

**ЗАРОЖДЕНИЕ И  
СТАНОВЛЕНИЕ  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ  
МЫСЛИ  
В РОССИИ (IX-XVIII вв.)  
(часть 1)**

**Тема 9**

# ИСТОЧНИКИ И ИСТОКИ ЗАРОЖДЕНИЯ ИУМ В РОССИИ

- Общественная мысль России неразрывно связана с историей Древней Руси. До появления первых русских летописей единственным источником сведений об идеях управления хозяйственными объектами и другими организациями в России были записи иностранцев.
- В трактатах зарубежных авторов приводились характеристики восточных славян, описывались национальные и иные особенности славянского народа, направления торговли Киевской Руси, религиозные обряды славян. Тем не менее, по мнению русского историка В.О. Ключевского, «все это были отдельные подробности, не складывающиеся ни во что цельное».
- С появлением же Начальной летописи («Летопись Нестора») и последующих летописей и летописных сводов (XII-XIV вв.) сведения стали приобретать характер все более последовательного, цельного, структурированного повествования о соответствующих периодах российской истории.

Как и в государствах Древнего Востока, летописание в России были уделом узкого круга специально подготовленных лиц. Сначала оно представляло собой подражание внешним приемам византийской хронографии, но затем стало приобретать все более самобытный характер, особенный стиль. На первых порах летописание считалось «богоугодным, душеполезным делом», и эти «погодные записи достопамятных происшествий» вели наиболее грамотные люди - духовные лица (епископы, монахи, священники). Но со временем летописи стали вестись не только при церквях и монастырях, но и при княжеских дворах - как официальные документы. С образованием Московского государства официальная летопись при государевом дворе получила особенно широкое развитие, а сами летописи вели специально обученные люди - приказные дьяки.

Летописцы фиксировали не только общезначимые для всей России факты, но и события местного характера.

Каждый из летописцев пытался по-своему систематизировать известные ему факты, интерпретируя их и добавляя свое видение исторических событий. Так стали слагаться вторичные общерусские летописи, или общерусские летописные своды.

Считается, что почти все первичные записи, которые велись в разных местах России, погибли, уцелели именно летописные своды. В процессе перезаписи первоначальных текстов сводные летописи сокращались или расширялись, пополняясь новыми сведениями и вставками в виде целых сказаний об отдельных событиях, житиях святых и других статей, в результате летопись имела вид систематического летописного сборника (списка) разнообразного материала.

Такие своды начинались обычно с описания событий IX в., а завершались описанием событий, современных для составителя свода. В России неоднократно предпринимались попытки собрать и издать единый, полный летописный свод. Так, в 1834 г. с целью издания письменных памятников древней русской истории была создана археологическая комиссия, которая с 1841 г. начала издавать Полное собрание русских летописей. Наиболее известные древнейшие списки Начальной летописи — Лаврентьевский (1377 г), Ипатьевский (конец XIV - начало XV вв.), Московский (XVI в.) и Никоновский (XVI—XVII вв.).

Для характеристики управленческой мысли важным источником являются также местные летописи, описывающие период развития удельного порядка на Руси в XIII—XIV вв.

Среди местных летописей известна Галицко-Волынская летопись, содержащая описание событий удельного периода (с начала XIII в. до 1292 г.). В ней рассказывается об экономической политике князей юго-восточных княжеств Русского государства, поощрявших развитие ремесел, торговли и торговых путей. С этой целью строились города (например, Львов), оказывалась помощь горожанам в их борьбе с боярами. Горожане высоко оценивали деятельность Даниила Галицкого, который способствовал развитию промышленности. Согласно летописи он приглашал в свое княжество умелых ремесленников, торговых людей, что, в свою очередь, способствовало развитию взглядов на управление ремеслами в княжестве.

Известны и другие местные летописи — это Новгородская, Псковская, Литовская.

Кроме летописей, к источникам, в которых отражены процессы зарождения идей управления хозяйством в России, следует отнести своды правовых актов («Русская Правда», княжеские уставы и уставные грамоты, судные грамоты, акты Земских соборов и др.), торговые договоры, Устав Владимира Мономаха, акты местного управления, а также «Поучение Мономаха» князя Владимира, различные обряды, заклинания, сказания, былины, песни, древние русские игры.

