ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В. И. КУЛИКОВ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Учебное пособие

Для студентов высших учебных заведений

Москва
ACADEMA
2003

УДК 351/354(091)(075.8)
ББК 63.3-3я73
К903

Рецензенты:

кафедра истории российской государственности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации;
кандидат исторических наук, доцент *С. А. Малышкин*

Куликов В. И.
К903 История государственного управления в России: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — М.: Издательский центр «Академия», 2003. — 368 с.
ISBN 5-7695-1470-1

История государственного управления в России — это специальная часть отечественной истории, которая рассматривает основные закономерности развития российской государственности и функционирование государственных органов и учреждений с момента появления на Руси государства и до наших дней. В учебном пособии показана система высших, центральных и местных государственных органов в различные периоды истории страны, освещены важнейшие реформы и контрреформы, отмечена роль выдающихся государственных деятелей в становлении и развитии отечественной государственности.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также для студентов вузов других специальностей, изучающих историю российской государственности.

УДК 351/354(091)(075.8)
ББК 63.3-3я73

ISBN 5-7695-1470-1

© Куликов В. И., 2003
© Издательский центр «Академия», 2003

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изучение истории российской государственности занимает важное место в подготовке квалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления. Без знания истории государственного управления невозможно осмыслить богатейший опыт государственного строительства, накопленный многими поколениями россиян, в полной мере овладеть практикой управления политическими, социальными и экономическими процессами, анализировать основные тенденции в развитии современной российской государственности, решать конкретные задачи по совершенствованию организации и деятельности государственного аппарата.

В учебном пособии, написанном с позиций конкретно-исторического подхода, с учетом современного уровня развития исторической науки излагаются события и проблемы истории государственного управления в России с древнейших времен и до наших дней. Видя свою главную задачу в том, чтобы дать студентам систематизированные знания по истории российской государственности и ее институтов, автор стремился показать систему высших, центральных и местных государственных органов в различные периоды истории страны, роль и место в ней отдельных государственных учреждений, осветить важнейшие реформы и контрреформы в государственном аппарате, привести необходимые сведения об управлении окраинами, организации государственной службы и делопроизводства, показать роль выдающихся государственных деятелей в становлении и развитии отечественной государственности. На страницах пособия нашли также отражение и споры, которые вели и продолжают вести историки по наиболее актуальным проблемам истории государственного управления России.

Учебное пособие содержит обстоятельный методический аппарат. Каждая глава завершается служащими для самопроверки контрольными вопросами и заданиями. Библиографический список, насчитывающий 200 названий, состоит из учебников и учебных пособий, справочной и монографической литературы, изданных преимущественно за последние 10 лет. Многочисленные схемы и таблицы должны способствовать более глубокому усвоению предмета. В качестве приложений к книге даны хронологическая

таблица основных событий по истории государственного управления в России, список правителей Российского государства, перечни министерств СССР и Российской Федерации, законодательных органов субъектов РФ, другие справочные материалы. Содержащиеся в учебном пособии документы по истории приказной, коллежской и министерской систем управления предназначены для проведения семинарских занятий.

Материал учебного пособия соответствует Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление». Он также может быть использован студентами вузов других специальностей, изучающих историю российской государственности в различных аспектах.

Раздел I

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ С ДРЕВНЕЙШИХ ВРЕМЕН ДО 1917 г.

Глава 1

ГОСУДАРСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

§ 1. Возникновение государства. Государство как политический институт

Государство представляет собой сложное социальное явление. Историки полагают, что как социальный институт государство существует более 5 тыс. лет. Возникнув в глубокой древности, оно проделало значительную эволюцию от первых примитивных государственных образований до современных форм правового и социального государства. В науке нет общепринятого определения государства. В самой общей форме *под **государством** следует понимать политическую организацию общества, обладающую властными полномочиями, аппаратом управления и принуждения, выражающую преимущественно интересы доминирующего социального слоя и выполняющую социально значимые для всего общества задачи*.

Теории возникновения государства. Вопрос о возникновении государства до сих пор остается дискуссионным; не одно поколение ученых пыталось ответить на него. Были созданы и получили широкое распространение различные теории происхождения государства, в которых по-разному объяснялись причины и пути образования государства, его природа и сущность.

Одной из первых появилась ***патриархальная теория***, предложенная Аристотелем. Считая, что прообразом государства является семья, Аристотель смотрел на государственную власть как на продолжение отцовской (патриархальной) власти, которая, первоначально охватывая только семью, постепенно распространяется на все население полиса.

В Средние века, в условиях монопольного господства христианско-религиозного мировоззрения, преобладающие позиции заняла ***теологическая (религиозная) теория***. Ее основателями считаются христианские философы-богословы Аврелий Августин и Фома Аквинский. Согласно их учению государство возникает и развивается

как осуществление божественного замысла. В более позднее время (XVII в.) представления об изначальной данности богом государственных установлений разделял английский мыслитель Р. Филмер.

Философская и политическая мысль Нового времени обосновала ***естественно-правовую***, или ***договорную***, ***теорию***, согласно которой главной причиной возникновения государства является свободная воля людей, заключивших между собой общественный договор. Эту идею впервые выдвинул голландский мыслитель Г. Гроций. Позднее она получила развитие в сочинениях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж. Ж. Руссо и других мыслителей.

Английский философ и социолог Г. Спенсер, считающийся видным представителем ***органической теории***, сравнивал государство с живым организмом. По его мнению, государство представляет собой общественный организм, состоящий из людей, подобно тому, как живой организм состоит из клеток.

Сторонники ***психологической теории***, одним из основателей которой был русско-польский социолог и юрист Л. И. Петражицкий, видели причину образования государства в естественной потребности людей жить в организованном обществе, а также в психологической необходимости слабых подчиняться воле более сильных людей.

Австрийский социолог Л. Гумплович и немецкие ученые Е. Дюринг и К. Каутский разработали ***теорию насилия***. Они полагали, что государство возникает в результате внешнего (завоевание одного народа другим) или внутреннего (политическое и экономическое подчинение одних членов общества другими) насилия.

В отечественном государствоведении почти семь десятилетий безраздельно господствовала ***марксистская теория происхождения государства***. Появление государства основоположники марксизма связывали с экономическими изменениями в обществе: общественным разделением труда, появлением частной собственности и классов, а сущность государства сводили к обеспечению интересов экономически господствующего класса. В этой теории, как и в любой другой научной теории, есть как сильные, так и слабые стороны. К сильным следует отнести убедительное доказательство роли и значения экономического фактора в становлении государства. Действительно, общественно-историческая практика показала, что естественный ход развития общества, его хозяйства неизбежно приводит к возникновению противоположных экономических интересов и соответственно антагонистических общественных классов, создавая, таким образом, потребность в особой политической организации — в государстве. Слабой же стороной марксистской теории остается недооценка биологических, психологических, нравственных, этнических и иных факторов в образовании государства.

В новейшей научной литературе, особенно во франкоязычной, значительной популярностью пользуется ***олигархическая теория***.

Согласно ей в любом человеческом сообществе существует возникшая из естественных различий физических и духовных способностей его членов определенная иерархия (ранжировка) людей. В результате выделяется элита (олигархи), занимающая главенствующие позиции в обществе, появляется политическая власть и рождается государство.

Такая разноголосица в понимании причин возникновения и сущности государства вполне объяснима. Авторы данных теорий жили в разное историческое время и в различных социально-политических условиях. К тому же сама проблема сложна и многоаспектна. Сегодня очевидно лишь то, что любая из теорий в значительной степени представляет собой субъективный взгляд ее авторов и сторонников на объективные процессы возникновения и развития государства, а само изучение феномена государственности должно учитывать всю совокупность факторов: политических, экономических, психологических, социальных, этнических, личностных и т.д.

Признаки государства. *Государство как социальный институт характеризуется рядом признаков, позволяющих отличить его от организации власти и управления в первобытном обществе, а также от иных политических организаций современного общества*. К таким признакам относятся:

1) наличие публичной власти, поставленной над обществом и оформленной в особую структуру по управлению его делами — государственный аппарат, состоящий из различных органов и должностных лиц;

2) территориальная организация власти и населения, предполагающая распространение властных полномочий государства на всех людей, населяющих его территорию;

3) государственный суверенитет, т.е. верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость в отношениях с другими государствами;

4) организация сбора налогов с населения, которые идут на содержание государственного аппарата, армии, полиции и осуществление функций государства;

5) монополия на правотворчество, подразумевающая исключительное право государства издавать законы и иные акты, общеобязательные для населения всей страны;

6) монополия на легальное применение физического и иного насилия, включая возможность лишения граждан жизни и свободы.

Функции государства. *Основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач называются* ***функциями государства***. Их принято подразделять на внутренние и внешние.

Внутренние функции представляют собой основные направления деятельности государства внутри страны. Они, в свою очередь,

также подразделяются на две группы — *охранительные* и *регулятивные*. К *охранительным функциям* относятся охрана существующего государственного и общественного строя и защита прав и свобод граждан, законности и правопорядка. *Регулятивные функции* государства достаточно объемны; это: а) экономическая функция — разработка экономической политики, установление правовых основ хозяйственной и финансовой деятельности, управление государственными предприятиями и т.д.; б) социально-культурная функция — определение государственной политики в области здравоохранения, образования, науки, культуры, социальная защита населения, жилищное строительство и т.п. Кроме того, применительно к современному государству правомерно выделять в качестве самостоятельной функции экологическую — деятельность, направленную на охрану окружающей среды, восстановление и улучшение природных условий жизни людей.

Внешние функции заключаются в основных направлениях деятельности государства на международной арене. Это в первую очередь *оборона страны от внешнего нападения* и *международное сотрудничество*.

Тип государства. *Под **типом государства** понимается совокупность важнейших сторон, свойств и связей государства, порожденных конкретной исторической эпохой и отражающих его сущность.* В науке существуют два основных подхода к определению типа государства — формационный и цивилизационный.

Формационный подход наиболее полно разработан в марксистском обществознании. Его основу составляет учение об общественно-экономических формациях. Напомним, что *общественно-экономической формацией называется исторический тип общества со своими базисом и надстройкой*. Согласно формационному подходу тип государства (политическая надстройка) обусловливается экономическим базисом общества. Поэтому в его рамках принято выделять четыре последовательно сменяющих друг друга типа государства: рабовладельческое, феодальное, буржуазное и социалистическое.

К достоинствам данной типологии следует отнести плодотворность самой идеи определять сущность государства на основе социально-экономических факторов, имеющих действительно важное значение в жизни общества, и возможность выявлять основные закономерности в становлении государства и государственности. Вместе с тем необходимо отметить, что формационной типологии присуща некая одномерность в понимании сущности государства, сводимой обычно к определению его классовой природы. К тому же далеко не все существовавшие и существующие государства и государственные образования можно вместить в формальную схему из четырех исторических типов государства.

При ***цивилизационном подходе*** тип государства определяется не столько экономическими, сколько духовными и культурными факторами. Это позволяет учитывать более широкий спектр событий и явлений, так или иначе влияющих на государственность, акцентировать внимание на уникальном и неповторимом в развитии конкретного общества. В рамках цивилизационного подхода выделяют десятки цивилизаций и соответствующих им типов государства (древнеегипетская, шумерская, ассиро-вавилонская, иранская, китайская, индийская, греческая, римская, западноевропейская, российская и т. д.). Всю эту совокупность цивилизаций иногда подразделяют на два типа: западный и восточный. Однако отсутствие в науке общепринятых критериев типологии цивилизаций порождает определенные трудности в использовании цивилизационного подхода.

