**Дата поступления рукописи в редакцию: 15.04.2026 г.**
**Дата принятия рукописи в печать: 14.05.2026 г.**
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-4-534-537

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

# *УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВА И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ*

**Аннотация.** *В статье на примере Российской империи раскрыта взаимосвязь между развитием системы управления на всех уровнях и обеспечением устойчивости государства. Показано, что способность государства успешно противостоять внутренним и внешним угрозам в немалой степени зависит от эффективности осуществления управления. Дана характеристика политике Российской империи по совершенствованию системы управления в XIX веке. Выявлены факторы, повлиявшие на недостаточную эффективность управления в дореволюционный период. Сделан вывод, что недостаточная устойчивость государства, связанная с несовершенством системы управления, привела к его гибели в 1917 году.*

**Ключевые слова:** *устойчивость государства; система управления; эффективность управления; губернское управление; Российская империя.*

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

# *THE SUSTAINABILITY OF THE STATE AND THE MANAGEMENT SYSTEM: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE*

**Annotation.** *Using the example of the Russian Empire, the article reveals the relationship between the development of the management system at all levels and ensuring the sustainability of the state. It is shown that the ability of the state to successfully counter internal and external threats depend to a large extent on the effectiveness of management. The article describes the policy of the Russian Empire to improve the management system in the nineteenth century. The factors that influenced the lack of management efficiency in the pre-revolutionary period have been identified. It is concluded that the insufficient stability of the state, due to the imperfection of the management system, led to its demise in 1917.*

**Key words:** *stability of the state; management system; management efficiency; provincial administration; Russian Empire.*

В условиях глобальных трансформаций современного мироустройства меняется конфигурация политической карты, создаются новые государства и прекращают свое существование старые; ряду государств, не обладающих необходимым запасом внутренней прочности, грозит распад. В такой ситуации важное значение приобретает укрепление устойчивости государств с опорой на имеющийся исторический опыт и современные научные оценки. Российское государство, как показали события последнего времени, обладает достаточно высокими характеристиками устойчивости, при этом количество внешних вызовов заставляет задуматься о дальнейшем качественном повышении соответствующих параметров. Исторический опыт Российской империи, которая пережила множество войн, эпидемий, голода, нуждается в доктринальном осмыслении и творческой адаптации к современной государственной политике по укреплению единства страны.

Отечественные ученые уже обращали внимание на понятие устойчивости государства, трактуя его преимущественно с теоретико-правовых позиций. По мнению А. И. Николаева, понимание устойчивости возможно только в рамках сравнения с парной категорией неустойчивости. Исследователь пишет, что «неустойчивое государство не способно эффективно противостоять возможным внутренним деструктивным тенденциям или внешним воздействиям» [3, с. 16]. Продолжая эту мысль, отметим, что устойчивым можно считать такое государство, которое способно противостоять внутренним и внешним

вызовам, не теряя своего суверенитета и иных жизненно важных параметров. Н. Ю. Чаплин справедливо отмечает, что вопросы устойчивости государства рассматривались еще классиками древнегреческой политико-правовой мысли Платоном и Аристотелем, но единого подхода к пониманию данного термина выработано не было [5, с. 74]. По его мнению, при исследовании устойчивости необходимо «отталкиваться» от ее субъекта и опираться на аксиологические аспекты его восприятия реальности [6, с. 111-112]. Исследователь отмечает, что «в приложении к теме устойчивости государства можно выделить четыре уровня: 1) устойчивость руководителя государства или правящей элиты; 2) устойчивость политического режима (типа политической системы, способа принятия решений); 3) устойчивость страны-государства; 4) устойчивость макросоциальной общности» [6, с. 115].

Признавая возможность такого подхода, предлагаем синтезировать указанные уровни, так как устойчивость государства – это комплексное понятие, которое требует соответствующего комплексного подхода при изучении. С юридических позиций предлагается выделить микроуровень и макроуровень устойчивости, что позволит обозначить взаимозависимость центральной и региональной властей при поиске ответа на внешние и внутренние вызовы, способные нарушить устойчивость государства. При таком подходе одним из ключевых понятий, которые можно рассматривать и как фактор обеспечения устойчивости государства, будет государственное управление. Оно осуществляется как на центральном, так и на местном уровне, соединяя их в единую парадигму государственной деятельности. От него в конечном итоге зависит действие иных факторов, влияющих на устойчивость государства. В связи с этим, исследование вопросов государственной устойчивости Российской империи логично осуществлять именно через призму государственного управления.

