

МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Академия Государственной противопожарной службы

М. В. Петухова

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Допущено Министерством Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий
в качестве учебного пособия для курсантов, студентов и слушателей
образовательных учреждений МЧС России

Москва 2011

УДК 378 (073) : 35 (091) (470)
ББК 63.3 (2) – 3
ПЗ1

Рецензенты:

Заместитель директора Департамента
кадровой политики МЧС России

М. Н. Поляков

Заместитель начальника Центра обеспечения деятельности
ФПС МЧС России, заслуженный работник культуры РФ,
доктор социологических наук, академик ВАН КБ и НАНПБ

В. М. Севастьянов

Петухова М. В.

ПЗ1 История государственного управления в России: Учеб. пособие. –
М.: Академия ГПС МЧС России, 2011. – 166 с.

ISBN 978-5-9229-0024-9

Учебное пособие разработано в соответствии с государственным образова-
тельным стандартом и адаптировано к рабочей программе курса «История госу-
дарственного управления в России».

Учебное пособие предназначено для студентов и слушателей образова-
тельных учреждений МЧС России.

УДК 378 (073): 35 (091) (470)
ББК 63.3 (2) – 3

ISBN 978-5-9229-0024-9

© Академия Государственной противопожарной
службы МЧС России, 2011

Введение

Предмет «История государственного управления в России»

История государственного управления в России 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 российской государственности, со вторыми – единство объекта изучения – политические и правовые институты государства, а также широкое привлечение нормативно-правового материала в процессе анализа.

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

История государственного управления изучает:

- сущность российской государственности в различные периоды ее истории;
- систему высших, центральных и местных государственных органов;
- общее и особенное в государственном управлении;
- реформы и контрреформы в государственном аппарате;
- организацию государственной службы;
- место и роль государственных деятелей в становлении российской государственности.

История государственного управления в России как самостоятельная дисциплина начала формироваться 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» Н. М. Карамзина история российской государственности превратилась в самостоятельную отрасль исторической науки.

В советский период изучение государственного управления занимает важное место в трудах С. М. Троцкого, Б. А. Рыбакова, П. А. Зайончковского, Н. П. Ерошкина, Г. З. Иоффе и др.

В 90-х гг. XX в. происходит возрождение интереса историков к событиям политической истории России, в том числе советского периода, к истории российской государственности, к деятельности крупных государственных деятелей.

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

Изучение дисциплины должно способствовать формированию у слушателей чувства сопричастности к решению многих государственных проблем и их реализации в служебной деятельности.

Познание и понимание проблем гуманитарной сферы в значительной степени должно оказать влияние на умение решать профессиональные задачи на уровне последних достижений науки и техники.

Методы изучения исторического процесса

При анализе исторического процесса, в том числе и государственного управления, исследователи используют два основных подхода: формационный и цивилизационный.

Впервые в истории философской мысли вопрос о наличии в историческом процессе объективной закономерности поставил Г. Гегель. Он нарисовал объективную картину исторического процесса, где реализуется содержание Мирового духа. В дальнейшем было предпринято множество попыток объяснить историю.

В противовес конструкциям младогегельянцев и других идеалистов, сводивших историю к «саморазвитию и самопознанию духа», в середине XIX в. К. Марксом и Ф. Энгельсом была разработана **теория социально-экономических формаций**. Тем самым было сформировано материалистическое понимание истории и был разработан концептуальный аппарат для выделения и осмысления общественных отношений и лежащих в их основании хозяйственных систем.

Понятие «формация» было совершенно новым понятием для историографии. По определению К. Маркса, *общественно-экономическая формация представляет собой «общество, находящееся на определенной ступени исторического развития, общество со своеобразными отличительными характеристиками»*.

Основу общественно-экономической формации, по Марксу, составляет тот или иной способ производства, который характеризуется определенным уровнем и характером развития производительных сил и соответствующими производственными отношениями. Совокупность производственных отношений образует базис, над которым надстраиваются политические, правовые и иные отношения и учреждения, которым, в свою очередь, соответствуют определенные формы общественного сознания (мораль, религия, искусство, философия, науки и т. д.).

