

УДК 34

Формирование российской государственности в досоветский период: особенности становления

¹ Пелагея Ивановна Квачева

² Кристина Цолаковна Маргарян

¹⁻² Сочинский государственный университет, Российская Федерация
354000 Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а

¹ Доктор юридических наук, профессор

E-mail: kvacheva46@mail.ru

² Аспирант

E-mail: kristina_margary@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена характеристике этапов становления государственности в России, выявлению основных особенностей его развития. Являясь значительной теоретической проблемой, развитие государственного управления требует дальнейшего углубленного научного исследования.

Ключевые слова: государственность; государственное управление; вече; принцип разделения властей.

Введение. В настоящее время в российской юридической науке дебатруется вопрос о совершенствовании системы государственного управления, поэтому потребность изучения генезиса государства имеет научно-практическую актуальность. Но развитие современного государства происходит с определенными сложностями, одной из причин которой является, может быть, недостаточная изученность отечественного опыта организации власти. Поэтому детальное изучение этапов становления государственности в России имеет огромное значение для понимания особенностей государственного управления в период проведения реформ в России, определения новых путей и перспектив развития [1].

Материалы и методы. Основой статьи послужили исторические и правовые труды поколений государственных исследователей. Теоретический анализ позволяет провести изучение процессов развития и формирование государственности в досоветский период. Для достижения поставленной задачи применялись различные общенаучные и специальные методы: сравнительно-исторический диалектический, логический и др.

Обсуждение. Важный период в становлении российской государственности занимает период формирования государственности Киевской Руси [2], в которой первой формой непосредственного участия народа в решении государственных вопросов в Киевской Руси было вече – собрание всех свободных жителей, предметом рассмотрения, которого мог стать любой вопрос государственной жизни. У данной формы государства есть такая особенность, которая заключается в неразвитой форме исполнительной власти, ее аппарата.

Результаты. Изначально княжеская власть не носила постоянный характер. Процесс становления института княжеской власти начался со сбора дани с населения. Высшую политическую власть в Киевской Руси представлял великий князь, выступавший как законодатель, военный вождь, и судья. Состав вече полностью соответствовал форме прямой демократии, то есть на нем могли присутствовать все свободные люди [3]. Главный предмет ведения вече заключался в рассмотрении вопроса о призвании и изгнании князя. Вече оформляло свои отношения с князем через ряд (договор). Следующим значимым вопросом ведомства вече был вопрос о войне и мире. Способ принятия решения на вече был древним, основывался на единогласии. Князь нечасто действовал по своему велению [4].

Надо отметить, что при таком строе государства и характере власти князя исключалась возможность систематического проведения вечевых собраний. Именно поэтому в XI-XII вв. все случаи упоминания собраний в летописях связаны исключительно с вопросами военной безопасности, стихийных бедствий, когда администрация не могла осуществлять надлежащий контроль. Исключение из этого правила составлял только Новгород. Здесь вече сохраняло свою силу, стало впоследствии одним из значимых атрибутов

феодальной республики (Новгород и Псков). [5] Описывая Киевское вече, Н.М. Карамзин отмечал его нравственную сторону, так как оно добивалось от князей клятвы честно исполнять обязанности по защите населения. [6] Ключевую роль для усиления государственной власти сыграло принятие Русью христианства в 988 г. В связи с этим, власть митрополита стала простираться на всю Русь, объединила все духовенство страны [7].

На протяжении истории российского государства система управления отличалась чрезмерной централизацией государственной власти, постоянным господством исполнительных структур, отсутствием развитой системы самоуправления. В 30-е гг. XIII в. русские земли подверглись монголо-татарскому нашествию. Образование единого Российского государства отразилось в объединении территорий государств-княжеств в Московское великое княжество [8]. В конце XV в. принимается первый сборник законов централизованного государства – Судебник 1497 г., который способствовал формированию общегосударственной системы права. В этот время государство представляло собой типичную раннефеодальную монархию. Высшими органами управления были великий князь и Боярская дума, состоявшая из княжеско-боярской аристократии. Боярская дума была постоянно действовавшим органом, заседавшим систематично и решавшим все важные вопросы управления, законодательства и внешней политики. В форме приказной системы управления появился бюрократический аппарат, став важнейшим признаком государственности. В середине XVI в. начали свою деятельность земские соборы как высшие сословно-представительные учреждения совещательного характера, созываемые царем для обсуждения важных вопросов внутренней и внешней политики.

В XVII в. в системе государственного управления произошли функциональные изменения. Начался процесс формирования местных государственных учреждений, которые существовали в городах одновременно с местными учреждениями другого типа. На данном этапе отечественной истории было завершено формирование местных учреждений приказного типа, встроенных в жесткую вертикаль государственной власти, что соответствовало процессу централизации системы управления в Российском государстве.

