

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.06.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-273-276

МЕТШИН Ильсур Раисович,
глава администрации города Казани, кандидат юридических наук,
e-mail: gorduma@kazan.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация. В статье поставлена и решена задача, связанная с выявлением и обоснованием закономерностей повышения эффективности государственного управления как фактора сохранения государственного единства в Российской империи. Показаны сложности унификации и повышения эффективности системы управления, в том числе связанные с географическими и национальными факторами. Сопоставлены модели, применявшиеся в организации управления разными территориями. Подчеркиваются сложности в формировании единого правового пространства как важного условия укрепления государственного единства. Сделан вывод, что политика, проводимая властями Российской империи по организации территориального управления, во многом была вынужденной, но недостаточно эффективной.

Ключевые слова: государственное единство; система управления; Российская империя; губернское управление; государство.

METSHIN Ilсур Raisovich,
Head of the Kazan City Administration PhD in Law

THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR IN PRESERVING STATE UNITY: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE

Annotation. The article sets and solves the problem of identifying and substantiating patterns of increasing the effectiveness of public administration as a factor in preserving state unity in the Russian Empire. The difficulties of unifying and improving the effectiveness of the management system, including those related to geographical and national factors, are shown. The models used in the organization of management of different territories are compared. The difficulties in forming a unified legal space as an important condition for strengthening state unity are emphasized. It is concluded that the policy pursued by the authorities of the Russian Empire on the organization of territorial administration was largely forced, but not effective enough.

Key words: state unity; management system; Russian Empire; provincial government; state.

Сохранение и укрепление государственного единства – важнейшая задача, решение которой составляет обязанность каждого государства, что непосредственно вытекает из его сущности и функций. Государство, не предпринимающее усилий по сохранению собственного единства и целостности, рискует в скором времени прекратить свое существование. Соответственно, население, заключая с государством общественный договор, ожидает от властей неуклонного проведения соответствующей политики, в противном случае само существование такого государства лишено смысла.

Важным фактором сохранения и укрепления государственного единства выступает эффектив-

ное управление. Система управления в каждом конкретном случае зависит от конкретно-исторических и политических условий, от государственного устройства и политического режима. Данные обстоятельства влияют на выбор государством тех форм и методов, которые оно может использовать в управлении. Например, в демократическом государстве широкое применение методов авторитарного руководства обществом не представляется возможным. Кроме того, форма государственного устройства детерминирует систему территориального управления, которая не может быть одинаковой в унитарном и федеративном государствах.

Оценка степени эффективности государственного управления опирается на общие пред-

ставления об эффективности применительно к социальным практикам, в том числе государственно-правовым. Эффективность, в общем ее понимании – это соотношение между поставленными целями и полученными результатами. Государственное управление может быть признано эффективным в том случае, если оно достигает своих целей. Когда мы говорим о политике государства по укреплению государственного единства, то ее эффективность должна определять по степени соответствия затраченных усилий достигнутым в итоге параметрам. Главная сложность в этом случае состоит в том, как измерить степень укрепления государственного единства, какие для этого использовать параметры. Одним из них будет уровень сепаратистских выступлений. Снижение их количества за определенный промежуток времени можно рассматривать как достижение одного из целевых показателей в укреплении государственного единства. Другие параметры предлагается оценивать по косвенным признакам, свидетельствующим об укреплении властной вертикали, высокой степени реализуемости решений вышестоящих органов нижестоящими структурами, собираемости налогов, соблюдения законодательства и т. д. Наконец, распад государства, потеря им своих территорий – очевидный признак полной неэффективности политики по укреплению государственного единства.

В Российской империи вопрос о создании и модернизации эффективной системы управления был не просто очень важен, его можно рассматривать в качестве одного из факторов сохранения государственного единства страны и самого ее существования в условиях многочисленных внешних и внутренних угроз. Некоторые империи, существовавшие в то же время, в конечном итоге не справились с решением управленческих задач. Например, Османская империя во второй половине XIX – начале XX века постепенно теряла свои территории, в частности, «после поражения в войне 1877—1878 гг. с Российской империей от нее отошли новые независимые государства: Сербия, Болгария, Черногория, Румыния» [2, с. 19]. В Австро-Венгерской империи существовали сложности в выстраивании эффективного территориального управления из-за слишком значительной автономии регионов. В результате усиливались центробежные тенденции и государственное единство ослабевало. В итоге и Османская, и Австро-Венгерская империи распались.

В отличие от названных империй, в Российской империи имелась определенная специфика, которая еще сильнее осложняла выстраивание эффективной системы территориального управления. Прежде всего, стоит отметить территориальный фактор. Россия обладала огромной, все время увеличивавшейся территорий, значитель-

ная часть которой находилась в труднодоступных районах, которые были мало населены и не имели развитой дорожной сети. Эта территория была населена множеством больших и малых народов, каждый из которых имел свой язык, свои национальные традиции, в том числе связанные с реализацией властных функций, свои религиозные верования, оказывавшие воздействие на менталитет и поведение [5, с. 230]. В такой ситуации было крайне сложно выстраивать унифицированную систему управления, которая ввела бы одинаковые принципы и для кочевых народов заволжских степей, и для среднеазиатских оазисов в пустыне, и для густонаселенных западных регионов. К тому же, у ряда присоединенных народов отмечались сепаратистские настроения. Наиболее сильными они были в насильственно присоединенной Польше, национальные элиты которой были настроены против России и мечтали об отделении от нее. Все эти разноплановые тенденции было необходимо учитывать, и потому развитие системы управления, хотя и преследовало ее унификацию как некую конечную цель, осуществлялось в разных районах империи по разным моделям.