Таким образом, общественно-экономическая формация есть общество на определенной ступени исторического развития, характеризующееся специфическим экономическим базисом и соответствующими ему политической и духовной надстройками, историческими формами общности людей, типом и формой семьи.

Учение об общественно-экономической формации дало ключ к пониманию единства исторического процесса, которое выражено, прежде всего, в последовательной смене общественно-экономических формаций, когда каждая последующая формация зарождается в недрах предыдущей. Единство проявляется и в том, что все общественные организмы, имеющие своей основой данный способ производства, воспроизводят и все другие типичные черты соответствующей общественно-исторической формации. Но конкретные исторические условия существования общественных организмов весьма различны. Это приводит к неизбежным расхождениям в развитии отдельных стран и народов, значительному многообразию исторического процесса.

Категория «общественно-экономическая формация» включает систему определенных в рамках формационного подхода понятий, таких как способ производства материальных благ, производительные силы, производственные отношения, базис, надстройка.

Выделяют 5 общественно-экономических формаций: *первобытно-общинная, рабовладельческая, феодальная, капиталистическая, коммунистическая*, последовательная смена которых показывает этапы развития всемирно-исторического процесса.

Переход от одной общественной формации к другой осуществляется путем социальной революции. Экономической основой социальной революции является углубляющийся конфликт между вышедшими на новый уровень и приобретшими новый характер производительными силами, с одной стороны, и устаревшей консервативной системой производственных отношений – с другой. В политической сфере этот конфликт проявляется в усилении противоречий и обострении классовой борьбы между господствующим классом, заинтересованным в сохранении существующего строя, и угнетенными классами, требующими улучшения своего положения.

Революция приводит к смене господствующего класса. Победивший класс осуществляет преобразования во всех сферах общественной жизни. Создаются предпосылки для формирования новой системы социально-экономических, правовых и иных общественных отношений, нового сознания и т. д. Так формируется новая формация.

Главной долгосрочной тенденцией развития общества в теории К. Маркса считается «возврат» к бесклассовому обществу, но уже не первобытному, а высокоразвитому. Между первобытностью и коммунизмом

находятся общественные системы, основанные на частнособственнической эксплуатации. После достижения коммунизма дальнейшее развитие общества не остановится, но экономический фактор перестанет играть роль основного «двигателя» этого развития.

Концепция формационного развития общества, несомненно, имеет сильные стороны. Это признает большинство современных обществоведов. Она четко называет основной критерий периодизации (развитие экономики) и предлагает объяснительную модель всего исторического развития, позволяющую сравнивать друг с другом разные общественные системы по их степени прогрессивности.

Однако у этой концепции есть и слабые стороны.

Во-первых, это однолинейный характер исторического развития. Теория формаций была сформулирована Марксом как обобщение исторического пути Европы. Он сам видел, что некоторые страны не укладываются в схему чередования пяти формаций. Эти страны он отнес к так называемому «азиатскому способу производства». Также он высказал идею, что на основе этого способа производства образуется особая формация, но не провел подробного анализа этого вопроса. Между тем большая часть докапиталистических обществ развивалась именно в странах Востока и для них не были типичны ни рабы, ни феодалы. Позже исторические исследования показали, что и в Европе развитие некоторых стран (например, России) довольно трудно подогнать под схему смены пяти формаций.

Таким образом, формационный подход в его традиционном виде создает большие трудности для понимания многообразия, многовариантности развития общества.

Во-вторых, для формационного подхода характерна жесткая привязка любых исторических явлений к способу производства, системе экономических отношений. Исторический процесс рассматривается, прежде всего, под углом зрения становления и смены способов производства. Решающее значение в объяснении исторических явлений имеют объективные внеличностные факторы, а человеку отводится второстепенная роль. Человек предстает в этой теории лишь как винтик мощного объективного механизма.

Таким образом, принижается человеческое, личностное содержание исторического процесса, а вместе с ним и духовные факторы исторического развития.