По мере усиления связей государства с церковью, позиции церкви в общегосударственном и местном масштабах в области управления, в финансовой сфере и судопроизводстве стали появляться новые документы, имеющие ценность как источники ИУМ. К ним относятся древнерусские княжеские уставы и уставные грамоты, в которых определяется место церковной организации в системе государства.

Сохранившиеся княжеские уставы подразделяются на две группы в зависимости оттого, к какому периоду истории феодального государства они принадлежат, территорию какого государственного образования охватывает разделение властей по уставу, на какой ступени феодальной лестницы стоят фигурирующие в нем стороны. К первой группе относятся Устав Владимира Святославича о десятинах и церковных людях и Устав князя Ярослава Владимировича о церковных судах.

В них оговариваются формы и размеры материального обеспечения церкви и пределы церковной юрисдикции применительно к киевской митрополии. В частности, в них отражены изменения в соотношениях светской и церковной властей в отдельных княжествах Древней Руси в процессе развития феодальных отношений и эволюции государственного строя и самой церковной организации.

Вторая группа — это уставы и уставные грамоты, возникшие в период феодальной раздробленности (в XII—XIV вв.). Так, взаимоотношения княжеской и церковной властей в Смоленской земле в XII в. отражают грамоты Ростислава Мстиславовича и епископа Мануила 1136—1150 гг. Ситуацию в Новгороде описывает грамота князя Святослава Ольговича (1137), а изменения в положении церкви, связанные с развитием республиканского строя в Новгороде, были отражены в Новгородском Уставе великого князя Всеволода о церковных судах, людях и мерах торговых (XII—XIII вв.) и в Уставе церкви Ивана на Опоках в Новгороде, известном как Рукописание князя Всеволода Мстиславовича (XIII в.).

Особое место занимают княжеские уставы и грамоты, не связанные с церковной юрисдикцией. Таковы уставная грамота волынского князя Мстислава Даниловича (около 1289), устанавливающая феодальные повинности в пользу княжеской администрации, и Устав князя Ярослава о мостех — об организации мощения главных торговых магистралей Новгорода и дорог, ведущих к пристаням и на новгородский городской торг, об организации сплава строительных материалов для мощения и торговых проездов и ремонта мостов. Эти документы также являются важнейшими источниками периода формирования русской управленческой мысли XIII в.

В эпоху феодальной раздробленности объективно сложившаяся политическая и экономическая ситуация на Руси и внешняя среда стали основными факторами возникновения новых идей в государственном управлении, которые должны были способствовать установлению новых устойчивых экономических связей между княжествами и усилению централизации в управлении.

Централизация Русского государства, начавшаяся при Иване Калите (1325-1340), закончилась при Иване IV Грозном (годы правления 1533-1584). Особенно активный процесс объединения русских земель приходится на период царствования Ивана III (годы правления 1462—1505), когда начинает складываться централизованный административный аппарат, получают развитие помещное землевладение, ремесла, горнодобывающая и перерабатывающая промышленности, сильно возрастает политическое значение помещного дворянства, получившего в долгосрочную аренду земли, продолжает развиваться внешняя торговля.

Важнейшие источники ИУМ этого периода — Судебники 1497 и 1550 гг., различные акты местного управления (грамоты наместнического управления, губные и земские грамоты), а также «Стоглав» — сборник решений Стоглавого собора, состоявшегося в Москве в 1551 г.

По мнению российских историков, именно торговые договоры способствовали проникновению христианства в Русь из Византии и его принятию. Одновременно вместе с христианством из Византии стали проникать новые политические понятия и отношения. На киевского князя пришлое духовенство переносило понятие о государе, поставленном от Бога не только для внешней защиты страны, но и для установления и поддержания внутреннего общественного порядка.

Как мы знаем, в Византии в ту пору была популярна модель управления полицейским государством, согласно которой главными целями управления являлись благополучие и безопасность граждан государства.

Естественно, активное общение с греками не могло не сказаться на формировании у русских полицейского духа управления собственным государством. Таковым в России уже к началу IX в. стало Киевское княжество. Под властью киевского князя объединились все варяжские княжества и городские области Руси, и было образовано феодальное Киевское государство.

