциальное. Столичные чины образовали особый корпус, исполнявший разнообразные военные и административные поручения центрального правительства. Пополняясь путем выслуги из рядов городского дворянства, этот корпус в XVI в. не терял служебной связи с последним. Столичные дворяне обыкновенно в походах назначались командирами, головами уездных сотен, рот, составлявшихся каждая из служилых людей одного какого-либо уезда.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993. С. 271.

В.О. Ключевский о представителях от земли на Земском соборе

В составе соборов можно различить четыре группы членов: одна представляла собою высшее церковное управление, другая – высшее управление государства, третья состояла из военно-служилых людей, четвертая – из людей торгово-промышленных. <...>

Первые две группы были правительственные учреждения; две последние состояли из лиц двух общественных классов. Только лицам этих последних групп и можно придавать представительное значение. Но эти лица не были представителями своих классов в нашем смысле слова, выборными депутатами, специально уполномоченными представлять их только на соборе. Это были все должностные или служилые люди, поставленные во главе местных обществ по назначению или выбору и исполнявшие военно-административные, либо финансовые поручения правительства. Значит, основой выборного представительства был не общественный выбор по доверию, а правительственный призыв по должности или званию. <...> На соборах правительство встречалось с обществом, призывало на совет людей двух его классов, столичного дворянства и столичного же купечества. Но люди этих классов являлись на собор не представителями общества или земли, а носителями службы, общественными орудиями центрального управления. Иначе говоря, оба эти класса имели тогда значение представителей земли только по своему правительственному положению, а не по земскому полномочию: это были верхушки местных обществ, снятые

правительством, пересаженные в столицу, чтобы служить добавочным орудием управления теми же обществами. Значит, земский собор XVI в. был в точном смысле совещанием правительства с собственными агентами. Тогда иначе и не понимали народного представительства, как в смысле собрания разностепенных носителей власти, органов управления, а не уполномоченных общества или народа.

Источник: Ключевский В.О. О русской истории. М. : Просвещение, 1993. С. 273–274.

Н.В. Рыбалко о приказных служащих

Городовое воеводство в начале XVII в. было основным звеном местного управления – практически в каждый крупный город воевода назначался из представителей княжеско-боярских родов, срок службы определялся в среднем двумя–тремя годами. Как показывает практика, нередко на воеводство получали назначение и дьяки (Астрахань, Царицын, Инангород, Казань, Корела). Но чаще всего дьяки и подьячие служили вместе с воеводой и были его помощниками. Встречаются примеры управления на местах воеводы с подьячим без дьяка (Белоозеро, Вятка) или городского приказчика с подьячим (Арзамас).

Назначение на службу как дьяков, так и подьячих происходило по государеву указу. Иногда дьяк сажал с собой своих подьячих, что тоже должно было быть оформлено официальным назначением на службу. В городах дьяки редко служили на одном и том же месте пожизненно, хотя случалось и такое. Часто с приходом нового государя производились и новые назначения, как в центре, так и на местах. Перевод на службу в приказы в Москву, несомненно, считался продвижением вверх по карьерной лестнице. Но могло быть и обратное в случае опалы. Тем не менее, человек, попавший на приказную службу, уже не менял, как правило, род занятий, меняя лишь место службы.

С началом Смуты и беспорядков в городах часто происходили случаи неподчинения царским указам и самоуправства дьяков местной администрации, как, например, в Арзамасе, Астрахани, Вологде, Нижнем Новгороде, Перми, Томске. Это свидетельствует об ослаблении верховной власти и организованности на местах. В условиях бесконтрольности и безнаказанности, а также при отсутствии защиты и поддержки со стороны Москвы чиновники довольно часто действовали самостоятельно, не снимая с себя ответственности по управлению городом и уездом в условиях государственного кризиса.

Особенно остро вопрос управления стоял во время царствования Василия Шуйского. С момента создания альтернативного правительства в Тушине осенью 1608 г., и с началом массового перехода представителей московского дворянства и других служилых чинов на сторону самозванца, многие города принесли присягу «царю Дмитрию». Кризис выражался в том, что представители местной администрации ряда городов отказывались выполнять распоряжения правительства Василия Шуйского. Но и Лжедмитрию II нужны были прежде всего вооруженные силы, а значит, люди для пополнения войска и средства для его содержания. Именно этого он добивался от жителей городов в своих грамотах, а его сторонники часто творили произвол и грабежи, что не прибавляло ав-

торитета «царю Дмитрию». Нестабильная ситуация заставляла города вновь переходить на сторону Василия Шуйского.

В период Междуцарствия произошло углубление кризиса в сфере управления. С лета 1610 г. и до образования Первого ополчения в январе 1611 г. большинство городов подчинялось боярскому правительству Москвы, то есть распоряжениям от имени Владислава и Сигизмунда III. С образованием ополчений центральное управление еще более ослабло – власть боярского правительства стала, скорее, номинальной. Ополчения остро нуждались в ратных людях, оружии и пропитании. Дьяки и подьячие городов находились в состоянии неопределенности. Большинство городов оказывало поддержку руководителям ополчений, однако были случаи отказа от признания какой бы то ни было верховной власти.

Тем не менее в городах сохранялись приказные и воеводские избы, которые были укомплектованы штатом воевод, дьяков и подьячих. Местная администрация осуществляла управление по сложившейся традиции, принимая решения самостоятельно. Преодоление кризиса в управлении и восстановление целостности Московского государства стало возможным лишь после снятия осады Москвы, ослабления польской интервенции, избрания нового царя Михаила Романова.

<...>

Служилое сословие Русского государства начала XVII в. не отличалось однородностью. Полным ходом шло формирование иерархической лестницы чинов, и уже можно говорить об особом положении на этой лестнице групп, занятых в гражданской службе. Определение места приказных служащих в системе государева двора, анализ их служебных назначений дает важные сведения для общей картины формирования российской бюрократии.

Мнения относительно социального происхождения приказной группы расходятся. Одни исследователи полагали, что приказные чины дьяков и подьячих представляли собой «класс служащих, состоявший по преимуществу из лиц низкого происхождения», другие прослеживали тесную связь дьячества с представителями дворянских фамилий. Современные отечественные историки продолжают изучение дьяческой группы в этом направлении. Н.Ф. Демидова пришла к заключению, что приказные служащие XVII в. были неотъемлемой частью служилого сословия, а принципа родовитости приказная служба не знала вовсе. А.П. Павлов, исследуя государев двор периода правления Бориса Годунова, сделал вывод, что в социальном плане дьяки конца XVI–XVII в. были тесно связаны с теми слоями дворянства, которые занимали промежуточное положение между столичными чинами двора и уездным дворянством, – с жильцами и выборными дворянами.

<...>

Иерархия приказных чинов была следующей: думные дьяки, дьяки московских приказов, дьяки приказных изб (городовые), подьячие московских приказов, подьячие приказных изб. Высшим достижением в карьере приказного служащего было получение думного дьячества. Практика деления подьячих на

статьи, как установлено применительно ко второй половине XVII в., в начале XVII в. еще отсутствовала.

Явным успехом в карьере считался перевод подьячих московских приказов в дьяки тех же приказов. <...> Служба в московских приказах считалась почетнее, чем в приказных избах городов и перемещение из какого-либо города в Москву было повышением. Успешной карьерой считался перевод городских дьяков в дьяки московских приказов. <...>

Дьяками становились из подьячих, источниками формирования дьячества были также социальные группы выборных дворян и детей боярских, жильцов, гостей, а в местных приказных избах еще и губных старост. <...>

Приказная система на протяжении XVI–XVII вв. являлась ключевым звеном аппарата государственного управления России. Она сыграла исключительно важную роль в процессе централизации страны и укреплении российского самодержавия.

Одновременно со становлением приказной системы происходило оформление приказной бюрократии, то есть группы лиц, деятельность которых осуществлялась в этих учреждениях. Участвуя в образовании особой социальной прослойки общества, люди практически теряли свою прежнюю сословную принадлежность, приобретали статус служащих государственного аппарата и вместе с тем ряд привилегий, объем которых зависел от чина и занимаемой должности. Царь и бояре осуществляли общее руководство деятельностью приказов по основным направлениям внешней и внутренней политики, а конкретные решения текущих вопросов готовились в приказах без участия царя и Боярской думы. Вследствие этого дьяки и подьячие оказывали существенное влияние на многие процессы в государстве.

В Смуту – переломный момент российской истории – проблема управления стала особенно острой – кризис власти сопровождался нарушением социально-политических и экономических устоев общества, ослабла централизация. Однако, несмотря на сложный для государства период, приказная бюрократия проявила свою жизнеспособность.