В-третьих, формационный подход абсолютизирует роль конфликтных отношений, в том числе и насилия, в историческом процессе. Исторический процесс при этой методологии описывается преимущественно через призму классово-войсковой борьбы. Противники этого подхода указывают, что, хотя социальные конфликты и являются необходимым атрибутом общественной жизни, не менее важную роль в развитии играет духовно-нравственная составляющая.

В-четвертых, концепция формаций предполагает неизбежность развития исторического процесса от бесклассовой первобытнообщинной формации через классовые формации к бесклассовой коммунистической. Создание после Второй мировой войны «социалистического лагеря» считалось подтверждением этой теории. Его распад стали рассматривать как доказательство ошибочности формационной теории в целом.

Хотя формационная теория Маркса подвергается сильной критике, **концепция постиндустриального общества** разделяет почти все основные принципы этой теории, хотя и выделяет другие этапы развития общества.

Согласно теории Маркса, развитие общества рассматривается как смена трех социально-экономических систем – доиндустриального общества, индустриального общества и постиндустриального общества.

В современной науке альтернативой формационному подходу является **теория цивилизаций, или цивилизационный подход**. Этот подход в объяснении процесса развития общества начал складываться еще в XVIII в. Однако свое наиболее полное развитие он получил лишь в XX в. В зарубежной историографии наиболее яркими приверженцами этой методологии являются М. Вебер, А. Тойнби, О. Шпенглер и ряд крупных современных историков, объединившихся вокруг французского исторического журнала «Анналы» (Ф. Бродель, Ж. Ле Гофф и др.). В российской науке сторонниками цивилизационного подхода были Н. Я. Данилевский, К. Н. Леонтьев, П. А. Сорокин, Л. Н. Гумилев.

Если сущность формационного подхода раскрывается достаточно легко, поскольку формационная теория представляет собой более или менее целостное учение, то единой цивилизационной теории как таковой не существует. Да и сам термин «цивилизация» многозначен. В Философском энциклопедическом словаре приводятся три его значения: 1) синоним культуры; 2) уровень или ступень общественного развития материальной или духовной культуры; 3) ступень общественного развития, следующая за варварством.

В основе цивилизационного подхода лежат категории «цивилизация» и «культура». Понятие «цивилизация» (в единственном числе) и понятие «цивилизации» (во множественном числе) отличаются друг от друга. Идею цивилизации развили французские мыслители XVIII в. в противовес понятию варварства. Цивилизационное общество отличалось от примитивного тем, что было оседлым, городским и образованным. Со временем о цивилизации все чаще стали говорить во множественном числе, признавая существование множества отдельных, уникальных цивилизаций.

И цивилизация и культура – понятия, относящиеся ко всеобъемлющему образу жизни народов, причем цивилизация – это культура в широком

смысле слова. Оба понятия включают в себя ценности, нормы, институты и способы мышления, которым сменяющие друг друга поколения придают первостепенное значение.

В настоящее время нет единого определения цивилизации. Каждый автор, в зависимости от критериев, дает свою формулировку. Цивилизация понимается как общественная система, связанная едиными культурными ценностями (религией, культурой, экономической, политической и социальной организацией и т. д.), которые согласованы друг с другом и тесно взаимосвязаны. Каждый элемент несет на себе отпечаток своеобразия той или иной цивилизации. Это своеобразие весьма устойчиво, и хотя под влиянием определенных внешних и внутренних воздействий в цивилизации происходят определенные изменения, некая основа, внутреннее ядро, остается неизменной. Но когда эта основа бывает подорвана, на смену старой цивилизации приходит новая.

Основные принципы и методы цивилизационного подхода в изучении истории разработаны выдающимся английским историком, а точнее, философом истории, **Арнольдом Джозефом Тойнби** (1889–1975) в двенадцатитомном труде «Постижение истории», вышедшем в свет в 1934–1961 гг. Различие цивилизаций, как полагал автор, заключается, прежде всего, в образе мышления, а наименьшее значение имеют географический фактор и принадлежность к той или иной расе.

Цивилизационный подход имеет, как считают современные обществоведы, ряд сильных сторон.