Форма государства. Если тип государства выражает его сущность, то ***форма государства*** *указывает на способы организации и осуществления государственной власти в стране*. Она включает в себя три взаимосвязанных элемента: 1) форму правления; 2) форму государственного устройства; 3) форму политического режима.

1. ***Форма правления*** характеризует структуру высших органов государственной власти, порядок их формирования и взаимоотношения друг с другом. Известны две основные формы правления: монархия и республика.

При монархической форме правления верховная власть полностью или частично принадлежит одному лицу — монарху — и передается, как правило, по наследству. Монархии подразделяются на неограниченные, когда верховная власть всецело и нераздельно принадлежит монарху, и ограниченные, когда монарх вынужден разделять власть с другими государственными органами.

Неограниченная монархия бывает деспотической и абсолютной. Деспотическая монархия зародилась в странах Древнего Востока и отличается обожествлением верховного правителя и полным бесправием подданных. Абсолютная монархия появилась в эпоху разложения феодализма и зарождения буржуазных отношений и кое-где сохранилась до настоящего времени. В отличие от деспотической, при абсолютной монархии воля монарха связана издаваемыми им законами.

Особую форму монархии образует теократическая, в которой монарху принадлежит высшая светская и духовная власть.

Основными историческими формами *ограниченной монархии* являются: *раннефеодальная* (монарх вынужден считаться с институтами власти, доставшимися от родового строя), *сословно-представительная* (монарх делит власть с сословно-представительными учреждениями; существовала в эпоху образования централизованных государств), *дуалистическая* (монарх сохраняет в своих руках исполнительную власть, а законодательную разделяет

с выборным представительным органом; возникла в переходную эпоху от феодализма к капитализму, сохранилась в некоторых азиатских и африканских государствах) и *парламентская* (монарх лишь формально обладает верховной властью, «царствует, но не правит»; представлена в большинстве монархических государств современности).

При республиканской форме правления верховная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением на определенный срок. Хотя данная форма правления встречается и в древности (греческие полисы, Римская республика), и в Средневековье (Новгородская республика, Венеция, Генуя), доминирующей в мировом масштабе она становится лишь в XX в.

В зависимости от того, кто в республике формирует правительство — президент или парламент, или оба этих института вместе, современные республики подразделяются на *президентские*, *парламентские* и *смешанные*. От них следует отличать республики, обладающие специфическими чертами: социалистические (их главная черта — особая роль монопольно правящей партии, фактически подменяющей собой республиканские институты), монократические (у власти находится пожизненный диктатор, республиканские структуры выполняют роль демократических декораций) и теократические (реальная власть находится в руках главы церкви или религиозной корпорации).

2. Под ***формой государственного устройства*** *понимается политическое и административно-территориальное деление государства, взаимоотношения между его составными частями.* Из истории известны три основные формы государственного устройства: унитарная, федеративная и конфедеративная.

Унитарное государство — это единое государство, состоящее из административно-территориальных единиц, не имеющих политической самостоятельности. В нем действуют единая система высших государственных органов и единые законодательная, судебная, налоговая и денежная системы.

Федерация — союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований — субъектов, обладающих относительной политической самостоятельностью. В федеративном государстве сосуществуют федеральный государственный аппарат и государственный аппарат субъектов, федеральная правовая система и правовая система субъектов, федеральное гражданство (подданство) и гражданство (подданство) субъектов, двухканальная система налогов и т.д. За субъектами может быть сохранено право на выход из состава федерации.

Конфедерация — это союз суверенных государств, образованный для обеспечения их общих интересов. Она, как правило, не имеет единых высших органов, вооруженных сил, правовой системы, гражданства (подданства), территории и т.д. Вместе

с тем государства — члены конфедерации могут договориться о создании общих структур для решения конкретных задач и делегировать им определенные полномочия. Конфедерации обычно недолговечны и со временем трансформируются в более прочные государственные образования или распадаются. Разновидностью конфедерации в прошлом была личная уния — когда два и более государства объединяются под скипетром одного монарха.

3. ***Форма политического режима*** *представляет собой совокупность способов и средств осуществления государственной власти.* Этот элемент формы государства менее формализован и больше тяготеет к содержательной характеристике государства. К формам политического режима относятся демократический и антидемократический.

Демократический режим обеспечивает широкое участие населения в управлении делами государства, реально защищает права и свободы граждан. По настоящему демократические режимы появляются только в XX в.

Для антидемократического режима характерны отчуждение человека от власти и наличие системы политического насилия. К антидемократическим режимам относятся различные формы диктатуры: деспотия, тирания, олигархия, военная диктатура, авторитарный и тоталитарный режимы.

§ 2. Государственный аппарат и государственное управление

Государственный аппарат. Государство осуществляет свои задачи по управлению различными сферами жизни общества при помощи специально созданного механизма — ***государственного аппарата***, *который представляет собой разветвленную систему государственных органов, состоящих из должностных лиц (чиновников), наделенных властными полномочиями и выполняющих внутренние и внешние функции государства.* У каждого государственного органа есть свои задачи, для решения которых он наделяется определенным объемом полномочий — компетенцией и соответствующими материальными средствами.

К государственным органам относятся не только учреждения, но и отдельные должностные лица (монарх, президент, губернатор и т.д.), которые также обладают властными полномочиями и могут иметь свой собственный аппарат. В то же время далеко не каждое государственное учреждение является государственным органом. Так, создаваемые государством государственные учреждения образования, культуры, здравоохранения и т.д. хотя и выполняют его функции, органами государства являться не будут, так как не имеют властных полномочий.

Государственный аппарат изменяется вместе с самим государством. На ранней стадии развития государственности он был крайне примитивным и фактически состоял из отдельных должностных лиц, выполнявших по поручению верховного правителя те или иные государственные функции. По мере усложнения задач государства его аппарат совершенствуется: появляются постоянно действующие государственные учреждения, штат чиновников, письменное делопроизводство, законодательно закрепляется компетенция различных государственных органов, складывается их иерархия, растет специализация, возникает государственная служба.

Неотъемлемой частью государственного аппарата является *бюрократия — слой людей, осуществляющих функцию управления на профессиональной основе*. Обладая иерархической структурой, специальными знаниями и занимая исключительное положение в системе государственного управления, бюрократия способна стать самостоятельной политической силой и даже присвоить себе государственную власть. Бюрократизация управления представляет собой серьезнейшую проблему. Тем не менее большинство ученых, начиная с немецкого социолога М. Вебера, квалифицируют бюрократию как «необходимое зло», так как без нее невозможны эффективное управление делами общества и нормальное функционирование государственной машины.

Государственное управление. Понятие «государственное управление» употребляется обычно в двух значениях — в широком и узком. В широком значении под государственным управлением понимается целенаправленное, организующе-регулирующее воздействие государства, осуществляемое посредством государственного аппарата, всех ветвей государственной власти на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. В узком же значении это понятие сводится исключительно к деятельности исполнительных (административных) органов государства. В последнем значении оно используется главным образом в административном праве.

Государственное управление осуществляется в рамках государственно-организованного общества и представляет собой управляющее воздействие одних людей, организованных во властные структуры, на других, занятых в сферах воспроизводства материальных, социальных и духовных ценностей. *Место и роль государственного управления в обществе определяются тем, что оно*: во-первых, опирается на власть, т.е. организованную силу, способную осуществлять свою волю посредством принуждения; во-вторых, распространяет свое влияние на все общество, на все значимые процессы в нем; в-третьих, проявляется как взаимодействие двух систем — субъекта управления (им являются государственный аппарат в целом и его различные звенья) и объек-

та управления (это люди, их коллективы, объединения, общности и т. п.). При этом конкретные средства, методы и способы государственного управления могут быть самыми разнообразными: от прямого распорядительства или директивного управления, предполагающего широкое применение административного принуждения до государственного регулирования, включающего использование правовых, экономических, идеологических и иных рычагов воздействия на управляемые объекты.

Принципы классификации государственных органов. Классификация государственных органов проводится по различным основаниям. Наиболее существенное практическое значение имеют два варианта классификации: а) по главным направлениям деятельности государственного аппарата; б) по месту государственных органов в системе государственного аппарата.

Главными направлениями деятельности государственного аппарата являются законодательство, управление и правосудие, каждому из которых соответствуют законодательные (законосовещательные), исполнительные (административные) и судебные органы.

Законодательные органы занимают ведущее место в государственном аппарате. Появлению их предшествовал длительный этап возникновения и развития законосовещательных учреждений, принимавших ограниченное участие в законотворческой деятельности. Основным законодательным органом в современном государстве является высшее представительное учреждение — парламент, состоящий из одной или двух палат. В федеративных государствах помимо общенационального парламента функционируют также региональные (местные) представительные учреждения. Все законодательные органы избираются населением.

Исполнительные, или административные, органы составляют самую многочисленную группу учреждений. Их еще называют исполнительно-распорядительными: исполнительными — потому что они исполняют законы и иные акты законодательной власти и вышестоящих органов, а распорядительными — потому что они обладают правом издавать общеобязательные постановления и распоряжения в пределах своей компетенции. С точки зрения теории государственного права исполнительная власть выступает по отношению к власти законодательной как вторичная, производная. Но генетически она была первой, так как формирование современной властной триады в государственном аппарате шло путем обособления законодательства и правосудия от администрации и превращения соответствующих учреждений в самостоятельные ветви единой государственной власти.

Исполнительные органы принято подразделять на органы общей компетенции — монарх, президент, правительство (в масштабах государства), губернатор, мэр и возглавляемые ими

административные структуры (на местном уровне), а также отраслевые и межотраслевые органы — различные министерства и ведомства и подотчетные им органы на местах. В зависимости от конкретных функций отраслевые и межотраслевые органы образуют ряд групп: органы управления народным хозяйством (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, финансы и т. д.), органы управления социально-культурной сферой (образование, наука, культура, здравоохранение, социальное обеспечение и т. п.), административно-политические органы (оборона страны, внешняя политика, охрана общественного порядка, государственная безопасность и др.). Важнейшей чертой исполнительной власти является наличие особой, иерархически выстроенной системы взаимодействия входящих в ее состав органов и учреждений — исполнительной вертикали.

Судебные учреждения в государственном аппарате призваны осуществлять правосудие. При этом следует помнить, что в течение многих веков судебные функции выполняли различные административные органы. В современном демократическом государстве судебная власть отделена от других ветвей власти и представляет собой систему независимых судебных органов, состоящую как из обычных судов — судов общей юрисдикции, занимающихся гражданским, уголовным, иногда и административным судопроизводством, так и особых видов судов — конституционных, арбитражных, военных, административных и др.

Кроме этих трех основных видов государственных органов иногда выделяют еще *надзорные*, *контрольные* и некоторые другие группы учреждений.

По месту в системе государственного аппарата все государственные органы подразделяются на высшие, центральные и местные.

К *высшим органам государства* относятся физические носители верховной власти (монарх, президент, премьер-министр) и государственные учреждения, обладающие высшей властью в сфере законодательства, управления или правосудия (парламент, правительство, Верховный или Конституционный суд).

