

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(ПО МАТЕРИАЛАМ
НОВГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

Митина С.И.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Статья посвящена анализу проблем реформирования государственного управления в Российской империи. Потребность в реформировании системы управления последовательно возникала на каждом этапе перехода общества и государства на новый уровень политического, экономического развития. Целевая направленность реформ сводилась к оптимизации процесса управления огромной империей при сохранении незыблемости абсолютной монархии. Опору абсолютизма в сфере управления составлял разветвленный бюрократический аппарат. Важнейшей задачей реформ в сфере управления было обеспечение эффективного, грамотного, добросовестного функционирования государственных служащих. В данной статье на основе анализа практики реализации законодательства XVIII – XIX веков административными и полицейскими учреждениями российских губерний на примере Новгородской губернии выявляются общие закономерности и особенности процессов реформирования и их результативность. Представлен результат анализа архивных материалов из фондов судебных органов Новгородской губернии. Особое внимание автор уделяет судебной практике по делам о должностных преступлениях. Документы позволяют сделать заключение о непоследовательности в политике центральной власти и губернской администрации в борьбе с должностными преступлениями чиновников и служащих полиции. Отсутствие системности в формировании кадрового состава и реформировании государственного аппарата приводило к то-

**PUBLIC AUTHORITY
IN THE CONTEXT OF REFORMS
OF STATE GOVERNANCE
OF THE RUSSIAN EMPIRE
(ON THE MATERIALS OF
THE NOVGOROD PROVINCE)**

Mitina S.I.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article is devoted to the analysis of issues of reforming public administration in the Russian Empire. The need for reforming the management system consistently arose at each stage of the transition of society and the state to a new level of political and economic development. The reform was focused on optimizing the process of managing a vast empire while maintaining the inviolability of an absolute monarchy. The support of absolutism in the sphere of management was an extensive bureaucratic apparatus. The most important task of the reforms in the sphere of management was to ensure the effective, competent, conscientious functioning of public servants. Based on an analysis of the practice of implementing the legislation of the 18th-19th centuries, the administrative and police institutions of the Russian provinces, using the example of the Novgorod province, identify general patterns and characteristics of the reform processes and their effectiveness. The result of the analysis of archival materials from the funds of the judicial authorities of the Novgorod province is presented. The author pays special attention to judicial practice in cases of official crimes. The documents allow us to draw a conclusion about the inconsistency in the policies of the central government and the provincial administration in the fight against official crimes of officials and police officers. The lack of consistency in the formation of personnel and the reform of the state apparatus led to the fact that the ideas of the legislator remained at the declarative level and were not fully implemented in the practice of

му, что идеи законодателя оставались на декларативном уровне и не воплощались полноценно в практике функционирования государственных органов на уровне провинции. Автор также приходит к выводу, что сама центральная власть не обеспечивала материальную базу реформ и механизм формирования необходимого профессионального уровня государственных служащих. Перед административными органами и полицейскими учреждениями неизменно на протяжении всей истории Российской империи ставились главные задачи обеспечения контроля над населением и реализации фискальной политики. Ограниченность реальных целей реформ приводила, в конечном итоге, к их декларативности и повышала уровень социальной напряженности.

Ключевые слова: государственное управление; дореволюционная Россия; Новгородская губерния; публичная власть; реформы.

functioning of state bodies at the provincial level. The author also concludes that the central government itself did not provide the material basis for reforms and the mechanism for the formation of the necessary professional level of public servants. Throughout the history of the Russian Empire, administrative bodies and police institutions have always been given the main tasks of ensuring control over the population and implementing fiscal policy. The limited real goals of the reforms led, ultimately, to their declarative nature and increased the level of social tension.

Keywords: public authority; pre-revolutionary Russia; Novgorod province; public administration; reforms.

