

Красняков Николай Иванович

ЭВОЛЮЦИЯ ИМПЕРСКОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ МЕХАНИЗМА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (XVIII- ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XIX ВВ.)

Статья раскрывает эволюцию взаимодействия "центр-регион" в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи XVIII - первой половины XIX вв. Основное внимание акцентируется на властеотношениях централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую децентрацию власти на окраинах государства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/4-1/21.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. I. С. 82-86. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/4-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

обеспечения пограничной безопасности в рамках их полномочий. Взаимосвязь пограничной безопасности с другими элементами комплексной системы национальной безопасности Советского государства в большей или меньшей степени проявлялась и в других сферах общественной жизни, оказывала взаимное влияние на развитие всех элементов. Это подтверждает особую ценность проведения единой и целостной политики в пограничных пространствах.

Список литературы

1. **Болдин К. М., Молчановский В. Ф., Сальников В. А.** Некоторые методологические проблемы теории и практики охраны государственной границы. М.: ВПОЛКК КГБ СССР, 1979.
2. **Бондаренко Г. Н.** Марксизм-ленинизм о государственных границах. Возрастание роли и значения охраны границ Советского государства в современных условиях. М.: МВПККУ, 1975.
3. **Возженников А. В.** Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения. М.: Изд-во РАГС, 2002.
4. **Геополитика и национальная безопасность: словарь основных понятий и определений / под ред. Л. Манилова.** М.: Граница, 1998.
5. **Золотарев В. А., Саксонов О. В., Тюшкевич С. А.** Военная история России. Жуковский - М.: Кучково поле, 2002.
6. **Миграция и безопасность в России / под ред. Г. Витковской и С. Панариной;** Моск. Центр Карнеги. М.: Интердиалект+, 2000.
7. **Наймило М. И.** Развитие основ пограничной безопасности Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе: монография. Хабаровск: ХВИ ФПС России, 2003.
8. **Нэх В. Ф.** Пограничная политика Советского государства: 1917-1941 гг. М.: МПИ ФСБ России, 2006.
9. **Першин А. А., Шерстнев А. Д., Ярлыченко В. В.** Теория государственных границ / под ред. К. В. Тощого. М.: Граница, 2001.
10. **Погранология: методологические вопросы: монография / В. А. Бондаренко, А. И. Василенко, В. А. Дмитриев, В. Ф. Молчановский, В. И. Тапечин.** М.: Изд-во отделения погранологии МАИ, 2001.
11. **Родачин В. М.** Пограничная политика государства - фантом или реальность? // Безопасность Евразии. 2006. № 4.
12. **СССР: административно-территориальное деление союзных республик.** М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1971.
13. **Щербаков А. С.** Пограничная безопасность России и система ее обеспечения: дисс. ... д-ра полит. наук. М.: Академия управления, 1998.

THE USSR FRONTIER SAFETY IN THE FAR EAST DURING THE SECOND HALF OF THE XXTH CENTURY: PROBLEM RESEARCH METHODOLOGY

Sergei Aleksandrovich Kravchuk, Ph. D. in History, Associate Professor
Institute of Coast Guard of Federal Security Service of Russia
kravff@yandex.ru

The USSR frontier safety in the Far East after the Second World War was the key element of the whole system of providing the state safety of the country being in close connection with all its components. The research of the processes which took place within the Far-Eastern frontier spaces during different historical periods allows forming the ideas about the directions and ways of the development of the modern system of providing state safety in frontier sphere.

Key words and phrases: frontier safety; frontier troops; national frontier; Far East; frontier space.

УДК 34(09)

Статья раскрывает эволюцию взаимодействия «центр-регион» в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи XVIII - первой половины XIX вв. Основное внимание акцентируется на властотношениях централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую деконцентрацию власти на окраинах государства.

Ключевые слова и фразы: империя; Россия; регион; бюрократизация; институционализация.