Центральными государственными органами называются отраслевые и межотраслевые органы управления, исполняющие законы и распоряжения высших органов. В нашей стране, например, в XVI—XVII вв. это были приказы, в XVIII в. — коллегии, в XIX—XX вв. — министерства (наркоматы) и ведомства.

Местные государственные органы — это органы, властные полномочия которых ограничены определенной административно-территориальной единицей. К ним относятся губернские, уездные, краевые, областные, городские, районные и иные органы. Местные органы могут быть представительными, исполнительно-распорядительными и судебными. Система местных органов

строится с учетом административно-территориального деления страны.

В федеративном государстве местные органы занимают двойственное положение в системе государственного аппарата. Являясь местными учреждениями в масштабе государства, они могут быть как высшими, так и центральными органами в государственном аппарате субъекта федерации. Так, например, Московская городская дума, являясь местным органом государственной власти в масштабе Российской Федерации, будет высшим законодательным органом в государственном аппарате Москвы как субъекта РФ, а Министерство образования Московской области, также являющееся местным органом в масштабе Российской Федерации, будет относится к центральным государственным органам в государственном аппарате Московской области как субъекта РФ.

§ 3. История государственного управления как учебная и научная дисциплина

История государственного управления является самостоятельной учебной и научной дисциплиной. Она возникла на стыке исторических и правовых дисциплин. С первыми ее объединяет историзм в объяснении событий и явлений, связь истории государственного управления с конкретной исторической обстановкой, использование разнообразных исторических источников для воссоздания реальной картины развития отечественной государственности, со вторыми — известное единство объекта изучения — политические и правовые институты, а также широкое привлечение нормативно-правового материала в качестве источника. Как учебная дисциплин она появилась в 1995 г., когда была включена в Государственный стандарт высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

История государственного управления в России *— это специальная часть отечественной истории, изучающая основные закономерности развития российской государственности, систему и функционирование государственных органов и учреждений с момента появления государства на Руси и до наших дней.*

К сквозным проблемам курса относятся:

- характеристика российской государственности в различные периоды ее истории;
- система высших, центральных и местных государственных органов;
- общее и особенное в государственном управлении;
- реформы и контрреформы в государственном аппарате;
- организация государственной службы;

• роль отдельных государственных деятелей в истории российской государственности.

Кроме того, в необходимых случаях приводятся специальные сведения по истории и организации некоторых государственных учреждений: когда и почему они создавались, каковы были их компетенция и функции, внутренняя структура, в силу каких причин они были реорганизованы или упразднены, какую роль сыграли в истории Российского государства.

Становление истории государственного управления как научной дисциплины связано с изучением истории российской государственности, которое началось еще в XVIII в. В общих курсах истории В. Н. Татищева, М. М. Щербатова и других историков содержался большой фактический материал как по истории российской государственности в целом, так и по истории отдельных государственных органов. После выхода в свет двенадцатитомной «Истории государства Российского» (1816—1829) Н. М. Карамзина история российской государственности превратилась в одно из ведущих направлений исторической науки.

Новый этап в развитии историографии российской государственности был связан с деятельностью историков государственной школы — Б. Н. Чичерина, С. М. Соловьева, А. Д. Градовского. Отводя государству решающую роль в историческом процессе, основное внимание в своих работах они уделяли вопросам социально-политической истории, взаимодействию государства и общества, изучению отдельных государственных институтов. Ученые государственной школы оказали значительное влияние на научное творчество В. О. Ключевского, П. Н. Милюкова, С. Ф. Платонова и других историков, которые немало сделали по сбору и систематизации материала по истории государственного управления.

Советская историческая наука основное внимание уделяла социально-экономической истории и истории революционного движения. Вопросы политической истории оказались оттесненными на второй план. Однако и в этот период продолжалось поступательное развитие историографии российской государственности, пополнившейся трудами С. В. Юшкова, Б. Д. Грекова, Б. А. Рыбакова, В. Л. Янина, И. И. Смирнова, Л. В. Черепнина, А. А. Зимина, С. О. Шмидта, С. М. Троицкого, Н. И. Павленко, А. В. Предтеченского, Н. М. Дружинина, П. А. Зайончковского, Н. П. Ерошкина, А. Я. Авреха, В. С. Дякина, Е. Д. Черменского, К. Ф. Шацилло, А. Д. Степанского, Л. Г. Захаровой, Г. А. Герасименко, А. С. Сенина, В. И. Старцева, Г. З. Иоффе, Е. Н. Городецкого, Т. П. Коржихиной, И. А. Исаева и др.

На 90-е гг. XX в. приходится возрождение интереса историков к событиям политической истории России, в том числе советского периода, истории российской государственности, к деятельности

крупных государственных деятелей. Отказ от идеологических запретов позволил осветить многие «белые пятна» в истории государственного управления страны. История государственного управления превращается в отрасль исторической науки. Крупнейшими центрами изучения истории государственного управления в России становятся Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Северо-Кавказская академия государственной службы, Российский государственный гуманитарный университет и многие другие научные и учебные учреждения. Появились учебники и учебные пособия по теории и истории государственного и муниципального управления, по истории и организации государственной службы.

Периодизация курса истории государственного управления в России строится в соответствии с общей периодизацией истории страны и учитывает характер и особенности развития российской государственности.

В курсе выделены следующие периоды:

I. Возникновение Древнерусского государства. Государственное управление в Киевской Руси (IX — начало XII вв.).

II. Государственное управление в удельный период (XII — конец XV вв.).

III. Государственный аппарат единого Российского государства (конец XV — XVII вв.).

IV. Преобразования в государственном аппарате первой четверти XVIII в.

V. Государственное управление в середине и во второй половине XVIII в.

VI. Государственный аппарат Российской империи в первой половине XIX в.

VII. Государственное управление в эпоху реформ и контрреформ (вторая половина XIX в.).

VIII. Российская государственность в начале XX в. (до 1917 г.).

IX. Государственное управление в России в период буржуазно-демократической республики (март — октябрь 1917 г.).

X. Возникновение Советского государства. Государственный аппарат РСФСР (1917 — 1922 гг.).

XI. Образование СССР. Государственное управление в 1920 — 1930-х гг.

XII. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны (1941 — 1945 гг.).

XIII. Государственное управление в послевоенный период (1945 — 1985 гг.).

XIV. Государственное управление в годы перестройки (1985 — 1991 гг.).

XV. Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации в 90-х гг. XX в.

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под государством? Назовите его признаки.
2. Раскройте сущность основных теорий происхождения государства.
3. Какие существуют в науке подходы к типологии государства?
4. Из каких элементов складывается форма государства? Охарактеризуйте основные формы государства.
5. Дайте определение понятий: государственный аппарат, государственный орган, государственное управление.
6. Назовите основные варианты классификации государственных органов.
7. Охарактеризуйте историю государственного управления как учебную и научную дисциплину.
8. На каких принципах основана периодизация учебного курса «История государственного управления в России»?

Глава 2

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИЕВСКОЙ РУСИ (IX—начало XII в.)

§ 1. Государственный и общественный строй Древнерусского государства

Возникновение государства на Руси. Древнерусское государство, называемое также историками Киевской Русью, было образовано восточными славянами в IX в. и являлось одним из крупнейших государств Европы того времени.

В самостоятельную этническую общность восточные славяне обособляются в середине I тыс. н. э. К VI в. они занимали обширную территорию от Карпатских гор на западе до Оки и верховьев Дона на востоке, от Невы и Ладожского озера на севере до Среднего Поднепровья на юге. Суровые климатические условия, обилие лесов, болот и неплодородных земель, а также открытость территории для вторжения кочевых орд из Азии не могли не сказаться на процессе генезиса государственности у восточных славян. Только сильная власть вождя или правителя могла обеспечить внутренний порядок, нормальную хозяйственную деятельность, отразить вражеское нападение. Именно в этом кроются глубинные истоки единодержавия и деспотизма власти, в той или иной форме постоянно проявляющиеся на протяжении многовековой истории российской государственности.

После выделения восточных славян из единой славянской общности у них происходит распад родоплеменных отношений и

формирование соседской общины, территориальных связей. Тогда же, по мнению историков, складываются первые предгосударственные объединения — союзы племен.

В древних летописях содержится предание, что на рубеже V—VI вв. в Среднем Поднепровье княжил некто Кий, основавший вместе со своими братьями Хоривом и Щеком и сестрой Лыбедью город Киев. В верховьях Буга и в бассейне Припяти образовался мощный дулебский союз племен («Держава волынян»), разгромленный в VII в. аварами. Несколько позднее племенные княжения возникают и в других восточнославянских землях. Автор «Повести временны́х лет», рассказывая о расселении славянских племен, называет четырнадцать таких объединений — поляне, северяне, древляне, дреговичи, полочане, волыняне, бужане, уличи, тиверцы, вятичи, кривичи, радимичи, белые хорваты и ильменские словене.

Все эти объединения являлись достаточно крупными племенными союзами, включавшими в себя несколько десятков отдельных племен. Каждое племя, в свою очередь, состояло из большого количества родов и занимало значительную территорию. Союзы племен возглавлялись военными вождями — князьями и родовой знатью — «нарочитыми людьми» и «лучшими мужами». Высшим органом управления было народное собрание — вече, на котором решались все важнейшие вопросы. Основу военной организации составляло народное ополчение, однако уже возникла и новая военная структура — княжеская дружина, состоявшая из людей, преданных только князю. Подобный общественный строй, возникающий на заключительной стадии разложения первобытно-общинных отношений и непосредственно предшествующий образованию государства, принято называть *военной демократией*.

Согласно восточным источникам — сведениям арабских, персидских и среднеазиатских географов (ал-Истахри, Ибн-Хаукаль, ал-Идриси и др.) — в первой половине IX в. у восточных славян уже сформировались три крупных политических центра: Куявия, или Куяба (в районе Киева), Славия (в районе Новгорода) и Артания (о ее местонахождении историки продолжают спорить, чаще других в качестве мест локализации называют Рязань, Чернигов, Тмутаракань). В середине IX в. между ними развернулось соперничество за гегемонию в восточнославянском мире.

По сообщению «Повести временны́х лет», в 859 г. в Новгороде разразилась очередная междоусобица. Для ее прекращения было решено пригласить на княжение варяжского конунга Рюрика, ставшего основателем древнерусской княжеской династии (династия Рюриковичей). Произошло это в 862 г. Преемник Рюрика, Олег, в 882 г. совершил поход на юг, вдоль пути «из варяг в греки», занял Киев и сделал его своей столицей. Объединение двух главных политических центров восточного славянства под эгидой одного

правителя завершило процесс образования Древнерусского государства.

Летописный рассказ о призвании варягов послужил основой для появления так называемой *норманнской теории происхождения Древнерусского государства*. Она была разработана в XVIII в. в сочинениях немецких ученых, работавших в России, — Г. З. Байера, Г. Ф. Миллера и А. Л. Шлёцера, полагавших, что создателями русской государственности являлись иноземцы — выходцы из Скандинавии. Научная несостоятельность такого подхода очевидна. В указанном выше фрагменте «Повести временны́х лет» речь идет не об образовании государства, а о происхождении правящей династии, что, как известно, не одно и то же. Государство возникает только там и тогда, где и когда вызревают соответствующие внутренние предпосылки. Внешний фактор может ускорить или, наоборот, замедлить этот процесс, но не в состоянии его заменить.