Государственное управление в любой стране в любую эпоху представляет собой процесс, отличающийся той или иной степенью динамики, вектором развития, определяемым целями, поставленными перед государственными органами центральной властью. Государственный механизм Российской империи за историю своего существования неоднократно переживал реформирование, целью которого была оптимизация функционирования публичной власти при условии сохранения политических и социальных основ абсолютизма. Ни одна из реформ XVIII – XIX веков не была ориентирована на ограничения правомочий публичной власти. Несмотря на то, что попытки «переустройства» России, начиная с преобразований Петра I и заканчивая «Великими реформами» Александра II, затрагивали буквально все слои российского общества, сословия и государственно-правовые институты, сама монархия оставалась незыблемой.

«С высоты минувших эпох» современные исследователи уверенно характеризуют динамику реформирования Российской империи признаками прерывистости, скачкообразности, несовпадения замыслов и результатов их реализации [Андреева, 2014; 203]. Действительно, тенденция смены реформ контрреформами, половинчатость принимаемых мер, недоверие к населению, стремление обеспечить жесткий административный контроль за процессом обновления на всех уровнях системы управления, – все это являлось неотъемлемыми признаками реформ императорской России. Основная причина непоследовательности реформаторской политики центральной власти – стремление избежать кардинальных изменений общественного

Образец цитирования:

Митина С.И. Публичная власть в контексте реформ государственного управления Российской империи (по материалам Новгородской губернии) // BENEFICIUM. 2020. № 2 (35). С. 66-76 DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.2\(35\).66-76](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.2(35).66-76).

For citation:

Mitina S.I. Public Authority in the Context of Reforms of State Governance of the Russian Empire (on the Materials of the Novgorod Province) // BENEFICIUM. 2020. No. 2 (35). pp. 66-76. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.2\(35\).66-76](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.2(35).66-76).

стройка, способных пошатнуть устои абсолютизма, служившего опорой правящей элите.

Опасения правящей элиты, безусловно, имели реальные основания. Во-первых, основные тяготы реформ в их материальном, финансовом выражении ложились на плечи эксплуатируемых сословий, как правило, не ощущавших на себе прогрессивного содержания новаций. Во-вторых, обоснованным было недоверие центральной власти к аппарату управления на местах.

Поскольку именно в природе правоприменительной практики проявляется выраженная в законодательстве сущность намерений власти, то закономерно встает вопрос о том, кому доверено ее осуществление, как государство решает вопрос обеспечения принципа законности реализации права. На уровне российских губерний реализацией идей законодателя занималась целая армия чиновников, от губернаторов до рядовых служащих полицейских управлений. Судить о количественном составе губернских служащих можно по статистическим данным, приводимым в памятных книжках. Так, по данным за 1860 г. в Новгородской губернии «... служащие чиновники ведомств были распределены по сословиям», а их численность составляла 1116 человек, чиновников Министерства внутренних дел насчитывалось 375 [ПКНГ, 1860; 29].

Провинциальная бюрократия, служившая для местного населения олицетворением публичной власти, сама по себе не составляла единого монолитного слоя общества. Как указывает Г.В. Гарбуз, в целом уровень провинциальной бюрократии явно отставал от требований жизни [Гарбуз, 2015; 6]. Данное замечание автор высказывает применительно к периоду начала XX века. Т.е. к концу эпохи абсолютизма публичная власть в Российской империи так и не достигла необходимого для эффективного управления государством уровня развития государственного механизма. Между тем, как утверждает С.Б. Лугвин, еще при Петре I в основном завершилось становление российской бюрократии и началось ее развитие на собственной основе [Лугвин, 2015; 177]. Отметим, что «собственная основа» у российской бюрократии была весьма «размыта». Особенно это очевидно в отношении провинциального чиновничества. Так, неоднородность чиновничьего аппарата, по мнению К.К. Фидаровой, выражалась в делении на две неравнозначных группы: высшее и мелкое чиновничество. К первой группе относились губернаторы, советники, судьи, председатели казенных и судебных палат. Вторую группу составляли чиновники «разночинного звания»: выходцы из духовенства, дети отставных офицеров и др. [Фидарова, 2009; 230].

