



# БЮРОКРАТИЯ И ВЛАСТЬ

# БЮРОКРАТИЯ

Название явления происходит от французского слова *bureau* — бюро, канцелярия и греческого слова κράτος — господство, власть

В современном понимании термин обозначает способ государственного управления, характеризующийся большой степенью централизации и развитости письменного делопроизводства

# Истоки бюрократии

Суверенитет государственной власти



Стремление урегулировать наибольшее количество общественных отношений



Возрастающие потребности населения обращаться за посредничеством к государственным органам



Необходимость распределения властных полномочий между государственными органами

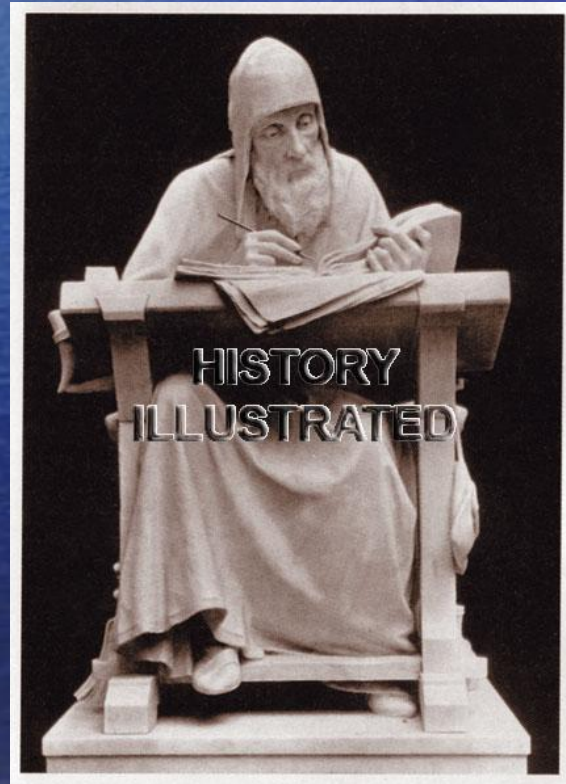


Стремление держать под контролем деятельность нижестоящих органов



Необходимость письменной фиксации деятельности государственных органов

# Истоки бюрократии следует искать в эволюции органов государства



До начала XII века  
 русский и  
 украинский народы  
 существовали в  
 рамках единого  
 Древнерусского  
 государства