Политический строй Киевской Руси. Государственный строй Киевской Руси стал предметом научного исследования еще в XVIII в. В дореволюционной историографии Киевская Русь преимущественно рассматривалась как самобытное общество и государство, развивающееся иным, нежели Европа или Азия, путем. Н. П. Павлов-Сильванский первым из отечественных историков попытался доказать наличие в русской истории феодального периода, однотипного с западноевропейским феодализмом. С 30-х гг. XX в. в советской историографии утверждается представление о Древнерусском государстве как о раннефеодальной монархии. Несмотря на критическое отношение к этой концепции ряда ученых советского и постсоветского времени (С. В. Бахрушин, С. В. Юшков, И. Я. Фроянов), она все еще доминирует в исторических трудах.

Раннефеодальная монархия вырастает из родообщинных отношений и характеризуется слабостью центральной власти, раздробленностью территории и сохранением значительных остатков родового самоуправления. Эта форма правления существовала в некоторых европейских странах — во Франкском государстве, Англосаксонском королевстве, Германской империи. В политическом строе Киевской Руси также можно обнаружить признаки, характерные для данного типа государственности.

Во главе Древнерусского государства стоял великий князь киевский, которому принадлежала высшая хозяйственная, административная, судебная и военная власть. Он, однако, не являлся единоличным правителем государства, а его власть еще не приобрела отчетливо наследственного характера. Существовали различные способы замещения великокняжеского престола: наследование, насильственный захват, наконец, избрание вечем. Последний способ, впрочем, имел вспомогательный характер: избрание князя вечем обычно лишь подкрепляло наследование или узурпацию им власти.

Князь управлял при помощи дружины, делившейся на старшую («бояре», «мужи») и *младшую* («гриди», «отроки», «детские»). Старшая дружина фактически являлась княжеским советом. Совместно с ней князь принимал решения о походах, сборе дани, строительстве крепостей и др. Из нее впоследствии выросла *Боярская дума*. Дружина содержалась князем на его средства: за счет добычи от завоевательных походов, отчислений от дани и судебных сборов. Средством сплочения дружинников и поддержания в их среде авторитета князя были княжеские пиры. На них обсуждались государственные дела, разрешались споры и конфликты между дружинниками, распределялись должности. В недрах дружинной организации, еще до образования Древнерусского государства, сложилась так называемая *десятичная* или *численная система управления*, распространившаяся впоследствии на города и общины: население делилось на десятки, сотни, тысячи во главе соответственно с десятскими, сотскими, тысяцкими.

Ближайшие родственники князя — братья, сыновья, племянники — образовывали особую аристократическую прослойку, стоявшую выше других дружинников. Некоторые из них имели свои собственные дружины. Занимая киевский стол, новый князь обычно соединял собственную дружину с дружиной своего предшественника.

Для сбора дани с подвластного населения киевские князья предпринимали специальные походы — *полюдье*. Первоначально дань собирали мехами, с XI в. преобладала денежная дань. Долгое время дань была ненормированной, и ее размер обусловливался или аппетитом князя и его дружинников, или возможностью использования дани в качестве средства давления на непокорных подданных. Установление даннических отношений означало вхождение той или иной территории в состав Древнерусского государства, а само полюдье являлось способом управления страной при отсутствии развитого государственного аппарата, так как князья на месте улаживали конфликты, творили суд, разрешали пограничные споры и др.

Постепенно из дружинников и лично зависимых от князя людей формировалась *княжеская администрация*, важнейшая роль в которой принадлежала представителям князя на местах: посадникам (наместникам) — в городах и волостелям — в сельской местности. Жалованье за службу они не получали и содержались за счет сборов с населения — так называемого корма. Такая система называлась *кормлениями*, а должностные лица — *кормленщиками*.

Княжеским хозяйством управлял дворский. Ему помогали тиуны, назначавшиеся из дворовых слуг князя. Они присутствовали также на суде князя или посадника и даже нередко замещали их в суде. Учет собираемой дани осуществляли данщики, торговую

пошлину — «мыть» — взимали мытники, денежный штраф за убийство — «виру» — вирники, пошлину за продажу лошадей — «пятно» — пятенщики.

Несмотря на некоторый рост княжеской администрации, государственный аппарат Древнерусского государства оставался примитивным. Государственные и дворцовые функции еще не обособились друг от друга и выполнялись одними и теми же лицами.

Развитие феодальных отношений способствовало усилению позиций местных феодалов — князей и *бояр*. В их статусе — крупных вотчинников — соединились право на землю и право на власть. Будучи вассалами великого князя, они обязаны были ему служить. В то же время они являлись полными господами в своих вотчинах, обладали правом иммунитета, т. е. осуществляли в своих владениях некоторые государственные функции, могли иметь собственных вассалов.

Таким образом, окончательно складывается так называемая *дворцово-вотчинная система управления*, при которой выделяются *два центра управления — княжеский дворец* и *боярская вотчина*, власть разделяется между крупными земельными собственниками — князем и боярами, а выполнение важнейших государственных функций поручается их представителям, являвшимся одновременно и должностными лицами и управляющими вотчинным хозяйством. Государственный аппарат фактически совпадал с аппаратом управления княжеской и боярской вотчиной.

Судебных органов как особых учреждений в Древнерусском государстве не было. Правосудие осуществлялось князем или его представителями на основе обычного права и норм Русской Правды. По мере становления вотчинного землевладения и оформления боярского иммунитета росло значение боярского суда над зависимыми крестьянами. Превращение христианства в государственную религию привело к появлению церковной юрисдикции, распространявшейся на духовенство.

Образование Древнерусского государства не повлекло за собой немедленной ликвидации племенных княжений. Местные князья находились в вассальной зависимости от великого князя, сводившейся к уплате дани и участию в военных предприятиях Киева.

Фактически Древнерусское государство представляло собой федерацию земель под сюзеренитетом киевского князя. По мере разрастания великокняжеской семьи киевские князья практиковали выделение отдельных земель — уделов — в княжение своим сыновьям. Они постепенно заменяли князей из местных династий. На некоторое время это упрочило великокняжескую власть (рис. 1).

В 70-х годах XI в. появляется новая форма государственного управления — съезды князей («снема»). На этих феодальных форумах, собиравшихся по инициативе киевских князей, решались

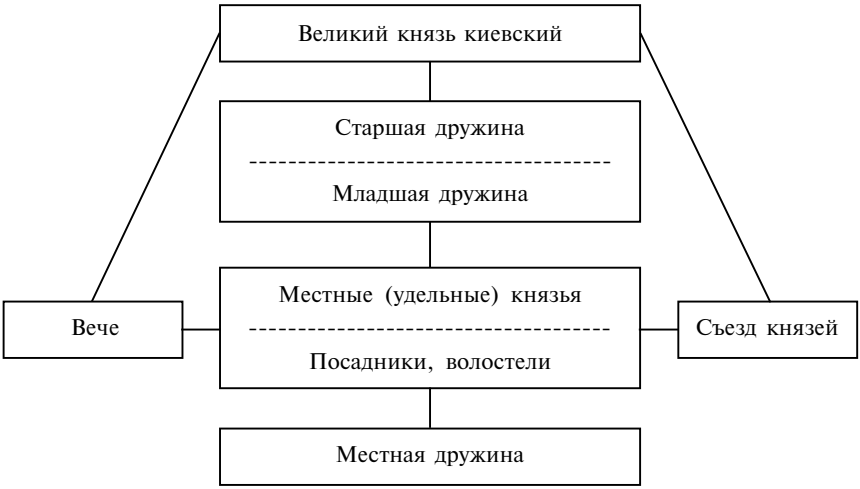

Рис. 1. Государственное управление в Древнерусском государстве

вопросы войны и мира, разделения земель, вассалитета, улаживались межкняжеские противоречия и конфликты.

Вечевой строй. Важную роль в Древнерусском государстве продолжало играть вече. Из племенной сходки древних славян оно превратилось в собрание горожан. Решающее слово на вечевых собраниях принадлежало городской знати. На вече выносились важнейшие вопросы жизни городской общины. Особенно значительна была роль вече в организации обороны города: оно формировало народное ополчение и выбирало его предводителей — тысяцкого, сотских, десятских. Иногда вече избирало князей, заключало с ними договор (ряд). Из 50 князей, занимавших киевский стол в X — начале XIII в., 14 были приглашены вечем. Атрибутами вече являлись вечевой колокол и специальная трибуна, возвышавшаяся над площадью, — степень. Существовал определенный порядок ведения вече, и, возможно, иногда практиковалась запись выступлений. Решения на вече принималось большинством голосов. В большом городе могло быть несколько вечевых собраний. Первое упоминание в летописях о городском вече датировано 997 г. (Белгород под Киевом).

Многие историки рассматривали вече как орган народовластия. В то же время они по-разному оценивали место вече в системе управления Древнерусским государством. И. Я. Фроянов полагал, что вече являлось верховным учреждением в городах-государствах Древней Руси; М. Б. Свердлов, наоборот, доказывал эпизодичность созыва вече, как правило, в чрезвычайных обстоятельствах войны или восстания и главным образом в городах Северо-Западной Руси. По мнению же академика В. Л. Янина, вече на деле

представляло собой лишь собрание городских верхов — бояр, житьих людей, купечества.

Общинное самоуправление. Основную массу населения в Древнерусском государстве составляли крестьяне-общинники. Крестьянская община представляла собой конгломерат мелких поселений. На севере она именовалась миром, на юге — вервью. *К моменту образования государства у восточных славян на смену родовой общине пришла соседская, или территориальная, община.* Общинников объединяло теперь не столько родство, сколько общность территории и хозяйственной жизни. Все владения общины делились на личные и общественные. Дом, приусадебная земля, скот, хозяйственный инвентарь составляли личную собственность каждой семьи. В общем пользовании находились пахотная земля, луга, леса, водоемы и т.д. Пахотная земля и покосы подлежали разделу между общинниками, проводившемуся раз в несколько лет. Община занималась перераспределением земельных наделов, раскладывала подати между дворами, разрешала споры между общинниками, разыскивала преступников. В рамках общины действовал институт круговой поруки. Общинное самоуправление возглавлялось выборным старостой. Государство было заинтересовано в сохранении общинных порядков, так как с их помощью было легче осуществлять сбор податей и обеспечивать лояльность населения княжеской власти.

Развитие феодальных отношений и рост крупного землевладения имели своим результатом постепенное подчинение общин государству или отдельным феодалам-вотчинникам. Наряду с выборными старостами появляются назначаемые князьями и боярами приказчики и иные должностные лица. Со временем и старосты также стали назначаться феодалами-вотчинниками.

§ 2. Первые государственные преобразования

Первые киевские князья. Внутренняя и внешняя политика древнерусских князей была направлена на объединение всех восточных славян в рамках единого государства, централизацию власти и укрепление международного авторитета Руси. Как указывалось выше, в 882 г. ***новгородский князь Олег*** захватил Киев и превратил его в столицу Древнерусского государства. В конце IX в. ему удалось освободить древлян, северян и радимичей от уплаты дани Хазарскому каганату, а их земли включить в состав Киевской державы. В 907 и 911 гг. Олег воевал против Византии. В результате походов Олега был заключен русско-византийский договор (911 г.), определивший характер дипломатических и торговых связей между двумя странами.