При этом представители обеих групп не гнушались рассматривать государственную службу в качестве вотчины, предоставленной им для «кормления». Жалование государственным служащим было невысоким, что провоцировало использование служебного положения в корыстных целях. Злоупотребления по службе дополнялись низким уровнем грамотности и отсутствием признаков общей и правовой культуры большей части служащих. Проблемы в организации государственного управления на местах сказывались на общем состоянии государственного механизма. Н.И. Красняков указывает на двусторонний вектор влияния не только империи на периферию, но и периферии на имперский центр, причем при общей тенденции возрастания роли именно регионального фактора [Красняков, 2015; 118].

Центральная власть пыталась выстроить систему единой правовой практики, от воплощения идей законодателя в нормативных актах до их реализации на местах. Однако на пути претворения в жизнь благих намерений стояли многочисленные

препятствия, порожденные самой центральной властью и ответной реакцией населения, обеспокоенного многочисленными проблемами повседневной жизни. В провинции обыватели судили о намерениях власти не по содержанию того или иного закона или указа, а по конкретной правоприменительной практике в лице местного городского головы, ратмана, городского, урядника или пристава. Именно это звено губернского административного и полицейского аппарата, а также местного самоуправления находилось в непосредственном контакте с населением.

Место и роль органов самоуправления в общей системе государственного управления Российской империи можно охарактеризовать как придаток публичной власти, представленной чиновничьим аппаратом. О реальном представительстве, пусть даже ограниченном сословным принципом, говорить не приходится. Даже для начала XX века, по замечанию В.П. Реутова, было характерно отсутствие зависимости депутатов от избравших их представителей народа [Реутов, 2016; 374]. Именно поэтому местное население не проявляло особого доверия к «избранным» функционерам. Поводов для этого было достаточно в любом городе и уезде. Городские магистраты, думы и управы, как правило, заботились лишь о выполнении указов и распоряжений, присылаемых свыше. При этом возникавшие управленческие вопросы и проблемы зачастую решались способами, противоречившими самой природе местного самоуправления. Явно проявлялась тенденция превышения должностных полномочий в целях выполнения во что бы то ни было распоряжений губернского и столичного начальства. Примером может служить «служебная деятельность» новгородского городского головы Дмитрия Щеколдина, ставшая предметом судебного разбирательства Новгородской палатой уголовного суда в 1790 г. [Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892].

Стремясь во что бы то ни было выполнить поручение вышестоящего начальства, Щеколдин принуждал некоторых горожан к подписанию договоров о взятии на откуп городских питейных сборов. Система откупов была введена в 1767 г. Ш. Мухамедина отмечает, что вплоть до второй половины XIX века откуп и казенная продажа вина как источники государственных доходов не оправдали себя, а пьянство и мздоимство получили широкое распространение [Мухамедина, 2009; 82]. Из материалов уголовного дела Щеколдина очевидно, что среди новгородских купцов не было достаточного числа желающих становиться откупщиками. На местном примере видно, что практика откупов провоцировала в качестве должностных преступлений не только мздоимство, но и превышение должностных полномочий. По приказу Щеколдина не желавших подписывать договоры горожан держали под караулом. Однако, несмотря на коллективные жалобы и судебный иск, Щеколдин избежал наказания, благодаря заступничеству Новгородского и Тверского генерал-губернатора, отправившего в Палату уголовного суда особое предложение с разъяснением, что городской голова не совершил ничего «в противность своей должности», а лишь старался выполнить насланные от начальства повеления [Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892. Л. 64]. Таким образом проявлялась «бюрократическая сущность» органов местного самоуправления, цели функционирования которых сводились к обеспечению фискальной и контрольно-надзорной функции государства в отношении местного населения.

