

суверенен народ, а парламент только олицетворяет суверенитет, не внося при этом изменений в объект прав суверенности» [2, 42]. То же самое можно сказать и о других государственных институтах.

Таким образом, в настоящее время уже представляется совершенно невозможным сохранить взгляд, будто парламентаризм есть самобытное явление, сложившееся на исторической почве отдельных государств.

Как мы уже отмечали, парламентская система это вполне осязаемая реальность для демократических государств современного мира. В каждой стране парламентаризм находит свою собственную форму выражения и наделяется своеобразными особенностями, характерными для данного государства.

Особо следует подчеркнуть универсальность парламентской системы, возможность применения многих ее элементов при построении властного механизма государства, основанного на народовластии, в том числе и в нашей стране. Использование парламентских начал при реформировании системы власти в России – один из актуальных вопросов нашего времени.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М.: Издательский сервис, 2004.
2. Бихари М. Парламентаризм // Мир политики. – М., 1992.
3. Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в РФ. – М., 1998.
4. Керимов А.А. Парламентаризм как институт политической власти // Материалы IX Международной конференции «Качество жизни в социокультурном контексте России и Запада: методология, опыт эмпирического исследования», посвященной памяти профессора Л.Н. Когана. Ч. III. Политические процессы и политические институты: тренды и локализация. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2006.
5. Локк Дж. Два трактата о правлении. В кн.: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. – М.: Мысль, 1988.
6. Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999.
7. Представительная власть в России: история и современность / Под ред. Л.К. Слиски. – М.: РОССПЭН, 2004.
8. Селезнев Л.И. Политические системы современности: Сравнительный анализ. – СПб.: ТОО ТК «Петрополис», 1995.
9. Тихомиров Д.В. Становление и развитие российского парламентаризма (Исторический аспект): Автореферат дис. канд. ист. наук: 07.00.02 / рос. экон. акад. – М., 1997.
10. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. – М.: Литера, 1994.
11. Харламова Ю.В. Парламент и исполнительная власть: опыт и проблемы взаимоотношений // Государственная служба. – 2008. – № 2 (52). Март-апрель.
12. Хубнер Е. Парламентаризм и представительная система // Полис. – 1992. – № 3.
13. Шабров О.Ф. Политические системы и политические режимы современности // Политология: Учебник / Под общ. ред. В.И. Буренко. – М.: Изд-во Национального института бизнеса, 2002.

УДК 334.021(470):35

Напалкова И.Г.

Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ СВОЕОБРАЗИЕ КАК ФАКТОР ЭВОЛЮЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ*

Аннотация. В статье рассматриваются трансформация системы государственного управления; влияние пространственных

факторов на специфику хозяйственного устройства страны; типы территорий Российской империи, различающиеся степенью самостоятельности. Анализируется характер освоения присоединенных территорий, организация там самоуправления, миграционные процессы. Делаются выводы о специфике административно-территориального устройства Российской империи, о

* © Напалкова И.Г.

Статья подготовлена в рамках АВЦП Развитие научного потенциала высшей школы (2009 – 2010 годы). Проект 2.1.3 /1134 «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)»

несовпадениях зон ответственности органов административного управления с районами действий финансовых, судебных и военных ведомств.

Ключевые слова: Российская империя, территория, административная реформа, административно-территориальное устройство, имперское пространство, хозяйственная колонизация, губернии, автономии, протектораты.

I. Napalkova

Mordvinian State University named after N.P. Ogarev (Saransk)

TERRITORIAL ORIGINALITY AS THE FACTOR OF EVOLUTION OF THE POLITICAL MECHANISM OF THE GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE

Abstract. This article discusses the transformation of public administration, the impact of spatial factors on the specifics of the economic structure of the country, the types of territories of the Russian empire, with different levels of autonomy. The character of the development of attached territories, the organization of self-management there, the migratory processes are analyzed in the present paper. Conclusions are made about the specifics of the administrative-territorial structure of the Russian Empire, of the divergent areas of responsibility of the administration and the areas affected by the financial, judicial and military agencies.

Key words: Russian Empire, territory, administrative reform, administrative and territorial unit, imperial space, economic colonization, province, autonomous, protectorates.

Особенность управленческих функций, специфика развития хозяйственного строя в России определяется рядом факторов, к числу которых относится и территориальное своеобразие.