Во-первых, его принципы применимы к истории любой страны или группы стран. Этот подход ориентирован на познание истории общества с учетом специфики стран и регионов. Правда, универсальность цивилизационного подхода иногда мешает выделить наиболее и наименее значимые черты этой специфики.

Во-вторых, цивилизационный подход обязательно предполагает представление об истории как многолинейном, многовариантном процессе. Но осознание этой многовариантности часто затрудняет определение лучшего или худшего варианта.

В-третьих, при таком подходе приоритетная роль в историческом процессе отводится человеческому духовно-нравственному и интеллектуальному факторам. Однако подчеркивание важного значения религии, культуры, менталитета для характеристики и оценки цивилизации часто приводит к абстрагированию от материального производства как от чего-то второстепенного.

Главный недостаток этого подхода заключается в аморфности критериев выделения типов цивилизации. Типологизация сторонниками данного подхода осуществляется по набору признаков, которые, с одной стороны,

должны носить достаточно общий характер, а с другой – позволяли бы обозначать специфические особенности, характерные для многих обществ. В результате, как и между сторонниками формационного подхода, постоянно идет дискуссия о числе основных формаций, разные приверженцы цивилизационного подхода называют совершенно разное число основных цивилизаций.

Таким образом, при анализе исторического процесса и феномена государственности нужно учитывать всю совокупность факторов: исторических, экономических, психологических, социальных, этнических и пр.

Понятие 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:

- наличие публичной власти, поставленной над обществом и оформленной в особую структуру по управлению его делами;
- территориальная организация власти и населения;
- государственный суверенитет, т. е. верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость в отношениях с другими государствами;
- организация сбора налогов;
- исключительное право издавать законы и иные акты, обязательные для населения всей страны.

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:

- экономическая функция – разработка экономической политики, установление правовых основ хозяйственной и финансовой деятельности, управление государственными предприятиями и т. д.;
- социально-культурная функция – определение политики в области здравоохранения, образования, науки, культуры, социальная защита населения, жилищное строительство;
- экологическая функция направлена на охрану окружающей среды.

Глава 1

Государственное управление в Киевской Руси

1.1. Складывание русской государственности

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

С VI в. нашей эры у восточных славян начинается процесс разложения родовых отношений. Появление имущественного неравенства, развитие продуктообмена между различными племенами вели к образованию отдельных социальных групп. Родовая знать концентрировала в своих руках не только богатство, но и власть. В то же время для решения важнейших вопросов созывалось народное собрание – вече.

В VII в. восточные славяне объединились в племенные союзы (первые предгосударственные объединения), названия которых свидетельствуют о привязке к определенной местности: поляне (юг, район Киева), северяне (Новгород Северский), полочане (р. Западная Двина, Полоть), дреговичи (дрегва, болоть, Белоруссия), вятичи (р. Ока, Подмосковье) и др. Каждый из этих союзов имел свои княжения. Князьями назывались племенные вожди.

На речных торговых путях появляются города Новгород, Полоцк, Ростов, Смоленск, Киев.

В начале IX в. идет постепенный процесс складывания государственности.

Согласно восточным источникам – сведениям арабских, персидских и среднеазиатских географов – в первой половине IX в. у восточных славян уже сформировались три крупных политических центра: Куявия (в районе Киева), Славия (в районе Новгорода) и Артания (о ее местонахождении историки продолжают спорить). В середине IX в. между ними развернулось соперничество за гегемонию в восточнославянском мире.

Согласно «Повести временных лет», написанной монахом Нестором в 1112 году, в 859 г. в Новгороде разразилась очередная междоусобица. Для ее прекращения было решено пригласить на княжение варяжского конунга Рюрика, ставшего основателем древнерусской княжеской династии. Произошло это в 862 г. «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Приходите княжить и владеть нами. И избрались трое братьев со своими родами, и взяли с собой всю Русь, и пришли к славянам, и сел старший Рюрик в Новгороде, а другой, Синеус – на Беломорье, а третий, Трувор – в Изборске. И от тех варягов прозвалась Русская земля». Так об этом событии рассказывает «Повесть временных лет». Варяги «положили начало»

династии Рюриковичей, но не русской государственности, так как ее признаки появились на Руси в более ранний период. 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, которое просуществовало до 30-х гг. XII в.