Работа губернской администрации, в свою очередь, давала также немало примеров и поводов для оценки эффективности управления на местах. Так, за десять лет до введения в действие «Учреждений для управления губерний» Екатерина II издала указ «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» (от 18 июля 1762 г.), в

тексте которого упоминался «... некто Новгородской Губернской Канцелярии Регистратор Яков Ренбер», бравший деньги с людей за приведение к присяге в верности императрице. Ренбер был сослан на вечное поселение в Сибирь [Кутафин, Лебедев, Семигин, 2003; 302-303]. Однако такая демонстративная, но сравнительно мягкая мера вряд ли могла удержать губернских чиновников от злоупотреблений должностными полномочиями. Следует также учитывать, что реформы государственного управления не затрагивали устоев крепостничества. Наоборот, как известно, именно при Екатерине II дворяне, получив «Жалованную грамоту», окончательно закрепили за собой статус «титульного» сословия. Публичная власть стала воплощением воли дворянства. Все остальное население находилось «под прессом» публичной власти. Разумеется, самое тяжелое положение было у крестьянства.

В отношении крестьян должностные лица чаще всего демонстрировали свои властные полномочия посредством применения насилия. В большинстве случаев чиновникам даже «в голову не приходило» применять в отношении крестьян какие-либо процессуальные нормы, соблюдать правила и процедуры. Справедливости ради следует отметить, что в отдельных случаях дела о применении насилия должностными лицами в отношении крестьян доходили до суда. Однако, как правило, четкого приговора в сохранившихся архивных делах не обнаружить. Все сводилось к затягиванию рассмотрения дела и его прекращению по той или иной причине, например, в связи со смертью свидетелей. Таким, например, было дело, поступившее в 1790 г. на ревизию в Палату уголовного суда из Тихвинского нижнего земского суда в отношении дворянского заседателя Сидора Апрелева, обвинявшегося в истязании крестьян Луки Астафьева и Герасима Лукина. Апрельев, лично заинтересованный в поимке преступников, обворовавших дом его родственницы, не имея никаких полномочий, подверг подозревавшихся в краже крестьян дознанию «с пристрастием», в результате чего те погибли. Как говорилось выше, в материалах дела отсутствуют сведения о вынесении приговора или хотя бы конкретное определение [Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 907].

Не дало результатов и рассмотрение в 1795 г. Каргопольским нижним земским судом дела по жалобе крестьянина Каргопольского уезда Верхотурьевской волости Егорьевского прихода Федора Никулина на незаконное наказание его исправником Поповым, сельским заседателем Колпаковым и секретарем Михайловским. Нижние чины порой особенно рьяно старались продемонстрировать свои властные полномочия. Никулин был подвергнут наказанию плетьюми «нещадно», несмотря на то что предъявил должностным лицам Каргопольского уезда документ – именной указ «Государыни императрицы Екатерины Алексеевны», которым отменялось ранее вынесенное судом решение о наказании. Несмотря на указ императрицы, наказание было произведено. Видимо, местные власти сочли, что в отношении простого народа лучше лишний раз наказать, чем разбираться в подлинности императорских указов. Дело о самоуправстве каргопольских должностных лиц в связи с изменениями границ и состава губерний северо-запада Российской империи длительное время «курсировало» между Олонецкой и Новгородской палатами уголовного суда. За это время исправник Попов умер. Колпаков и Михайловский, судя по всему, избежали наказания, т.к. окончательное определение гласило: «... оставить без всякого суждения, дело сложить в архив» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 36. Л. 3, 53а].

Многочисленные реформы государственного управления не смогли преодолеть также проблему казнокрадства и взяточничества чиновников. Архивные фонды Па-

латы уголовного суда и Палаты суда и расправы Новгородской губернии изобилуют делами о подобных преступлениях чиновников. Практически целый год (1797 г.) находилось в рассмотрении дело городничего (г. Белозерск) коллежского асессора К. Рейтера, обвиненного прапорщиком штатной воинской команды Г. Шестаковым в том, что из уездного казначейства не отпускаются положенные на починку ружей «по одному рублю». Конкретного решения в материалах дела не сохранилось [Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 3. Д. 52. Л. 4, 131].