Понимание необходимости унификации территориального управления привело к попытке создания губернской системы указом от 18 декабря 1708 г. Предпринятое Петром I преобразование системы местного управления преследовало сразу несколько задач: «повышение эффективности фискальной системы, модернизация системы военного управления, повышение социальной активности населения» [3, с. 46]. По мнению Ц. Ц. Михеевой, «Создание губернской системы прежде всего имело целью обеспечить значительно возросшие при новом царствовании нужды армии. Губернии выделялись на основании экономического потенциала территорий, поскольку каждая из них обязана была нести не только налоговое бремя (довольно тяжелое), но и расходы по содержанию расквартированных в ней полков» [4, с. 11]. Но эти задачи в ходе реформы решены не были, так как в первоначальном варианте губернская система не отличалась совершенством, четкая регламентация деятельности губернских и уездных органов отсутствовала, полномочия губернаторов были не вполне определены. Попытка исправить данные недостатки, а также унифицировать губернскую систему на основе принципа одинакового количества проживающего в губерниях и уездах населения предприняла Екатерина II. «Требовалась определенная децентрализация управления при сохранении жесткой властной вертикали, абсолютного начала самодержавия как той силы, которая обеспечивала единство государства» [3, с. 46]. 7 ноября 1775 г. был принят важный для совершенствования территори-

ального управления акт - «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» [7]. На этом губернские преобразования не завершились, система управления продолжала совершенствоваться. Кроме того, она вводилась не на всей территории страны, и распространение губерний в территориальном отношении продолжалось долго и постепенно.

Губернская система управления отличалась рядом аспектов, которые снижали степень ее эффективности применительно к управлению территориями. Среди недостатков можно отметить следующие: нерешенность в разграничении полномочий между губернаторами и наместниками, губернаторами и генерал-губернаторами, нерешенность вопроса о разграничении судебных и административных полномочий губернских органов, неэффективный контроль Сената за деятельностью органов губернского управления и другие. Негативно сказывался и достаточно высокий уровень коррупции, характерный для бюрократического аппарата Российской империи, с которым власти пытались безуспешно бороться [6, с. 48]. Коррупция как социальное зло негативно влияет на многие показатели, характеризующие работы системы управления, и период Российской империи в этом отношении не был исключением, в том числе и применительно к вопросам государственного единства.

В течение XIX века в состав Российской империи вошли многочисленные новые земли, как на западе, так и на востоке. Прирост территории и населения происходил такими темпами, что бюрократическая машина не успевала в полной мере перестроить свою деятельность и распространить более-менее эффективное управление на эти регионы. Кроме того, по мере территориального расширения управляемое население удалялось от управленческого центра, что осложняло своевременное получение информации, причем в обе стороны. В этой ситуации был найден, наверное, единственный выход – использовать уже сложившиеся на местах структуры, поставив их под контроль правительства с помощью его представителей. Ситуация осложнялась из-за разнородности традиционных властно-управленческих систем в различных регионах. Где-то они достигли достаточно высокого уровня развития, опирались на традиции собственной государственности, где-то существовали только родоплеменные институты, сложно включаемые в более современные властные структуры. В качестве примера развитых в управленческом отношении регионов можно привести, например, Польшу и Финляндию, которые вошли в состав Российской империи [1]. Второй, противоположный пример был широко представлен различными народами Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, ряд из кото-

рых вел кочевой образ жизни, управляясь вождями и старейшинами.

Управление в современном государстве невозможно без права, с помощью которого и осуществляется управленческое воздействие со стороны государства на управляемые субъекты. С позиций государственного единства и повышения эффективности управления необходимо, во-первых, чтобы права соответствовало определенному уровню развития общественных отношений, во-вторых, чтобы сформировалось единое правовое пространство, способное обеспечить действие одних и тех же норм на всей территории. Единство правоприменительной практики представляется важным фактором эффективного государственного управления, а единство правового пространства – непереносимое условие сохранения государственного единства.

В Российской империи быстрое расширение территории и населения препятствовали формированию единого правового пространства, так как правовые традиции у населения сложились самые разнообразные, и привести все народы, особенно только недавно вошедшие в состав страны, к единому пониманию права было невозможно. Даже коренное российское крестьянское население предпочитало опираться при разрешении споров между собой на исторически сложившиеся обычаи, которые в большей мере, по сравнению с нормами законодательства, соответствовали и образу жизни крестьян, и их представлениям о справедливости. И не случайно волостные суды, созданные как административно-судебные органы для крестьянства, предпочитали пользоваться специальным разрешением Сената и применять именно крестьянские обычаи, даже если они не соответствовали нормам Свода законов Российской империи.

