

УДК 351/354(470+571)(091)(075.8)
ББК 63.3(2)-33я73-1+66.3(2Рос),123я73-1
М92

Рецензенты:

д-р юрид. наук, проф. *Н.В. Михайлова*,
д-р юрид. наук, проф. *Б.В. Россинский*,
д-р полит. наук, проф. *Е.С. Шомина*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Мухаев, Рашид Тазитдинович.

М92 История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р.Т. Мухаев. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 607 с. — (Серия «Государственное и муниципальное управление»).

ISBN 978-5-238-01254-4

Агентство СІР РГБ

Раскрываются основные подходы и методы анализа эволюции институциональной, функциональной и организационной структур государственного управления в России. Проблемы государственного управления России рассматриваются в контексте развития общества и его соотношения с системой государственной власти на различных этапах его эволюции. Понять логику развития институциональной структуры и технологию государственного управления в России можно лишь в контексте ее социокультурной традиции, определявшей формы и способы управляющего воздействия власти и задававшей механизмы приспособливания институтов управления и их функций к нуждам российского общества.

Для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». Учебник может быть полезен для студентов, обучающихся по специальностям «Политология», «Юриспруденция» и «Международные отношения», аспирантов и преподавателей в области управления и государственной службы, а также управленцев-практиков, политических и государственных деятелей.

ББК 63.3(2)-33я73-1+66.3(2Рос),123я73-1

ISBN 978-5-238-01254-4

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2007

Оглавление

От автора	3
Раздел I. История государственного управления в России как наука и учебная дисциплина	9
Введение в раздел	10
Глава 1. Предмет и метод науки «История государственного управления в России»	12
1.1. Что изучает наука «История государственного управления в России»	12
Государственное управление как объект познания	12
Специфика предмета	18
1.2. Методология науки «История государственного управления в России»	20
Алгоритм курса	21
Методология курса	22
1.3. Субъекты государственного управления	25
1.4. Объекты государственного управления в исторической перспективе	29
1.5. Базовые категории и понятия историко-управленческой науки России	33
1.6. История государственного управления России в системе обществознания	36
1.7. Периодизация курса «История государственного управления в России»	37
1.8. Функции российской историко-управленческой науки	42
Раздел II. Государственное управление Древней Руси: зарождение, расцвет и упадок (IX—XIV вв.)	45
Введение в раздел	46
Этапы и логика становления публичного управления	46
Факторы формирования авторитарного типа государственного управления	47
Социальная среда и объекты управления	51
Удельно-вечевая система управления	53
Глава 2. Образование Древнерусского государства. Система государственного управления в Киевской Руси (IX—XI вв.)	55
2.1. Возникновение государственности у восточных славян	56
Факторы образования Древнерусского государства	56
Синтезный путь формирования и специфика Древнерусского государства	60

Норманнская теория возникновения Древнерусского государства	62
Расцвет и упадок Киевской Руси	64
2.2. Социальная среда и объекты управления в раннеклассовом обществе	66
2.3. Структура органов государственной власти и управления Киевской Руси	68
Органы власти	69
Две системы управления: численная и дворцово-вотчинная	71
Местное управление	72
Глава 3. Системы государственного управления в древнерусских княжествах в период политической раздробленности (XII—XIII вв.)	74
3.1. Факторы политической децентрализации и ее формы	74
3.2. Государственное управление в сеньориальных монархиях (Владимиро-Суздальское княжество)	78
Княжеская автократия — становление и упадок	78
Социальная среда и объекты государственного управления	79
Органы власти и управления	81
3.3. Государственное управление в боярских олигархиях (Галицко-Волынское княжество)	82
Формирование режима боярской олигархии	82
Органы власти и управления	83
3.4. Государственное управление в Новгородской феодальной республике («Господин Великий Новгород»)	85
Социальная среда и объекты управления	86
Органы власти — вече и «совет господ»	87
Органы управления — князь, посадник и тысяцкий	89
Глава 4. Система государственного и местного управления в период татаро-монгольского ига и Золотой Орды (XIII—XVI вв.)	91
4.1. Социальная среда и объекты управления на Руси в эпоху Золотой Орды	92
4.2. Государственное управление Руси периода Золотой Орды	95
Раздел III. Государственное и региональное управление в Русском (Московском) государстве (XV—XVII вв.)	99
Введение в раздел	100
Факторы эволюции государственного управления	100