Достаточно показательным для судебной практики по должностным преступлениям является дело олонецкого коронного поверенного Ивана Каширинова. Сослуживец обвиняемого коронный поверенный Фрол Расторгуев подал прошение о расследовании пропажи во время пожара в казенной конторе денежной казны (6700 рублей, не внесенных в канцелярскую опись), а также сундуков и чемоданов с казенным имуществом. Однако следствию не удалось доказать причастность Каширина к поджогу, краже денег и имущества [Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 270. Л. 10-19, 78-80, 518].

Одной из самых распространенных форм казнокрадства в масштабах губернии было «утаивание» казенных сборов. Например, в 1790 г. в Палате уголовного суда на ревизии находилось дело дворянского заседателя Устюжского нижнего земского суда Саванчеева и подканцеляриста Протопопова, которые путем служебного подлога скрыли от уездного казначейства денежные средства, «взысканные с вотчины госпожи генерал-майорши Веригиной» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 932].

Для XVIII века характерной была тенденция расширения круга коррупционных правонарушений за счет приравнивания к взяткам незаконных поборов с населения при сборе налогов, оформлении документов и т.д. Как правило, такие дела подолгу «лежали под спудом». С марта 1795 г. по октябрь 1801 г. в рассмотрении находилось дело «По жалобе крестьян Каргопольского уезда Печниковской и Верхнотурьевской волостей Ивана Миронова с товарищами на исправника и других членов земской полиции за незаконные с крестьян поборы (по 2-3 рубля с души)» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 95]. Замедление следствия объяснялось болезнью обвиняемого Елина, проходившего обвиняемым еще по одному аналогичному делу «... по жалобе крестьян Егорьевского прихода». Судя по тому, что не сохранилось окончательного судебного определения, оба дела целенаправленно «свели на нет» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 94. Л. 382].

Такая ситуация весьма характерна для практики губернских судов в отношении чиновного люда.

«Чиновный люд» императорской России был практически неприкасаем. Можно сказать, что реформы государственного управления XVIII века укрепили устои государственной власти, базировавшейся исключительно на публично-правовых институтах, включая мощный чиновничий аппарат. Эти же тенденции продолжились и в первой половине XIX века. Ни у дореволюционных, ни у современных исследователей не вызывает сомнения противоречивый характер реформ Александра I [Черных, 2014; 47]. Но и при нем бюрократия лишь наращивала свой потенциал.

Чиновничий произвол по мере укрепления имперского государственного механизма лишь нарастал. Т.Р. Вакилев характеризует период правления Николая I как время, когда шел процесс усложнения управления государством, при котором фигура чиновника выдвинулась на одну из первых ролей [Вакилев, 2014; 258-259]. В первой половине XIX века вырос престиж государственной службы, в четыре раза уве-

личилось число чиновников [Курочкина, 2011; 277]. Одновременно центральная власть повышала требования к чиновникам, вводя формулярные (послужные) списки, требуя предоставления отчетности, в том числе о недвижимости.

Г.А. Борщеский обращает внимание на характерную для выстраивания кадровой политики в системе государственного управления императорской России тенденцию: чередование периодов централизации и децентрализации. Так, после образования министерств в 1802 г. кадровые функции были переданы на ведомственный уровень, а подбор чиновников на местах поручен губернским правлениям [Борщеский, 2020; 69, 81]. От губернской администрации, в свою очередь, требовались оформленные по стандарту ежегодные отчеты в Инспекторский департамент о кадровом движении чиновников. Между тем, уже на тот момент были очевидны задачи, стоявшие перед государственной службой, решение которых требовало централизованного руководства.

Имперское правительство осознавало необходимость повышения правовой культуры служащих, однако эта масштабная цель на тот период оказалась непосильной. Вместо нее на повестку дня ставились задачи локального характера, например, повышение профессионального уровня штатного состава столичной полиции. Например, со второй половины XIX века власти стали уделять особое внимание профессиональной подготовке чинов полиции низового звена. В г. Санкт-Петербурге были открыты школы для обучения городских, околоточных, надзирателей [Невский, 2004; 86]. Процесс подготовки кадров Министерства внутренних дел (МВД) инициировался преимущественно губернаторами и градоначальниками и был направлен на формирование в городах «полицейского резерва» [Терехов, Небрятенко, 2018; 68-69].