На эти сведения опирается так называемая **«норманнская теория»** происхождения Древнерусского государства. Она была разработана в XVIII в. в сочинениях немецких ученых, работавших в России: Байера, Миллера и Шлецера, считавших, что создателями русской государственности являлись иноземцы – выходцы из Скандинавии. У «норманнской теории» происхождения Древнерусского государства появились противники (В. Н. Татищев, М. В. Ломоносов и др.), которые пытались обосновать самобытность русского народа и доказать, что варяги пришли на уже имевшийся престол. Призвание варягов на русский престол стало одним из самых спорных вопросов древнерусской истории. Дискуссии продолжаются и в XXI веке. Но остается самое главное в этом споре: в IX в. Русь становится неотъемлемой частью всемирной истории.

«Пределы светло светлой и прекрасно украшенной земли Русской: от венгров и до поляков и чехов, от литовцев до немцев и карелов, до Белого моря и Ледовитого океана, до болгар, черемисов и мордвы – все эти «поганые страны» повиновались киевскому князю» (*Памятники литературы древней Руси. М., 1981. С. 130*).

1.2. Политический строй Древней Руси

Киевская Русь была раннефеодальной монархией. Эта форма правления выросла из родообщинных отношений и характеризовалась слабостью центральной власти, раздробленностью территории и сохранением значительных остатков родового самоуправления.

Во главе Древнерусского государства стоял великий князь киевский, которому принадлежала высшая хозяйственная, административная, судебная и военная власть.

В «Повести временных лет» великий князь Владимир назван самодержцем. Этот титул обозначен и на княжеской печати. В переводе с греческого языка самодержец – автократор (титул греческого императора). Именно из Византии Русь заимствует многие политические понятия. Например, титул государь обозначал один из городов Руси – Новгород, который называли Государь Новгород, Господин Великий Новгород. В Киеве государем называли великого князя-самодержца, который являлся помазанником

Божьим. Однако великий князь не являлся единоличным правителем государства. Существовали различные способы замещения великокняжеского престола: наследование, насильственный захват, избрание вечем.

Князь правил 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. Отношения между князем и служащими дружинниками носили вассальный характер. Бояре обязаны были служить князю, но в то же время они могли перейти на службу к другому сюзерену. Дружина содержалась князем на его средства: за счет добычи от завоевательных походов, дани и судебных сборов. В 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.

Из дружинников 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 дворецкий. Ему помогали тиуны, назначавшиеся из дворовых слуг князя.

Правосудие осуществлялось князем или его представителями на основе обычного права и норм Русской Правды. Главную роль в доказательствах того времени, наряду со свидетельскими показаниями, нередко играли «суд божий» (испытание огнем и водой) и «поле» (поединок).

В процессе образования Древнерусского государства не произошла ликвидация племенных княжений. Местные князья находились в вассальной зависимости от великого князя, сводившейся к уплате дани и участию в военных мероприятиях 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 какое-то время это упрочило великокняжескую власть.

В 70-х гг. XI в. появляется новая форма государственного управления – съезды князей («снѣмы»). На этих феодальных форумах, собиравшихся по инициативе киевских князей, решались вопросы войны и мира, раздела земель, вассалитета, улаживались межкняжеские противоречия и конфликты.

Развитие феодальных отношений способствовало усилению позиций местных феодалов – князей и бояр. В их статусе (крупных вотчинников) соединились право на землю и право на власть.

На Руси 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.

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. Иногда вече избирало князей, заключало с ними договор (ряд) или указывало князю «на дорогу».

Основную массу населения в Древнерусском государстве составляли крестьяне-общинники. Крестьянская община представляла собой конгломерат мелких поселений; на севере она именовалась миром, на юге – вервью. Государство было заинтересовано в сохранении общинных порядков, так как с их помощью было легче осуществлять сбор податей и обеспечивать покорность населения княжеской власти. 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, т. е. действовали принципы прямой демократии и коллективного землевладения.