Еще до создания Киевского государства существовали политические образования отдельных восточно-славянских племен, образовавшиеся в результате разложения первобытно-общинного строя и раскола населения на классы. Это известные с VIII в. Куявия, Славия и Артания, располагавшиеся на Киевской земле, по озеру Ильмень и на Таманском полуострове.

Главным средством эффективного управления Киевским княжеством, а затем и государством были налоги с подвластных племен. Собранные налоги, взимаемые чаще всего натурой (меха, мед, воск и пр.), были для князей продуктами внешней торговли.

Если в странах Древнего Востока и источником зарождения, и объектом приложения управленческих идей являлось строительство мощных оросительных систем, то на Руси такими общими делами было укрепление и охрана торговых путей, оборона степных границ Руси и строительство городов. Города восточных славян начали возникать еще до образования Киевского государства, главным образом по водному пути из Прибалтики в Черное море (Новгород, Белоозеро, Смоленск, Киев, Любеч, Переяславль, Чернигов).

Ясно, что строительные работы, которые осуществлялись в городах, требовали управления этой деятельностью. Следовательно, можно утверждать, что с самого зарождения в Киевской Руси находили проявление прогрессивные управленческие идеи.

Основными товарами внешней торговли Руси были продукты лесного пчеловодства и охоты. Торговля с главным партнером — Византией осуществлялась вполне цивилизованно, согласно подписанным сторонами Договорам.

Тексты договоров с греками (два договора князя Олега, по одному — князей Игоря и Святослава) являются еще одним источником управленческой мысли. В договорах подробно описываются порядок ежегодных торговых отношений русских с Византией, а также порядок частных отношений русских к грекам. Согласно Договору русские торговцы ежегодно являлись в Царьград на торговый съезд, продолжавшийся 6 месяцев

При этом Русь была платной союзницей Византии, т. е. согласно договору Русь обязывалась за условленную плату (дань) оказывать грекам некоторые оборонительные услуги на границах греческой империи. Известно, что северные берега Черного моря и восточные Азовского еще задолго до нашей эры были усеяны греческими колониями — это Ольвия (против Николаева), Херсонес Таврический (на юго-западном берегу Крыма), Феодосия и др. Так вот, договор Игоря обязывал русского князя «не пускать черных болгар в Крым пакостить в стране Корсунской».

Торговые послы Руси получали в Царьграде свои посольские оклады, а простые купцы — месячину, т. е. месячный корм, который им раздавался по старшинству русских городов: сначала киевским купцам, затем черниговским, переяславским, смоленским и т. д.

Торговля с Византией была преимущественно меновая, и по договору Олега русские купцы не платили никакой пошлины.

Задолго до принятия христианства торговые договоры уже отражали не только торговые, но и правовые отношения между греками и русскими.

После принятия христианства в Киевской Руси стало складываться крупное церковное и монастырское землевладение, образовавшееся путем княжеских пожалований земли церкви и монастырям и другими способами. Продукты земледелия церковно-монастырских хозяйств также становились предметом внутренней и внешней торговли Киевской Руси. Церковь все больше стала принимать участие в государственном управлении.

Структура властных отношений на Руси. В системе наследования первых русских князей также просматриваются управленческие идеи и мысли. Считая понятия «полномочия», «власть» и «влияние» категориями науки управления, проследим процедуры делегирования полномочий в управлении киевским княжеством и рассмотрим порядок перехода власти и наследования на Руси.

Российское общество эпохи первых князей по структуре очень напоминало армейскую структуру. Первоначально в Киевском государстве действовала так называемая десятичная система управления, выросшая из военной организации. Высшим классом русского общества, с которым князь «делил труды управления и защиты земли», была княжеская дружина. Она подразделялась на высшую и низшую дружины: первая состояла из княжих мужей, или бояр, вторая из детских, или отроков.

Дружина служила князю орудием управления: члены старшей дружины — бояре — составляли думу князя, его государственный совет. В этой дружинной, или боярской, думе сидели и «старцы градские», т. е. выборные военные власти Киева и других городов. Вместе с боярами «старцы градские» составляли русскую аристократию и принимали участие во всех делах управления киевским княжеством. В частности, весьма важный для Руси вопрос о принятии христианства был решен князем по совету с боярами и «старцами градскими».

Княжеская дружина, составляя военно-правительственный класс, оставалась и во главе русского купечества, из которого она выделилась, и принимала активное участие во внешней торговле.