Однако столичные нововведения далеко не сразу доходили даже до ближайшей провинции. Например, в Новгородской губернии ситуация с полицейскими кадрами выглядела более прозаично. В соответствии с «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г. основными структурными элементами МВД в губерниях на тот момент являлись уездные и городские полицейские управления [ПСЗРИ, 1865]. Несмотря на то, что на них лежала основная ответственность за реализацию властных полномочий и применение законодательства, повышением профессионального уровня служащих губернской полиции МВД системно не занималось, также как и решением задачи обеспечения достойного материального содержания полицейских. В таких условиях получение чина и формы воспринималось служащими как наделение правом употреблять власть, данную государством, по своему усмотрению. Как следствие, «блюстители порядка» часто сами становились фигурантами уголовных дел.

Новгородское губернское правление, выполнявшее роль надзорной инстанции по отношению к полицейским управлениям, неоднократно рассматривало жалобы населения на неправомерные действия полицейских чинов. Так, в октябре 1913 г. поступила жалоба от управляющего 18-м Индоманским удельным имением Попова. Управляющий сообщал о незаконных действиях урядника Печенгской волости Кирилловского уезда Селичева, незаконно арестовавшего лесного смотрителя Дмитрия Жестоканова [Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 1-2]. Арестованного, которому в ходе ареста были нанесены «тяжкие побои», держали ночь в холодном арестном помещении без верхней одежды. Причиной ареста стало публичное обвинение Жестокановым приказчика Якова Вшивых в незаконной охоте в пределах удельного имения на рябчиков и тетеревов. Факт причинения

вреда здоровью, наличия поверхностных повреждений на теле Жестоканова был зафиксирован медицинским заключением. Внимание управляющего Попова к данному инциденту объяснялось его заботой не столько об арестованном, сколько о неприкосновенности вверенного ему удельного имения, «радея» за которое, пострадал лесной смотритель. Урядники не имели права вмешиваться в хозяйственные дела поместий [Кручинин, 2014; 21]. Факт направления жалобы или иска не в полицейское управление и не в судебные органы, а к губернской администрации свидетельствует о недоверии к правоохранительным органам. Из присутствующего в деле рапорта исправника Кирилловского уезда в Новгородское губернское правление ясно, что обращаться по инстанции в полицейские органы местное население не видело ни малейшего смысла. Исправник сообщал о проведенном им расследовании по жалобе управляющего Попова на действия Селичева и о том, что не нашел признаков какого-либо преступления или проступка в деянии урядника при задержании лесного смотрителя. Исправник также объяснял, что «... до настоящего времени никогда не требовалось доносить Губернскому Правлению о дознаниях, производимых на основании жалоб на действия чинов полиции при исполнении последними обязанностей по службе» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 19-19 об.]. Губернское правление, не желая вмешиваться в дела службы уездной полиции, вынесло постановление: «... дело ... дальнейшим производством прекратить, так как ... неправильные действия урядника Селичева при проверке их оказались правильными» [Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 47].

Очевидно, что даже реформы второй половины XIX века и Манифест 5 октября 1905 г. не смогли изменить содержания публичной власти, выразившегося в сохранении принципов и методов государственного управления, характерного для абсолютизма и крепостного строя. Механизм государства, являвшийся материальным выражением публичной власти, не претерпел таких изменений, которые позволили бы населению с полной уверенностью ощутить новое качественное состояние жизни. Целевая направленность всех реформ, контрреформ и разного рода преобразований сводилась к усовершенствованию государственного порядка при условии сохранения господствующего положения правящего слоя и его прав на материальные и духовные богатства страны. Нежелание центральной власти менять подход к организации государственной службы и ее финансированию, самоустранение государства в отдельные периоды из сферы регулирования правового статуса чиновников отнюдь не способствовало формированию четкой моральной и правовой позиции российского общества в отношении публичной власти. Как следствие, сохранялась проблема разобщенности интересов основной массы населения и публичной власти.