Развитие феодальных отношений и рост крупного землевладения привели к постепенному подчинению общин государству или отдельным феодалам-вотчинникам. Наряду с выборными старостами появляются назначаемые князьями и боярами приказчики и иные должностные лица.

Политика киевских князей была направлена на объединение всех восточных славян в единое государство, централизацию власти и укрепление международного авторитета Руси. Первые государственные преобразования связаны с деятельностью княгини Ольги. Подавив восстание древлян, убивших в 945 г. ее мужа Игоря, Ольга провела налоговую реформу. Она установила размеры дани («уроки») и определила пункты ее сбора («погосты»). 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, сохранявшей верность языческим обрядам.

Крещение Руси

Вторая половина X в. является временем победы монотеизма над язычеством. Киевская Русь после долгих колебаний осознанно принимает христианство. Произошло это событие в 988 г., когда великий князь Владимир объявил христианство государственной религией.

Крещение Руси стало важным и во многом переломным моментом. Смена духовных и нравственных приоритетов – это трудный процесс для любой страны. Не был он простым и для Руси. На смену язычеству шла вера, которая требовала ограничений, строгого выполнения нравственных принципов. Принятие христианства означало изменение всего строя жизни: от семейных отношений до общественного устройства. Христианство утвердилось на Руси примерно за 100 лет, с трудом преодолевая старые верования.

Крестилась Русь по византийскому образцу, восприняв классические формы византийской государственности, в основе которой лежала идея единства общества, общины. Интересы общества провозглашались выше интересов отдельного человека, а поскольку все члены общины являлись гражданами империи, постольку они были все равны. Но на деле всеми правами был наделен исключительно один император – помазанник Божий. В Византии признавалось право частной собственности, но верховное распоряжение всей землей принадлежало императору. Иерархическая структура власти в Византии строилась на системе раздачи титулов императором, а не на западной системе вассально-ленных отношений. В некоторой степени власть императора ограничивало отсутствие престолонаследия. Киевская Русь, принявшая византийскую модель, находилась в то время на ранней стадии развития государственности. Постепенно христианство формировало модель политического, государственного, психологического склада народа и его духовный облик. Позднее христианство на Руси получило название – православие, т. е. истинная вера.

Православие укрепило государственную власть и территориальное единство Киевской Руси, способствовало росту международного значения Древнерусского государства, сыграло большую роль в развитии русской культуры и духовности.

«Основные черты русского сознания и всей компоненты русской культуры и социальной организации, а также всей системы основных ценностей, представляли собой... воплощение положений христианской религии» (Сорокин П. *Основные черты русской нации в двадцатом столетии*. М., 1990. С. 32).

«Ибо, что в других книгах писано и вам ведомо, то здесь излагать – пустая дерзость и желание славы. Ведь к несведущим пишем, но к преизобильно насытившимся сладостью книжной» (*Русская идея*. М., 1992. С. 20).

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, которые возглавили епископы. Устанавливается специальный налог в пользу церкви – десятина. Был издан церковный устав, содержащий нормы в области семейно-брачных отношений, нравственности и преступлений против церкви.

Церковь получила полную поддержку со стороны государства и помогла ей в устройстве общества. Со временем она стала важнейшим фактором единства государства.

Расцвет Древнерусского государства приходится на период правления **Ярослава Мудрого (1019–1054)**. При нем Киевская Русь превращается в могучую державу. Он покончил с княжескими усобицами, разгромил печенегов, совершавших до этого постоянные набеги на южнорусские города. Не спрашивая разрешения Константинополя, добился избрания на митрополичью кафедру русского священника Иллариона. Во времена Ярослава Мудрого началась работа по кодификации норм обычного права, результатом которой стало появление свода законов – Русской Правды, впоследствии дополненной его преемниками (Правда Ярославичей, Устав Владимира Мономаха и др.). Русская Правда на долгие годы станет основным законом Руси. Киевская Русь Ярослава Мудрого была одновременно точкой высшего расцвета государства и началом его упадка.