Территория Российской империи к концу XIX века составляла 22,4 млн. км (то есть 1/6 часть суши), что значительно превышало территорию всех европейских государств. Согласно переписи населения 1897 г., ее население составляло 128,2 млн. человек (в том числе население Европейской России 93,4 млн. человек, Царства Польского 9,5 млн., Великого княжества Финляндского 2,6 млн., Кавказского края 9,3 млн., Сибири 5,8 млн., Ср. Азии 7,7 млн. человек). Проживало свыше 100 народов; русские составляли 43 % населения. Территория Рос-

сийской империи в 1914 г. делилась на 81 губернию и 20 областей; насчитывался 931 город [5]. Приведенные общие параметры территории нашей страны указывают на ее значительное своеобразие. Она была и остается крупнейшим государством в мире.

Основным центром Имперского управления, в том числе территориального, являлся монарх – великий князь Московский, великий князь всея Руси, государь всея Руси (с Ивана III), царь (официально с 1547 г. при Иване IV).

Механизм государственного управления по территориально-отраслевому принципу складывается к середине XVI в. в виде приказной системы. Приказы ведали не только отраслями управления в масштабе всей страны и различными сферами дворцового управления, но и определенными территориями. Кроме того, следует подчеркнуть тот факт, что к каждому приказу были приписаны определенные города и уезды, доходы с которых поступали в данный приказ, который управлял ими и был для них судебным органом. Так, например, Разрядный приказ имел административные функции по делам личного состава государственного аппарата – назначения наместников и волостелей, воевод, осуществления суда над чиновниками, не оправдавшими доверия; ему же были подчинены областные разряды (Новгородский, Смоленский, Рязанский), которые в дальнейшем приобрели характер военно-окружных управлений.

Трансформация системы государственного управления (при значительной ее централизации во второй половине XVII в.) была осуществлена Петром I. Им была осуществлена «вестернизация» в рамках общего курса модернизации политической, социально-экономической и иных сфер жизни Российского государства. Реформа государственного механизма затронула все основные элементы центрального аппарата управления. Роль монарха как центра всей государственной системы сохранилась, однако изменилось ее понимание.

Реформа центрального аппарата управления связана с заменой прежних органов на новые, которые в значительно модифицированном виде продолжали выполнять прежние задачи в новых условиях. Так, роль Боярской думы как законосовещательного и контрольного органа была возложена в 1701 г. на Ближнюю канцелярию, а входившие в нее чиновники образовали Совет, получив-

ший наименование Консилии министров. С образованием Правительствующего Сената указом от 22 февраля 1711 г. трансформации Боярской думы прекратились, а Сенат стал постоянно действующим высшим правительственным учреждением [6, 156-157]. В интересующем нас аспекте функции Сената состояли в осуществлении связи с губерниями, для чего были учреждены должности губернских комиссаров (по двое от каждой губернии). Потребность в установлении этой должности была вызвана тем, что в период губернской реформы компетенция органов государственного управления была перераспределена (некоторые вопросы из ведения приказов отошли к губернскому ведению).

Централизация приказной системы привела к замене приказов коллегиями в результате реформы 1717-1720 гг. Они отличались коллегиальным обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства и делопроизводства, а также более четкой компетенцией. Это были центральные учреждения, подчиненные царю и Сенату, по разным отраслям управления им подчинялся местный аппарат. Особо следует подчеркнуть статус Коллегии иностранных дел, к ведению которой относилось заведение отдельными территориями на окраинах (например, Украина) [34, 82-84].

Дальнейшая реорганизация центрального управленческого аппарата проходила в русле его централизации и замены коллегиального начала единоначалием. Так, при императоре появляются совещательные органы, сосредотачивавшие значительные полномочия за счет иных органов, прежде всего Сената. Это – Верховный тайный совет (1726-1731 гг.), Кабинет министров (1731-1741 гг.), Конференция при Высочайшем дворе (1756-1762 гг.), Императорский совет (1762-1769 гг.), Совет при Высочайшем дворе (1769-1801 гг.), Непременный совет (1801-1810 гг.).

Особое место в системе центральных органов занимала, возникшая еще в конце XVIII в., Собственная его императорского величества канцелярия – орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики.