Анализ восстановленных биографий 700 дьяков и подьячих Смутного времени дает основание утверждать, что к началу XVII в. в России уже сложилась особая группа лиц, сосредоточившая в своих руках управление государством и обладавшая достаточным постоянством своего численного состава и характера несения службы.

За период с 1598 до 1613 г. в Москве насчитывается 9 дворцовых приказов, 27 общегосударственных, 17 четвертных, 1 патриарший, при этом одновременно функционировало около 40 приказов.

Бюрократизации аппарата способствовала прежде всего государственная политика: управление учреждениями было подчинено общим законам государства, определенным статьям судебников 1550, 1589, 1606 гг. В них была закреплена сфера полномочий дьяков и подьячих, обязанности служащих в соответствии с местом в иерархии. <...>

С приходом к власти самозванца многие дьяки и подьячие Москвы оставили службу по политическим мотивам. Из служащих московских прика-

зов Бориса Годунова только 32 % дьяков и 12 % подьячих продолжили службу при Лжедмитрии I. Некоторые чиновники вернулись в приказы после воцарения Василия Шуйского, но у многих карьера на том и закончилась. Одна из причин этого – естественная убыль по возрасту. В то же время 64 % дьяков и 32 % подьячих Москвы правительства Лжедмитрия I служили ранее в московских приказах Бориса Годунова, что лишний раз свидетельствует об их профессионализме.

Аналогичные показатели преемственности приказного аппарата наблюдаются и применительно к следующим периодам Смуты.

При Василии Шуйском приказные служащие первого самозванца в основной массе остались на прежних местах, и их перемещения по служебной лестнице были связаны с естественным карьерным ростом за выслугу, реже с имеющимися родственными связями либо с политической конъюнктурой.

Штат приказных чиновников Лжедмитрия II в Тушине, в Калуге, в Коломне на 53 % состоял из лиц, имевших опыт работы в государственных учреждениях ранее и не был кардинально новым по своему составу. Переходя на службу к самозванцу и оказывая ему поддержку, дьяки и подьячие надеялись на быстрый карьерный рост, что и происходило в действительности. Однако основная их масса сохранила верность Василию Шуйскому и до конца участвовала в противостоянии законного царя и самозванца. <...>

С марта 1611 г. оформились приказы в Первом ополчении, с марта 1612 г. – во Втором и в сентябре 1612 г. – в Объединенном. Большею частью это были дьяки и подьячие, имевшие опыт приказной службы и знакомые с ведением делопроизводства – те, кто ранее служил в приказах Василия Шуйского, Лжедмитрия II, приносил присягу на верность королевичу Владиславу. С одной стороны, мы наблюдаем политическую неразборчивость в среде приказных служащих, с другой – намерение сохранить свой чин и род занятий. Это и есть одна из главных черт бюрократии – обезличенность при исполнении должностных обязанностей. К тому же при смене политических режимов менялись и руководители приказов, а среднее звено чиновников оставалось прежним. <...>

Отмечается достаточно продолжительный характер службы – только смерть или опала могли стать причиной завершения профессиональной деятельности дьяков и подьячих.

К началу XVII в. начинают складываться дьяческие семьи, приказная служба приобретает наследственный характер и все чаще становится основным занятием для детей дьяков и подьячих. А поскольку в России того времени не было учебных заведений для профессиональной подготовки чиновников, то наследственность стала своеобразным гарантом профессионализма – дети дьяков получали домашнее образование.

Во все периоды Смуты по социальному составу приказная среда на 30–35 % состояла из представителей служилого сословия дворян и детей боярских. Большой процент приходился на дьяков московских приказов, меньший – на дьяков приказных изб городов, и только 2–3 % – на подьячих. И это не случайно. Именно происхождение из рядов служилого дворянства позволяло получить

чин дьяка без прохождения службы в подьячих. Помимо этого, дьяками становились из жильцов, гостей, а в приказных избах городов еще и из губных старост. Дети дьяков преимущественно дворянского происхождения становились выборными дворянами, а большая часть пополняла ряды жильцов.

Однако не только наследственность была определяющим фактором поступления на приказную службу. В начале XVII в. ясно прослеживается тенденция успешного карьерного роста от подьячего до дьяка или даже до думного дьяка исключительно благодаря личным деловым качествам и способностям чиновника.

Приказная служба была весьма привлекательной и гарантировала постоянный источник доходов. За свою службу приказные люди получали годовое денежное и хлебное жалованье, согласно месту в иерархии государева двора. Денежные оклады дьяков по своим размерам приравнивались к окладам выборных городских дворян и, по мере службы, при удачно складывающейся карьере приближались к жалованью дворян московских, а в исключительных случаях и к боярским окладам.

Вместе с тем дьяки и подьячие являлись землевладельцами – в их собственности находились родовые вотчинные владения. Существовала также система наделения приказных служащих поместными окладами. Однако это не было обязательным, а массовое перераспределение поместных и вотчинных владений в эпоху Смутного времени вызвало значительный сбой в системе землевладения и землепользования.

Источник: Рыбалко Н.В. Российская приказная бюрократия в Смутное время начала XVII в. М. : Квадрига ; МБА, 2011. С. 344–348, 367–369, 440–444.

Пореформенная бюрократия

Во второй половине XIX в. продолжался рост численности работников государственного аппарата. По сравнению с серединой века число чиновников к концу столетия увеличилось более чем в 2,5 раза и составило 161 тыс. чел. (при общем количестве служащих около 400 тыс. чел.). Определенные изменения происходили в социальном составе бюрократии. В ее среде появились прослойка выходцев из зажиточных буржуазных слоев и так называемый третий элемент – служащие аппарата органов местного самоуправления. Начиная с 60-х гг. XIX в. на государственную службу стали принимать женщин. Но они составляли преимущественно технический персонал государственных учреждений.

Развитие капиталистических отношений и связанное с этим сращивание бюрократии с капиталом вынудили правительство принять в 1884 г. закон, запрещающий чиновникам первых трех классов участвовать в учреждении акционерных обществ и компаний и занимать должности в их правлениях.

В 1886 г. принимается Устав о службе по определению от правительства. Им было подытожено развитие законодательства о государственной службе. Устав определял общий порядок приема на государственную службу, ее прохождения и выплаты служебного содержания, перечислял выгоды и преимуще-

ства чиновников, требования, предъявляемые к ним, а также виды и основания ответственности.

В XIX в. окончательно сложилась система чинопочитания. Она проявлялась в самых разнообразных формах повседневной жизни чиновничества. Но наиболее ярко она отразилась в титуловании. К чиновникам 1-го (канцлер) и 2-го (действительный тайный советник) классов по «Табели о рангах» обращались «Ваше высокопревосходительство», 3-го (тайный советник) и 4-го (действительный статский советник) классов – «Ваше превосходительство», 5-го класса (статский советник) – «Ваше высокородие», 6-го (коллежский советник), 7-го (надворный советник) и 8-го (коллежский асессор) классов – «Ваше высокоблагородие», 9-го (титулярный советник), 10-го (коллежский секретарь), 13-го (провинциальный секретарь и сенатский или синодский регистратор) и 140-го (коллежский регистратор) классов – «Ваше благородие».

Источник: Куликов В.И. История государственного управления в России. М. : Мастерство, 2001. С. 105–106.

Королевские чиновники и государственная служба во Франции эпохи Людовика XIV

46 000 чел. – такова их приблизительная численность к 1665 г.; они представляют основной административный состав королевства. В отличие от новых людей короля – комиссаров, уполномоченных для выполнения определенной задачи, но чьи функции могут быть отменены в любой момент. – чиновники приобретают свои должности путем покупки. Эта операция регистрировалась канцелярией, которая выдавала патенты. Последние гарантировали приобретателю пожизненное право на купленную должность. Помимо престижа и некоторых привилегий, которые дает государственная должность (наиболее значимые – и самые дорогие – даровали также дворянское достоинство), государство обеспечивало чиновникам жалованье, а клиенты – вознаграждение (подношения) за оказанные услуги (в основном с сфере правосудия, финансов, армейской, муниципальной, а также придворной).