После смерти Олега (912 г.) власть в Киеве унаследовал ***Игорь***, являвшийся, согласно летописи, сыном Рюрика. Игорь в целом

продолжил политику Олега. В 913 г. он восстановил власть Киева в Древлянской земле и присоединил к Древнерусскому государству землю уличей, контролировавших устье Днепра. По примеру Олега он дважды — в 941 и 944 гг. — совершал походы против Византии. Взимая дань с подвластного населения, Игорь, вопреки обычаю, нередко собирал двойную дань. Это привело к восстанию древлян и убийству князя Игоря (945 г.).

С этим событием в русской истории связаны первые государственные преобразования. Вдова Игоря ***княгиня Ольга***, жестоко отомстив древлянам за смерть мужа (по данным летописи в сожженном ею г. Искоростени погибло 5 тыс. человек), провела налоговую реформу. Она установила размеры дани («уроки») и определила пункты ее сбора («погосты»). Замена полюдья упорядоченным сбором дани и превращение погостов в постоянные административные пункты укрепило единство Руси. В 957 г. Ольга совершила поездку в Царьград (Константинополь), где приняла христианство. Однако попытка ввести христианство в качестве государственной религии не удалась из-за противодействия ее сына ***Святослава***, не решившегося идти против дружины, сохранившей верность языческим богам.

Сам Святослав, проводивший время в постоянных военных походах, мало занимался внутригосударственными делами. При нем, однако, был разгромлен Хазарский каганат (965 г.), взимавший дань с некоторых восточнославянских племен, нанесено военное поражение Волжской Болгарии и расширена территория Киевской Руси. Все эти акции явились результатом продуманной политики и отвечали интересам Древнерусского государства и его населения. Во второй половине 60-х гг. X в. в политике Святослава усиливаются авантюристические черты. Он ввязывается в византийско-болгарский конфликт, задумывает перенос столицы государства из Киева в г. Переяславец на Дунае. В 972 г., возвращаясь в Киев из балканского похода, Святослав был настигнут печенегами и убит. Гибель Святослава привела к усобице между его сыновьями.

Реформы Владимира. В 980 г. великим князем киевским становится ***Владимир Святославич***. Его права на великое княжение были не вполне легитимны, так как он являлся сыном Святослава от наложницы Малуши. Но именно его тридцатипятилетнее правление стало началом эпохи расцвета Киевской Руси. Новый князь много внимания уделял обороне государства от печенегов. С этой целью были возведены пограничные укрепленные линии с системой крепостей на реках Десна, Осетр, Трубеж, Сула, Стугна и др. В новые города-крепости на юге государства Владимир переселил часть словен, кривичей, чуди и вятичей. Однако окончательно ликвидировать угрозу печенежских набегов ему не удалось.

Владимиром были проведены две религиозные реформы. В 980 г. он повелел поставить на княжеском дворе в Киеве идолы шести

главных богов во главе с богом молнии и грома Перуном, считавшимся покровителем дружинников. Однако в отдельных древнерусских землях продолжали поклоняться своим богам. ***В 988 г. Владимир объявил государственной религией христианство***. Этому акту предшествовало участие Владимира во внутренних распрях в Византии и установление с ней династического союза. (Владимир женился на сестре византийского императора принцессе Анне.) Распространение христианства зачастую встречало сопротивление населения, не желавшего расставаться с языческой верой. На окраинах Руси христианство установилось гораздо позднее, чем в Киеве и Новгороде. Тем не менее принятие христианства имело огромное значение для развития страны. Оно укрепило государственную власть и территориальное единство Киевской Руси, способствовало росту международного значения Древнерусского государства, сыграло большую роль в развитии русской культуры и духовности.

После того как христианство становится государственной религией, на Руси складывается церковная организация. Во главе русской православной церкви был поставлен митрополит, назначаемый константинопольским патриархом, были созданы церковные округа — епархии. Первоначально их было 8, ко времени монголо-татарского нашествия число епархий возросло до 16. Епархии возглавлялись епископами или архиепископами, сами же епархиальные кафедры находились в крупных городах Руси: Новгороде, Чернигове, Ростове, Владимире-Волынском, Переяславле Южном, Белгороде Киевском и др. Еще в правление Владимира княжеским указом устанавливается специальный налог в пользу церкви — десятина. Позднее был издан церковный устав, содержащий нормы в области семейно-брачных отношений, нравственности и преступлений против церкви. Хотя русская церковь находилась в канонической зависимости от греческой церкви, ее удаленность от Константинополя и политическая самостоятельность Руси придавали ей широкие автономные права.

Христианизация Руси оказала прямое влияние на систему государственного управления Древнерусским государством. Пришлое греческое духовенство перенесло византийское представление о государе как помазаннике божьем на киевского князя, что, безусловно, способствовало укреплению авторитета великокняжеской власти. Владимир ликвидировал последние племенные княжения и управлял огромной державой с помощью своих сыновей, которым он выделял уделы в городах — центрах древних племенных союзов. При нем на Руси началась чеканка собственной монеты (златники и сребреники).

Государственная деятельность Ярослава Мудрого. Расцвет Древнерусского государства приходится на период правления ***Ярослава Мудрого*** (1019—1054 гг.). При нем Киевская Русь превращается

в могучую державу. Он покончил с княжескими усобицами, разразившимися после смерти Владимира Святославича, разгромил печенегов (1036 г.), совершавших до этого постоянные набеги на южнорусские города, не спрашивая разрешения Константинополя добился избрания на митрополичью кафедру священника из русских — Илариона (1051 г.). Признанием высокого международного авторитета Руси стали династические браки Рюриковичей: сам Ярослав был женат на шведской принцессе, его дочери были замужем за французским, венгерским и норвежским королями, сестра — за польским королем; сын Ярослава — Всеволод — женился на дочери византийского императора Константина IX. Много внимания Ярослав уделял строительству городов и развитию просвещения.

При Ярославе Мудром началась работа по кодификации норм обычного права, результатом которой стало появление *Русской Правды — свода гражданских и уголовных законов*. Ко времени правления Ярослава относится создание первой части этого памятника права — Правды Ярослава. В Русской Правде еще отсутствовало понятие юридического лица, преступление трактовалось не как нарушение закона или воли князя, а как «обида», т.е. причинение морального и материального ущерба лицу или группе лиц. Высшей мерой наказания по Русской Правде являлся «поток и разграбление», что означало конфискацию имущества преступника и обращение его вместе с семьей в рабство. Подобное наказание назначалось лишь за три вида преступлений — за убийство в разбое, поджог и конокрадство. Основным же видом наказания оставался денежный штраф, размер которого зависел не только от тяжести проступка, но и от социального положения пострадавшего. В Русской Правде ничего не говорилось о смертной казне, хотя, как это следует из других источников, она имела место в реальной жизни. Главную роль в доказательствах того времени наряду со свидетельскими показаниями нередко играли «суд божий» (испытание огнем и водой) и «поле» (поединок). Русская Правда Ярослава впоследствии была дополнена его преемниками (Правда Ярославичей, Устав Владимира Мономаха и др.).

Перед смертью Ярослав Мудрый разделил территорию державы между своими сыновьями и установил «очередной», или «лествичный», порядок престолонаследия. Русь, согласно этому порядку, считалась общим владением всего рода Рюриковичей, киевский престол должен был занимать старший в роду князь, причем престол передавался не от отца к сыну, а от брата к брату, после смерти последнего из братьев — к старшему племяннику. Смена одного великого князя другим должна была сопровождаться перемещением всех удельных князей с менее значимого на более значимый стол в княжеской иерархии по очереди

старшинства. Такой принцип замещения великокняжеского престола, с одной стороны, исключал возможность появления на киевском престоле малолетних князей, не позволял удельным князьям из-за частых ротаций укореняться в своих княжествах, что делало их более лояльными в отношении великого князя, с другой — усложнял династические счеты, вступал в противоречие с естественным желанием князей передать власть своим сыновьям и вел в конечном счете к усилению княжеских усобиц.

Первое время после смерти Ярослава Мудрого его сыновьям удавалось править совместно. Но вскоре мир среди Ярославичей был нарушен, и в 1068 г. началась одна из самых ожесточенных княжеских усобиц, длившаяся почти тридцать лет. В 1097 г. на Любечском съезде князей, созванном по инициативе ***Владимира Мономаха*** (внука Ярослава Мудрого), был провозглашен принцип наследования князьями земель своих отцов: «Каждый да держит отчину свою». Лествичный порядок, таким образом, был упразднен, и стала формироваться удельная система — система княжеств с династиями из дома Рюриковичей, номинально зависимых от Киева.

Киевские князья оказались не в силах остановить центробежные тенденции экономического и политического развития страны, воспрепятствовать сепаратистским устремлениям отдельных князей. Популярный на Руси Владимир Мономах, ставший великим князем в 1113 г., и его сын ***Мстислав Великий*** (1125—1132 гг.) сумели на некоторое время удержать единство русских земель. Но после смерти последнего (1132 г.) Древнерусское государство окончательно распалось на полтора десятка самостоятельных княжеств-государств.

Контрольные вопросы и задания

1. Расскажите о возникновении Древнерусского государства. Выявите основные этапы в процессе формирования государственности у восточных славян.
2. Раскройте сущность норманнской теории происхождения Древнерусского государства. Кто является ее автором?
3. Охарактеризуйте государственный строй Киевской Руси. Какие элементы родового самоуправления сохранились в управлении Древнерусским государством?
4. Перечислите должностные лица княжеской администрации.
5. Что собой представляла десятичная система управления?
6. Назовите черты дворцово-вотчинной системы управления.
7. Какие институты древнерусской государственности олицетворяли монархическое, аристократическое и демократическое начала в управлении?
8. Какую роль сыграло принятие христианства в развитии государственности на Руси?

9. Расскажите об установлении очередного (лествичного) порядка престолонаследия. Выявите его сильные и слабые стороны.

10. Дайте сравнительную характеристику реформам государственного управления Ольги, Владимира и Ярослава Мудрого.

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УДЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД (XII — конец XV в.)

§ 1. Распад Киевской Руси. Государственное управление в русских княжествах до монгольского нашествия

Распад Древнерусского государства. Во второй четверти XII в. Древнерусское государство окончательно распадается, и на его территории возникает несколько самостоятельных княжеств и земель, получивших свои названия по стольным городам: Киевское, Черниговское, Новгород-Северское, Переяславское, Муромское, Рязанское, Ростово (Владимиро)-Суздальское, Смоленское, Галицкое, Владимиро-Волынское, Полоцкое, Турово-Пинское, Тмутараканское княжества и Новгородская земля.

Наступление политической раздробленности было подготовлено развитием феодальных отношений. К XII в. на Руси складывается крупное феодальное землевладение: княжеское, боярское, церковное. Феодальные вотчины в условиях господства натурального хозяйства являлись самодостаточными экономическими единицами, имели свой аппарат управления и принуждения. Поэтому их владельцы — удельные князья, бояре, монастыри — перестали ощущать потребность в сильной великокняжеской власти. К тому же заметно ослабло воздействие внешних интеграционных факторов: потерял былое значение знаменитый торговый путь «из варяг в греки», частично уменьшилось давление степных кочевников на Русь. Все это вместе взятое открывало перед регионами возможность отделения от центра.