Наряду с армейскими по происхождению должностями и функциями в Киевском государстве существовали и «мирные» государственные чиновники, «служилые» люди, представители всех звеньев административного аппарата, слуги князя, занимавшиеся домоуправлением, сбором налогов и пошлин, судопроизводством, управлением городами и волостями, управлением сельскохозяйственными работами.

Первым лицом финансового управления в княжестве считался дворский (дворецкий) — управитель княжеским двором (или княжеским хозяйством). В подчинении дворского находились казначей, ключники, тиуны, посельские (сельские приказчики). Они участвовали в управлении дворцовым, т. е. частным княжеским, хозяйством.

Во главе правительственной администрации стояли бояре. Они управляли городами и волостями. Управляющие городом назывались наместниками, управляющие волостями — волостели. Из городов и волостей бояре извлекали не только доходы для князя, но и средства на свое содержание.

Первоначально Киевское государство было комплексом примитивных русских государств и племенных княжений. Вместе с тем оно выступало как единое целое. Степень этого единства в силу ряда причин (подвижность властвования, нарушение порядка перехода власти) постоянно колебалась, имея тенденцию к ослаблению. В конце концов на смену единству пришла раздробленность — распад государства на множество довольно мелких самостоятельных государств.

До прихода к власти Ярослава Мудрого (1019) на Руси не было определенного единого порядка княжеского владения. Чаще всего власть переходила от одного князя к другому по старшинству.

После смерти Ярослава Мудрого (1054) на Руси перестало действовать единовластие. Никто из потомков Ярослава не становится «самовластием Русской земли». Это произошло потому, что род Ярослава Мудрого сильно размножился, и крупнейшие города Руси неоднократно перераспределялись между подраставшими князьями.

Все здравствующие князья по степени старшинства составляли одну генеалогическую лестницу. Точно так же вся Русская земля представляла собой иерархическую лестницу областей по степени их значимости и доходности. Порядок княжеского владения основывался на точном соответствии ступеней обеих этих лестниц — генеалогической и территориальной. На верху лестницы лиц стоял старший из наличных князей — великий князь киевский. Это старшинство давало ему кроме обладания лучшей волостью известные права и преимущества над младшими родичами, которые «ходили в его послушании».

Подвижной очередью порядок княжеского владения на Руси имел два источника: постоянная верховная власть, принадлежавшая всему княжескому роду (или право владения), и временная власть отдельных князей в различных волостях Руси (или порядок владения по известной очереди как средство осуществления этого права). Постоянная верховная власть была следствием родовых отношений и понятий, существовавших на Руси до прихода варягов.

Второе основание — подвижность порядка — было оригинальным в государственном управлении и являлось следствием учета и действия конкретных обстоятельств (например, в связи с изменением экономической или политической значимости волости или волостного города), а главное — следствием отношения князей-варягов к Русской земле и своему положению на этой земле.

Они видели себя не столько владельцами и правителями русской территории, сколько наемными временщиками, руководителями торгового дела и военными сторожами торговых путей и русских границ. За эти услуги они получали с земли вознаграждение — корм в виде налогов и пошлин. Иными словами, оборона земли была их политической обязанностью, а корм — их политическим правом, и этими двумя идеями исчерпывалось все политическое сознание тогдашнего князя. Распри князей и вмешательство волостных городов в их дела только подчеркивали всю непрочность их политического и экономического статуса.

Иногда князья одумывались, собирались вместе и пытались утихомирить друг друга. В этом смысле показателен княжеский съезд в Любиче в 1097 г. Съезд имеет историческое «объединительное» значение, ибо был созван по инициативе великого князя Святополка II и его родственников после ряда междоусобиц и нападений на русские земли половцев (часто под руководством русских же князей). Решения съезда записаны в «Повести временных лет».

Однако и после съезда в Любиче Ярославичи, подобно своим предкам-варягам, продолжали тягаться друг с другом за богатые русские города и в этом соперничестве переходили из города в город. Вообще говоря, при нормальном развитии страны такой порядок передвижения, унаследованный от предков, не помешал бы князьям довольно скоро превратиться из бродячих сторожей Русской земли в оседлых территориальных владельцев ее областей.

В днепровской Руси XI—XII вв. экономическая жизнь страны была слишком зависима от внешней торговли.