Перед смертью Ярослав Мудрый разделил территорию державы между своими сыновьями и установил «очередной» или «лествичный» порядок престолонаследия, согласно которому киевский престол должен был занимать старший в роду Рюриковичей князь. Такой принцип замещения великокняжеского престола, с одной стороны, исключал возможность появления на киевском престоле малолетних князей, 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. 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.

Киевские князья оказались не в силах остановить центробежные тенденции экономического и политического развития страны, воспрепятствовать сепаратистским стремлениям отдельных князей. Популярный на Руси **Владимир Мономах**, ставший великим князем в 1113 г., пытался бороться против тенденций распада Древнерусского государства. В Любече на съезде князей обсуждался вопрос о том, как сохранить единство Руси. Он и его сын Мстислав Великий (1125–1132) сумели на некоторое время удержать единство русских земель. Но после смерти последнего Древнерусское государство окончательно распалось на самостоятельные княжества-государства.

Оглавление

Введение. Предмет «История государственного управления в России».....	3
Глава 1. Государственное управление в Киевской Руси	10
1.1. Складывание русской государственности.....	10
1.2. Политический строй Древней Руси.....	11
Глава 2. Феодалная раздробленность на Руси и система управления (XII в. – конец XV в.)	16
2.1. Причины феодалной раздробленности.....	16
2.2. Феодалные государства и система управления	16
2.3. Нашествие Золотой Орды и его последствия для русской государственности	19
Глава 3. Становление русского централизованного государства (XV–XVII вв.)	21
3.1. Формирование системы управления в Московском царстве	21
3.2. Государственный аппарат России в XVI в.....	25
3.3. Опричнина и ее последствия	28
3.4. Церковь и государство.....	30
3.5. Кризис российской государственности в период «Великой смуты»	31
3.6. Государственное управление в XVII в.	34
Глава 4. Государственное управление в России в XVIII в.	38
4.1. Преобразования в системе управления при Петре I. Становление абсолютизма.....	38
4.2. «Просвещенный абсолютизм» Екатерины II	44
Глава 5. Система государственного управления в XIX в.	48
5.1. Изменения в российской государственности в первой четверти XIX в.	48
5.2. Система управления при Николае I	54
5.3. Реформы и контрреформы второй половины XIX в.	57
5.4. Реформы и контрреформы Александра III	62
Глава 6. Государственное управление в начале XX в. (до октября 1917 г.)	65
6.1. Формирование российского парламентаризма	65
6.2. Становление российской партийной системы.....	70
6.3. Падение монархии и его последствия.....	74

Глава 7. Формирование советской системы государственного управления	78
7.1. Создание советского государственного аппарата.....	78
7.2. Роспуск Учредительного собрания.....	79
7.3. Государственное управление в условиях гражданской войны.....	80
Глава 8. Развитие государственно-политической системы в 20–30-е гг. XX в.	85
8.1. Изменения в системе государственного управления в годы новой экономической политики	85
8.2. Формирование тоталитарной системы управления.....	89
Глава 9. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.)	94
9.1. Изменения системы управления в военных условиях	94
9.2. Управление тылом	96
Глава 10. Система государственного управления в 1945–1991 гг.	99
10.1. Государственное строительство в послевоенный период	99
10.2. Перестройка и ее последствия (1985–1991 гг.)	101
10.3. Кризис советской государственности	109
Глава 11. Государственное управление в конце XX – начале XXI в.	112
11.1. Формирование новой российской системы управления.....	112
11.2. Задачи государственного строительства на современном этапе	123
Приложения	130
Приложение 1. Кодекс чести сотрудника МЧС	130
Приложение 2. Коррупция в России	132
Приложение 3. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»	142
Приложение 4. Глоссарий	154
Список рекомендуемой литературы	161

Учебное издание

Петухова Марина Вениаминовна

ИСТОРИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Редактор *А. В. Бондаренко*
Технический редактор *Г. А. Габдулина*
Корректор *Н. В. Федькова*

Подписано в печать 1.03.2011. Формат 60×90 1/16.
Печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 7,5. Бумага офсетная.
Тираж 400 экз. Заказ 93

Академия ГПС МЧС России
129366, Москва, ул. Бориса Галушкина,4