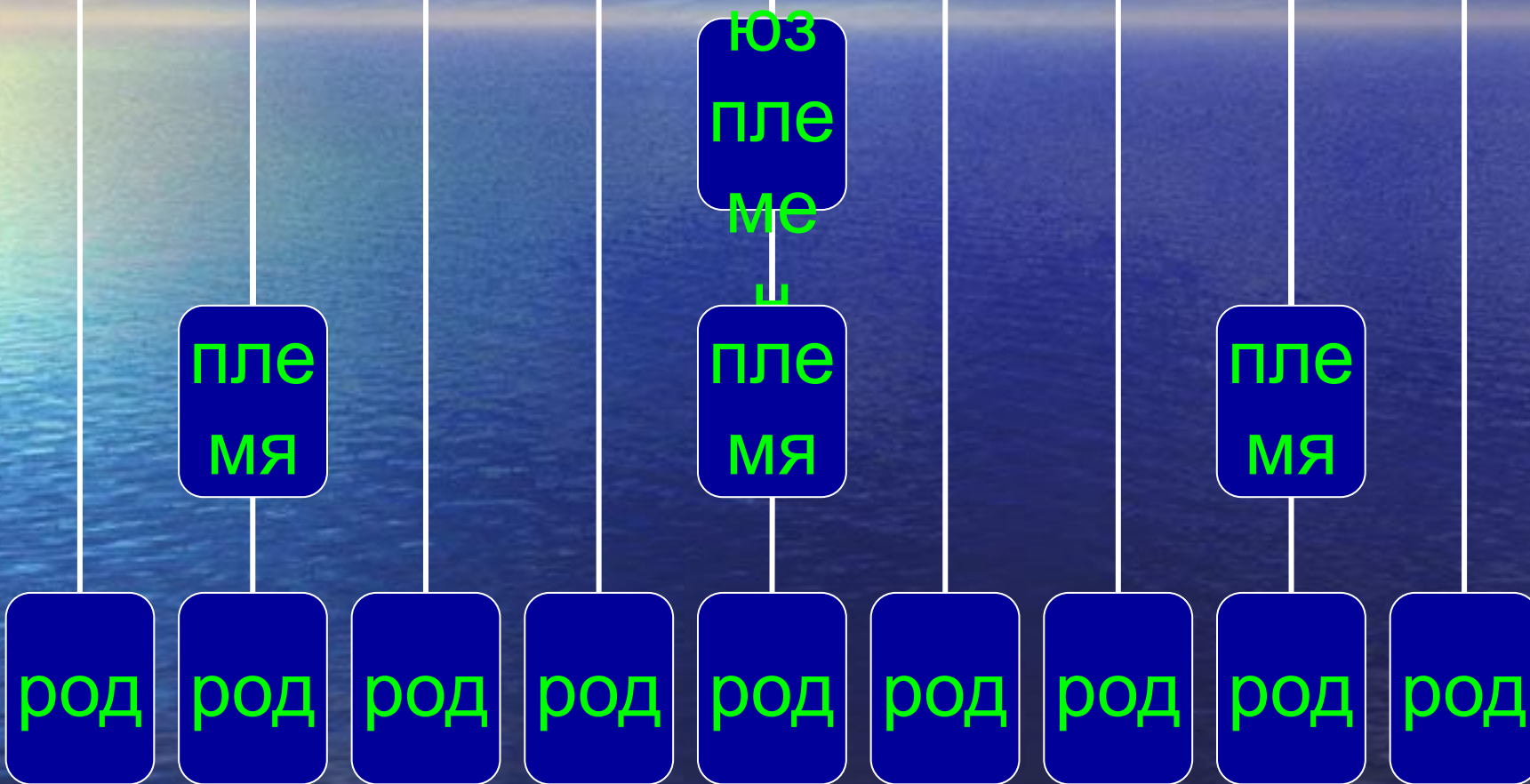




С 1654 года до  
распада СССР  
значительная часть  
украинских  
территорий была  
вовлечена в орбиту  
Российской  
государственной  
власти

Эволюция бюрократии в Украине  
и России шла по одному пути

# Социальная структура восточнославянского общества





**Восточнославянский город - военно-политический,  
административный и культурный (религиозный) центр  
союза племен**



Во  
сто  
чно  
сла  
вян  
ско  
е  
и  
со  
юз  
од  
а  
пл  
ем  
ен

# Родоплеменные органы власти

Военный предводитель  
(князь)

Совет старейшин

Народное собрание  
Вече

# Органы власти суперсоюза



# Создание северного суперсоюза в

862 году

Северный  
суперсо  
юз  
Новгоро  
д

Словен  
е

Кривичи

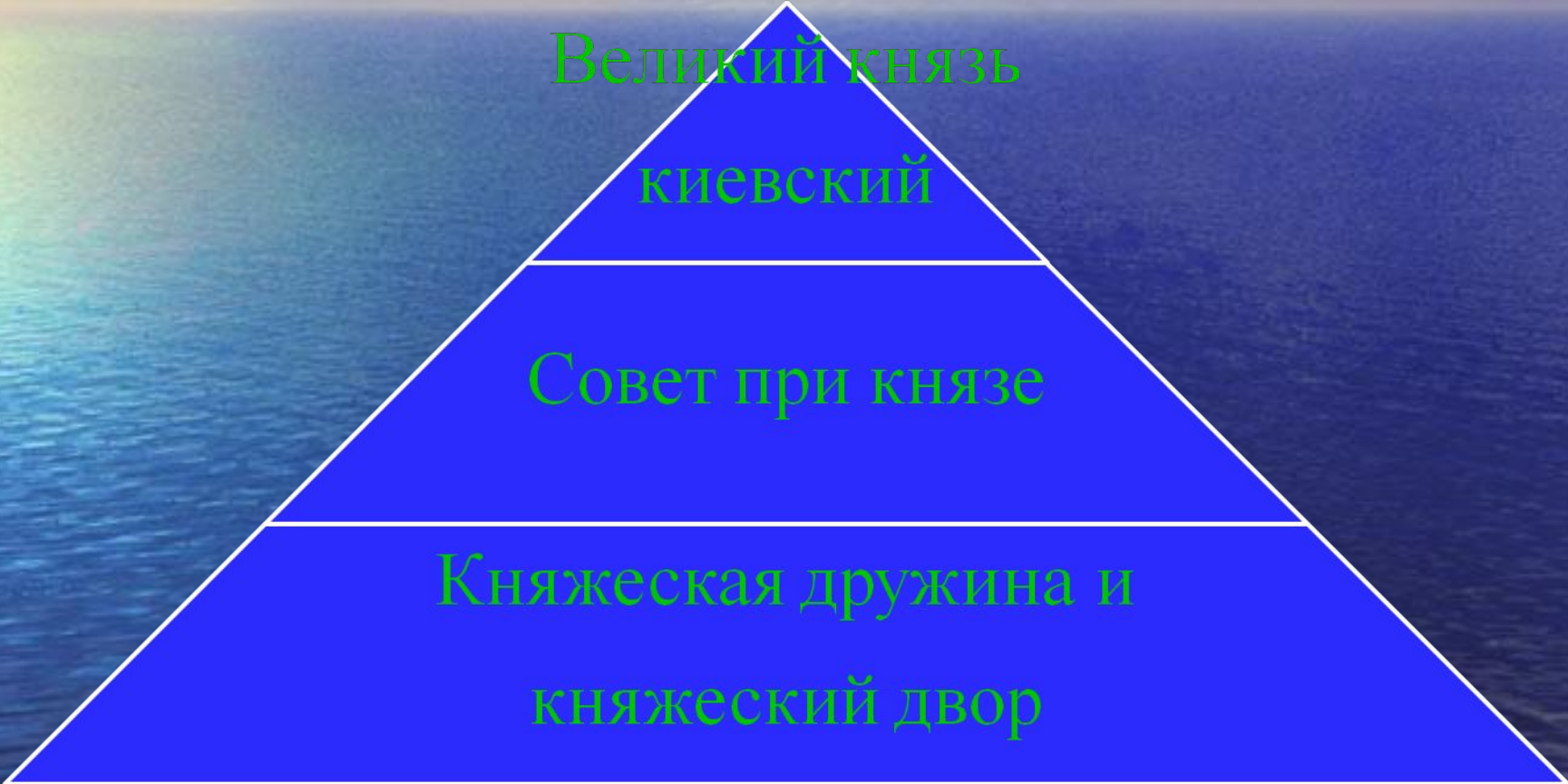
Чудь

Весь

# Образование Древнерусского государства 882 год



# Центральные государственные органы



Великий князь  
киевский

Совет при князе

Княжеская дружина и  
княжеский двор

# Княжеская дружина и княжеский двор

Великий князь  
киевский

Старшая дружина  
Бояре, огнищане

Младшая дружина  
Отроки, детские, мечники, гридни

Невоенные слуги Великого князя  
Тиуны, ключники, чашники ...