Николай Иванович Красняков, к.ю.н., доцент
Кафедра теории и истории государства и права
Сибирская академия государственной службы
kofe51@yandex.ru

**ЭВОЛЮЦИЯ ИМПЕРСКОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ МЕХАНИЗМА
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (XVIII - ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XIX ВВ.)[©]**

Появление в современную эпоху демократического переустройства государства сборников исторических, политологических, философских статей и отдельных монографий, отражающих методологические подходы в геополитическом, организационно-правовом, структурно-управленческом, социо-

этно-конфессиональном укреплении основ Российской империи, позволяет включаться в научную дискуссию по данной проблематике на качественно новом уровне, развивая конкретные и абстрактные гипотезы, тем самым увеличивая познавательный потенциал науки. При этом отмечу, что исследование имперской парадигмы включает в себя анализ оформления государственного аппарата в центре и на местах в условиях абсолютизма, что соответственно будет характеризовать властеотношения типа «империя - регион» и, в свою очередь, позволит увидеть «именно имперскую составляющую российской истории» [13, с. 10]. В целом же государство-империя характеризуется с точки зрения «правового понятия государства» как «обладающая верховной властью корпорация населяющего определенную территорию народа» [3, с. 193].

Исследуя процесс оформления административно-управленческих структур XVIII - начала XIX вв., подчеркну, что основанием общего административного деления служили или исторически сложившееся расчленение страны, или потребности административного удобства. При первом делении, являющемся результатом постепенного исторического образования государственной территории, задача управления значительно упрощается, так как каждый административный округ представляет собой нечто действительно цельное, объединенное одинаковыми бытовыми условиями. Но, с другой стороны, пространство и количество населения таких исторически сложившихся регионов государства между собой обычно бывают крайне неравномерными, и в этих условиях искусственно установленное по соображениям практического удобства общеадминистративное деление создает приблизительно равные по территории и количеству населения административные единицы. Однако следует признать, что в результате такого подхода они лишаются внутреннего единства и однородности, а отдельные их части могут иметь резкие различия в нуждах, что, в свою очередь, наводит на мысль о потенциальных возможностях и местных структур управления удовлетворять в одинаковой степени всем разнообразным потребностям различных местностей, соединенных в одну административную единицу [12, с. 431]. Закономерно потому, что существуют и местные органы управления, не только призванные исполнять распоряжения из центра, но и наделенные некоторой долей самостоятельной власти распоряжения. Их деятельность существенным образом в конечном случае определяет картину государственно-управленческого устройства страны, формируя специфику власти [15, с. 316-318]. Таким образом, имея представления об особенностях регионального и местного управления, легче решить вопрос имперского политико-правового устройства, тем более что более «развитым» народам в составе Российской империи старались сохранить их правовую, а иногда и государственную систему, местные обычаи [7, с. 4].

На мой взгляд, в условиях абсолютизма аксиоматично, что для рациональности выполнения функций государственной власти в общегосударственных органах должны быть сосредоточены законодательство и верховный надзор за действительным управлением и судом, которые переносятся на органы местного управления, в которых приобретают характер административной и общественной самостоятельности. А верховный надзор и руководство не только не исключают возможности ближайшего, регионального надзора и руководства, а, напротив, даже требуют их - высшая областная инстанция служит звеном, соединяющим власть и народ, территорию с государством, местное управление с правительством. Самоуправление региона, следовательно, рассмотрим как продукт взаимодействия администрации и общества, соединяющий в себе самостоятельность того и другого.