Хотя подобная система – речь идет о «продажности должностей», существующей во Франции с XV в., – и являлась рентабельной для бюджета государства, она очень быстро обнаружила свою ограниченность в плане эффективности и честности, поскольку предпочтение отдавалось богатству, а не заслугам и компетенции. При Генрихе IV в 1604 г. был введен налог «полетта» – ежегодный взнос в казну (шестидесятая часть стоимости имущества), который давал право владельцу купленной должности передавать ее по наследству по своему выбору. Подобная практика позволила свободно приобретать государственные должности в частную собственность и спекулировать ими. Несмотря на свою политику абсолютизма Людовик XIV не собирался отказываться от такого финансового подспорья: он продолжал создавать покупные должности с целью снизить государственный долг. К концу его правления некоторые в открытую насмеяются над «смотрителями сеновалов» и «надсмотрщиками за рыбой»,

чью необходимость еще требуется доказать; другие жалуются на двойные, а то и тройные одинаковые должности, которые в силу этого теряют свое значение.

Источник: Басине Ж.-Ф. Франция Людовика XIV. Великое время великих людей (1643–1715). М. : Вече, 2016. С. 106–107.

Н.П. Ерошкин о дворянской дореформенной бюрократии

Неразрывными элементами абсолютной монархии всегда являлись бюрократия и государственные учреждения. В первую половину XIX в. бюрократизация государства усилилась. Это выразилось прежде всего в резком увеличении количества государственных учреждений (высших, центральных и местных), в усилении дифференциации и комплектации. С учреждением министерств в России окончательно формируются бюрократические ведомства.

Параллельно с увеличением числа правительственных учреждений усложнялась и их внутренняя организация. Некоторые министерства (внутренних дел, финансов, военное) превратились в сложные учреждения из множества структурных единиц, имевших в свою очередь многозвенную структуру и обширное делопроизводство. <...>

С начала XIX в. процесс дальнейшей бюрократизации пошел еще быстрее. При составлении «Свода законов» 1832 г. многочисленные законы о службе гражданских чиновников были собраны и кодифицированы в «Устав о службе гражданской», который определял порядок поступления на службу, ее прохождение, чинопроизводство, права и обязанности чиновников, порядок увольнения их и т.п. Устав непрерывно пополнялся и изменялся.

В первую половину XIX в. отдельные ведомства добивались включения в «Табель о рангах» всех своих должностей. Так, Министерства народного просвещения включило в V–XIV классы «Табели о рангах» («Свода законов» издания 1832 г.) не только ректоров университетов, академиков и профессоров, но даже такие незначительные должности, как комнатные надзиратели пансионеров при гимназиях, учителя рисования и т.п. <...>

Вопрос о расписании должностей всех гражданских ведомств был предметом рассмотрения специального комитета и Департамента законов Государственного совета в 1834–1835 гг. Указами 31 мая и 20 ноября 1835 г. ведомствам было предписано представить в I отделение Собственной е.и.в. канцелярии необходимые материалы, а затем свести все это в единое «Расписание должностей гражданской службы по классам». Эта установившаяся к концу 50-х гг. упрощенная «Табель о рангах» перешла в новую историческую эпоху развития государственности России. <...>

О количестве чиновников России можно судить лишь по приблизительным официальным опубликованным данным. На 1804 г. Российская империя имела примерно 13 260 табельных чиновников (5 580 – в высшем и центральном аппарате и 7 680 – в местном). Рост бюрократизации аппарата привел к увеличению чиновников. В 1847 г. их насчитывалось до 61 548 чел., т.е. число их с начала века возросло более чем в 4,5 раза.

Бюрократия имела и еще одну наиболее многочисленную резервную группу, находящуюся вне «Табели о рангах», – канцелярских чинов, имеющих свою «табель»: копииста, подканцеляриста, канцеляриста и губернского регистратора. Эта группа предназначалась исключительно для технического обслуживания табельного чиновничества и резко отличалась от него как в правовом, так и в материальном отношении. Но при изучении дореформенной бюрократии эту группу игнорировать нельзя: именно эти чиновники несли всю тяжесть огромного делопроизводства, олицетворявшего в те времена успех бюрократического управления на всех ступенях правительственного аппарата. Кроме того, эта чисто канцелярская группа бюрократии была основным резервом для пополнения табельного чиновничества. Закон 16 декабря 1790 г. установил, что канцелярские служители из потомственных дворян производились в чин коллежского регистратора (XIV класс) через три года, дети личных дворян, купцов I и II гильдии и белого духовенства – через четыре года, для разночинцев и низших служителей этот срок равнялся уже 12 годам, а для кантонистов достигал 20 лет.

В начале XIX в. ощущалась острая нехватка чиновничьих кадров. В первые два десятилетия были приняты вынужденные меры: указом 3 декабря 1808 г. допускалось определение на канцелярскую службу даже лиц «податных званий» (кроме крепостных крестьян); указ 14 августа 1811 г. разрешил определять их даже в канцелярии Сената и департаменты министерств; указ 12 января 1812 г. – на службу по учебной части.

Приток недворянских элементов в государственный аппарат крепостнической России вызвал недовольство высшей дворянской бюрократии. Вопрос об ограничении принятия на канцелярскую службу лиц «податного состояния» и о затруднении производства их в классовые чины обсуждался в Государственном совете в 1816–1817 гг.

В августе 1827 г. Николай I дал указание министру финансов Е.Ф. Канкрину «сообразиться о принятии мер по Министерству финансов, чтобы канцелярские служители, определяемые из лиц недворянского звания, не так скоро достигали офицерских чинов, дабы положить преграды непомерному умножению личного дворянства». Канкрин представил на «соображение» Николая I проект «Положения о канцелярских служителях по гражданскому ведомству», в котором предлагал отказаться от всяких сроков производства в первый классный чин и награждать им лишь в исключительных случаях, так как производство в первый (XIV) классный чин должно являться не обязанностью, а наградой за хорошую службу. «Положение» было принято с коррективами как раз в области производства в первый классный чин и утверждено Николаем I 14 октября 1827 г. Этот, а также последующие законы 1828–1829 гг. резко ограничили круг лиц, определяемых на гражданскую службу. При кодификации законов «Положение» было включено в «Устав о службе гражданской». <...>

Законодательство крепостнической России с 30-х гг. XIX в. разрешало определяться на службу потомственным и личным дворянам, детям личных дворян, детям представителей белого православного духовенства, а также евангелических и реформистских пасторов, купцов I гильдии, канцелярских служи-

телей, придворных, детям офицеров, ученых и художников. Запрещалось принимать на государственную службу лиц, «принадлежавших к податным сословиям», и их детей, а также купцов II и III гильдии, мелких церковных служителей, евреев и иностранцев. Срок получения уже XIV класса определялся «благородством» происхождения. Если потомственному дворянину нужно было просидеть в канцелярских чинах только два года, то для прочих сохранялись более длительные сроки. <...>

По табельным группам процент чиновников – потомственных дворян был неодинаков: к 50-м гг. XIX в. для I–V классов он равнялся 76,7, для VI–VII – 65,1 а для XII–XIV – лишь 29, т.е. остальные проценты приходились на выходцев из недворян, но это нисколько не меняло дворянского характера дореформенной бюрократии. Попав в привилегированную среду табельного чиновничества, представитель иного сословия или класса становился дворянином или (после 1845 г.) стремился выслужиться в дворяне, полностью усваивал взгляды и мораль, всю идеологию дворянской бюрократии. <...>

Одним из первых, кто обратил серьезное внимание на уровень образования чиновников России, был М.М. Сперанский. Реализация его плана государственных преобразований требовала образованных чиновников. Указ 6 августа 1809 г. предусматривал, что чиновники при производстве в чины VIII класса (коллежский ассессор) и V класса (статский советник) должны представлять свидетельство об окончании одного из российских университетов, а в случае неимения оно сдать специальной испытательной комиссии при каком-либо университете экзамены по русскому языку, одному иностранному языку, естествознанию, арифметике, геометрии, физике, всеобщей и русской истории, римскому, гражданскому и уголовному праву. За исключением правовых дисциплин, все названные дисциплины не превышали уровня гимназического курса. При производстве в чин статского советника указ 6 августа помимо экзамена предусматривал и служебный ценз не менее 10 лет (из них в качестве советника прокурора, правителя канцелярии или начальника экспедиции не менее 2 лет).