# Административно-территориальное деление Древнерусского государства десятичная (чиленная) система

ТОП  
ПОД  
упр

авл  
Ки

ев

СТОП  
ица  
НКТ

ЕТО

адни  
М

КИ  
ВК  
гарн

иКи






К XII в. число отдельных земельных княжеств достигло двенадцати: Киевское, Новгородское, Ростово-Суздальское, Муромо-Рязанское, Смоленское, Черниговское, Северское, Переяславское, Волынское, Галицкое, Полоцкое, Турово-Пинское. В свою очередь и эти земли стали распадаться на уделы.

# Причины раздробленности

## 1. Организационные причины

- Ликвидация местных племенных князей, посажение сыновей Великого киевского князя на княжение в города – формирование удельных княжеств
- Оседание дружины на землю
- Замена десятичной (численной) системы местного управления  на дворцово-вотчинную

Формирование параллельной центру системы власти  
на местах

# Оседание дружины на землю —

Бояре из старшей дружины или местная родо-племенная знать в качестве вознаграждения за службу наместниками получали иммунитетные грамоты, дававшие право собирать дань и судебные пошлины с определенной территории в свою пользу

# Дворцово-вотчинная система местного управления

Существовавшие при дворе Великого князя  
ведомства (должностные лица)  
заведовавшие управлением отдельной  
отраслью дворцового хозяйства (чашник,  
конюший и т.д.), исполняли, в случае  
необходимости, соответствующими  
полномочиями в масштабах всего  
государства

# СВОЙСТВА ДВОРЦОВО-ВОТЧИННОЙ СИСТЕМЫ

- Центральные органы не имели своих подразделений на местах
- Решения Великокняжеской власти проводились в жизнь через дворцовые (вотчинные) органы удельных княжеств (боярских вотчин)
- Полная автономия местных органов и невозможность обжалования их решений в центр



Утрата связи центральных органов с местным населением

# Экономические предпосылки раздробленности

- господство натурального хозяйства
- слабое развитие товарообмена

# Правовая предпосылка раздробленности

- отсутствие четкой системы престолонаследия
- утверждение принципа «каждый держит отчину свою»

# Центральные государственные органы удельного княжества





# Административно-территориальное деление Галицко-Волынского княжества

## Воеводство

(воевода из числа местных крупных землевладельцев - бояр)

Владимир  
волынский

(1199—1205,  
1387—1392),

Галич (1238—  
1245)

Львов (1272—  
1349)

Воеводство

Воеводство

# БОЯРСКАЯ ВОТЧИНА



БОЯРИН

ДРУЖИНА

ДВОР

(тиуны, чашники, конюшие и др.)

Непосредственность  
делопроизводства и  
невозможность обжалования  
местных органов в центр в  
период существования  
Древнерусского государства и в  
удельных княжествах  
предопределили его устность

# Центральные государственные органы Новгорода и Пскова

Вече

Совет господ

Владыко, степенной посадник,  
посадники прошлых лет,  
тысяцкий

Выборные должностные лица

Князь, владыко, посадник, тысяцкий

# Местные органы

Конец

Вече, староста

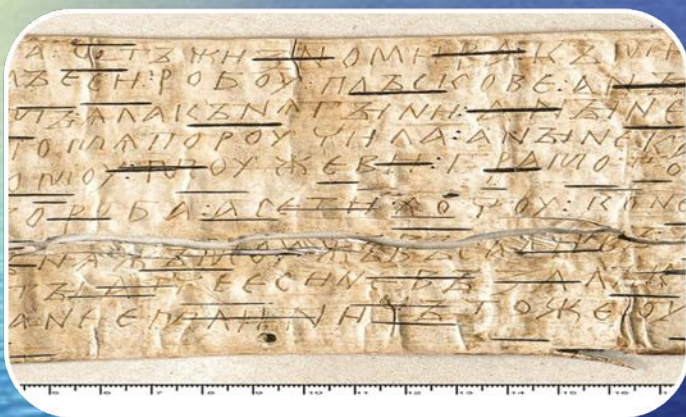
Улица

Вече, староста

Пригород

Княжеский наместник,  
староста пригородский

## Документооборот в Новгороде и Пскове носил в основном гражданско-правовой характер



Доска – частная расписка



Запись – письменный документ, копия которого передавалась на хранение в государственный архив

Непосредственность  
судопроизводства всех уровней



Окончателность принятых решений и  
невозможность их обжалования



Неразвитость письменного делопроизводства  
и бюрократии в Новгороде и Пскове





# Обеспечение связи центральной власти с местным населением

- Все решения всеми чиновниками принимались от имени Великого князя (Царя)
- Сменяемость местных чиновников
- Возможность обжалования их действия в Москву