Укрепление экономических позиций крупных земельных собственников подталкивало их к обретению политической самостоятельности. Главной силой разъединительного процесса стало боярство. Оземелевание бояр вызвало раскол дружинной организации — основной опоры великокняжеской власти. Старшие дружинники — бояре, превратившись в крупных землевладельцев, связывали отныне свое благополучие не с успешными военными походами великих киевских князей и перераспределением получаемой князьями дани, а с хозяйственной деятельностью вотчин, собственниками которых они являлись. Выполняя волю боярства, местные

удельные князья отделялись от Киева и превращали свои княжества в независимые государства. Центрами этих княжеств становились старые и быстро растущие новые города.

Некоторое время после распада Древнерусского государства все еще сохранялась видимость прежнего единства. Киевское княжество продолжало считаться главным, существовала единая церковная организация, действовали нормы Русской Правды, проводились феодальные съезды, организовывались совместные военные акции князей. Но постепенно связи между отдельными русскими землями ослабевали, а княжеские усобицы вели к их дальнейшему дроблению. К началу XIII в. уже насчитывалось около пятидесяти великих и удельных княжеств.

Политическая раздробленность — это закономерный этап в развитии феодализма. Через нее прошли многие европейские и азиатские страны и народы. Переход к раздробленности не сопровождался упадком Руси. Напротив, он был ознаменован положительными сдвигами в социально-экономическом, политическом и культурном развитии, способствовал подъему отдельных русских земель, росту городов. Эти позитивные перемены позволили академику Б. А. Рыбакову назвать период русской истории со времени распада Киевской державы до монгольского нашествия периодом развитого феодализма. Вместе с тем нельзя не замечать и отрицательных последствий наступления раздробленности — усиление княжеских усобиц и ослабление военной мощи страны.

Формирование новых политических центров. Княжества и земли Руси удельного периода были вполне сложившимися государствами, сопоставимыми по территории с европейскими странами. Управляли ими различные ветви династии Рюриковичей — Мономаховичи (Мономашичи), Ольговичи, Всеславичи и др.

Киев, страдавший от набегов кочевников и княжеских усобиц, постепенно утрачивал свое значение. Огромный урон был нанесен городу в 1169 г., когда он был подвергнут разгрому войсками владимиро-суздальского князя Андрея Боголюбского. И хотя на протяжении почти всего XII в. русские князья по традиции продолжали смотреть на Киев как на главный город Руси и стремились овладеть им, он фактически превратился в столицу небольшого Киевского княжества, расположенного в Среднем Поднепровье. К середине XII в. власть киевских князей становится номинальной, а само их пребывание на великокняжеском престоле — кратковременным. Если с 882 по 1132 г., т.е. за 250 лет существования Киевской Руси, великокняжеский престол 17 раз переходил из рук в руки, то с 1132 по 1240 г., т.е. за 108 лет удельного периода, — 35 раз. Некоторые из князей захватывали власть в Киеве по два-три раза (например, Юрий Долгорукий). Иногда великокняжеский престол занимали сразу два князя, представлявшие разные ветви Рюриковичей, причем владетельные

права обоих князей подтверждались вечем. Эта система получила наименование дуумвирата и была призвана сохранять политическое равновесие в Южной Руси в условиях постоянного соперничества князей из-за великокняжеского престола.

С упадком Киева на роль политического центра начинают претендовать другие русские княжества. Наиболее важное значение на рубеже XII—XIII вв. приобретают Владимиро-Суздальское и Галицко-Волынское княжества, а также Новгородская земля, ставшие политическими центрами соответственно Северо-Восточной, Юго-Западной и Северо-Западной Руси. В каждом из них складывается своеобразный политический строй: княжеская монархия во Владимиро-Суздальской земле, княжеско-боярская монархия в Галицко-Волынской и боярская республика в Новгородской.

Ростово (Владимиро)-Суздальское княжество. Ростово-Суздальское княжество располагалось в междуречье Оки и Волги. Его территория была хорошо защищена от внешних вторжений естественными преградами — лесами, реками, что способствовало притоку населения из менее защищенных южных районов Руси. По территории княжества пролегал Волжский торговый путь. Крупнейшими городами княжества являлись Суздаль, Ростов, Владимир. В XII в. Северо-Восточная Русь переживала экономический подъем.

В самостоятельное княжество Ростово-Суздальская земля выделяется в правление сына Владимира Мономаха — ***Юрия Долгорукого*** (1125—1157 гг.), прозванного так за неуемное 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 строительство крепостей-городов на границах княжества. Одним из таких городов стала Москва, впервые упомянутая в летописи под 1147 г.

Сын Юрия Долгорукого ***Андрей Боголюбский*** (1157—1174 гг.) отказывается от борьбы за великокняжеский киевский престол. Захватив в марте 1169 г. Киев, Андрей посадил там князем своего младшего брата Глеба. Этот факт примечателен прежде всего тем, что он указал на перелом, происшедший в отношении князей к Киеву. Основное же внимание в своей политике Андрей сосредоточивает 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 и поселяется в основанной им загородной резиденции — в Боголюбове (от названия этого дворца произошло и прозвище князя). Андрей первым начинает именовать себя великим князем владимирским. 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 жестоко расправляется с заговорщиками, укрепляет

княжескую власть, добивается признания со стороны других русских князей в качестве старейшего из Мономаховичей. В сферу влияния Владимиро-Суздальского княжества попадают Муромская, Рязанская, Черниговская, Смоленская, Киевская и Новгородская земли. Обладая крупным княжеским доменом, опираясь на новые города (Владимир, Переяславль-Залесский, Ярославль, Москва) и новый слой служилых феодалов — дворянство, Всеволод Большое Гнездо подавляет боярскую оппозицию. При нем Владимиро-Суздальское княжество превращается в феодальную монархию с относительно сильной княжеской властью.

Однако доминирующая тенденция политического развития Северо-Восточной Руси — установление сильной монархической власти — не успела полностью реализоваться в домонгольский период. После смерти Всеволода (1212 г.) Владимиро-Суздальское княжество дробится между его многочисленными сыновьями и формируется институт Владимирского великого княжения. На территории Северо-Восточной Руси возникает система удельных княжеств: Ростовское, Переяславское, Юрьевское, Стародубское, Суздальское, Ярославское. Впоследствии появляются новые уделы: Тверское, Костромское, Московское, Нижегородское и другие княжества. Сложившийся в Северо-Восточной Руси порядок управления во многом напоминал политический строй Киевской Руси. Главой Северо-Восточной Руси считался великий князь владимирский. В 1212—1216 и 1218—1238 гг. им был ***Юрий Всеволодович***. Он руководил внешней политикой и войсками всех потомков Всеволода Большое Гнездо. 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. Сохранялась также дворцово-вотчинная система управления. На территории Северо-Восточной Руси продолжали действовать нормы Русской Правды.

Накануне монголо-татарского нашествия Владимиро-Суздальское княжество представляло собой крупнейшее государственное образование на Руси.

Галицко-Волынское княжество. Галицкое и Волынское княжества образовались на юго-западе Руси. Они занимали северо-восточные склоны Карпат и территорию между Днестром и Прутом. Наличие плодородных земель способствовало довольно раннему становлению боярского землевладения. Боярские вотчины, особенно в Галицкой земле, значительно превосходили княжеский домен. Другой важной особенностью Юго-Западной Руси было ее выгодное географическое положение на перекрестке торговых путей со странами Европы, благодаря чему выросли богатые города: Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Холм, Львов и др.

С момента отделения от Киева и до конца XII в. Галицкая и Волынская земли существовали обособленно друг от друга. В Галицкой земле довольно сильные политические позиции сохраняло местное боярство, и до середины XII в. она оставалась раздробленной на несколько мелких княжеств. В 1141 г. они были объединены перемышльским князем ***Владимиром Володаревичем***. На время правления его сына ***Ярослава Осмомысла*** (1153—1187 гг.) приходится расцвет Галицкого княжества. Ярослав одержал верх в борьбе с боярской олигархией, успешно отражал вторжения польских и венгерских феодалов, оказывал серьезное влияние на политическое развитие Южной и Юго-Западной Руси. С кончиной Ярослава в Галицкой земле возобновились княжеско-боярские распри, чем не преминули воспользоваться соседи: в 1188 г. венгерский король сделал галицким князем своего сына королевича Андрея.

В отличие от Галича, где на время возобладала олигархическая тенденция, во Владимире-Волынском местным князьям удалось подчинить своей власти своевольное боярство. В 1199 г. волынский князь ***Роман Мстиславич*** объединил Галицкое и Волынское княжества в одно государство. В 1203 г. он захватил Киев и принял титул великого князя.

В едином Галицко-Волынском княжестве, как и во Владимиро-Суздальском, сложилась сильная княжеская власть. Но княжеская монархия в Юго-Западной Руси просуществовала недолго. После смерти Романа Мстиславича (1205 г.) престол перешел к его четырехлетнему сыну Даниилу, и в княжестве опять начались усобицы, приведшие к фактическому распаду государства. Власть оказалась в руках бояр, возводивших на престол то одного, то другого князя. Важнейшее место в системе управления в этот период принадлежало Совету бояр, без санкции которого княжеские грамоты не имели законной силы. В 1212—1213 гг. на престоле оказался галицкий боярин Володислав, не имевший никакого отношения к княжескому роду. Это вызвало недовольство не только Рюриковичей, но и горожан, воспринимавших титул князя как сакральный, священный. 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. он принял от папской курии королевский титул.

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

При преемниках Даниила Романовича начинается распад Галицко-Волынского государства. В середине XIV в. его территория была поделена между Польшей, Венгрией и Литвой. Большая часть галицких земель оказалась в составе Польского королевства, где в середине XV в. из них было образовано Русское воеводство с центром во Львове.

Новгородская земля. Новгородская земля была крупнейшим экономическим, политическим и культурным центром Древней Руси. Соперничество Новгорода с Киевом началось еще в эпоху образования Древнерусского государства. В Новгороде никогда не забывали, что утвердившаяся на Руси династия Рюриковичей пришла в Киев из Новгорода. Антикиевские настроения, как впоследствии и антимосковские, стали традиционным элементом политической культуры новгородского общества. *В 1136 г. Новгород окончательно отделяется от Киева и превращается в самостоятельное государство.* Из всех государственных образований, возникших на месте Киевской Руси, Новгород обладал самой обширной территорией: от Белого моря на севере до верховьев Волги на юге, от Прибалтики на западе до Уральских гор на востоке. Особенностью Новгорода было широкое развитие торговли и промысловых занятий — охоты, рыболовства, солеварения, производства железа, бортничества и др. Это способствовало росту экономического и политического веса боярства, принимавшего активное участие в этих видах хозяйственной деятельности, а также верхов посада и купечества. Специфика экономической и социальной структуры Новгорода определила своеобразие его политического строя.

В отличие от других русских земель в Новгороде сложился строй боярской республики. Высшим органом республики считалось вече — народное собрание всех свободных жителей города, рассматривавшее важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, приглашавшее князей и избиравшее главных должностных лиц. Собиралось вече на Ярославовом дворе или у Софийского собора под звон вечевого колокола. В собрании принимало участие все взрослое свободное мужское население города. *Посадник* оглашал повестку дня и руководил прениями. Решения принимались единогласно. Поскольку добиться этого в большинстве случаев было трудно, вечевые собрания нередко перерастали в драку и сопровождались «большим гублением» людей. Решения вече оформлялись в особой канцелярии — вечевой избе, возглавляемой вечевым дьяком, и скреплялись печатью «Господина Великого Новгорода».