Непопулярность у чиновников указа 6 августа 1809 г. вызвала многочисленные отступления при его реализации. 31 января 1812 г. был учрежден особый комитет из министров народного просвещения, юстиции, внутренних дел и государственного контролера, на который было возложено «составление общих по всем частям гражданской службы правил для какого рода служб, каких именно наук познание нужно, дабы, определив то, подвергнуть при производстве в чины экзамену с сим сообразному». Более чем через 20 лет специальный межведомственный комитет под председательством статс-секретаря Н.И. Бахтина в марте – апреле 1843 г. составил «правила о производстве нижних чиновников гражданского ведомства в классные чины», которые утверждены 28 ноября 1844 г. Они окончательно отменили указ 6 августа 1809 г. «Успехи в науке» этими правилами поощрялись более сокращенными сроками службы; лишь для лиц, не окончивших какое-либо учебное заведение, при производстве в первый классный чин (XIV класс) устанавливались испытания, заключавшиеся в «умении излагать свои мысли письменно по правилам грамматики, в знании православного катехизиса, главных оснований российской истории и гео-

графии и арифметики до тройного правила включительно». Производство в первый классный чин таких лиц замедлялось (от 4 до 12 лет) – в зависимости от их социального происхождения. <...>

С целью известного «омоложения» высшего чиновничества правительство уже с начала века пошло на сокращение числа ступеней лестницы «классов» «Табели о рангах». Закон 16 апреля 1811 г. установил: «Чины XI и XIII классов в гражданском ведомстве никому не жаловать». Законы второй половины XVIII в. и начала XIX в. установили нижеследующие сроки производства в следующие чины: от XIV до IX – по три года в каждом «классе» (исключая с 1811 г. XIII и XI классы), из IX в VIII – четыре года, из VIII в VII – 5 лет, из VII в VI – 6 лет, из VI в V – четыре года, из V в IV – 5 лет, из IV в III – 10 лет. Для производства в I и II классы никаких сроков не существовало, само производство осуществлялось по усмотрению императора. Впоследствии 9 декабря 1856 г. были сокращены сроки прохождения службы в некоторых классах. Таким образом, прохождение чиновничьей службы от XIV до V класса законом 1856 г. сокращалось с 28 до 24 лет. <...>

На протяжении всего XIX в. в периоды, когда бюрократическая машина России начинала давать перебои и нуждалась в относительном оздоровлении, среде высшей бюрократии поднимался вопрос об уничтожении чинов. Впервые эта тема возникла в 1812–1814 гг. в Комитете по пересмотру указа 6 августа 1809 г. об «экзаменах на чин». Государственный контролер Б.Б. Кампенгаузен высказал мнение, что в условиях отдельного существования должностей и чинов «подчиненные могут получать чины высшие против чинов своих начальников». Вопреки возражениям отдельных чиновников Комиссия составления законов предусмотрела в подготовленном ею проекте устава службе гражданской ликвидацию чинов и передачу всех прав должностям. Этот проект в 1820 г. поступил в Государственный совет, где после длительного его рассмотрения в Департаменте законов попал в общее собрание и 26 марта 1823 г. с согласия Александра I был одобрен большинством. Ввиду возникших сомнений относительно упразднения чинов был создан специальный Комитет под председательством министра финансов Е.Ф. Канкрин, который высказался за сохранение чинов. <...>

Вопрос об упразднении чинов рассматривался неоднократно. Так, по инициативе министра юстиции В.Н. Панина 19 ноября 1846 г. был создан из товарищей министров под председательством главноуправляющего I отделением Собственной е.и.в. канцелярии А.С. Танеева Комитет о пересмотре «Устава о службе гражданской». Вывод о необходимости уничтожения чинов был в последнюю минуту отвергнут Николаем I, который принял во внимание записку министра народного просвещения С.С. Уварова. В своей записке, поданной в феврале 1847 г., он уверял, что «с уничтожением чинов исчезнет та нравственная сила, то могущественное привлечение, которое побуждает лиц, имеющих достаток, посвящать себя государственной службе» и «государственная служба вся перейдет в руки так называемых чиновников» среднего класса.

Источник: Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М. : Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2006. С. 95, 96, 98–100, 102–106.

О теории бюрократии М. Вебера

Основным источником, в котором представлена теория бюрократии Вебера, служит его фундаментальный труд «Хозяйство и общество». Для рассмотрения проблемы власти бюрократии большое значение имеет также статья Вебера «Парламент и правительство в преобразованной Германии». В этой статье и в некоторых других своих работах Макс Вебер описывает систему государственного управления, существовавшую в Германии в начале XX в. В исследованиях современных ученых подчеркивается, что анализ бюрократии в веберовских политических статьях, как и концепция патримониальной бюрократии, служит важным дополнением идеально-типической бюрократии.

В теории бюрократии Макса Вебера важным элементом выступает понятие патримониальной бюрократии. Но для дальнейшего развития социологии наибольшее значение имел другой элемент данной теории – разработанная идеально-типическая модель рациональной бюрократии.

Рациональная бюрократия характеризуется М. Вебером в ходе анализа легального господства. Отличительной чертой данного типа господства служит наличие системы формальных правил, регулирующих деятельность управленческого персонала. Причем эти правила могут быть изменены. В этом заключается одно из важнейших отличий легального господства от традиционного: в традиционном возможность законотворчества ограничена существующими традициями, а в легальном не существует никаких ограничений, кроме соблюдения всех соответствующих формальностей. «Решающим является то, что подчинение теперь основано не на вере и преданности харизматической личности, пророку или герою [...] но на лишенном личного характера объективном «служебном долге», который определен посредством установленных норм (законов, предписаний, правил)». Предполагается, что повиноваться следует формальным правилам, а не лицу, обладающему властью. На смену принципу личной преданности, имеющему важнейшее значение при традиционном господстве, приходит ориентация на безликие нормы. М. Вебер считал, что само по себе легальное господство не обладает в глазах подчиненных достаточной легитимностью. Поэтому оно должно быть дополнено традиционными, патримониальными элементами. Впрочем, в реальности легальное господство в чистом виде и не существует, оно неизменно проявляется лишь в сочетании с другим типом. Легальное господство обладает рядом отличительных черт, среди которых М. Вебер особо выделял следующие:

1. Должностные обязанности выполняются на постоянной основе и регулируются установленными правилами.
2. Обязанности разделены между функционально различными сферами.
3. Должности образуют иерархию, в которой определены возможности контроля за исполнением приказаний.
4. Правила, регулирующие деятельность, подразделяются на технические инструкции и правовые нормы, однако для исполнения и тех и других необходим специально подготовленный персонал.
5. Должностное лицо не может присвоить свою должность.

6. Легальное господство может принимать различные формы, но при более чистом типе используется бюрократический управленческий персонал.

При легальном господстве с бюрократическим управленческим аппаратом лишь глава организации занимает свое положение в результате выборов. Бюрократический аппарат состоит из чиновников, которые действуют в соответствии с нижеприведенными принципами.

1. Чиновники лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их должностных обязанностей.

2. Чиновники организованы в четко установленную иерархию должностей.

3. Каждая должность обладает определенной сферой полномочий.

4. Чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения.

5. Кандидаты отбираются на основании их квалификации и при этом назначаются на должность, а не выбираются.

6. Вознаграждением служит постоянное денежное жалование.

7. Должность рассматривается как единственный или, по крайней мере, основной род занятий чиновника.

8. Существует система карьерного продвижения в соответствии с заслугами.

С точки зрения М. Вебера, рациональная бюрократия не тождественна легальному господству. С одной стороны, легальное господство может осуществляться и небюрократическими органами управления. С другой стороны, бюрократический административный аппарат может использоваться и в тех случаях, когда руководство не следует принципу легальности.

М. Вебер выделил специфические черты рациональной бюрократической администрации, проводя сопоставления современной бюрократии с традиционными формами управления, в которых подобные черты полностью отсутствовали либо были слабо выражены. Некоторые из этих признаков впервые проявились в системе государственного управления в странах Запада. К их числу относится, прежде всего, специализация чиновников и их профессиональная компетентность. М. Вебер писал: «Конечно, «чиновник», даже специализировавшийся в определенной области, издавна известен различным культурам. Однако полной зависимости всей жизни, всех ее политических, технических и экономических предпосылок от организации профессионально подготовленных чиновников не было ни в одной стране, кроме современного Запада».

Наряду со специализацией чиновников, важным отличительным признаком современной бюрократии, не существовавшим в прошлом, выступает отделение чиновника от собственности на средства управления. Такое отделение вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым, подчиняя его организационной дисциплине.

М. Вебер особо подчеркивает контрактно-договорный характер отношений между отдельными чиновниками и организацией в современной бюрократии. Он отмечает также роль образовательной подготовки чиновников, уровень которой должен проверяться экзаменами и удостоверяться соответствующим дипломом, что в значительной мере определяет рациональный характер бюрократии. С точки зрения автора, специфическую рациональность придает бюро-

кратии то, что она действует в соответствии с четко сформулированными правилами и обладает специальными знаниями, которые применяются ею в процессе управления.