Цели, объекты и идеология государственного управления	102
Сословный строй и государственное управление	105
Центральная администрация и местное самоуправление	108
Глава 5. Образование Русского (Московского) централизованного государства (начало XIV — первая половина XVI вв.)	111
5.1. Цели государственной политики и управления Московского великого княжества (XIII—XV вв.)	112
5.2. Субъекты и объекты государственного управления	115
Сословно-представительская система управления	115
Земля — приоритетный объект управления	116
5.3. Социальная среда управления	118
5.4. Структура государственного управления. Местное самоуправление	120
Высшие органы власти и управления	120
Органы дворцово-вотчинного управления — дворцовые пути и приказы	123
Местные органы управления — наместники и волостели	124
Местное самоуправление	125
Глава 6. Государственное управление в сословно-представительной монархии в России (2-я пол. XVI—XVII вв.)	127
6.1. Цели государственной политики и управления	128
Вызовы и угрозы Московскому государству	128
Цели государственной политики	129
6.2. Идеология управления — автократическая модель управления	132
6.3. Социальная среда управления — сословия и классы общества	134
Дворянство — служилые люди и поместное право	135
Духовенство. Учреждение Московской патриархии и церковный раскол	136
Крестьянство — юридическое закрепощение	138
Городское население — право на самоуправление	140
6.4. Структура государственного управления сословно-представительной монархии	141
Центральные органы государственной власти и управления — царь, Боярская дума, Земский собор и приказы	141
Финансовое управление — налоги и бунты	145
Вооруженные силы — служилые «по отечеству» и «по прибору»	146
Местные органы власти и управления — губные и земские.	
Институт воеводства	147
6.5. Смутное время и преодоление его последствий (1584—1613)	148

Раздел IV. Государственное и региональное управление Российской империи в период самодержавной монархии (2-я пол. XVII — нач. XX вв.)	151
Введение в раздел	152
Факторы модернизации государственного управления	152
Модель полицейского государства и имперской бюрократии	157
Глава 7. Государственное и региональное управление в период утверждения абсолютизма в России (2-я пол. XVII — 1-я чет. XVIII вв.)	160
7.1. От сословного представительства к самодержавной монархии	161
7.2. Российский абсолютизм и его специфика	162
7.3. Идеология управления: права и обязанности сословий	166
Дворянство — усиление правового статуса	166
Духовенство и Церковь	168
Посадское население	170
Крестьянство — льготы и ограничения	171
7.4. Идея государственного блага и полицейское государство	173
Экономика — развитие казенной промышленности	173
Социальная политика	174
7.5. Административные реформы: цели и последствия	176
Реформа политико-административного устройства	177
Реформы государственного аппарата	178
Коллежская реформа	179
Реформы финансового управления	180
Военная реформа	182
Судебная реформа	184
Церковная реформа	184
7.6. Структура государственного управления самодержавной империи	185
Высшие органы власти и управления	186
Государственный аппарат: правящий класс — слои и уровни	188
Контрольные органы: институт фискалов и прокуратура	191
Карательные органы	192
7.7. Трехзвенная система местного управления: губерния, провинция, дистрикт	195
7.8. Эпоха фаворитов и изменения в системе управления	196
Тенденции развития государственного управления	197
Изменения в структуре государственного управления	198
Глава 8. Государственное и региональное управление в эпоху просвещенного абсолютизма	200
8.1. Государственно-политическая модель управления в доктрине просвещенного абсолютизма	201

Оглавление	601
«Наказ» — принципы правовой системы	201
Уложенная комиссия	202
8.2. Социальные противоречия и конфликты и цели государственного управления	204
Формирование дворянства как привилегированного и корпоративного сословия	205
Противоречия среднего сословия	207
8.3. Идеология управления — дифференциация сословной структуры общества	209
Дворянство — расширение привилегий	209
Духовенство — открытое сословие	210
Городское население и городское самоуправление	212
Формирование единого крестьянского сословия	214
8.4. Реформы государственного аппарата	216
Реформа центральных учреждений	216
Реформа местного управления	216
Судебная реформа	218
Военная реформа	219
Органы полиции: учреждение управ благочиния	219
8.5. Структура государственной власти и управления	220
Высшие органы власти и управления	220
Органы местного управления	222
Глава 9. Государственное управление в России в период разложения крепостного строя и роста капиталистических отношений (первая половина XIX в.)	223
9.1. Реалии и проекты государственных преобразований в первой четверти XIX в.	224
Негласный комитет и учреждение Государственного совета	224
Две концепции развития России	227
9.2. Идеология охранительного либерализма: авторитарная модель взаимоотношения власти и общества	230
Дворянство и духовенство	231
Крестьянство	232
Городское население	234
9.3. Структура государственного управления	236
Высшие органы власти и управления	236
9.4. Местное управление	247
Дворянское и городское самоуправление	248
Полицейские и судебные органы	250
9.5. Управление финансами	251

Глава 10. Государственное управление в России в период утверждения капитализма. Реформы 60—70-х годов и контрреформы 80—90-х годов XIX в. 253