Так как Новгород делился на пять районов — концов, а последние — на улицы, то наряду с общегородским вечем существовали «кончанские» и «уличанские» вечевые сходы.

Несмотря на регулярность созыва вече и довольно четкую организацию его деятельности, реальная власть в Новгороде принад-

лежала *Совету господ* («осподе»), в который входило от 300 до 500 «золотых поясов» — бояре, высшие чины новгородской администрации, верхушка посада («житьи люди»). Возглавлял совет новгородский владыка — *архиепископ*. Совет господ собирался по мере необходимости и решал все важнейшие государственные вопросы: выбор князя, посадника, других должностных лиц, готовил вечевые собрания и фактически руководил его ходом.

Высшим должностным лицом в Новгороде был посадник, избиравшийся вечем из знатных боярских фамилий. По существу, его избрание предрешалось Советом господ. Посадник председательствовал на вече, контролировал деятельность князя, вместе с ним руководил вооруженными силами, вершил правосудие, следил за внешнеполитическими делами. Срок исполнения полномочий посадника точно не устанавливался, но, как правило, не превышал двух-трех лет. С 1301 г. посадники стали избираться на один год, в XV в. срок пребывания в должности посадника был сокращен до шести месяцев.

Попытки составить и опубликовать списки новгородских посадников (а их за время существования Новгородской республики насчитывалось не менее 150) неоднократно предпринимались отечественными историками, начиная с 20-х гг. XIX в. (И. И. Григорович, С. М. Соловьев, И. Д. Беляев, Н. И. Костомаров). Но все они были отрывочны и неточны. Самый полный перечень (хотя небольшие лакуны в нем все же остались) был составлен в XX в. В. Л. Яниным.

Ближайшим помощником посадника был *тысяцкий*, также избиравшийся вечем. Он руководил городским ополчением, а в мирное время осуществлял судебные (по торговым тяжбам) и полицейские функции.

Новгородский владыка — до 1165 г. епископ, с 1165 г. архиепископ — являлся не только главой церкви в Новгороде, но и одним из высших должностных лиц республики. Поэтому он тоже избирался вечем. Архиепископ председательствовал в Совете господ, вершил церковный суд, хранил государственную казну и печать, контролировал торговые меры и весы, участвовал в осуществлении внешней политики. В распоряжении архиепископа находился специальный «владычный» полк.

Установление в Новгороде республиканского политического строя не привело к ликвидации института княжеской власти. Но в отличие от других русских земель князь в Новгороде не был верховным правителем. Он приглашался вечем и выполнял функцию главнокомандующего и организатора защиты Новгородской земли. Вместе с посадником он отправлял правосудие (но только в черте города). Даже резиденция князя находилась вне новгородского кремля. С приглашенным князем новгородцы заключали договор — ряд. Первый дошедший до нас подобный договор относится к

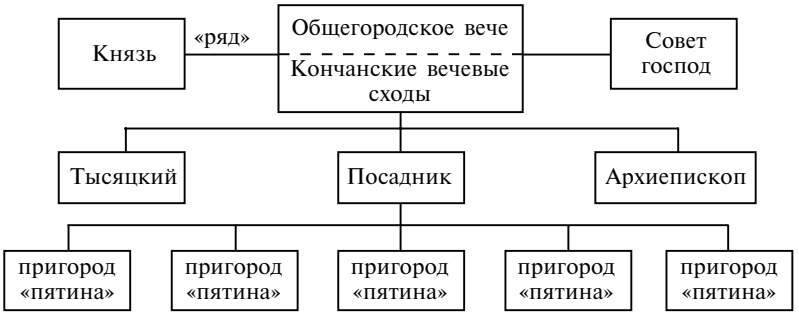

Рис. 2. Государственный строй Новгородской боярской республики

1264 г., хотя, безусловно, заключаться они стали намного раньше. Если его условия нарушались князем, то вече «указывало дорогу», т. е. расторгало договор и изгоняло князя.

Территория Новгородской республики делилась на пять частей — «пятин», которые приписывались к одному из «концов» Новгорода. Центрами «пятины» были города, именовавшиеся пригородами Новгорода. В эти города направлялись новгородские наместники. Вместе с тем в них имелись собственные вечевые собрания и выборные должностные лица. «Пятины» состояли из волостей, управлявшихся новгородскими «мужами», волости — из погостов.

Эта система управления Новгородской землей сохранилась и после установления ордынского ига на Руси (рис. 2).

* * *

Рассмотренные выше системы управления ведущими политическими центрами удельной Руси — Владимиро-Суздальской, Галицко-Волынской и Новгородской землями — можно квалифицировать как три основные формы русской государственности данного периода. Политический строй, сложившийся в других русских землях, хотя и обладал некоторыми особенностями, как правило, не выходил за рамки этих моделей управления. В Черниговском и Новгород-Северском княжествах (в этих двух княжествах утвердилась ветвь Ольговичей — потомков внука Ярослава Мудрого Олега Святославича, более известного по «Слову о полку Игореве» как Олег Гориславич), Полоцкой и Турово-Пинской землях (там правили соответственно Всеславичи и Изяславичи) установилась олигархическая, княжеско-боярская монархия, в Смоленске и Рязани, где также утвердились свои местные династии, форма правления, наоборот, была ближе к типу монархии, установившейся в Северо-Восточной Руси. Черниговские, смоленские и рязанские князья претендовали на титул великих князей.

Гораздо реже на Руси встречалась «республиканская» модель управления: помимо Новгорода она установилась только в Пскове, выделившемся из состава Новгородской республики в 1348 г. и просуществовавшем в качестве самостоятельного государства до присоединения к Москве в 1510 г.

§ 2. Государственное управление на Руси в период иноземного господства

В XIII в. Русь стала объектом иноземных вторжений. Почти одновременно на нее обрушились кочевники-монголы с востока и европейские феодалы с запада. Русь, переживавшая период политической раздробленности, не сумела отстоять свою независимость. Над большей частью Руси было установлено монголо-татарское иго, длившееся 240 лет. Те же княжества и земли бывшего Древнерусского государства, которые оказались вне системы политического господства Орды, были включены в состав соседних Литвы и Польши.

Образование Монгольского государства и начало монгольских завоеваний. Монгольские племена обитали в Центральной Азии и занимались преимущественно скотоводством. В XII в. у них происходил распад первобытно-общинных отношений. Из среды скотоводов-общинников выделялась знать — нойоны, которая опиралась на дружины воинов — нукеров. Процесс образования ранней государственности сопровождался ожесточенными вооруженными столкновениями между различными монгольскими племенами.

В 1206 г. на реке Онон состоялся съезд монгольской знати — курултай, на котором общемонгольским ханом был избран нойон Темучин, принявший имя *Чингисхана* (Великого хана). Укрепив свою власть над монгольскими племенами, Чингисхан приступил к покорению соседних народов и государств. К 1211 г. монголы завоевали земли бурят, якутов, киргизов и уйгуров. Затем они вторглись в Северо-Западный Китай, а в 1215 г. захватили Пекин. В 1219—1221 гг. Чингисхан и его полководцы совершают поход в Среднюю и Западную Азию, в ходе которого было разгромлено и включено в Монгольскую империю государство Хорезмшахов, разорены и ограблены многие цветущие города Ирана и Закавказья. В 1223 г. передовые монгольские отряды оказываются в половецких степях, где 31 мая недалеко от речки Калки произошло первое военное столкновение русских войск, входивших в объединенную русско-половецкую рать, с монголо-татарскими завоевателями.

Успехи монголов во многом объяснялись тем, что им удалось создать крепкую военную организацию. Все войско делилось на тумены (10 тыс. воинов), тысячи, сотни и десятки. Тумены пред-

ставляли собой одновременно и военную, и административную единицу. Характерными чертами военной организации являлись строжайшая дисциплина и беспрекословное выполнение приказаний вышестоящих начальников. Так, например, за побег одного воина наказывалось десять, за отступление десятка — сотня воинов. Завоевания облегчались также тем, что противостоящие монголам государства переживали стадию политической раздробленности. Важным средством закрепления господства на захваченных территориях была политика религиозной веротерпимости, проводившаяся монголами в покоренных странах.

Монгольское государство начала XIII в. в трудах историков обычно характеризуется как военно-феодальная монархия. Этот тип государственности представляет собой особую форму раннефеодальной монархии. Верховная власть в монгольской кочевой державе принадлежала хану, управлявшему деспотическими методами. Он опирался на личную гвардию и многочисленных родственников, занимавших главные государственные должности. Для решения важнейших вопросов созывались курултаи. Со времен Чингисхана установилась практика комплектования государственного аппарата из более опытных китайских и уйгурских чиновников. Покоренные народы облагались тяжелой данью, за ними следили ханские представители — баскаки.

Разноплеменная Монгольская империя не отличалась внутренней прочностью. К концу жизни Чингисхан разделил ее на четыре удела — улуса и раздал их своим сыновьям. После смерти Чингисхана улусы начинают приобретать черты независимых государств, хотя до конца XIII в. их правители номинально признавали власть великого хана.

Русские земли в политической системе Золотой Орды. На курултае 1235 г. было принято решение об организации крупного военного похода в Восточную Европу. Во главе общемонгольского войска был поставлен внук Чингисхана *хан Батый.* В 1236—1242 гг. монголы покорили Волжскую Болгарию, русские княжества, вторглись на территорию Польши, Венгрии, Чехии, Сербии, Дунайской Болгарии и Валахии. Вернувшись из похода, Батый обосновался в низовьях Волги, где основал свою столицу — город Сарай-Бату. Государство, созданное Батыем, получило в русских источниках название Золотой Орды.

Первое время Золотая Орда зависела от Монгольской империи и великого хана, ставка которого находилась в Каракоруме. В 60—70-е гг. XIII в. Золотая Орда фактически становится самостоятельной, ее ханы начинают чеканить монеты со своим именем. *Наивысшего расцвета Золотая Орда достигает в первой половине XIV в. при хане Узбеке (1313—1342 гг.).*

В отличие от других кочевых государств, в Золотой Орде существовал достаточно разветвленный аппарат управления. Верхов-

ный правитель — хан избирался на курултае из царевичей — потомков Чингисхана. Созыв курултая приурочивался обычно к религиозным праздникам. При хане курултай выполнял совещательные функции. Территория Орды делилась на улусы во главе с эмирами. Ими могли быть как царевичи — чингизиды, так и выходцы из местных династий. Старший из эмиров носил звание беклярибека. Он был главнокомандующим войсками, ведал вопросами внешней политики и суда и фактически являлся вторым лицом в государстве после хана. Важную роль в военном управлении играли бакоулы, ведавшие снабжением армии. Им подчинялись темники — командиры десятитысячных отрядов. Органы центрального отраслевого управления именовались диванами, их деятельность координировалась визирем — главой ханского правительства. Власть на местах принадлежала даругам — начальникам провинций и баскакам, представлявшим хана.