XVIII в. – период реформ Петра I, который начался с попытки кардинального административного преобразования: государство было поделено на восемь губерний. Затем в 1711 г. вместо Боярской думы был создан Сенат, который должен был быть высшим законодательным, распорядительным и исполнительным органом при царе. В 1721 г. создается Святейший Синод, занимавшийся церковными делами, при этом упразднилась власть патриаршества, так как церковь была частью государственного аппарата. Петр I принимал активное участие в составлении всех значительных нормативных актов, утвержденных в период его правления [9].

Также была упразднена сеть прежних государственных учреждений – приказов, по примеру зарубежных государств (Швеция) создана система коллегий. Преимущество коллегий заключалось в том, что они ведали конкретными вопросами государственного управления, распространяли свою деятельность на всю территорию страны. Усиление власти Петра I выразилось в создании Кабинета, при помощи которого он поддерживал связь с Сенатом, Синодом, коллегиями и губернаторами. Расцвет абсолютизма в эпоху правления Петра I должен был усилить тенденцию к централизации управления [10].

Некоторые изменения в системе органов управления наметились уже в годы правления Екатерины I, например: 1) создание Верховного тайного совета, установившего надзор за Сенатом и коллегиями; 2) лишение Сената законодательных функций; 3) упразднение значительной части провинций. Таким образом, власть губернаторов и воевод, оговариваемая многими предписаниями, стала неограниченной.

Надо отметить, что Елизавета I провела ряд изменений в государственных учреждениях, а именно: восстановление значения Сената как высшего законодательного государственного органа привело к активности его деятельности; упразднение Кабинета министров; учреждение Кабинета как канцелярии императрицы.

Крупной эпохой в развитии отечественного государственного управления правильно назвать период царствования Екатерины II. Главной целью ее государственной политики стало создание правовой базы функционирования органов государственного и местного управления, повышение эффективности их деятельности. Упразднилось большинство коллегий. Можно сказать, что функции центральных органов государственного управления сводились только к общему руководству и наблюдению. Основные вопросы решались на

местах, коллегии постепенно утрачивали свои функции. В области государственного управления Павел I, во-первых, изменил порядок наследования императорского титула, сделав императорскую семью государственным учреждением; во-вторых, вернул законодательные полномочия Сената, усилив при этом его власть; в-третьих, восстановил ряд упраздненных ранее коллегий. Многие реформы Павла I были двойственны: с одной стороны, укрепление и сосредоточение власти в руках царя, с другой – возврат к разнообразию форм управления и самоуправления на национальных окраинах.

В XIX в. Россия вступила как самодержавная империя, которая занимала первое место в Европе по численности населения и военной мощи, но которая сохранила феодально-крепостническую систему хозяйства. Главной причиной, которая затрудняла всестороннее развитие российского общества, ученые считали крепостничество, именно из-за этого устранение крепостничества было главной задачей управления государством. Таким образом, в истории России не было постепенного эволюционного развития институтов государственного и муниципального управления, характерного для многих современных развитых стран. На протяжении всей истории России тенденция к централизации сменялась стремлением к децентрализации управления и наоборот, а вместе с системой государственных органов развивались формы местного самоуправления.

Вступив на престол, Александр I выступил против деспотизма Павла I, тем самым стремился завоевать популярность среди русской общественности. В 1801 г. образуется Непременный совет, совещательный орган при императоре, который состоял, в основном, из деятелей екатерининской эпохи. Также создал Негласный комитет, который не привел к коренным реформам. К началу XIX в. коллегии утрачивают свою роль, перестают функционировать. И в 1802 г. они заменяются министерствами. Проводимая реформа завершает процесс разграничения полномочий органов государственного управления, приводит к смене коллегиальности на единоначалие, укреплению самодержавия. А в 1802 г. был реформирован Сенат, который стал высшим судебным и контролирующим органом в системе государственного управления. Святейший Синод оставался высшим законосовещательным, административным и судебным правительственным учреждением по делам Русской православной церкви.

Наиболее активным сторонником идеи реформы системы государственного управления был статс-секретарь Непременного совета М.М. Сперанский (1772-1839), разработавший проект реформы государственного управления. Сперанский считал необходимым создать Государственный совет, который был бы высшим законосовещательным органом, предлагал принцип разделения ветвей власти, провозглашал идею правового государства. В 1811 г. подготовленное М.М. Сперанским «Общее учреждение министерств» получило законную силу. Однако законодательной власти не существовало. В дальнейшем реформаторские настроения Александра I отражаются во введении Конституции в Царстве Польском в 1815 г., сохранении сейма и конституционного устройства в Финляндии и в создании Н.Н. Новосильцевым по поручению царя «Уставной грамоты Российской империи» (1819-1820), где предусматривалось разделение властей, равенство всех перед законом, но эти предложения остались на бумаге. Основным органом в государственной структуре при Николае I становится Собственная его императорского величества канцелярия, возглавившая законодательство и всю систему управления. Необходимо отметить, что именно при Николае I была проведена систематизация законов, а в 1832 г. завершена публикация свода законов Российской империи. Но проведенные преобразования не затронули основ самодержавного строя.