10.1. Цели и задачи российской модернизации 60—70-х годов XIX в.	254
Специфика модернизации	255
Реформационный процесс 60—70-х годов	256
Политические последствия реформ	259
10.2. Крестьянская реформа — юридическое уравнивание сословий	260
10.3. Реформа местного самоуправления. Земская и городская реформы	264
10.4. Местное управление	266
Управление национальными окраинами	266
Административное деление — общее и специальное	269
10.5. Судебная реформа	272
Судебные учреждения	272
Прокуратура и адвокатура	274
Недостатки судебной реформы	275
10.6. Военная реформа	276
10.7. Реформа полиции и тюремной системы	277
10.8. Финансовая реформа	281
10.9. Реформы системы образования и цензуры	283
10.10. Церковь в системе государственного управления	284
10.11. Проекты конституционных реформ и контрреформа 80—90-х годов	286
Три проекта конституционных реформ	287
Контрреформы 80—90-х годов XIX в.	289

Раздел V. Государственное управление периода думской монархии и первой республики (1905 — октябрь 1917 гг.) 291

Введение в раздел	292
Переход к рыночной экономике и политической демократии как мировая тенденция	292
Процесс разрушения легитимности Российской империи	293

Глава 11. Государственное управление в Российской империи в начале XX в. Утверждение дуалистической монархии (1900—1917) 295

11.1. Этапы и логика формирования думской монархии в России	295
11.2. Динамика угроз и вызовов на рубеже XIX—XX вв. и набор альтернатив политического развития в России	299

Ускоренное промышленное развитие России	299
Четыре основные проблемы	300
11.3. Конституционные реформы начала XX в. и переход к думской монархии	302
«Булыгинская» Дума	303
Образование Советов и «дарование» гражданской свободы	304
11.4. Партийная система и избирательное законодательство	305
Российские политические партии	305
Избирательное законодательство	308
11.5. Основные законы и система государственной власти и управления	309
Император — глава государственной и исполнительной власти	309
Основные права и свободы граждан и их реализация	311
11.6. От дуалистической к парламентской монархии: причины краха	312
I Государственная дума и аграрный вопрос	312
II Государственная дума и аграрный вопрос	314
Государственный переворот 3 июня 1907 г.	315
11.7. Столыпинская аграрная реформа	316
Последствия реформы	320
11.8. Проекты реформ местного управления и школьной реформы	322
11.9. Реорганизация карательных органов	326
11.10. Управление государственными финансами	329
11.11. Реорганизация армии	332
11.12. Государственное управление в годы Первой мировой войны 1914—1916 гг.	336
Февраль 1917	341
Глава 12. Государственное управление после Февральской революции 1917 г.	343
12.1. Причины перехода от буржуазной монархии к республике	344
12.2. Цели государственной политики Первой республики	347
12.3. Идеология управления Временного правительства	350
12.4. Перестройка государственного аппарата и общественно-политические процессы	353
Борьба за армию и ее реорганизация	357
Общественно-политические процессы	359
12.5. Структура государственного аппарата первой республики	362
Органы власти	362
Органы управления	364
Местные органы власти и самоуправления	364
Армия. Карательные органы	365
Правовая и судебная системы	366
Национально-государственное устройство	368
12.6. Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как альтернативная модель власти	370

Раздел VI. Советская система управления и государственный аппарат: этапы развития, принципы организации и структура (октябрь 1917 — декабрь 1991 гг.)	373
Введение в раздел	374
Этапы и логика формирования	374
Факторы формирования советской государственной системы	374
Модель управления в рамках партийного государства (1918—1991)	378
Советский государственный аппарат: тенденции развития	380
Глава 13. Становление советской государственной системы (1917—1921)	383
13.1. Становление Советского государства и учреждение советской государственной системы	384
Военно-революционный комитет	384
Высшие органы власти	386
Местные органы власти и управления	388
13.2. Какое государство собирались строить большевики и какое построили?	390
13.3. Диктатура партии вместо диктатуры пролетариата	394
Создание партийной номенклатуры	395
«Чрезвычайщина» как атрибут партийного государства	397
13.4. Правоохранительные органы. Армия	400
Рабочая милиция и судебные органы	400
Репрессивные органы и ВЧК	402
Создание Красной армии	405
13.5. Централизация управления экономикой и чрезвычайные продовольственные меры	407
Создание Наркомзема, Наркомпрода и продовольственная диктатура	408
13.6. Военный коммунизм. Экономическая политика Советского государства (1918—1921)	412
Политика военного коммунизма как особого уклада хозяйства	412
Национализация банков	414
Рабочий контроль	415
Национализация промышленности	416
Органы контроля	419
13.7. Центральная администрация и система местного управления	420
Наркоматы и главкизм	420
«Вся власть Советам!»	423
13.8. Формирование советского государственного аппарата и нового правящего класса	424
13.9. Управление просвещением и наукой. Советское государство и церковь	430
Формирование советской системы образования и науки	430
Конфликт с Церковью	432