После похода Батыя русские княжества и земли были вынуждены признать свою зависимость от Орды. Однако в отличие от других покоренных монголами стран Русь сохранила свою государственность. Старшим князем в Северо-Восточной Руси по-прежнему считался великий князь владимирский. Но теперь он был обязан получить специальную грамоту — ярлык на великое княжение от хана Золотой Орды. В 1243 г. в столицу Орды г. Сарай-Бату за ярлыком на великое княжение отправился князь ***Ярослав Всеволодович***. Другие князья также должны были получить ярлыки, подтверждавшие их владетельные права в своих княжествах. Право Батыя на выдачу ярлыков русским князьям попытались оспорить в столице Монгольской империи — Каракоруме. В ставку великого хана был вызван и там отравлен великий князь Ярослав Всеволодович. Не признали в Каракоруме назначение великим князем и брата убитого Ярослава — Святослава Всеволодовича. Лишь к 1252 г. Батыю удалось устранить вмешательство Каракорума в назначение русских князей. Тогда же великим князем владимирским был утвержден ***Александр Ярославич*** (***Невский***). Выдача ярлыков превратилась в важное политическое орудие золотоордынских ханов, сталкивавших таким образом русских князей друг с другом. Разжигая княжеские усобицы, Золотая Орда укрепляла свое господство над Русью.

Для контроля за деятельностью князей ханы посылали на Русь баскаков. По их доносам «провинившийся» князь мог быть вызван в Орду и лишен княжения. Время от времени в отдельные русские земли организовывались карательные походы.

В 1257 г. монголо-татары провели перепись населения — «запись в число». Она была осуществлена в фискальных целях. Размер дани был велик (в XIII в. она равнялась 1300 кг серебра, в XIV в. возросла до двух тонн серебра ежегодно), а сам сбор ее передавался на откуп мусульманским купцам. Произвол откупщиков

ложился дополнительным бременем на русских людей и приводил к частым восстаниям против баскаков, переписчиков и сборщиков дани. Наряду с обычной данью — «выходом», существовали экстренные поборы — «запросы». Помимо дани, население Руси было обязано выполнять натуральные повинности — ямскую, кормовую и др. В конце XIII в. ордынские ханы передали сбор дани в руки русских князей.

Применяя жесткие методы поддержания своего господства над русскими землями, ордынские ханы умело сочетали их с гибкой религиозной политикой: православное население не заставляли переходить в иную веру, духовенство освобождалось от уплаты дани, была сохранена церковная десятина, а в столице Орды была учреждена отдельная Сарайская епархия Русской церкви.

Во второй половине XIV в. Золотая Орда вступила в стадию длительного упадка, сопровождавшуюся междоусобицами претендентов на ханский престол. После поражения от войск ***Дмитрия Донского*** на Куликовом поле (1380 г.) и разгрома, учиненного среднеазиатским правителем Тимуром на Тереке (1395 г.), Золотая Орда начинает распадаться. Из ее состава постепенно выделяется ряд государственных образований: Ногайская Орда (конец XIV в.), Большая Орда (1433 г.), Казанское (1438 г.), Крымское (1443 г.), Астраханское (середина XV в.) и Сибирское (вторая половина XV в.) ханства.

Распад Орды и объединение русских земель вокруг Москвы позволили в 1480 гг. покончить с ордынским игом.

Влияние ордынского ига на российскую государственность. Ордынское иго, длившееся 240 лет, имело серьезные последствия для Руси, ее экономики, общественного уклада и политического строя. В результате монгольского нашествия и периодических карательных экспедиций были разорены 49 городов, исчез целый ряд ремесленных производств, резко сократилась численность населения, более примитивной стала социальная структура общества. Регулярные поборы в виде дани и иных повинностей выкачивали из страны огромные средства, которые могли бы быть вложены в развитие собственной экономики и культуры. Естественный ход развития Руси оказался прерванным, и это стало одной из главных причин ее отставания от европейских стран.

Но *наиболее негативно ордынское иго проявилось во влиянии на тип и формы эволюции российской государственности*. Монгольские завоеватели были заинтересованы в сохранении и усилении политической раздробленности Руси. Постоянно вмешиваясь в межкняжеские отношения, раздавая и отбирая ярлыки на княжения, истребляя непокорных князей, ордынские ханы вырастили новую генерацию князей — «князей-служебников», полностью покорных воле хана-царя. Система вассалитета европейского образца была

заменена на систему подданства азиатского типа, при которой даже высшие феодалы, включая удельных князей, считались слугами и холопами великого князя. Тип отношений господства и подчинения, сложившийся в правящей элите Руси эпохи монгольского владычества, последовательно распространился на все слои русского общества. Деспотизм власти, имевший византийские корни, был многократно усилен ордынским игом и стал нормой политической жизни Московского, а затем и Российского государства.

Управление русскими землями в Великом княжестве Литовском. Великое княжество Литовское было основано *князем Миндовгом* в 30-х гг. XIII в. Наряду с литовскими (Аукштайтия и Жемайтия) в его состав вошли и некоторые русские земли. Еще в правление Миндовга к Литве была присоединена Черная Русь (в верховьях Немана). Во второй половине XIII—XIV вв. литовским князьям удалось закрепить за собой Волынскую, Витебскую, Турово-Пинскую, Киевскую, Переяславскую и Чернигово-Северскую земли. Овладение русскими землями совершалось иногда без применения военной силы: князья Западной и Южной Руси, стремясь обезопасить себя от Орды и Ливонского ордена, заключали соглашение с литовскими князьями и переходили под их сюзеренитет, не забывая при этом выговорить для себя весьма существенные права и привилегии.

Максимальных размеров Великое княжество Литовское достигло при князе Витовте (1392—1430 гг.). На юге оно вышло к Черному морю (от устья Днепра до устья Днестра), на востоке — к верховьям Оки. Поскольку 90 % территории Литовского государства составляли русские земли, оно в официальных документах именовалось Великим княжеством Литовским, Русским и Жмудским.

В Великом княжестве Литовском не сложилось сильной княжеской власти. Главой государства являлся великий князь, управлявший при помощи совета, состоящего из 20 крупнейших феодалов — «паны-рада». В 1316 г. на великокняжеском престоле утвердилась династия Гедиминовичей. На Руси Гедиминовичи считались вторым по знатности княжеским родом после Рюриковичей. С 1507 г. стал регулярно созываться двухпалатный Великий вальный сейм, избиравшийся шляхтой на местных сеймиках и представлявший светских и духовных феодалов. Со временем он превратился в важнейший орган государственного управления. По Литовскому статуту 1566 г. без его согласия ни князь, ни «паны-рада» не могли начинать войну и устанавливать налоги.

К высшим административным должностям в Великом княжестве Литовском относились канцлер (ведал государственным делопроизводством), подскарбий земский и подскарбий дворный (хранили соответственно государственную и великокняжескую казну), гетман (возглавлял шляхетское войско), земский и двор-

ный маршалки (отвечали за проведение государственных и дворцовых церемоний).

Местное управление и самоуправление отражали сложное административно-территориальное деление Литовского государства. Крупные и мелкие административные единицы — воеводства, поветы, волости, державы и уезды возглавлялись соответственно воеводами, урядниками, войтами, державцами и лавниками. Сохранилось также деление на княжества-земли, установившееся со времени вхождения в состав Литвы западных и юго-западных территорий Древнерусского государства. Городское население Великого княжества Литовского пользовалось широким самоуправлением, предоставленным на основе магдебургского права. Города, получившие «магдебургии», освобождались от непосредственного управления и суда великокняжеских наместников. Имущие слои города избирали магистрат (раду), бургомистров, определяли порядок деятельности купеческих гильдий и ремесленных цехов, через выборные органы осуществляли судебные и иные функции.

Фактически Великое княжество Литовское представляло собой федерацию земель, во внутренние дела которых великие князья, как правило, не вмешивались.

Русские земли, входившие в состав Великого княжества Литовского, в течение почти всего XIV столетия сохраняли значительную автономию. Они имели своих князей, их население могло свободно исповедовать православие, а самые влиятельные русские князья и бояре были включены в совет при великом князе. В политическом отношении Великое княжество Литовское сохранило тесные связи с Северо-Восточной Русью и рассматривалось современниками наряду с Москвой и Тверью в качестве одного из центров объединения русских земель.

Положение стало меняться после 1385 г., когда между Литвой и Польшей был заключен династический союз (Кревская уния). Женившись на королеве Ядвиге, литовский князь Ягайло стал польским королем под именем *Владислава II Ягелло*. Он обязался присоединить Великое княжество Литовское к Польше и принять со своими подданными христианство по католическому обряду. В 1392 г. Великое княжество Литовское вновь обрело самостоятельность, но принципиальные условия унии, включая доминирующее положение католичества, остались в силе. Православные русские князья и бояре перестали допускаться к высшим административным постам в государстве. Это привело к расколу властной элиты княжества, переориентации ее православной части на Москву и исключило возможность объединение русских земель под эгидой Литвы.

На рубеже XIV—XV вв. князь Витовт попытался укрепить центральную власть. Он ликвидировал крупные княжения — Полоцкое, Витебское, Смоленское, Киевское, Волынское, сохранив при этом мелкие, число которых было достаточно велико. Витовт ока-

зывал также значительное влияние на соседнюю Русь. Его дочь Софья Витовтовна была замужем за великим князем московским Василием I. По завещанию Василия I, Витовт стал одним из регентов при его малолетнем сыне князе Василии II. В конце жизни он решил принять королевскую корону из рук германского императора Зигмунда I, но умер, так и не дождавшись германских послов, задержанных Ягайло на территории Польши.

После смерти Витовта (1430 г.) происходит ослабление великокняжеской власти. Этим воспользовалась польская корона. С 1440 г. устанавливается правило, по которому польский король одновременно являлся и великим князем литовским. Развернулась полонизация Литвы, вызвавшая серьезное недовольство русского населения княжества.

Во второй половине XV в. территория Великого княжества Литовского начинает сокращаться. В 1487—1493 гг. на службу к Ивану III перешли князья Воротынские, Белевские, Мезецкие и др. В результате русско-литовской войны 1500—1503 гг. к Русскому государству отошли земли Северной Украины, Гомель с волостью и часть Смоленской и Витебской земель. В начале XVI в. русский магнат Михаил Глинский, владевший обширными территориями в восточной части Великого княжества Литовского, попытался образовать из входивших в его состав русских, украинских и белорусских земель отдельное государство. Хотя возглавленное им восстание (1507—1508 гг.) было подавлено, оно показало, что православное население Великого княжества Литовского не смирилось с изменением своего положения и готово отстаивать свои права всеми доступными средствами, включая отделение от Литвы и присоединение к Русскому государству. В 1514 г. в ходе новой русско-литовской войны в состав России вошел Смоленск.

В 1569 г. Польша и Литва объединились в одно государство — Речь Посполитую. По условиям новой унии в Польско-Литовском государстве устанавливалась выборная монархия, создавались единый сейм и общая денежная система. Вместе с тем в Литве были сохранены особое законодательство и судебная система, отдельные высшие административные должности. Часть территории Великого княжества Литовского — украинские земли с Киевом — передавалась непосредственно польской короне. Уния 1569 г. усилила полонизацию украинских, белорусских и литовских земель, упрочила положение католической церкви, обострила «русский вопрос» в Речи Посполитой.

Контрольные вопросы и задания

1. Объясните причины распада Древнерусского государства.
2. Назовите новые политические центры удельной Руси. Сравните государственное устройство различных русских земель.