# Центральные государственные органы

Великий Князь

Высший государственный орган

Боярская дума

Центральный орган общей компетенции

наиболее родовитые и влиятельные бояре

Начало формирования центральных

органов отраслевой компетенции

Великий князь «приказывал» боярину ведать делами

определенной категории населения

создание Приказов

# Административно-территориальное деление Великого княжества Московского

## Великое Княжество Московское

Уезд

(город с окружающими его  
волостями)

наместник

Уезд

(город с окружающими его  
волостями)

наместник

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

Волость  
(сельские  
поселения)

волостель

**УЕЗД**

Наместник с правом боярского суда

**Вершение**



*Докладной список*

**ВОЛОСТЬ**

Волостель без права боярского суда

**Суд**

# ПРИКАЗ

Боярин или окольныйчий или думный  
человек

Вершение



Докладной список

Товарищи, дьяки, подьячие, переводчики  
и др.

Суд

# Царь и великий князь Боярская Дума

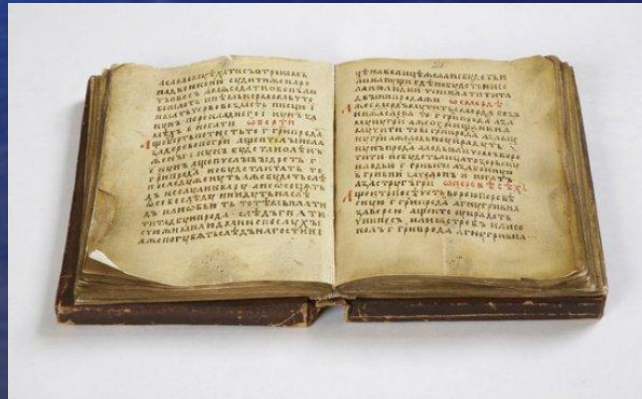


# Кодификация права

## Соборное Уложение 1649 года



## Указные книги Приказов



# Недостатки государственного аппарата

## Боярская дума :

1. Строилась по сословному принципу (состояла из крупных землевладельцев-вотчинников, сохраняла пережитки местнических традиций и боярского сепаратизма);
2. Не имела собственной компетенции и четкой регламентации деятельности



# Приказная система :

1. Неопределенность компетенции и недостаточная правовая регламентация деятельности;
2. Подотчетность только высшим органам власти;
3. Безответственность перед населением.

- В государственном аппарате отсутствовали специальные контрольные органы
- Административно-территориальное деление страны было чрезмерно дробным не позволяло осуществлять эффективный контроль за деятельностью местных органов власти

# К концу XVII – началу XVIII насущно назрела необходимость реформирования государственного аппарата

Первые шаги по  
проведению  
широкомасштабных  
реформ Российского  
государственного  
аппарата связаны с  
именем Петра I



# Центральные государственные органы

Царь (с 1721 г. –

Император)

Высший государственный  
орган

Правительствующий Сенат

(Указ от 22 февраля 1711 г.)

Центральный орган общей  
компетенции

(Указ от 12 декабря 1718 г.)

Центральные органы отраслевой  
компетенции

# Правительствующий Сенат

## Присутствие

(действительные тайные и тайные советники,  
назначаемые императором)

Генерал-прокурор  
Обер-прокурор с 1722 г.

## Канцелярия

(обер-секретарь, секретарь, протоколист)

Герольдмейстер

Разрядный стол

Рекетмейстер

По 2 Комиссара от  
губерний

Экзекутор

Обер-фискал  
с 1714 г.

Исключение в 1722 году из состава  
присутствия Сената Президентов  
коллегий



Утрата связи с отраслевыми  
органами управления



Невозможность полноценно  
исполнять координационную  
функцию центрального органа  
общей компетенции

# Указом от 12 декабря 1718 г. учреждены 9 коллегий

- Чужестранных дел
- Камор (Казенных сборов)
- Юстиц (Расправа гражданских дел)
- Ревизион
- Военская
- Адмиралтейская
- Коммерц
- Штатс-Контор (казенных дел)
- Берг и Мануфактур
- Духовная коллегия (Святейший Правительственный Синод)
- Главный магистрат
- Преображенский приказ

# Структура Коллегии

## Присутствие

(Президент, вице-президент, четыре советника, четыре ассессора (заседателя))

## Канцелярия

(секретарь, актуариус (канцелярский служащий, регистрирующий акты или их составляющий), регистратор, переводчик, подьячие)

Фискал

Прокурор



# Построение государственного на бюрократических принципах

- 28 февраля 1720 г. утвержден «Генеральный регламент», на основе которого разработаны регламенты коллегий
- 24 января 1722 г. издан «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые, в котором классе чины; и которые в одном классе те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однакож воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был».