Тем не менее, выстраивание единой властной системы, связанной с формированием «вертикали», с распространением полномочий государственных органов на новые территории, подразумевало и распространение единых, общих законодательных норм. Все эти вопросы решались постепенно. Совершенствование системы губернского управления, распространения ее на все новые территории, преследовали именно эти цели. Но западные территории, в том числе и Царство Польское, где сепаратизм был наиболее силен, не получили ни губернской системы, ни единого права. И в Польше, и в Финляндии существовали и действовали собственные, отличные от остальной Российской империи структуры публичной власти. Более того, правовые нормы там тоже были свои, что позволило исследователям говорить о феномене «местного права». Такая ситуация снижала уровень зависимости данных территорий от центра, негативно сказыва-

лась на повышении эффективности управления в тех целях, которые преследовало центральное правительство.

Второй «проблемной зоной» стал Кавказ. Покорять эти территории, значительная часть населения которых привыкла жить за счет набегов на сопредельные земли, приходилось силой. Управлять такими покоренными землями было весьма сложно, поэтому для данной цели была придумана особая система, получившая название «военно-гражданского управления». Ее особенностью стало соединение гражданской и военной власти в единых руках, что позволяло в критических ситуациях принимать и выполнять решения быстро, не тратя время на длительные бюрократические согласования. Сходная управленческая модель применялась в Средней Азии, но там степень лояльности местных элит, в большинстве своем и после присоединения к империи сохранивших свои привилегии и полномочия, была выше, чем на Кавказе. Многие предводители горских кавказских народов были настроены крайне враждебно по отношению к российским властям, что предъявляло особые, повышенные требования к управлению этим краем. Кроме того, население Кавказа в большинстве своем сложно воспринимало российское законодательство, так как в силу исторических и иных местных особенностей в этом крае сложился сложный симбиоз адатов, вытекавших из традиционных условиях жизни, и шариата, привнесенного вместе с мусульманской верой. Эти нормы перемешивались, создавая основу для регулирования брачно-семейных и имущественных отношений, в то время как взаимодействие с органами государственной власти происходило в рамках имперского законодательства.

Таким образом, в силу историко-географических обстоятельств укрепление государственного единства Российской империи представлялось не только очень важной, но и крайне сложной задачей, решение которой требовало постоянных и комплексных усилий. Эти усилия закономерно предпринимались в сфере организации публичной власти, ее территориального распространения, в том числе с использованием местных властных институтов, и в выстраивании единого правового пространства на основе российского законодательства с сохранением действия местных обычаев. В целом, такая политика была вынужденной, но при этом недостаточно эффективной, что объяснялось совокупностью объективных обстоятельств.

Список литературы:

[1] Звонарев А. В. К вопросу о создании Сеймового устава Великого княжества Финляндского

// Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. № 2. С. 27–34.

[2] Метшин И. Р. Зарубежный опыт сохранения государственного единства в условиях империи: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. Т. 20. № 6. С. 16–25.

[3] Метшин И. Р. Роль губернской реформы 1775 г. в укреплении государственного единства Российской империи (к 250-летию губернской реформы) // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2025. № 4. С. 44–51.

[4] Михеева Ц. Ц. Становление института губернатора в период петровских реформ // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2011. № 4. С. 7–18.

[5] Пашенцев Д. А. Исторический опыт правового регулирования межнациональных отношений в Российской империи // Вопросы истории. 2021. № 12–5. С. 229–236.

[6] Пашенцев Д. А., Дорская А. А. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 42–58.

[7] Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

References:

[1] Zvonarev A.V. On the creation of the Seim Charter of the Grand Duchy of Finland//Bulletin of Moscow State Pedagogical University. "Legal Sciences" series. 2013. № 2. S. 27-34.

[2] Metshin I.R. Foreign experience of maintaining state unity in the conditions of the empire: comparative legal research//Journal of foreign legislation and comparative law. 2024. T. 20. № 6. S. 16-25.

[3] Metshin I.R. The role of the provincial reform of 1775 in strengthening the state unity of the Russian Empire (to the 250th anniversary of the provincial reform)//Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series: Legal Sciences. 2025. № 4. S. 44-51.

[4] Mikheeva Ts. Ts. Formation of the institution of the governor during the period of Peter's reforms// Bulletin of RUDN University. "Legal Sciences" series. 2011. № 4. C. 7–18.

[5] Pashentsev D.A. Historical experience in the legal regulation of interethnic relations in the Russian Empire//Questions of history. 2021. № 12–5. S. 229-236.

[6] Pashentsev D.A., Dorskaya A.A. Development of anti-corruption legislation in Russia: trends and historical stages//Journal of Russian Law. 2020. № 4. S. 42-58.

[7] Institutions for the administration of the provinces of the All-Russian Empire of November 7, 1775//PSZRI. Sobr. 2. T. XX. № 14392.