Глава 14. Федеративная модель государственного управления после образования СССР (1922)	435
14.1. Национально-государственное строительство в РСФСР	436
14.2. Образование СССР. Государственное развитие РСФСР	439
14.3. Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1925 г.	443
Глава 15. Система государственного управления в период НЭПа (1921 — конец 20-х годов)	446
15.1. Цели государственной политики и управления	446
15.2. Перестройка государственного аппарата	448
Органы управления хозяйством	448
Органы правопорядка и судебная система	449
Прокуратура и адвокатура	451
Вооруженные силы	453
15.3. Советская номенклатура — формирование номенклатурного корпоративного права	453
Глава 16. Тоталитарный режим и командно-административная система управления в СССР (30-е—40-е годы XX в.)	456
16.1. Вызовы и угрозы конца 20-х — 40-х годов и цели государственной политики	457
Внутренние угрозы	458
Глобальные угрозы	463
16.2. Государственный аппарат и способы его обновления и рекрутации	466
«Аппарат не улучшается, преступления увеличиваются...»	466
«Чистки», выдвиженчество и репрессии	468
16.3. Командно-административная система управления: характерные черты и условия формирования	473
16.4. Конституция СССР 1936 г. и структура государственного управления	481
Высшие органы власти и центральные органы управления	484
Идеология управления	486
16.5. Структура и механизм деятельности государственной администрации	488
Управление экономикой	488
Вооруженные силы	490
Правоохранительные органы	490
16.6. Национально-государственное строительство СССР в 30— 40-е годы	494
Глава 17. Система государственного управления в период Великой Отечественной войны (1941—1945)	496
17.1. Цели и идеология государственного управления	496

17.2. Чрезвычайная система управления: структура и механизм функционирования	498
17.3. Государственный аппарат: тенденции развития	501
Глава 18. Советская система государственного управления в послевоенный период (1945—1991)	504
18.1. Государственная система управления в восстановительный период: тенденции развития (1945—1953)	504
Факторы эволюции системы государственного управления послевоенного периода	505
Реорганизация системы управления и государственного аппарата	507
18.2. Система государственного управления в период десталинизации и реформ Н.С. Хрущева (1954—1964)	510
Факторы развития государственной системы	511
Реформы государственного аппарата — децентрализация и демократизация управления	513
18.3. Система государственного управления в период стабильного развития (1964—1982)	515
Факторы развития системы государственного управления	516
Реформы государственного управления	517
Система государственной власти и управления по Конституции СССР 1977 г.	519
Глава 19. Трансформация советской государственной системы управления (1985—1991)	521
19.1. Вызовы и угрозы 80-х годов	521
19.2. Государственный аппарат 80-х годов: тенденции развития	524
19.3. Перестройка как «революция сверху» или социальная импровизация?	527
19.4. Реформа политической системы	529
19.5. Конституционная реформа — перестройка главных институтов государства	531
Высшие органы государственной власти и управления	531
Местное управление	533
Вооруженные силы и правоохранительные органы	534
19.6. Реформа органов государственного управления	535
Реорганизация центральной администрации — «министерская чехарда»	535
Крах системы государственных финансов	536
Ликвидация плановой системы хозяйства —	
Закон о разгосударствлении и приватизации предприятий	539
19.7. Изменения национально-государственного устройства — суверенизация республик и Ново-Огаревский процесс	540
19.8. Распад СССР и ликвидация Советского государства	544

Раздел VII. Современный этап государственного управления в Российской Федерации (1991—2006)	547
Введение в раздел	548
Глава 20. Становление системы государственной власти и управления	550
20.1. Тенденции в развитии системы власти и управления в переходный период	550
20.2. Разработка новой Конституции и упразднение советской системы	551
20.3. Процессы дезинтеграции в сфере национально-государственного строительства	555
Глава 21. Современная система государственного управления Российской Федерации	557
21.1. Нормативная модель системы государственного управления по Конституции РФ (1993 г.): дилеммы и угрозы	557
21.2. Структура высших органов власти и управления	561
Законодательная власть	561
Центральные органы исполнительной власти	563
Президент Российской Федерации	564
Правительство Российской Федерации	565
Судебная власть	566
21.3. Территориальная организация государственного управления в Российской Федерации	567
21.4. Какая же модель государственного управления создана на рубеже XXI в.?	570
21.5. Административная реформа 2004 г.: цели и последствия	573
21.6. Государственная служба	576
Классификация государственных должностей	576
Принципы государственной службы РФ	579
Права и обязанности госслужащих	580
Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ	581
Федеральная программа «Реформирование государственной службы РФ»	582
21.7. Местное управление: современные тенденции развития	584
Заключение	596