Специфичным для Российской империи было создание в качестве дополнительного звена центрального государственного аппарата высших комитетов, представляющих собой немногочисленные по штату, наде-

ленные значительными полномочиями оперативные объединения особо доверенных высших сановников. Среди четырех групп временных комитетов особо следует отметить комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами [1, с. 153-154]. К ним относят два Сибирских комитета (1821-1838 и 1852-1864 гг.), действовавший под разными названиями, Кавказский комитет (1840-1882 гг.), – они являлись органами высшего управления и надзора за местной администрацией этих регионов, кроме того, нередко выполняли и законосовещательные функции для законопроектов по местному управлению ими. Особые комитеты относились к делам западных окраин – Комитет по делам царства Польского (1831-1841 и 1864-1881 гг.), Комитет западных губерний (1831-1838 гг.) и Западный комитет (1862-1865 гг.), Остзейские комитеты (1828-1831 и 1849-1850 гг.), Комитет по делам финляндским (1811-1826 гг.), Особый комитет Дальнего Востока (1903-1905 гг.). По мнению Н.П. Ерощкина, создание высших комитетов по управлению отдельными окраинами явилось известным компромиссом между окраинной автономией и тенденциями к централизму абсолютизма [1, 154, 199]. Кроме того, на протяжении первой половины XIX в. действовали несколько еврейских комитетов, которые рассматривали вопросы черты оседлости, быта, религии и школы евреев.

Усложнение государственного управления привело к созданию в 1861 г. (неофициально действовал с 1857 г.) Совета министров, который, в отличие от Комитета министров, в ведении которого остались текущие административные дела, рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения, главным образом законопроекты по проводившимся реформам. Соответственно, с 1882 г., после наступления эпохи контрреформ, он теряет свое значение [6, 53].

Завершающий этап реформирования высших органов государственного управления Российской империи был связан с принятием новой редакции Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. [7, 80]. Определяющим направлением реформы стало введение выборного начала в законосовещательные органы. Ее содержание составили ликвидация Комитета министров, создание Государственной думы и реорганизация Государственного совета. Формально и Госу-

дарственная дума, и Государственный совет были равноправными законосовещательными органами.

На специфику хозяйственного устройства страны не могли не оказать воздействия ее огромность, малонаселенность и недостаточная освоенность пространства.

Империя, включая в свой состав тот или иной регион, начинала его интеграцию в имперское политико-административное пространство, последовательно используя окраины как военную и экономическую базу для дальнейшего имперского расширения.

Освоение территории обычно начиналось с создания опорных военно-промышленных пунктов и установления внешних границ, обеспечивающих безопасность империи. На этом этапе большую роль играли частные инициативы (деятельность первооткрывателей, разнообразных экспедиций и др.), которые координировались государством. Затем начиналась хозяйственная колонизация. Экономическое освоение того или иного региона приводило к миграциям либо выходцев из региональных центров, либо иностранных колонистов (если они становились подданными Российской короны) с целью упрочнения имперского влияния.

В регионах с беспокойными соседями формировались новые казачьи войска (на Северном Кавказе, Сибири, на Дальнем Востоке), охранявшие рубежи страны. Другие же земли заселялись обычными крестьянами – государственными или частновладельческими.

Правительство, с одной стороны, преследовало самовольных мигрантов, а с другой – создавало необходимые условия для легальных переселенцев. Например, выделяло денежные пособия «на обустройство», временно освобождало от рекрутской повинности и уплаты налогов и т.д. Постепенно размеры различных льгот возрастали. Право на переселение получали те крестьяне, размер земельного надела которых в местах их первоначального проживания оказывался меньше 8 десятин на ревизскую душу мужского пола [2; 3]. Нередко многие самовольные мигранты не только не возвращались назад, но получали землю, ряд льгот и причислялись к крестьянским общинам.

Таким образом, в переселенческом процессе доминировали русские мигранты, так как составляли почти половину всего населения империи. Заметную роль в заселении окраин, особенно восточных, играли также

татары, чуваша, мордва, марийцы и др. [2].

После определения административно-политического статуса региона вырабатывалась оптимальная модель взаимоотношений региональной власти и центра (при сочетании принципов централизации, деконцентрации и децентрализации). Выстраивалась имперская инфраструктура региона, и шло его культурное освоение. А затем происходило имперское «поглощение» региона путем создания унифицированных управленческих структур, распространения на окраины реформ, апробированных в центре страны, в ходе экономической и социокультурной модернизации.