С окончательным утверждением приказно-коллегияльной системы в начале XVIII в. воевода как исполнитель-кормленщик превращается в губернатора, олицетворяющего исполнителя-чиновника при выделении из частнопровых отношений государства. Приказы подчиняют себе всю совокупность действительного управления и суда, количество их возрастает соразмерно увеличивающимся функциям государства. Складывающаяся система подчиняла территории различным приказам одновременно, тем более что к ней они относились по-разному - то как к региону, то как к ведомству, что обусловило отсутствие единства и медлительность управления, а посему и негативные реакции общественных сил территории. Воеводы, по сути являющиеся агентами приказной власти в регионе, на самом деле, находясь ближе московских государственных органов и учреждений, приобретали фактически все более власти над общинами, постепенно утрачивающими свою самостоятельность. Таким образом, централизирующая власть приказов в территории начинает сталкиваться с управлением воевод, которые юридически были исполнителями, а фактически уже стали правителями. Такое происхождение власти воевод естественно породило злоупотребления, противодействовать чему было невозможно вследствие отсутствия организованного, административно-общественного надзора. Участие в местном управлении общественных элементов все более утрачивает свое социальное значение, приобретая вид повинности. В итоге местные учреждения рубежа XVII-XVIII вв. представляли собой орган центральной власти, в котором отдельные части подчиняются целому, а целое - центральной власти, и данный подход при реализации на практике обеспечивал бы приведение в порядок дел в различных территориях государства. Но, как считает исследователь П. Мрочек-Дроздовский, упорядоченности не было, поскольку «раздробление самой центральной власти» между различными приказами произвело беспорядок в управлении и слабость этой власти». «Средством к устранению этого зла является учреждение Прав», - замечает ученый [9, с. 12].

Учреждение Сената в начале XVIII в., в котором приказы стали элементами системы по управлению отраслями государственного хозяйства и территориями, превратившись во второстепенные специальные органы центральной власти, а также введение губернаторского правления должны были привести к соединению исполнительной власти с функциями государственного регулирования общественных нужд. В дальнейшем повышение управляемости регионами предполагало сокращение административной дистанции между

органами, принимающими решение, и сферой его реализации. Эффективным решением этой проблемы стала деконцентрация власти, когда полномочиями наделялись традиционные институты самоуправления местного населения, при сохранении за ними определенной степени самостоятельности и базовых принципов формирования (выборность, коллегиальность, отчетность исполнительных органов перед представительными). А инкорпорация традиционных институтов самоуправления в административную систему региона и государства свидетельствовала бы о завершающей стадии формирования вертикальных связей окраины и центра. Такой подход позволял стабилизировать социальные отношения в отдельной присоединенной окраине, осуществить взаимодействие власти - территории - народов, то есть, хотя он и оказывался ответом на ситуацию, но был действенным, а в дальнейшем распространялся на присоединяемые регионы [6]. Так произошло в отношении остзейского края и западных губерний в XVIII в., в XIX в. - в Финляндии, Польше, Бессарабии. Как видим, преобразования российской государственности в XVIII - начале XIX в. по пути империостроительства в полной мере были распространены не только в русских землях, но и в регионах. Основные направления этих реформ заключались в рационализации организации и деятельности регионально-аппарата управления и становлении государственной службы, вытеснении административного обычая законодательными актами в нормативном регулировании этих процессов.

Особенности региона вели к необходимости создания таких региональных центров власти, которые могли бы представить местное общество и его управляющие структуры перед монархом. Они обуславливали более широкую компетенцию местного государственного аппарата и усиливали значение сословного самоуправления. Губернская реформа 1775 г., построенная на принципе усиления местной власти за счет введения в структуру местного управления помимо губернской администрации и власти наместнической (генерал-губернаторов), должна была повысить эффективность всей государственной системы. Это был шаг в сторону деконцентрации управления, свидетельствующий о понимании необходимости создания сильной и относительно самостоятельной региональной власти. Децентрализация же, сопровождаемая разделением сфер ведения и наделением права самостоятельного принятия решений, характерная для процесса регионализации, была несовместима с основными принципами российского государственного устройства. Вследствие этого многочисленные планы создания на основе национального или административно-территориального принципов областей-автономий и выделения регионального уровня управления не имели шансов на осуществление. Идеино-политические искания власти в разрешении данной проблемы по поручению императора Александра I были оформлены доверенным к нему лицом - М. М. Сперанским. Конструкции, им предложенные, затрагивали основы государственной патриархально-дворянской системы России, и не случайно Михаил Михайлович позже писал: «Сила всех предложенных преобразований в том состояла, чтобы постановить управление империи на непреходящем законе и дать России внутреннее политическое бытие, а сею целью определить, прежде всего, разум коренных государственных законов, т.е. начертать план конституции» [16, с. 73].