На Руси случилось так, что наиболее подверженные угрозам области были и наиболее богатыми, доходными для князей. Экономическое благосостояние каждой области определялось ее географическим положением, близостью к Киеву, к главным речным путям страны и приморским рынкам, т. е. близостью к степи, которая грозила Руси наибольшими опасностями. Такое своеобразное сочетание стратегического и экономического значений областей и подсказало князьям порядок общего, нераздельного владения.

Особняком стояли Новгород и Псков, которые освободились от киевской зависимости, в них не было крупного боярского землевладения и соответственно политического господства крупного боярства. Здесь сложились феодальные республики в их аристократическом варианте. И в Новгороде, и в Пскове существовали князья, но они выполняли совсем не те функции, что в Киеве. В феодальных республиках князья уже не были монархами, главами государства. Здесь более заметна роль таких республиканских органов управления, как вече (народное собрание богатейших людей) и оспода (совет господ, собрание верхушки боярства). Эти органы принимали активное участие в управлении всеми делами государства. Для Новгорода характерно также влияние на государственное управление руководителя церкви — владыки.

Со второй половины XI в. начинается политический упадок Киева, а во второй половине XII в. он перестал быть стольным городом и потерял прежнее значение политического, экономического, культурного центра Руси. Рост крупного феодального землевладения — княжеского, боярского, церковного — привел к расширению закабаления смердов, к захвату их общинных земель.

Экономические интересы крупных землевладельцев требовали усиления их власти над поработенными крестьянами. Это вызывало стремление феодалов к самостоятельности, к получению полной политической и административной власти над подчиненными им землями. Борьба за власть и территории, многочисленные междоусобицы, а также рост крупных городов, усиление их экономического и политического влияния привели к раздробленности Киевской Руси.

# «РУССКАЯ ПРАВДА»

Известны различные списки «Русской Правды» (XIII—XVIII вв.), которые делятся на 3 редакции в зависимости от авторов, объема и содержания. Первая редакция называется «Краткая Правда» или «Правда Русская» (XI в.), вторая — «Пространная Правда» или «Правда Русская» (XI—XII вв.), третья — «Сокращенная Правда» (XV-XVII вв.).

«Краткая Правда» представляет собой результат деятельности древнерусских князей по систематизации права. Она состоит из 43 статей, которые делятся на 4 части: «Древнейшая Правда», или «Правда Ярослава», «Правда Ярославичей», «Покон вирный» и «Урок постникам».

Нормы «Древнейшей Правды» (ст. 1 — 18) отражают ранний период истории Руси, еще до установления государственной власти и принятия христианства. Заслуга Ярослава Мудрого заключалась в том, что он произвел отбор старых правовых норм и закрепил в «Правде» те из них, которые соответствовали интересам класса феодалов; они стали новыми нормами Древнерусского государства.

Для ИУМ эта часть «Русской Правды» интересна тем, что в ней приводится перечень должностей служащих князя (дружинников), а также представителей социальных слоев Древней Руси.

«Правда Ярославичей» (ст. 19—41) представляет собой самостоятельный законодательный акт, принятый князьями Изяславом, Святославом и Всеволодом вместе с боярами. В этом законе значительно сильнее, чем в «Древнейшей Правде», выступает нормотворческая деятельность князей, в результате которой были изменены нормы уголовного и процессуального права в интересах феодальных земельных собственников. «Правда Ярославичей» посвящена регламентации жизни княжеской вотчины, охране феодальной собственности и жизни лиц, служащих князю, находящихся в той или иной форме зависимости от него, а также имущества и личности других феодалов.

«Пространная Правда» представляет собой свод развитого феодального права. Она основана на тексте «Краткой Правды», Уставе Владимира Мономаха и других киевских князей конца XI—XII вв. и отражает усиление феодальных отношений в Киевской Руси. «Пространная Правда» состоит из 121 статьи, большая часть которых посвящена принципам экономической политики князя, вопросам собственности князя и феодальной знати, охране этой собственности и порядку ее наследования. Есть статьи о займах и ссудных процентах, об охране и порядке обеспечения имущественных интересов кредитора, о порядке взыскания долгов, о ремесленничестве и ремесленниках, о денежном довольствии чиновников княжеского двора.