Входя в состав Российской империи, территории не теряли своего самоуправления. Право на территориальное самоуправление содержится в Судебниках 1497 и 1550 гг., Соборном Уложении 1649 г., в Своде законов Российской империи. Но при этом разные территории Российской империи имели разную степень самоуправления.

Выделяются три типа территорий в Российской империи, различающихся степенью самостоятельности.

Во-первых, губернии Российской империи. Этот тип был характерен для территорий, на которых проживало в основном русское население, а также Прибалтики, Закавказья, Туркестана.

На этих территориях при наличии управленческой системы унитарного государства (генерал-губернаторства) имелись и органы самоуправления: сначала сословного, а позже – земского. Эти структуры занимались вопросами местного самоуправления, и их существование было совместимо со структурами унитарного государства, так как их функции не пересекались. Имперские структуры занимались фискальными, промышленными, правоохранными вопросами, а структуры самоуправления ведали вопросами организации местного коммунального хозяйства, культурной жизни. Так, в Прибалтике действовали органы местного бюргерства – городские магистраты, а также приходские собрания, конвенты, ландтаги и комитеты. В самой России вопросами местного самоуправления занимались земства.

Нерусское население пользовалось широкими правами и участвовало в управлении тех губерний, в которых оно составляло большинство. Так, значительные права были даны различным сословиям Закавказья

зья: грузинские дворяне получили права русских дворян, зная за участие в военных действиях получала чины и должности в центральных и местных органах власти Империи.

Во-вторых, автономии Российской империи – Польша и Финляндия. Польша имела собственную Конституцию (1815-1832 гг.) и законодательную власть – Сейм, который состоял из Короля (российский император), Сената и Посольской избу. Финляндия тоже имела свои органы власти и управления, свою судебную систему. Ее законодательство было обособлено от законодательства Российской империи.

В-третьих, протектораты Российской империи. Российская власть имела договоры о покровительстве с Хивинским ханством, Бухарским эмиратом и Урянхайским краем (нынешняя Тува). В обмен на покровительство российской власти передавались права внешних сношений и военной защиты этих территорий, а русские купцы получали права на льготную торговлю.

Имперская экспансия сформировала к 80-м гг. XIX в. особое российское имперское пространство, главной отличительной особенностью которого была крайняя этнокультурная, политическая и экономическая разнородность.

Спецификой административно-территориального устройства Российской империи до 1917 г. было территориальное несовпадение зон ответственности органов административного управления с районами действий финансовых, судебных и военных ведомств (за исключением генерал-губернаторов).

Сложная структура центральных органов управления империей приводила к тому, что один вопрос мог находиться в компетенции различных органов. Причем очень часто требовалось его длительное согласование, а также то, что ни один серьезный вопрос не мог быть разрешен без личного участия самого императора, можно говорить о создании жестко централизованного государственного аппарата, все нити управления которым были сконцентрированы в руках абсолютного монарха. При этом главным инструментом управления периферией становилась имперская бюрократия.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. шк., 1983.
2. Кабузан В.М. Движение населения в Российской империи // Отечественные записки. 2004. №4(18) [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=19&article=903> – Загол. с экрана.
3. Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII – начале XX века. – М.: Наука, 1998.
4. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М.: РГГУ, 2001.
5. Российская империя // Наука: энциклопедический проект. – Режим доступа: <http://ru.science.wikia.com>
6. Российское законодательство X – XX веков. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / под ред. А. Г. Манькова. – М.: Юридическая литература, 1986.
7. Смыкалин А.С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Государство и право. 2004. № 3.

УДК 32

Третьякова С.А.

Российский государственный социальный университет (филиал в г. Воронеже)

АЛЬТЕРГЛОБАЛИЗМ: ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ КОНТУРЫ*

Аннотация. Статья посвящена актуальной теме теоретико-методологического анализа движения альтерглобализма. Автор исследует теорию движения альтерглобализма, стратегию, причины и источники

возникновения данного движения, основные группы и их идеологические представления, составляющие движение альтерглобализма. Важнейшим фактором в XXI веке является глобализация нелиберального типа, которая формирует новые угрозы безопасности,

* © Третьякова С.А.