# Двухуровневый порядок принятия решений

ПРЕЗИДЕНТ

Поручение члену присутствия изучить вопрос

ПРИСУТСТВИЕ

Принятие решения

Доклад

ЧЛЕН ПРИСУТСТВИЯ

Предварительное изучение вопроса



ГЕНЕРАЛ ПРОКУРОР  
ОБЕР-ПРОКУРОР  
ПРОКУРОРЫ



Контроль

КАНЦЕЛЯРИЯ

Регистрация поступающих документов, фиксация их движения по государственному органу, оформление решения органа

- В конце XVIII века императрица Екатерина II провела широкомасштабную реформу местного управления империи





● 7 ноября 1775 г.  
 издано  
 Учреждение для  
 управления  
 губерний  
 Всероссийской  
 империи

# Административно-территориальное деление Всероссийской империи

Российская империя

Столицы – Санкт-Петербург, Москва

Губерния

300 000 – 400 000 душ

Наместничество

300 000 – 400 000 душ

Уезд

20 000 – 30 000  
душ

Округ

20 000 – 30 000  
душ

Уезд

20 000 – 30 000  
душ

Округ

20 000 – 30 000  
душ

# Государственный аппарат уезда (округа)

## Уездный (окружной) суд

Уездный судья, 1 – 2 заседателя,  
уездный стряпчий

## Нижний земский суд

Земский исправник, 2 заседателя

Разбирательство по гражданским и  
уголовным делам с участием  
дворян уезда (округа)

-Земская полиция или благочиние  
-Исполнение закона и повелений  
Губернского правления

## Нижняя расправа

Расправный судья и 8 заседателей (2 заседателя направляются в  
Совестной суд, 2 заседателя – в Нижний земский суд)

Рассмотрение гражданских и уголовных дел с участием  
государственных, дворцовых, экономических крестьян и  
поселян

# Государственный аппарат города

Городничий (Комендант)

Обер-полицмейстер

(в городах Санкт-Петербург и Москва)

Городовой магистрат (Ратуша)

(С 1785 года – Городской голова, Шестигласная дума, Общая городская дума)



# Городская полиция 1782

Г.

|   |   |
|---|---|
| Город   | Столицы   |
| Управа благочиния или полицейская                                   |   |
| <u>Городничий</u><br>Пристав уголовных дел, Пристав гражданских дел | <u>Обер-полицмейстер</u><br><u>(Полицмейстер)</u><br>Пристав уголовных дел, Пристав гражданских дел |
| Часть города (200 – 700 дворов)                                     |   |
| <u>Частный пристав</u>  |   |
| Квартал (50 – 100 дворов)   |   |
| <u>Квартальный надзиратель, квартальный порутчик</u>                |   |

# Государственный аппарат губернии (наместничества)

Губернатор (Наместник), Порутчики Правителя  
(Вице-Губернаторы)

Правление

Советники, асессоры

Палата  
уголовного  
суда

Председатель

Палата гражданского суда  
- Департамент юстиции  
- Вотчинная коллегия

Председатель

Казенная

Палата

Экономии

директор,  
губернский  
казначей

Пересмотр в порядке ревизии решений и  
приговоров нижестоящих органов

Финансовые  
дела

## Верхний земский суд

1-й и 2-й председатели, 10  
заседателей, прокурор, стряпчий  
казенных дел, стряпчий уголовных  
дел

Департамент по  
уголовным  
делам

Департамент по  
гражданским  
делам

Апелляционный пересмотр решений и  
приговоров Уездного (окружного) суда  
по делам с участием дворян

## Совестной суд

Судья, 2 дворянина или 2  
горожанина или 2 поселянина

Разбирательство дел,  
переданных на его  
разрешение сторонами

## Верхняя расправа

1-й и 2-й председатели, 10  
заседателей, прокурор, стряпчий  
казенных дел, стряпчий уголовных  
дел

Апелляционный пересмотр  
решений и приговоров  
Нижних расправ

## Губернский магистрат

1-й и 2-й председатели, 6  
заседателей, прокурор, стряпчий  
уголовных дел, стряпчий казенных  
дел

Апелляционный пересмотр  
решений и приговоров Городовых  
магистратов



В первой половине  
XIX века император  
Александр I провел  
реформы  
центральных  
государственных  
органов,  
окончательно  
оформившие  
централизованный  
бюрократический  
аппарат

# 8 сентября 1802 года было учреждено 8 министерств

- Военных сухопутных сил
- Морских сил
- Иностранных дел
- Юстиции
- Внутренних дел
- Финансов
- Коммерции
- Народного просвещения

# Структура министерства

Министерство

Министр, товарищи министра

Совет при министре

Департаменты

Директор

Общее присутствие

Канцелярия

Директор, секретари,

писцы

Отделение

Начальник

Отделения

Начальник

Отделения

Начальник

Столы

Начальник

# Принцип единоначалия



Многоуровневая система принятия  
решений

МИНИСТР

Приказ



Докладная записка

ДИРЕТОР ДЕПАРТАМЕНТА (КАНЦЕЛЯРИИ)

Утверждение



Докладная записка

ИСПОЛНИТЕЛЬ

Изучение вопроса

8 сентября 1810 года был учрежден  
Государственный совет

# Государственный совет

Император (председатель)

Министры, члены Государственного совета,  
назначенные императором

Деп-т  
общих  
законов

Деп-т  
гражданских,  
духовных дел,  
юстиции и  
полиции

Деп-т финансов,  
промышленности  
и наук

Военный  
деп-т

Польский  
деп-т

Все законы империи перед подписанием Императором  
подлежали обязательному обсуждению в Государственном  
совете



20 марта 1812 года был  
образован Комитет министров

Комитет министров :

- Министры
- Председатели департаментов  
Государственного совета
- Государственный секретарь
- Лица, назначаемые Императором