Предложенная им система органов власти в государстве уже предусматривает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную как на центральном, так и на региональном уровнях. Законодательная власть в губерниях должны были осуществлять губернские думы, формируемые из депутатов. Исполнительная власть вручалась губернскому правительству и Совету из депутатов. Судебная власть была представлена губернскими судами, формируемыми губернскими думами. Реализация этих же принципов предполагалась и в окружных, и в волостных органах местного самоуправления. В своих проектах Сперанский предложил подчинить административно-территориальное устройство империи задачам формирования новой системы государственных органов на началах определенного представительства в них различных сословий населения, создания реально функционирующих и достаточно сильных на всех уровнях «ветвей власти» и действенных органов государства. В предлагаемую систему административно-территориального устройства Сперанский заложил не только подходы, связанные с распределением государственно-властных полномочий на уровне отдельных преобразований, но и определил две их категории. Губернии, составляющие основу империи, представлялись автору реформ как единицы «общего порядка управления» с распространением на них общеимперского законодательства. Но в Российской империи были также и территории, управление которыми формировалось отдельно, в процессе их завоевания или присоединения к центру. В отношении таких частей государства предполагалось использовать «особое устройство» и регулировать отношения в них на основе как общеимперских, так и местных законов. Исходя из изложенного, Сперанский предложил схему переустройства, «чтобы поставить разделение империи в большую сообразность с расположением государственных сил и с правилами, выше изображенными» [4, с. 68]. По замыслу реформатора, административно-территориальное деление Российской империи должно быть унифицировано, но с учетом особенностей управления отдельными ее национальными регионами - областями, специфика которых в управленческом отношении выражалась в отношении местной системы управления и местного законодательства.

В это время Александр I писал наместнику Великого княжества Финляндского гр. Армфельду, что конституционные формы правления ему нравятся больше, чем «пользование полным произволом»: «Здесь я могу ошибиться только тогда, когда сам захочу, мне предполагаются все необходимые сведения; - там же я окружен неуверенностью и почти всегда привычками, заменившими законы» [1, с. 177]. В современной политико-правовой мысли развивается суждение [11, с. 53], что таким образом император проводил в жизнь идею конфессионального единства, замыслом которой было создание после Венского конгресса у народов Европы единой христианской нации, а результатом - успокоение «свободолюбивого духа» времени в рамках Священного

союза 1815 г., что во внутренних делах способствовало осознанию властью и населением наличия внешнего союзника в виде других империй - цивилизованных стран Европы. А оформление конституционных установлений в Великом княжестве Финляндском и Царстве Польском ставило в устойчивое состояние соединение федеративных начал с имперской политико-правовой практикой государственности, чему подтверждением можно считать высказывание Чарторыйского: «Прочная федеративная система дает империи - центру этой системы больше силы и больше гарантий безопасности, чем расширение границ» [Там же].

Организационно-правовое обеспечение управления увеличивающимся государственным хозяйством было поручено создаваемым министерствам. Однако необходимо заметить, что, по высказыванию этого времени Трошинского, «ни в министерских департаментах, ни в зависимых от них губернских и уездных управлениях не было никакого наблюдения за исполнением законов, и министры, не имевшие за собою никакого надзора, не могли надзирать и за своими подчиненными» [10, с. 147]. Очевидно, что департаменты министерств, ставшие местами самостоятельного центрального управления, чрезмерно централизовали власть, придавая ей прежний чиновно-канцелярский характер. А первоначальное стремление создать министерства как учреждения политического характера, соединяющие главу государства и местное управление, было реализовано на практике совершенно незначительно. Как замечает исследователь государственных реформ этого периода О. К. Нотович, «департаментская централизация поглотила проектированную правительством децентрализацию, и земские учреждения из «особого органа одной и той же государственной власти» обратились в подобие частных контор» [Там же, с. 148].