«Пространная Правда» подразделяется на 6 частей по авторам, объему и содержанию. 1-я часть (ст. 1—46) представляет собой коллективный труд, она была принята на княжеском съезде в Любиче в 1097 г. Многие статьи 1-й части повторяют суть «Краткой Правды», но есть оригинальные статьи, а также статьи, уточняющие и унифицирующие административно-правовые понятия.

2-я часть (ст. 47—52) является результатом творчества Святополка Изяславовича, который покровительствовал ростовщикам. Статьи этой части характеризуют гражданские правоотношения, вопросы займа, ростовщический капитал (истое), ссудный процент {рез), взаимоотношения купцов и предметы торговли (товар).

3-я часть (ст. 53-66) основана на Уставе Владимира Мономаха и характеризует долговые обязательства, формы ответственности за нарушение договорных обязательств между господином и закупом (феодално-зависимым крестьянином).

4-я часть (ст. 67—73, 75-85) — это Устав Всеволода 11 Ольговича (1138-1146), регулирующий социальные отношения в феодальных вотчинах. К той же эпохе и автору относится

5-я часть (ст. 90-95, 98-106), в которой раскрыты вопросы наследства.

6-я часть относится к деятельности владимирского великого князя Всеволода III Юрьевича — Большое Гнездо (1176-1212). Здесь собраны статьи, посвященные обеспечению деятельности судебно-административного аппарата великого князя, а также статьи о пошлинах и штрафах, о размерах и формах вознаграждения лиц, ведавших делами общественного характера, — строителей, сборщиков налогов (ст. 74, 86—89, 96-97, 107-109). Причем впервые на Руси были введены дополнительные пошлины с выигравших процесс, т. е. с тех, «кому помогут» (ст. 107). В этой же части находится специальный раздел о холопстве (ст. 110-121).

Сокращенная Правда, по мнению большинства исследователей русской общественной мысли, представляет собой памятник, возникший (в XVII—XVIII вв.) в результате значительного сокращения текста Пространной Правды. Работа неизвестного редактора нового текста Правды заключалась в отборе из древнего памятника тех статей и норм, которые могли сохранить характер действующих в его время правовых норм.

Обилие государственных должностей, упоминаемых в одном из важнейших источников русской управленческой мысли, свидетельствует о сложности и многообразии хозяйственной и иного рода деятельности, осуществляемой великим князем и его свитой с целью эффективного управления Киевским государством, о понимании князем актуальности необходимых для этого управленческих кадров.

По тексту «Русской Правды» можно понять, кто являлся если не автором, то заказчиком этого документа. Конечно же, она создавалась в интересах великого князя и была нацелена на укрепление его самодержавной власти в Древней Руси.

Многие статьи подчеркивают устойчивость модели управления полицейским государством, каковым в ту пору было Киевское государство.

Чего стоит, например, в деталях расписанные порядок и формы кормления в денежной и натуральной формах княжеских слуг (и находящихся при них коней) — вирника, городника и мостника, а также кормления фуражом их лошадей.

# ИДЕИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МОСКОВСКОМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ ГОСУДАРСТВЕ

В начальный период образования Русского централизованного государства с центром в Москве (конец XIV-XV вв.) стали актуализироваться проблемы местного управления. Поскольку постоянно шел процесс присоединения земель и княжеств к Московскому княжеству, сильно расширялась сфера управления, нужны были новые принципы и методы эффективного управления на местах. Именно в этот период происходила эволюционная реорганизация существовавшей системы местного управления — постепенная замена представленной в «Русской Правде» системы кормления специальными органами губного (волостного) и земского управления. Этот процесс регулировался актами местного управления — грамотами наместничьего управления, губными и земскими грамотами.

В первые годы московские великие князья, как и князья Киевского государства, для управления присоединяемыми территориями назначали особых должностных лиц — наместников и волостелей, которым вручалась уставная грамота в качестве основного документа, определяющего их полномочия, а также права получения и размер корма.

Великие князья предвидели возможность злоупотреблений со стороны назначаемых ими кормленщиков. Стремясь не допустить этого, а также завоевать популярность у местных феодалов и простого населения, московские князья стали постепенно ограничивать власть наместников и волостелей, очень осторожно вводить ограничения прав кормленщиков, размывая их властные полномочия присутствием представителей местного населения в административных и судебных органах. Это в итоге и привело к отмене кормлений.