Кроме того, следует отметить, что бюрократия представляет собой иерархию чиновников, назначенных на их должности вышестоящими органами. Организация, состоящая из выборных чиновников, не является, согласно М. Веберу, бюрократической в строгом смысле слова. Таких чиновников, имеющих свой собственный источник легитимности вне организации, невозможно подчинить дисциплине, отличающей подлинную бюрократию.

Важной особенностью бюрократического управления является то, что глава организации может быть уверен, что его распоряжения будут переданы по каналам коммуникации и исполнены в соответствии с существующими правилами. Бюрократическую организацию отличает строгая дисциплина. Именно объединение специальных знаний и дисциплины образует основу бюрократической администрации.

Как полагал М. Вебер, бюрократические организации, в большей или меньшей степени приближающиеся к чистому типу, можно обнаружить в самых различных сферах жизни современного общества: в аппарате государственного управления и в политических партиях, в учебных заведениях, в армии и на крупном капиталистическом предприятии. Но наибольшее развитие бюрократизация получает в государстве и массовой политической партии.

Повсеместное распространение бюрократии вызвано прежде всего тем, что она оказывается более эффективной, чем любая другая форма управления. Все это делает бюрократию совершенно незаменимой в современном обществе. Развитие современных форм организации, как считает М. Вебер, практически совпадает с распространением бюрократического управления.

Превосходство бюрократии над иными формами управления обусловлено главным образом тем, что она выступает носителем специальных знаний, которые необходимы для нормального функционирования любой крупной организации. Как отмечает Вебер: «Бюрократизация предоставляет прежде всего оптимальную возможность проведения в жизнь принципа специализации административных функций в соответствии с чисто объективными критериями. Управление осуществляется функционерами, которые обладают специальной подготовкой и в ходе непрерывной практики развивают свои навыки».

Утверждение М. Вебера о наивысшей эффективности бюрократии нередко подвергалось критике. По мнению некоторых социологов, Вебер не учел возможности появления в бюрократических организациях разного рода «дисфункций». При этом имелось в виду, что следование бюрократическим нормам могло привести к снижению эффективности управленческой деятельности. Такая точка зрения высказывалась в ряде работ Р. Мертона, который не подвергал сомнению веберовский идеальный тип рациональной бюрократии, но все же указал на то, что функционирование бюрократической организации сопровождается некоторыми побочными последствиями, противоречащими целям данной организации.

К числу социальных последствий бюрократизации М. Вебер относит тенденцию к уравниванию статусных различий, которая проявляется в результате

устранения чиновников, управляющих в силу статусных привилегий и присвоения административных средств и полномочий.

Следствием бюрократизации является установление в отношениях между людьми «формальной безличности», когда из официального ведения дел устраняются все личностные и эмоциональные элементы. Рациональная бюрократия действует исходя из объективных критериев, а не личных симпатий и предпочтений. Как пишет М. Вебер, «бюрократия получает тем большее развитие, чем более она «дегуманизирована» и чем в большей степени она достигает устранения из официального ведения дел любви, ненависти и всех чисто личных, иррациональных и эмоциональных элементов». Чиновник должен исполнять свои обязанности «без гнева и пристрастия». Он подчинен дисциплине, предполагающей последовательное и методичное выполнение приказаний, в ходе которого не допускается никакая-либо критика содержания этих приказаний. Объективность, бесстрастность, формализм – таковы характеристики бюрократии, заложенные в идеальном типе. Государственную службу М. Вебер рассматривает, подобно науке и политике, как «профессию и призвание». Это находит выражение в том, что занятие должности требует длительной специальной подготовки. Не меньшее значение имеет то, что чиновник возлагает на себя определенные обязательства, связанные с исполнением его «служебного долга». Если для патримониального чиновника было естественным рассматривать свою должность прежде всего как источник дохода, то при легальном господстве первостепенное значение для чиновника приобретают те цели, осуществлению которых служит его деятельность.

В легально-рациональной бюрократии верность чиновника служебному долгу не предполагает личной преданности по отношению к главе организации, как это имеет место в патримониальных и феодальных властных структурах. Согласно автору, в условиях легального господства деятельность чиновника подчинена безличным и чисто функциональным задачам. Организация может выступать в некотором роде заменой индивидуального господина в качестве объекта преданности. При этом чиновник полностью зависит от той организации, которой он служит. Как отмечает М. Вебер, профессиональный чиновник «...привязан к своей деятельности во всем своем экономическом и идеологическом существовании. В большинстве случаев он всего лишь винтик непрерывно действующего механизма, который предписывает ему направление движения».

Такова идеально-типическая модель рациональной бюрократии Макса Вебера. Однако веберовский анализ бюрократического феномена не исчерпывается данной моделью. Идеальный тип рациональной бюрократии представляет собой лишь один из элементов более общей концепции бюрократии, содержащейся в работах М. Вебера. Он сознавал, что отклонения от идеального типа являлись неизбежными и носили систематический характер. Связано это с тем, что чиновничество представляло собой особую социальную группу со своими собственными интересами, которую отличало также и стремление к расширению своей власти.

Как считает М. Вебер, современная бюрократия, подобно чиновничеству прошлых эпох, образует особую статусную группу, занимающую привилегиро-

ванное положение в обществе. Этому нисколько не противоречит тот факт, что бюрократия подчинена в своей деятельности централизованному контролю и дисциплине. М. Вебер пишет: «Осознание чиновником своего высокого статуса не только совместимо с его готовностью подчиняться вышестоящим, но и исполняет функцию компенсации, позволяя ему сохранять самоуважение».

Статусные группы отличает особый образ жизни, в котором находит отражение социальный престиж их членов. В большинстве случаев статусные группы стремятся к монополизации каких-либо ценностей, а также к ограничению доступа в свои ряды. Как отмечал М. Вебер, установление разного рода ограничений на допуск в ряды чиновников особенно характерно для патримониальных бюрократий, но эта тенденция не исчезает и в современных административных структурах.

Источник: <http://www.politicalway.ru/powa-1.html>.

М. Вебер: царский патримониализм

Петр Великий отменил прежние чины и привилегии российского дворянства в пользу двух простых принципов: 1) Чин присваивался лишь за службу на патримониально-бюрократической должности (гражданской или военной), а именно зависел от относительного положения данного лица в патримониально-бюрократической иерархии четырнадцати рангов. Поскольку дворянство не обладало монополией на должности, а для их занятия не требовалось обязательного владения земельной собственностью, но требовался – по крайней мере теоретически – определенный уровень образования, здесь, по-видимому, наблюдается сходство с ситуацией в Китае. 2) Права дворянства утрачивали силу через два поколения, если их обладатели не поступали на службу. Это также напоминает положение дел в Китае. Но права российского дворянства включали в себя, наряду с другими привилегиями, исключительное право на владение землей, населенной крепостными. Поэтому дворянство было связано с prerogatives господского патримониализма такого рода, который был совершенно чужд Китаю. Практика лишения дворянского титула при отсутствии службы прекратилась в царствование Петра III и Екатерины II. Но чин оставался основой социального престижа и по крайней мере временная служба на государственной должности являлась статусной условностью для молодых дворян. Патримониальное господство аристократических земельных собственников было почти повсеместным в сфере частного землевладения в соответствии с принципом «нет земли без господина», поскольку помимо дворянской земельной собственности существовали только государственные и церковные земли; независимая собственность в других руках сохранялась лишь как единичные случаи (одиндворцы) либо в форме пожалования за военную службу (казаки). Таким образом, местное управление, за исключением государственных земель, находилось полностью в руках обладавших земельной собственностью дворян. Но собственно политическая власть и социальный престиж, а прежде всего все возможности экономического обогащения, которые здесь, как и повсюду, проистекали из обладания политической властью, зависели, в полном соответствии