Вторая половина XIX в. становится важным этапом в развитии российской государственности, так как основная цель всех преобразований в государственном аппарате заключалась в том, чтобы подготовить систему государственного управления к капиталистическому изменению государства.

Самой крупной реформой Александра II стала отмена в 1861 г. крепостного права. Наиболее важное влияние на систему государственного управления оказали земская в 1864 г., городская в 1870 г. и судебная реформы [11]. Несомненно, самой передовой становится судебная реформа, провозгласившая равенство всех перед судом, установление прокурорского надзора, введение института присяжных заседателей и присяжных поверенных (адвокатов). Проводимые Александром II реформы имели очень важное

значение для развития всей страны, означали первый крупный шаг по пути к буржуазной демократии. В 70–80-х гг. XIX века в правительственных кругах появился проект о созыве представительного собрания, автором которого был М.Т. Лорис-Меликов, однако убийство Александра II перечеркнуло попытку создать высшее представительное учреждение в России. На рубеже 80–90-х гг. XIX в. контрреформы затронули и систему местного самоуправления, проводятся земская и городская контрреформы, следствием этих мер стало ограничение самостоятельности земств. Конечно же, стабилизация государственного строя могла носить исключительно частичный характер. Была укреплена государственность, достигнута определенная социальная стабильность. Во второй половине XIX в. продолжают функционировать Государственный совет, Комитет министров, Сенат, Синод, Собственная Его Императорского Величия канцелярия.

Весьма велика была роль Государственного совета в проведении реформ 60–70-х гг. XIX в. Высшим органом суда и надзора оставался Сенат. Важное место в системе высших органов государства занимала верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия, задачами которой являлись: объединение всех административных и судебных органов, экстренный разбор всех политических сил. Только Синод как высший государственный орган не затронут был проводимыми реформами. В XIX в. окончательно сложилась система чиновничества, отразившаяся наиболее ярко в титуловании.

Детальное изучение тенденций государственных органов направлены на совершенствование государственного аппарата в России.

Заключение. В России шел поиск путей совершенствования государственного управления. Указанные тенденции развития государственного управления надо учитывать при формировании новой государственной системы России.

Примечания:

1. Шабуров А.С. Российское государство и российская государственность: проблемы соотношения и историческое развитие // Российский юридический журнал. 2013 г. № 1.
2. Смыкалин А.С. Проблемы российской государственности в юридической и исторической науках: понятие, подходы, периодизация // Российский юридический журнал. 2013 г. № 1.
3. Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001 г. № 2.
4. Салтыкова С.А. Особенности формирования правовой системы Древней Руси // История государства и права. 2012 г. № 15.
5. Салтыкова С.А. Особенности формирования правовой системы Древней Руси // История государства и права. 2012 г. № 15.
6. Карамзин Н.М. История российского государства: в 2 т. М., 1991 г.
7. Мазурин С.Ф. Православная концепция развития государственности в России // История государства и права. 2013 г. № 2.
8. Булатов Р.Б. Российская государственность: становление и развитие // История государства и права. 2006 г. № 8.
9. Соколова Е.С. Принцип законности в интерпретации Петра I: о правовой основе моделирования «надсословной монархии» в России (первая четверть XVIII в.) // Российский юридический журнал. 2013 г. № 4.
10. Булатов Р.Б. Российская государственность: становление и развитие // История государства и права. 2006 г. № 8.
11. Ефремова Н.Н. Правосудие как фактор зарождения и развития отечественной государственности // Российский юридический журнал. 2013 г. № 1.

UDC 34

National Identity in Pre-Soviet Period: Formation Features

¹ Pelageya I. Kvacheva

² Kristina T. Margaryan

¹⁻² Sochi State University, Russian Federation
354000, Sochi, Sovetskaya Str., 26 a

¹ Doctor of Law, Professor

E-mail: kvacheva46@mail.ru

² Post-graduate student

E-mail: kristina_margary@mail.ru

Abstract. The article is focused on the characteristics of the stages of national identity formation in Russia, detection of major features of its development. As state management is a significant theoretical problem, its development demands further enhanced research.

Keywords: national identity; state management; veche; principle of powers separation.