Уставные грамоты, подтверждая суверенитет московского князя на вводимой в государство территории, не только жестко регламентировали и сужали полномочия кормленщиков, но и позволяли центральной московской власти контролировать их деятельность на этой территории.

Согласно уставным грамотам только московский великий князь объявлялся высшей инстанцией по делам, отражающим злоупотребления наместников. А в органы управления «всякими делами» на местах вводилось присутствие добрых, или лучших, людей из местного населения — из дворян, посадского населения и зажиточных слоев черносошного крестьянства.

Все это было подчинено главной цели формирующегося Русского централизованного государства — находить и поддерживать постоянный компромисс трех наиболее влиятельных в ту пору общественных сил: боярства, дворянства и посадских людей путем взаимных уступок и сохранения во всем правительственного интереса.

Привлечение местных представителей к управлению и осуществлению правосудия было предвестником появления новой политической формы русского феодального государства — сословно-представительной монархии, законодательно оформленной реформами Ивана IV в XVI в. и предполагавшей участие сословий в реализации государственного управления как в центре, так и на местах.

Среди актов наместничьего управления наиболее известны Двинская уставная грамота (1397), Белозерская уставная грамота (1488), Белозерская таможенная грамота<sup>1</sup> (1497). Двинская уставная грамота — наиболее древняя из дошедших до нас уставных грамот Московского государства.

1 Белозерская таможенная грамота 1497 г. — первая дошедшая до нас таможенная грамота и послужившая образцом для других подобного рода грамот. Она была разработана для правовой регламентации бурно развивавшихся в XV в. торговых отношений между отдельными регионами Московского государства.

С целью развития торговли грамота создавала благоприятные условия для купцов, приезжавших в Белозерскую землю не только из волостей белозерских, но «из Московской земли, из Тверской, из Новгородской земли, из Устюга, из Вологды» и других мест.

В первой половине XVI в. еще больше усиливается власть местных органов управления повсеместным введением выборных органов — губных и местных изб. В первое время губные избы действовали параллельно с кормлением и, как правило, на территории волости, а в соответствии с Белозерской губной грамотой 1571 г. — на территории уезда. Деятельность этих органов местного управления регулировалась губными и земскими грамотами. Наиболее известные из них: Губная белозерская грамота (1539), Медынский губной наказ (1555), Белозерская губная грамота (1571).

Согласно этим грамотам верхний уровень местного управления выглядел следующим образом. Во главе губных изб стояли губные старосты, избираемые (по грамоте 1539 г.) или назначаемые (по грамоте 1555 г.) из детей боярских и дворян.

Губные старосты должны были быть прожиточными, т. е. в определенной степени состоятельными. Некоторые губные грамоты требуют «выбрать... губного старосту, который бы грамоте был горазд».

В случае избрании губного старосты по ранним грамотам требовалось сообщать в Москву о результатах выборов, а по более поздним — «прислати для крестного целования в Москву, в Разбойный приказ». Разбойный приказ (или изба) имел определенные контрольные функции по отношению к губным органам, привлекал к ответственности самих губных старост и целовальников за взяточничество и другие злоупотребления (ст. 14 Медынского губного наказа).

В середине XVI в. была проведена земская реформа, в результате которой были созданы органы земского самоуправления. Должностные лица этих органов выбирались из среды дворян, посадского населения и зажиточных слоев черносошного крестьянства — лучших людей. Компетенция земских избранников распространялась только на посадских и крестьян, бояре и дворяне же из их компетенции были изъяты. Территорией действия земской избы был, как правило, город с уездом, но в некоторых случаях — волость.

Порядок организации земских органов и их компетенцию определяли земские уставные грамоты. Они также издавались от имени «великого князя всея Руси», а затем — царя и регламентировали функции и методы работы местных органов управления в финансовой, судебной и полицейской областях. Из наиболее известных грамот — Уставная земская грамота волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Двинского уезда (1552).

Таким образом, акты земского управления демонстрировали системность в охвате управленческих проблем, довольно подробную их проработку — начиная от постановки задач и формирования органов местного управления, перечня должностных лиц и их функций и кончая характеристиками процессов принятия решений, коммуникации и даже отдельных процедур.