Библиография

- Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 1-2.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 19-19 об.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 47.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 36. Л. 3, 53а.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 94. Л. 382.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 1. Д. 95.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 529. Оп. 3. Д. 52. Л. 4, 131.
Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 270. Л. 10-19, 78-80, 518.

- Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892.
- Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892. Л. 64.
- Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 907.
- Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 932.
- Андреева Т.В. Власть и реформы в России в первой половине XIX в.: историография конца XIX – начала XX в. // Петербургский исторический журнал: исследования российской и всеобщей истории. 2014. № 2. С. 202-238.
- Борщевский Г.А. Система управления бюрократией в дореволюционной, советской и современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65. № 1. С. 61-84.
- Вакилев Т.Р. Формулярные списки чиновников в эпоху Николая I и их значение в механизме государственного управления // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2. С. 258-261.
- Гарбуз Г.В. Провинциальная бюрократия накануне февральской революции // Наука. Общество. Государство. 2015. Том 3. № 1 (9). С. 2-9. [Электронный ресурс]. URL: esj.pnzgu.ru (дата обращения: 16.02.2020).
- Красняков Н.И. Механизм легитимации государственной власти в политико-правовом пространстве Российской империи // Развитие территорий. 2015. № 1 (1). С. 116-121.
- Кручинин В.Н. Правовое обеспечение реформирования полиции России во второй половине XIX века // Научно-исследовательские публикации. 2014. № 6 (10). С. 17-25.
- Курочкина Е.Н. Российское чиновничество XIX века. Эволюция историографических подходов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. № 2 (49). С. 276-280.
- Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: История. Документы: В 6 т. М.: Мысль, 2003. 848 с.
- Лугвин С.Б. Российская бюрократия на ранних этапах ее институционализации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2015. № 19 (216). С. 171-177.
- Мухамедина Ш. Акцизы и винная монополия в Российской империи // Финансы и кредит. 2009. № 37 (373) С. 81-88.
- Невский С.А. Полиция в пореформенной России (60-е гг. XIX в. – начало XX в.) // Общество и право. 2004. № 4(6). С. 84-91.
- ПКНГ. Памятная книжка Новгородской губернии на 1860 г. Новгород, 1860.
- ПСЗРИ. Полное собрание законов Российской империи (Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых). Собр. II. Т. XXXVII. № 39087. СПб., 1865.
- Реутов В.П. Население и его представители во власти: эволюция отношений (историко-правовой аспект) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 34. С. 366-378.
- Терехов А.Ю., Небрятенко Г.Г. Подготовка полицейских кадров в Российской империи // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 66-71.
- Фидарова К.К. Провинциальное чиновничество России в конце XIX – начале XX в. (на примере Терской области) // Известия Алтайского государственного университета. 2009. № 4-3 (64). С. 230-232.

Черных Р.М. Особенности реформирования в дореволюционной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2014. № 1 (3). С. 43-51.