с китайским образцом, только от должности или прямо от придворных связей. Конечно, было преувеличением со стороны Павла I, когда он просветил зарубежного визитера: благородным человеком являлся лишь тот, кого император удостоивал своей беседы, и только во время этой беседы. Однако царская власть могла позволить себе такое поведение по отношению к дворянству, включая самые знатные фамилии и владельцев крупнейших имений, какого ни один западный правитель не мог позволить себе по отношению к своим легально несвободным министрам самого низшего ранга. Власть царя покоилась, с одной стороны, на прочной солидарности его интересов с интересами отдельных обладателей чинов, которые осуществляли управление и командовали армией, основанной на принудительном наборе, а с другой стороны, на полном отсутствии сословной солидарности интересов в среде самого дворянства. Как и китайские чиновники, дворяне видели друг в друге соперников в борьбе за чины и государевы милости. Поэтому дворянство было расколото и совершенно бессильно в отношениях с государем; реорганизация местного управления отчасти создала новую ситуацию, но все же дворянство лишь в редких случаях и всегда безуспешно пыталось оказать совместное сопротивление, несмотря на то, что оно получило от Екатерины II право собраний и коллективных петиций. Это полное отсутствие сословной солидарности дворянства в результате соперничества за милости при дворе являлось не просто следствием порядков, установленных Петром I, но было подготовлено прежней системой местничества, которая определяла социальное положение знати с момента образования Московского патримониального государства. Социальное положение с самого начала зависело от достоинства должности, пожалованной царем, который владел всей землей; вознаграждением за службу являлось поместье. Различие между местничеством и новым порядком, учрежденным Петром Великим, в конечном счете заключалось в том, что прежде служебное положение и чин сохранялись за наследниками их первого обладателя и отсюда иерархическое положение дворянских семей было относительно стабильным. Должность, с которой начинал службу молодой дворянин, определялась: 1) в соответствии с наивысшим положением, достигнутым в должностной иерархии каким-либо его предком; 2) в зависимости от числа поколений, прошедших со времени службы этого предка до его собственного поступления на службу. Установившаяся статусная условность предписывала, что ни один из членов вышестоящих семей не мог принять должность, которая подчинила бы его чиновнику из семьи с низким должностным рангом; как не мог он и занять за столом – даже если он при этом рисковал жизнью, находясь за царским столом – место, бывшее менее почетным, чем то, что занималось чиновником из менее родовой семьи, каким бы высоким государственным постом последний ни обладал. Эта система означала, с одной стороны, ограничение царя в выборе высших сановников и полководцев; не считаться с ней он мог лишь с большим трудом, рискуя постоянными протестами и сопротивлением даже на поле битвы. С другой стороны, дворяне были вынуждены, в тем большей степени чем более высокое положение они занимали, поступать на придворную службу и в патримониальную бю-

рократию ради сохранения своего социального статуса и возможности карьеры, и дворянство, таким образом, стало почти исключительно придворным.

Частное землевладение как основа общественного положения еще более отошло на второй план. Вотчинники, обладавшие имением, которое было не пожаловано за службу, но унаследовано в качестве аллодиальной собственности, были заменены помещиками, а сам этот термин стал единственным для обозначения владельца имения. Социальное положение определялось не обладанием землей, а полученной лично или унаследованной административной должностью. Царский патримониализм изоциренно использовал эту систему, которая связывала социальную власть со службой государю. Происхождение этой связи можно найти в сочетании 1) института царской свиты и 2) родовой солидарности, которая выражалась в стремлении присвоить для всего рода полученный служебный ранг и связанные с ним возможности. Петр Великий, когда он столкнулся с такой ситуацией, попытался упростить дело, уничтожив разрядную перепись, в которой содержались претензии родовитых семей, и поставив на ее место систему чинов, основанную почти исключительно на действительно занимаемой должности. Это была попытка устранить родовую честь, которая до тех пор служила препятствием развитию сословной солидарности, как и интересам царя в свободном выборе своих чиновников, однако не допуская того, чтобы сословная солидарность обратилась против царя. Эта политика имела успех. Дворянство оставалось глубоко расколотым благодаря беспощадной конкуренции, коль скоро оно стремилось к получению чинов, и благодаря ненависти к чиновникам со стороны чисто землевладельческого дворянства. Монополия на владение крепостными не создала солидарного сословия, поскольку существовала борьба за чины и поскольку лишь должность предоставляла значительные возможности для обогащения. Положение дел было в этом отношении таким же, как в поздней Римской и Византийской империях, а также в древнеавилонском, персидском и эллинистических царствах и сменивших их исламских государствах: значение поместного патримониализма (который, как мы видели, полностью отсутствовал в Китае) также не привело в этих государствах ни к образованию определенной связи между землевладением и государственными должностями, ни к возникновению единого аристократического сословия на основе землевладения.

Источник: Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, 1976. С. 621–623. Перевод М.В. Масловского.

М. Вебер: рациональная бюрократия в современном обществе

Как показывает опыт, чисто бюрократическое, т.е. документально оформленное бюрократически-монократическое управление по своей точности, стабильности, дисциплине, четкости и надежности, т.е. предсказуемости для господствующих, а равно и заинтересованных лиц, глубине и широте действия, формально универсальной применимости ко всем задачам, чисто технической оптимальности получения результата представляет собой наиболее рациональную форму осуществления господства. Развитие «современных» форм объединений в самых различных областях (государство, церковь, армия, партия,... и

т.п.) попросту идентично развитию и постоянному росту бюрократического управления: его возникновение, например, есть эмбрион современного западного государства. При рассмотрении всех, на первый взгляд, противоположных друг другу инстанций, будь то группы защиты каких-либо интересов, парламентские комитеты, «диктатуры советов», «почетные» чиновники, выборные судьи и т.п., оказывается, что вся рутинная работа осуществляется чиновниками в бюро. Вся наша обыденная жизнь втиснута в эти рамки. Ведь если бюрократическое управление повсюду... наиболее рационально в формально-техническом отношении, то оно просто неизбежно для потребностей массового управления (людьми или вещами). Выбор существует лишь между «бюрократизацией» и «дилетантизацией» управления, и весомым средством превосходства бюрократического управления оказывается: специальное знание, полная незаменимость которого диктуется современной техникой и экономикой производства благ, причем совершенно безразлично, организуется ли она по капиталистически или – что при желании добиться аналогичных технических результатов означало бы лишь небывалое возрастание значения профессиональной бюрократии – по-социалистически. Как в нормальном случае угнетенные могут защищаться против существующего бюрократического господства лишь с помощью создания собственной, столь же подверженной бюрократизации, альтернативной организации, так и сам бюрократический аппарат через насущные интересы материального и чисто делового, а значит, идеального характера требует собственного дальнейшего функционирования: без него в обществе, где чиновник, служащий, рабочий отделены от средств управления и непременно дисциплина и квалификация, современная жизнь стала бы невозможной для всех, кроме тех, кто еще обладает средствами [жизне]обеспечения (крестьян). Он продолжает свое существование и после победоносной революции и после вражеской оккупации так же, как существовал при предшествовавшем легальном правительстве. Вечный вопрос: кто контролирует существующий бюрократический аппарат? И всякий раз овладение им возможно для неспециалиста лишь отчасти: профессиональный тайный совет неизменно превосходит дилетанта-министра в реализации своей воли.

Наряду с фискальными предпосылками для бюрократического управления существенное значение имеют транспортно-технические условия. Его точность нуждается в железной дороге, телеграфе, телефоне и все более связана с ними. Социалистическому устройству здесь ничего не изменить. Вопрос в том, в состоянии ли оно создать аналогичные капиталистическому устройству условия для рационального, т.е. как раз строго бюрократического, управления по еще более жестким формальным правилам. Если нет – вновь пришлось бы столкнуться с одной из крупнейших иррациональностей: антиномией формальной и материальной рациональности, столь часто констатируемой социологией.

Бюрократическое управление означает: господство в силу знания; в этом его основной, специфически рациональный характер. Благодаря огромному, обусловленному специальными знаниями, могуществу бюрократия (или использующий ее властелин) имеют тенденцию и далее наращивать свою власть

от служебного знания: знания фактов, полученного в служебном порядке или «подтвержденного документально».

Не вполне, но все же специфически бюрократическое понятие «служебной тайны» – в своем отношении к специальному знанию сравнимое с соотношением коммерческих и технических производственных тайн – берет начало именно в этом стремлении к власти.

Источник: Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. С. 128, 129. Перевод Н.Г. Есаулова.