Функции высшего государственного и полицейского надзора, а также функции определения основных направлений государственного развития были сосредоточены в Собственной его императорского величества канцелярии

## Собственная его императорского величества канцелярия

|             |  |
|-------------|--|
| 1 отделение | Подготовка высочайших указов, приказов и рескриптов, контроль за их исполнением, предоставление государю докладов и прошений |
| 2 отделение | Создано 4 апреля 1826 года для проведения кодификации русского права   |
| 3 отделение | Создано 3 июля 1826 года. Выполняло функции тайной полиции   |
| 4 отделение | Создано в 1828 году. Занималось делами благотворительности: женским образованием, приютами, здравоохранением                 |
| 5 отделение | Создано в 1835 году для подготовки реформы государственной деревни.  |
| 6 отделение | Создано в 1843 году временно. Занималось устройством мирной жизни в Закавказском крае.                                       |

3 июля 1826 года на  
основе  
ликвидируемой  
Особенной  
канцелярии  
Министерства  
внутренних дел  
создано Третье  
отделение  
Собственной его  
императорского  
величества  
канцелярии



# Третье отделение Собственной его императорского величества канцелярии

|                |   |
|----------------|---|
| I экспедиция   | Ведало предметами высшей полиции и сведениями о лицах, состоящих под полицейским надзором   |
| II экспедиция  | Ведало раскольниками, сектантами, фальшивомонетчиками, уголовными убийствами, местами заключения и «крестьянским вопросом» (разыскание и дальнейшее производство дел по уголовным преступлениям оставалось за министерством внутренних дел; дела, связанные с фальшивомонетничеством — за министерством финансов) |
| III экспедиция | Ведало иностранцами, проживающими в России, и высылкой неблагонадежных и подозрительных людей   |
| IV экспедиция  | Вела переписку о «всех вообще происшествиях», ведала личным составом, пожалованиями; занималась надзором за периодической печатью   |
| V экспедиция   | Создана в 1842 году. Специально занималась театральной цензурой   |



В 1826 году все  
жандармские части  
страны были  
подчинены Шефу  
жандармов графу  
Александрю  
Христофоровичу  
Бенкендорфу, главе  
Третьего отделения  
Собственной его  
императорского  
величества  
канцелярии



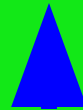
Внешнеполитические амбиции Российского самодержавия превысили его экономические и военно-политические возможности и привели к конфликту с ведущими государствами Западной Европы – Англией и Францией

После  
скоропостижной  
смерти 18  
февраля 1855  
года императора  
Николая I на  
престол вступил  
его старший сын  
Александр II



## ГУБЕРНИЯ

Губернская земская управа  
(Председатель, 6 членов)



*избрание на 3 года*

Губернское земское собрание  
(Председатель – Губернский предводитель дворянства,  
губернские гласные)

### УЕЗД

*избрание*

Уездная земская управа (на 3  
(Председатель, 2 – 4 члена)



*избрание на 3 года*

Уездное земское собрание  
(Председатель – уездный  
предводитель дворянства,  
земские гласные)

*гласных*

### УЕЗД

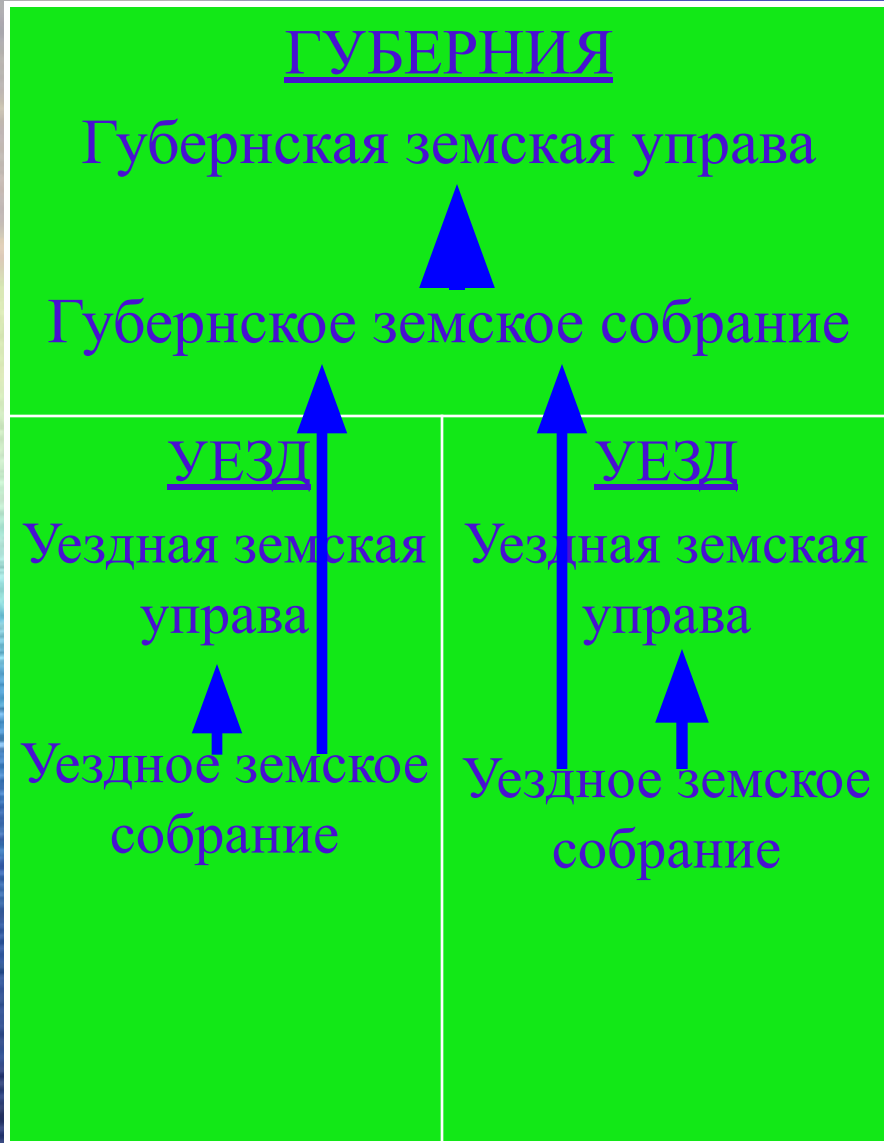
Уездная земская управа  
(Председатель, 2 – 4 члена)