References

- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 1-2. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 19-19 об. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 139. Оп. 3. Д. 453. Л. 47. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 529. Оп. 1. Д. 36. Л. 3, 53а. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 529. Оп. 1. Д. 94. Л. 382. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 529. Оп. 1. Д. 95. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 529. Оп. 3. Д. 52. Л. 4, 131. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 270. Л. 10-19, 78-80, 518. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 892. Л. 64. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 907. (In Russ.).
- State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 932. (In Russ.).
- Andreeva T.V. The power and reforms in Russia in the first half of the 19th century: historiography of the end of the 20th and the beginning of the 21st century // Petersburg historical journal. 2014. № 2. pp. 202-238. (In Russ.).
- Borshchevskiy G.A. The Management System of Bureaucracy in Tsarist, Soviet and Modern Russia // Vestnik of Saint Petersburg University. History. 2020. Vol. 65. No. 1. pp. 61-84. (In Russ.).
- Vakilev T.R. Officials' Service Records during the Epoch of Nicholas I in the Context of Strengthening Control over the Russian Society // Theory and Practice of Social Development. 2014. No. 2. pp. 258-261. (In Russ.).
- Garbus G.V. Provincial Bureaucracy Eve of the February Revolution // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo [Science. Community. State]. 2015. Vol. 3. No. 1 (9). pp. 2-9. (In Russ.). Available at: esj.pnzgu.ru (accessed 16.02.2020).
- Krasnyakov N.I. The Mechanism of Government Legitimacy in the Political and Legal Area of the Russian Empire // Razvitie territoriy [Territorial Development]. 2015. No. 1 (1). pp. 116-121. (In Russ.).
- Kruchinin V.N. Legal Security of the Police Reform in Russia in the Second Half of the XIX Century // Nauchno-issledovatel'skie publikatsii [Research publication]. 2014. No. 6 (10). pp. 17-25. (In Russ.).
- Kurochkina E.N. Russian Officialdom of XIX Century. Evolution of Historiographic Approaches // Proceedings of Irkutsk State Technical University. 2011. No. 2 (49). pp. 276-280. (In Russ.).
- Kutafin O.E., Lebedev V.M. & Semigin G.Y. Sudebnaya vlast' v Rossii: Istoriya. Dokumenty v 6 tomah [Judicial power in Russia: History. Documents in 6 volumes]. M.: Mysl', 2003. 848 p. (In Russ.).
- Lugvin S.B. The Russian Bureaucracy on Early Stages of its Institutionalization // Belgorod State University Scientific Bulletin History Political science. 2015. No. 19 (216). pp. 171-177. (In Russ.).
- Mukhamedina Sh. Aktsizy i vinnaya monopoliya v Rossijskoj imperii [Excise and wine monopoly in the Russian Empire] // Finance and Credit. 2009. No. 37 (373). pp. 81-88. (In Russ.).

- Nevskiy S.A. Politsiya v poreformennoy Rossii (60-e gody XIX veka – nachalo XX veka) [Police in the Reform Russia (1960s – Early 20th Century)] // Society and Law. 2004. No. 4 (6). pp. 84-91. (In Russ.).
- PKNG. Pamyatnaya knizhka Novgorodskoy gubernii na 1860 god [Commemorative Book of Novgorod Province in 1860]. Novgorod, 1860. (In Russ.).
- PSZRI. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (Vremennye pravila ob ustroystve politicii v gorodah i uezdah guberniy, po obshchemu uchrezhdeniyu upravlyaemyh) [CCLRE. Complete collection of laws of the Russian Empire (Temporary rules on the structure of politics in the cities and counties of the provinces, according to the general institution managed)]. Collection II. Vol. XXXVII. No. 39087. SPb., 1865. (In Russ.).
- Reutov V.P. Population and its Representatives in the Government: Evolution of Relations (Historical and Legal Aspects) // Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. No. 34. pp. 366-378. (In Russ.).
- Terekhov A.Yu. & Nebratenko G.G. Preparation of Policemen Staff in the Russian Empire // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii [Jurisprudence and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. 2018. No. 2 (42). pp. 66-71. (In Russ.).
- Fidarova K.K. Russian Provincial Officialdom at the End of the XIXth – the Beginning of XXth Centuries (on an Example of Terskaya Region) // Izvestiya of Altai State University. 2009. No. 4-3 (64). pp. 230-232. (In Russ.).
- Chernyh R.M. Features Reform in Pre-Revolutionary Russia // Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University. 2014. No. 1 (3). pp. 43-51. (In Russ.).

Об авторе / Author

Светлана Игоревна Митина – доктор юридических наук, доцент; заведующий кафедрой теории государства и права, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Svetlana I. Mitina** – Doctor of Law, Docent; Head, Department of Theory of State and Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

E-mail: april5298@rambler.ru.

SPIN РИНЦ 5305-8802.