М. Вебер: о власти бюрократии

Могущество вполне развитой бюрократии неизменно очень велико, в обычных условиях просто подавляюще. Не имеет значения, выступает ли «господин», которому она служит, обладающим оружием «законодательной инициативы», «референдума», смещения чиновников, снабженным правом или фактической способностью «вотума недоверия», избранным на более аристократической или более демократической основе парламентом или юридически или фактически самодостаточной аристократической коллегией, либо же всенародно избранным президентом, династическим «абсолютным» или «конституционным» монархом – он всегда относится к обученным управлению чиновникам как «дилетант» к «профессионалам». Это превосходство за счет специального знания любая бюрократия пытается увеличить путем сокрытия своих знаний и намерений. По своей тенденции бюрократическое управление всегда есть управление, исключаящее публичность. Бюрократия, как может, скрывает от критики свои знания и деяния. Прусские церковные власти угрожали дисциплинарным взысканием в случае разглашения каким-либо третьим лицам адресованных священникам выговоров и иных взысканий, поскольку тем самым рисковали навлечь на себя критику. Финансовые чиновники персидского шаха делали из искусства ведения бюджета прямо-таки тайное учение и пользовались тайнописью. Прусская служебная статистика, в общем, публиковала лишь то, что не вредило намерениям власть имущей бюрократии. Тенденция к засекречиванию в определенных областях управления вытекает из их деловой природы: а именно там, где заходит речь о властных интересах соответствующего образования, направленных вовне: скажем, по отношению к экономическим конкурентам частного предприятия, или, у политических образований, по отношению к чужим, потенциально враждебным политическим образованиям. Производство дипломатии, нацеленной на успех, может быть публично контролируемо лишь в очень ограниченных смысле и объеме. С ростом значения чисто технических аспектов военное управление должно все более и более засекречивать свои важнейшие решения. Не иначе ведут себя и политические партии, а именно вопреки всей показной открытости католических и партийных съездов усиливая бюрократизацию партийного делопроизводства. Торговая политика, например, приводит в Германии к засекречиванию производственной статистики. Как таковое, любое могущество находящихся у власти социальных образований, направленное вовне, всегда действует в смысле дальнейшего усиления их позиций. Властный интерес бюрократии сам по себе требует выхода

далеко за эти области чисто по-деловому мотивированного засекречивания. Понятие «служебной тайны» есть ее специфическое изобретение, и ничто она не будет защищать с таким фанатизмом, как этот, выходящий за рамки специфически деловых сфер и не мотивируемый чисто по-деловому, подход. Если бюрократия противостоит парламенту, то из чистого властного инстинкта она борется против всякой его попытки получить специальные знания для заинтересованных лиц по своим каналам (например, так называемое «право расследования»): плохо информируемый и потому немощный парламент, естественно, угоднее бюрократии, поскольку эта неосведомленность всегда каким-то образом согласуется с ее собственными интересами. И абсолютный монарх, и в известном смысле, именно он особенно, бессилен перед лицом превосходящего бюрократического знания дела. Все гневные постановления Фридриха Великого об «отмене крепостного права», так сказать, сбивались с курса на пути к реализации, поскольку бюрократический механизм просто игнорировал их как случайные дилетантские выходки. Конституционный король там, где он находит общий язык с социально значимой частью подвластных, часто, вследствие по меньшей мере относительной публичности критики управления, контролируемого и для него, имеет более заметное влияние на его ход, нежели абсолютный монарх, обреченный получать информацию от одной лишь бюрократии. Русский царь старого режима редко был в состоянии длительное время осуществлять малейший замысел, который не нравился его бюрократии и «грешил» против ее властных интересов. Непосредственно подчиненные ему как самодержцу министерства образовывали, как метко заметил Леруа-Болье, конгломерат сатрапий, борющихся друг с другом всеми средствами личной интриги, в особенности непрестанно бомбардируя монарха объемистыми «меморандумами», перед которыми царь-дилетант был совершенно беспомощен.

Со всяким переходом к конституционализму неизбежна концентрация власти центральной бюрократии в одних руках, то есть ее подчинение монархической верхушке: премьер-министру, через которого проходит все, что достигает монарха, в значительной степени обрекает последнего на плотную опеку шефом бюрократии, против чего в своем известном конфликте с Бисмарком боролся Вильгельм II, очень скоро прекратив атаки на этот принцип. Под гнетом специального знания реальное влияние монарха еще может быть ощутимым благодаря постоянному общению центральной верхушки бюрократии с шефом последней. Одновременно конституционализм связывает бюрократию и господина общностью интересов против стремления к власти партийных лидеров в парламентах. Однако конституционный монарх бессилен против бюрократии именно тогда, когда он не находит поддержки в парламенте. Крушение «величия рейха», прусских министров и высших чиновников в ноябре 1918 г. в Германии, повергло монарха примерно в то же положение, как в аналогичной ситуации в 1076 г. Тем не менее это все же исключение. Власть монарха над бюрократическими чиновниками при постоянном наличии служащих, ожидающих повышения, благодаря которым он легко может заменить неудобного независимого чиновника, в целом заметно сильнее, чем в феодальном и «стереотипированном» патримониальном государстве.

Только экономически независимые, то есть принадлежащие к имущим слоям, чиновники могут, при прочих равных условиях, позволить себе рискнуть потерей места: рекрутирование неимущих слоев растет сегодня так, как когда-то власть господ. И лишь чиновники, принадлежащие к социально влиятельному слою, являющемуся опорой престола, могут на долгое время полностью парализовать его волю.

Знание дела бюрократией превосходит только деловые знания в области «хозяйства» частноэкономических заинтересованных лиц. Это происходит потому, что точное знание фактов в своей области для них непосредственно является жизненно важным экономическим вопросом: ошибки в служебной статистике не влекут для ответственных за них чиновников непосредственных экономических последствий, ошибки же в калькуляции капиталистического производства порой могут стоить состояния. «Тайна» как властное средство в гробу предпринимателя хранится еще надежнее, чем в ведомственных актах. Уже по одному этому ведомственное влияние на экономическую жизнь в капиталистическую эпоху ограничено столь тесными рамками, а вмешательство государства в этой области столь часто приводит к неожиданным и непредсказуемым последствиям или, вследствие превосходящего знания заинтересованных лиц, оказывается иллюзорным.

Источник: Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. С. 572–574. Перевод Н.Г. Есаулова

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Абросимова М.Е. Государственное и муниципальное управление (основные понятия, термины, тесты, задания) / М.Е. Абросимова, Л.С. Аникин. – Саратов : Науч. кн., 2008.

Акишин М.О. Власть в Сибири: XVI – нач. XX в. Справочник / М.О. Акишин, М.В. Бабич, О.Г. Бузмакова и др. – Новосибирск : Сова, 2005.

Андрянов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность / В.Д. Андрянов. – М. : Волтерс Клувер, 2009.

Библиотека Гумер-История [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gumer.info/bibliotek-Buks/Histoty-Russia.php>.

Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России : учеб. пособие / В.И. Быстренко. – М. : Инфра-М ; Новосибирск, 2005.

Власов В.И. О должности генерал-губернатора в Российской Федерации (к 10-летию учреждения федеральных округов) / В.И. Власов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 11–13.

Еремян В.В. Местное самоуправление в России (XII – нач. XX вв.) / В.В. Еремян, М.В. Федоров. – М. : Новый юрист, 2003.

Исаев И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. – М. : Юрист, 2005.

История государственного управления в России : учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д : Феникс, 2005.

Карамзин Н.М. История государства Российского / Н.М. Карамзин и др. – М. : ЭКСМО, 2005.

Корниенко С.И. Изучение истории государственного управления и самоуправления в дореволюционной России / С.И. Корниенко // Власть, 2009. – № 11. – С. 44–46.

Левченко В.М. История государственного управления в России : учеб. пособие / В.М. Левченко. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2002.

Маркова А.Н. История государственного управления в России / А.Н. Маркова, Ю.К. Федулов. – М. : ЮНИТИ, 2007.

Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России. – М. : РОССПЭН, 2007.

Мухаев Р.Т. История государственного управления в России : учебник / Р.Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

Новикова И.А., Рогачевская М.А. Сперанский в Сибири и о Сибири / И.А. Новикова, М.А. Рогачевская // ЭКО. – 2009. – № 4. – С. 167–181.

Олех Л.Г. История Сибири / Л.Г. Олех. – Новосибирск : Сиб. соглашение, 2005.

Омельченко Н.А. История государственного управления в России. Электронный учебник / Н.А. Омельченко. – М. : Проспект, 2009.

Раскин Д.И. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 / Д.И. Раскин и др. – СПб. : Наука, 2002.

Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. – М. : Весь Мир, 2003.

Сенат [Электронный ресурс]. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki>.

Чиновничество в России [Электронный ресурс]. – URL: <http://ru.wikipedia.org>.

Электронные книги [Электронный ресурс]. – URL: <http://stopitnow.ru/audio-knigi/wma-knigi>.