*избрание на 3 года*

Уездное земское собрание  
(Председатель – уездный  
предводитель дворянства,  
земские гласные)





# Судебная реформа 1864 г.

**ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ  
СЕНАТ**  
(КАССАЦИОННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ  
ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ,  
КАССАЦИОННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ  
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ)

**МИРОВЫЕ СУДЫ**

**ОБЩИЕ  
СУДЕБНЫЕ МЕСТА**

# ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

ИМПЕРАТОР

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
СОВЕТ

КОМИТЕТ  
МИНИСТРОВ

МИНИСТЕРСТВА

# Ограничение Императорской власти

ИМПЕРАТОР

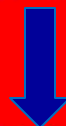


ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
СОВЕТ

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ

МИНИСТЕРСТВА

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ  
СЕНАТ

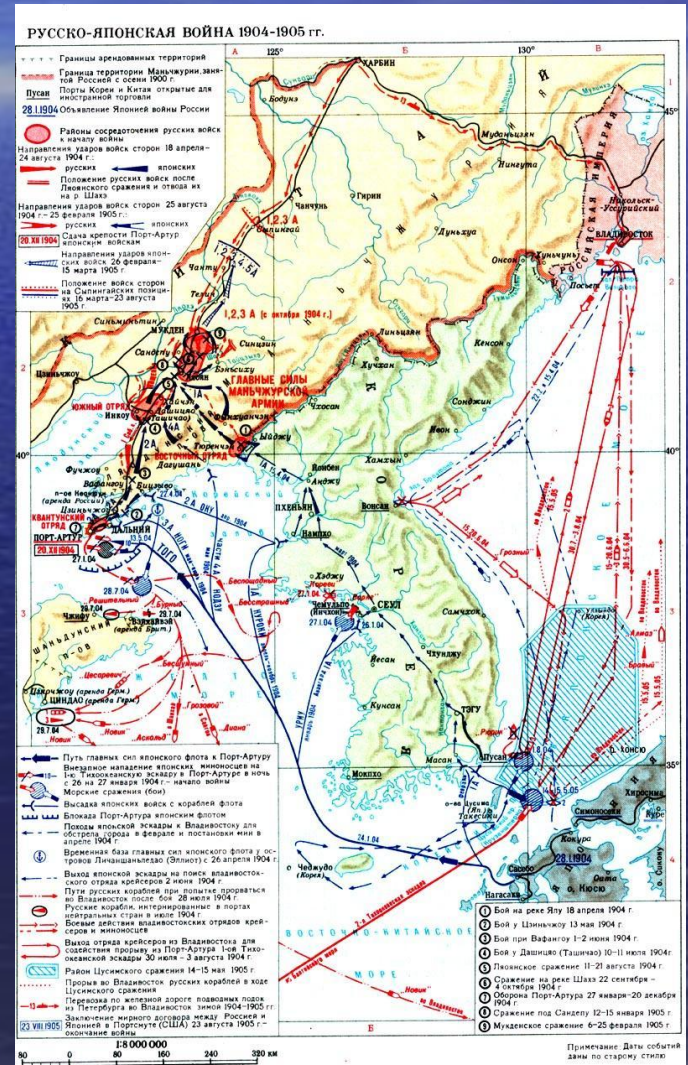


ОБЩИЕ СУДЕБНЫЕ МЕСТА  
МИРОВЫЕ СУДЫ



# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА САМОДЕРЖАВИЯ

Охранительный курс конца XIX – начала XX вв., преследовавший цель укрепления позиции самодержавия как внутри страны, так и на международной арене, не выдержал проверки на прочность в военном столкновении с Японской империей





9 (22) января 1905 года была расстреляна мирная демонстрация рабочих в г. Санкт-Петербурге. События «Кровавого воскресенья» знаменовали начало первой русской революции

17 октября 1905 года издан Манифест об  
усовершенствовании государственного  
порядка





Права и свободы человека и гражданина

ОБЩЕСТВО



Положение о выборах в Государственную Думу  
от 6 августа 1905 года (изм. 11 декабря 1905 г.  
и 3 июня 1907 г.)