В условиях расширения территориальных пределов для разработки иной организации управления каждым национальным регионом (исходя из конкретных местных задач государственности) и предоставления местной администрации значительной самостоятельности, а также поощрения ее оперативной деятельности как компромисс между территориально-национальным автономизмом и централизаторскими тенденциями абсолютизма создавались высшие комитеты - новые учреждения, напрямую докладывающие императору. Вынужденная сохранять автономию внутреннего управления отдельными вопросами в национальных регионах, даже подчеркивать особенности законов для этих территорий, верховная власть ставила действия местных государственных учреждений под известный надзор соответствующего высшего комитета. В региональной политике просматриваются два вектора: западный, связанный с интеграцией населения присоединенных территорий, и восточный, который определялся колонизацией зауральских территорий [5, с. 109].

В первой половине XIX в. стремление Центра распространить на всю территорию империи общероссийские министерскую и губернскую системы, усилить русский элемент в окраинах - национальных регионах предполагало некоторый учет местной специфики. Так как внимание царизма часто было занято новыми проблемами (Кавказ, Польша, Бессарабия, Финляндия, революции в Европе) [14], в России не было создано теоретически осмысленной региональной политики, что приводило к непоследовательности в правительственных действиях. Расплывчатые формулировки функций генерал-губернаторов Екатерины II на первых порах обеспечивали широкий простор для их деятельности и при известной деконцентрации регионального управления повысили его эффективность. Однако расширение самостоятельности местной администрации сопровождалось усилением ее произвола и снижением в целом управляемости из центра. Ситуация осложнилась с появлением на губернском уровне органов министерского (отраслевого) подчинения. В государстве теперь стало существовать две линии реализации самодержавных принципов власти: территориальная и отраслевая. Имея общую природу властных полномочий, нечетко разделенные прерогативы на местном уровне, возможность напрямую апеллировать к монарху, министры, генерал-губернаторы и губернаторы с трудом находили возможности для координации своих действий. Все это вело к общей проблеме обеспечения общегосударственных (общеперских) интересов. Нужно признать, что создаваемая длительное время в соответствии с развитием формы государства и его функциями схема «губерния - екатерининская губерния-наместничество - имперский регион» позволяла балансировать в обеспечении интересов государственного единства.

Итак, переход от ситуативной поливариантности [8] в административном устройстве (как это было на ранних этапах истории империи) к внутренне усложненной моновариантной модели неизбежно приводил к росту централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую деконцентрацию власти на окраинах. Административная централизация представлялась мощным орудием не только управления, но и политического реформирования [2]. Проводя политику, направленную на политико-административную и экономическую интеграцию национальных регионов в единое имперское пространство, верховная власть придерживалась определенной последовательности при переходе от военно-административного надзора за традиционными институтами власти к замене их общероссийской бюрократической системой государственных учреждений.

Список литературы

1. **Андреева Т. В.** Александр I и русское общество // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX - XX веков. СПб.: Алетей, 1999. С. 168-183.
2. **Бахтурина А. Ю.** Окраины российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны: 1914-1917 гг. М.: РОССПЭН, 2004. 392 с.
3. **Еллинек Г.** Общее учение о государстве / вступ. ст. докт. юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. 752 с.