ХРОНОЛОГИЯ ВАЖНЕЙШИХ СОБЫТИЙ

838–839 – посольство русов в Константинополь и Франкскую империю

860 – набег русов на Константинополь (единственный удачный поход русов на столицу Византийской империи)

882 – объединение Олегом Новгородского и Киевского княжества – основание древнерусского государства

907 – поход Олега на Константинополь, закончившийся подписанием выгодного для Руси торгового договора

944 – договор Игоря с Византией

988 – принятие Русью христианства

1019–1054 – правление Ярослава Мудрого. Составление «Русской правды»

1068–1072 – народные восстания в Киеве, Новгороде, Ростове-Суздальском, Черниговской земле. Составление «Правды Ярославичей»

1097 – Любечский съезд русских князей

1113 – восстание в Киеве. Устав Владимира Мономаха

1113–1125 – правление Владимира Мономаха. Дополнение «Русской правды» указами о закупах и «резах» (процентах)

1125–1132 – правление Мстислава, сына Владимира Мономаха, со смертью которого начался период феодальной раздробленности на Руси

1147 – первое упоминание о Москве в летописи

1223 – битва на Калке – разгром русско-половецкого войска монголами

1237–1238 – нашествие Батыя на Северо-Восточную Русь

1252 – утверждение Александра Невского великим князем Руси в Орде

1380 – Куликовская битва

XIV–XV вв. – процесс объединения русских земель во главе с Московским княжеством

1427 – союзный договор между Литвой и Тверью

1472 – брак Ивана III с Софьей Палеолог

1478 – присоединение к Москве Новгорода. Иван III принимает титул «государя всея Руси»

1480 – «Стояние на Угре». Ликвидация зависимости Руси от Большой Орды

1485 – присоединение Твери к Москве

1489 – присоединение к Москве Вятских земель

1497 – Судебник Ивана III. Официальное закрепление Юрьева дня

1510 – присоединение к Москве Пскова

1514 – присоединение к Москве Смоленска после войны с Литвой

1521 – присоединение Рязанского княжества к Москве

1535 – денежная реформа в Москве – установление единой монетной системы

1547 – венчание Ивана IV на царство

1547–1560 – правление Избранной рады

1549 – созыв первого Земского собора

- 1550** – Судебник Ивана IV (подтверждение перехода крестьян только в Юрьев день, увеличение платы за «пожилое»)
- 1551** – Стоглавый собор
- 1552** – присоединение к России Казанского ханства
- 1555** – отмена кормлений
- 1556** – присоединение к России Астраханского ханства
- 1558–1583** – Ливонская война
- 1565–1572** – опричнина
- 1598** – начало правления Бориса Годунова. Начало Смутного времени
- 1606–1607** – восстание Болотникова
- 1607** – Указы о «добровольных холопах», о 15-летнем сроке сыска беглых крестьян
- 1609** – польская интервенция
- 1610** – захват поляками Москвы. Шведская интервенция
- 1612** – изгнание поляков из Москвы ополчением Минина и Пожарского
- 1613** – избрание на царство Михаила Федоровича Романова. Окончание Смутного времени
- 1649** – соборное уложение Алексея Михайловича. Окончательное оформление крепостного права (введение бессрочного сыска беглых крестьян)
- 1654–1656** – церковная реформа патриарха Никона
- 1682** – отмена местничества
- 80-е гг. XVII в.** – реформа приказов
- 1682–1725** – царствование Петра I
- 1699, 20 декабря** – Указ о введении нового летоисчисления с 1 января 1700 г.
- 1703, 16 мая** – основание Петербурга
- 1708–1715** – реформа местных учреждений, вместо воеводской администрации введена губернская система управления, образовано 8 губерний
- 1711** – создание Сената
- 1714, 23 марта** – Указ о единонаследии
- 1721** – провозглашение России империей и принятие Петром I титула императора
- 1722** – учреждение Табели о рангах и Указа о престолонаследии
- 1725–1727** – правление Екатерины I
- 1726** – образование Верховного тайного совета
- 1727–1730** – правление Петра II
- 1727** – Кяхтинский договор с Китаем
- 1730–1740** – правление Анны Иоанновны
- 1740–1741** – правление Ивана VI
- 1741–1761** – правление Елизаветы Петровны
- 1761–1762** – правление Петра III
- 1762** – Манифест о вольности дворянству
- 1762–1796** – правление Екатерины II
- 1763** – реформа Сената
- 1767** – деятельность «Комиссии для составления нового «Уложения»

1775 – областная реформа. Учреждалась 51 губерния, губернии делились на уезды

1785, 21 апреля – Жалованные грамоты дворянству и городам. Освобождение дворян от налогов и их монополия на владение землями и крестьянами

1796–1801 – правление Павла I

1797 – закон о престолонаследии

1801–1825 – правление Александра I

1802 – начало министерской реформы, создание первых министерств вместо коллегий

1809 – издание указа о придворных званиях

1810 – создание Государственного Совета

1811 – принятие «Общего учреждения министерств», завершение министерской реформы

1812 – создание Комитета министров

1815 – дарование Конституции Царству Польскому

1825–1855 – правление Николая I

1826 – реформирование Собственной Его Императорского Величества канцелярии

1827 – создание корпуса жандармов

1837 – реформирование полицейских органов

1855–1881 – правление Александра II

1853–1856 – Крымская война

1861 – отмена крепостного права

1863 – университетская реформа

1864 – судебная, земская, школьная реформы

1870 – Городовое положение (городская реформа)

1881 – 1894 – правление Александра III

1889 – принятие «Положения о земских начальниках»

1894 – вступление на престол Николая II

1905–1907 – Первая русская революция

1905, 6 августа – Манифест о созыве Государственной думы

октябрь 1905 – создание «Конституционно-демократической партии» (кадеты)

ноябрь 1905 – Создание партии «Союз 17 октября»

1906 – деятельность I Государственной думы

1907 – деятельность II Государственной думы

1907–1912 – деятельность III Государственной думы

ноябрь 1912 – февраль 1917 – деятельность IV Государственной думы

19 июля 1914 – 3 марта 1918 – участие России в Первой мировой войне

27 февраля 1917 – победа Февральской буржуазной революции

27 февраля 1917 – переход гарнизона столицы на сторону рабочих. Арест царского правительства

27 февраля 1917 – образование исполкома Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов во главе с меньшевиком Н. Чхеидзе и Временного комитета Государственной Думы во главе с М. Родзянко

1 марта 1917 – создание Временного правительства
2 марта 1917 – Николай II подписывает в Пскове Манифест об отречении от престола
1 сентября 1917 – Провозглашение России республикой
24–26 октября 1917 – Вооруженное восстание большевиков в Петрограде
25–27 октября 1917 – II Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов. Принятие декретов о мире и о земле, об образовании Совета Народных Комиссаров
7 декабря 1917 – Создание Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК)
18 декабря 1917 – Декрет СНК об упразднении Государственной думы
5–6 января 1918 – Работа и роспуск Учредительного собрания
1918, июль – Первая советская Конституция
30 декабря 1922 – принятие Декларации об образовании СССР и Союзного договора
январь 1924 – принятие Конституции СССР
5 декабря 1936 – новая Конституция СССР
20–28 мая 1929 – V съезд Советов утвердил 1-й пятилетний план
июнь 1933 – В СССР распущен наркомат по труду. Его функции переданы профсоюзам, которые становятся частью государственной административной системы
22 июня 1941 – вероломное нападение фашистской Германии на СССР
30 июня 1941 – Образование Государственного Комитета Обороны (ГКО) с передачей ему всей полноты власти
8 августа 1941 – И.В. Сталин становится Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил СССР
8 мая 1945 – Подписание в пригороде Берлина Карлсхорсте Акта о безоговорочной капитуляции фашистской Германии
2 сентября 1945 г. – Подписание Акта о безоговорочной капитуляции Японии. Окончание Второй мировой войны
4 сентября 1945 – Упразднение Государственного Комитета Обороны
1946 – преобразование Совета Народных Комиссаров в Совет Министров
7 октября 1977 – принятие новой Конституции СССР
март 1985 – избрание М.С. Горбачева генеральным секретарем ЦК КПСС
апрель 1985 – начало первого периода «перестройки», курс на «ускорение социально-экономического развития страны»
1990 г. – избрание на III съезде народных депутатов СССР Президентом СССР М.С. Горбачева
12 июня 1990 – принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР
1990 – формирование многопартийной системы
март 1991 – референдум по вопросу о сохранении СССР
8 декабря 1991 – Беловежское соглашение. Решение руководства России, Украины и Белоруссии о роспуске СССР и создании Содружества независимых государств (СНГ)

25 декабря 1991 – отставка М.С. Горбачева с поста Президента СССР

21 сентября 1993 – Указ Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе и роспуске Верховного Совета РФ» (Указ № 1400)

1996 г., июль – избрание Б.Н. Ельцина Президентом России на второй срок

2000 г., март – избрание В.В. Путина Президентом Российской Федерации

Учебное издание

Левченко Владимир Михайлович
Распопина Алена Александровна

История государственного управления в России

Учебное пособие

ИД № 06318 от 26.11.01.
Подписано в пользование 30.04.19.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.