## Государствен ная Дума

Члены избираются на 5  
лет

Губернские  
избирательные  
собрания

Городские  
избирательные  
собрания

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ

Члены по назначению  
Императора

Члены по выборам  
избирались от :

Количество Членов,  
назначаемых  
Императором, не должно  
было превышать  
количества Членов по  
выборам

1. Духовенства Православной церкви.
2. Губернских земских собраний.
3. Дворянских обществ.
4. Императорской академии наук и императорских российских университетов
5. От совета и комитетов торговли и мануфактур, их местных комитетов, биржевых комитетов и купеческих управ.
6. От населения Великого княжества Финляндского.

# ОГРАНИЧЕНИЕ ИМПЕРАТОРСКОЙ ВЛАСТИ

Император  
Совет министров

Правительствующий  
Сенат

Государственный  
Совет  
Государственная  
Дума

В ночь с 24 на 25 октября 1917 года верные большевикам части Петроградского гарнизона заняли стратегические позиции в городе и взяли под арест министров Временного правительства



атов

# Центральные государственные органы

Центр

X

атски

трос

и

X

НПЦ

исполнитель

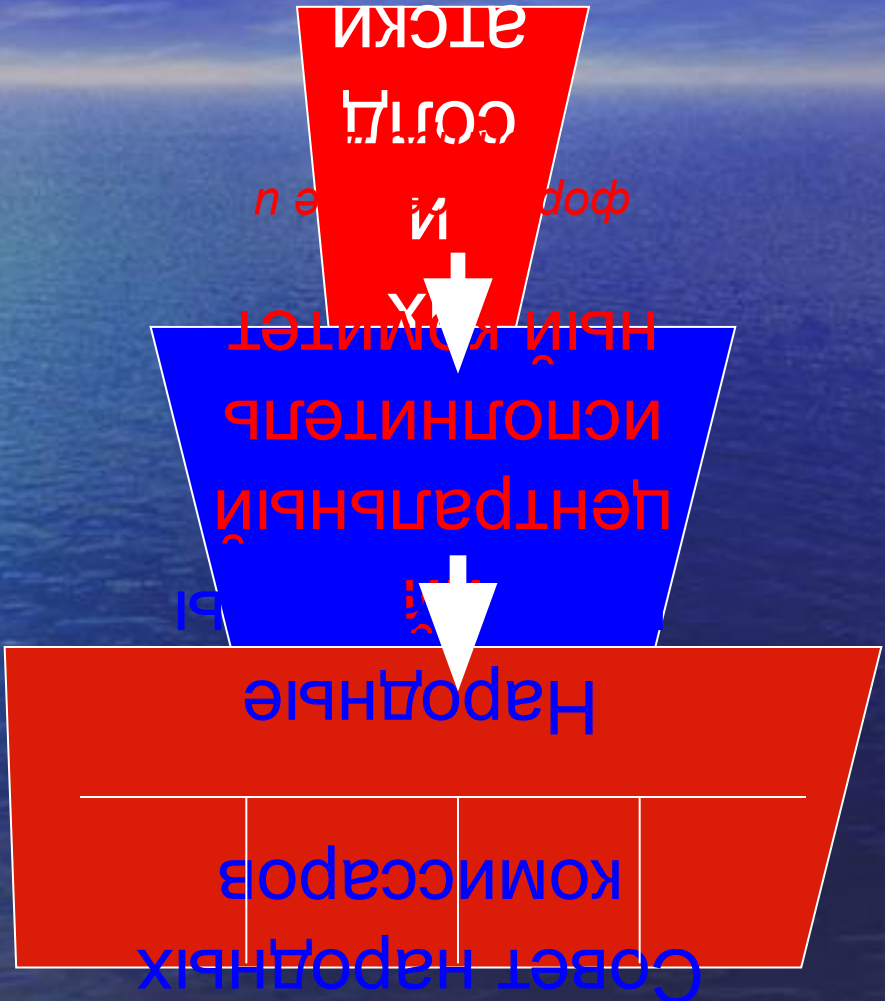
центральный

X

Народные

комиссаров

Совет народных



Впредь до созыва Учредительного собрания власть в стране передавалась Временному рабочему и крестьянскому правительству – Совету народных комиссаров, состоявшему из председателя и тринадцати народных комиссаров:

Председатель СНК – В.И. Ульянов (Ленин)

1. Народный комиссар внутренних дел – А.И. Рыков.
2. Народный комиссар земледелия – В.П. Милютин.
3. Народный комиссар труда – А.Г.Шляпников.
4. Народный комиссар по делам военным и морским – комитет в составе В.А.Овсеенко (Антонов), Н.В. Крыленко, П.Е.Дыбенко.
5. Народный комиссар по делам торговли и промышленности – В.П. Ногин.
6. Народный комиссар народного просвещения – А.В. Луначарский.
7. Народный комиссар финансов – И.И. Скворцов (Степанов)

# Структура народного комиссариата

**Народный комиссар**  
**Заместители народного комиссара**  
**Коллегия**

Управление делами

начальник

Управление

начальник

Управление

начальник

Отдел

начальник

Отдел

начальник

Отдел

начальник

Отдел

начальник



Принцип единоначалия



Многоуровневая система принятия решений

НАРОДНЫЙ КОМИССАР

Приказ



Докладная записка

НАЧАЛЬНИК УПРАВЛЕНИЯ

Утверждение



Докладная записка

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА

Утверждение



Докладная записка

ИСПОЛНИТЕЛЬ

Изучение вопроса