4. **Кодан С. В.** Проекты преобразований политико-правовой системы России М. М. Сперанского. Екатеринбург: УрАГС; УИЦ «Защита-Урал», 2003. 156 с.
5. **Кодан С. В.** Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург: УрАГС, 2005. 324 с.
6. **Красняков Н. И.** Западные национальные регионы в системе государственного управления Российской империи в XVIII - начале XX вв.: закрепление автономистской традиции в российской государственности. Екатеринбург: УрАГС, 2009. 208 с.
7. **Лаптева Л. Е.** Региональное и местное управление в России: вторая половина XIX в. М.: Ин-т государства и права РАН, 1998. 151 с.
8. **Миллер А.** Империя Романовых и национализм: эссе по методологии исторического исследования. М.: Новое литературное обозрение, 2006. 248 с.
9. **Мрочек-Дроздовский П.** Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года: историко-юридическое исследование. М.: Университ. тип., 1876. Ч. 1. Областное управление эпохи первого учреждения губерний: 1708-1719 г. 350 с.
10. **Нотович О. К.** Основы реформ местного и центрального управления. СПб., 1882. 236 с.
11. **Пахомов В. Г.** Федерализм в истории политико-правовой мысли России: конец XVIII - XIX вв.: в 2-х ч. М.: Союз, 2001. Ч. 1. Дооктябрьский период. 109 с.
12. **Романовский В. Е.** Государственные учреждения древней и новой России. М.: Издание И. Кнебель, 1911. 452 с.
13. **Российская империя в зарубежной историографии: работы последних лет:** антология / сост. П. Верт, П. С. Кабытов, А. И. Миллер. М.: Новое издательство, 2005. 696 с.
14. **Россия в XVIII-XX веках: страницы истории.** М.: Книжный Дом «Университет», 2000. 256 с.
15. **Шапсугов Д. Ю.** Проблемы теории и истории власти, права и государства. М.: Юрист, 2003. 688 с.
16. **Якушкин В. Е.** Государственная власть и проекты государственной реформы в России. СПб., 1906. 160 с.

**RUSSIAN STATE MECHANISM IMPERIAL FUNCTIONALITY EVOLUTION
(THE XVIIITH - THE FIRST HALF OF THE XIXTH CENTURIES)**

Nikolai Ivanovich Krasnyakov, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of State and Law Theory and History
Siberian Academy of Public Service
kofe51@yandex.ru

The article reveals the evolution of the interaction “center-region” in the structural-managerial aspect of strengthening the Russian Empire of the XVIIIth - the first half of the XIXth centuries. Special attention is paid to authorities’ attitude to the centralization and bureaucratization of management allowing just some power deconcentration on the skirts of the state.

Key words and phrases: empire; Russia; region; bureaucratization; institutionalization.

УДК 94(47).084.3.5

В статье на основании архивных документов представлен социокультурный образ провинциального работника юстиции. Автор акцентирует внимание на том, что изменение роли органов юстиции после судебной реформы 1922 г. привело к численному увеличению их кадрового состава и снижению таких качественных показателей, как образованность и профессиональный опыт.

Ключевые слова и фразы: местные органы юстиции; правозащитники; областные юридические курсы; профессиональная компетенция; аттестационные комиссии.

Анна Викторовна Крыжан, к.и.н.

Кафедра гуманитарных дисциплин

Региональный открытый социальный институт, г. Курск

kryjhan@mail.ru

**ПРОВИНЦИАЛЬНЫЕ РАБОТНИКИ ЮСТИЦИИ
ПЕРВОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ[©]**

Одной из наиболее острых проблем первых десятилетий социалистического строительства являлся серьезный недостаток в квалифицированных кадрах. Применительно к юстиции эта проблема усугублялась тем, что юридический корпус дореволюционной России в большинстве своем враждебно воспринял новую власть.

В центральных органах юстиции работали большевики, имевшие юридическое образование: Д. И. Курский, П. И. Стучка, К. Х. Данишевский и другие. Важнейшие посты в Наркомюсте занимал известный правовед профессор М. А. Рейснер. Однако даже на «верхних этажах» вопрос об укомплектованности