Становление и развитие эффективной системы управления в Российской империи предлагается рассматривать в качестве одного из важных факторов устойчивости государства еще и потому, что оно было направлено на преодоление возможных выступлений против власти, как сепаратистского характера (на национальных окраинах), так и характера революционного (ориентация на свержение законной власти). По поводу национального сепаратизма отметим, что в XIX веке он был силен, прежде всего, в Польше (достаточно вспомнить, например, восстание 1830 г., после подавления которого Царство Польское лишилось собственной конституции), а также на Кавказе, где десятилетиями велись военные действия горцев против новых властей. Что касается действий по свержению власти, то они пережили несколько этапов: сначала это были крестьянские восстания и даже войны, сочетавшиеся с появлением самозванцев и приобретавшие немалый размах, затем – дворцовые перевороты, часть из которых увенчалась успехом, а потом – революционное движение (народовольцы, эсэры, социал-демократы и др.). В итоге государственное управление, помимо собственно управленческих задач, связанных с освоением территорий и поддержанием порядка, выполнением важных государственных функций, было вынуждено решать еще и эту задачу – оказывать противодействие всем деструктивным по отношению к государству и его устойчивости движениям. В конечном именно эта задача оказалась в полной мере не решенной, о чем свидетельствуют революции начала XX века, в конечном итоге завершившиеся разрушением государства и сменой формы правления [7, с. 7].

Специфика организации государственного управления в Российской империи связана с имперским характером госу3дарственности, в силу которого территория страны постоянно расширялась, в нее включались отдаленные малонаселенные районы, а так и районы с достаточно высокой плотностью населения. Решение задачи обеспечения устойчивости в этих условиях требовало постоянного совершенствования управленческой системы, а также ее расширения на новые территории. Идеалом могла бы стать полная унификация системы управления по всей стране, предполагавшая выстраивание такой властной вертикали, при которой решения центра быстро и неукоснительно претворялись бы в жизнь чиновниками на местах. Для решения данной задачи требовалось, прежде всего, выполнить несколько обязательных условиях, подразумевавших повышение эффективности управленческой деятельности на всех уровнях. Во-первых, необходима была такая организация центральной власти, которая за счет выдвижения эффективных сановников помогала бы быстро принимать оптимальные решения. Во-вторых, необходимо было выстраивание местного аппарата, свободного, насколько это возможно, от коррупции, способного в самых разных регионах быстро и полноценно претворять в жизнь решения вышестоящих властей. В-третьих, требовалась система коммуникации между центральным и местным уровнями, чтобы своевременно доносить решения центральной власти до отдаленных регионов и получать адекватную обратную связь от объектов управленческого воздействия. При выполнении всех трех условий такая система управления могла бы обеспечить устойчивость государства и его единство. Но ее построение сталкивалось с постоянными и непреодолимыми сложностями.

На верхнем уровне существовавшая сословная система в условиях абсолютной монархии не способствовала появлению социальных лифтов и рекрутированию талантливых управленцев из нижних слоев общества. Отдельные исключения, в числе которых можно назвать М. М. Сперанского, не могли повлиять на общую картину. Большая часть высших сановников по своим качествам была не способна осуществлять эффективное управление страной, что осложнялось еще и присущим абсолютной монархии фаворитизмом. На местном уровне ощущалась катастрофическая нехватка квалифицированных чиновничьих кадров, которые могли бы служить не из корыстных побуждений, а ради великих целей качественно выполнять повседневную, рутинную работу. Задачу укрепления местного управленческого аппарата пытался решить император Николай I. Крупнейший исследователь преобразований местной власти в этот период О. В. Морякова отмечает характерное для этого периода усиление единоличной губернаторской власти, превращение губернских правлений в личные канцелярии губернатора [2, с. 88]. Изучение личностных качеств губернаторов этого периода показало, что большинство из них не соответствовало идеалам эффективных управленцев, губернаторы в основном массе не обладали необходимыми компетенциями. Что касается самих чиновников – представителей местного управления, то значительная часть из них была малограмотной, служба для них представлялась рутинным средством обеспечить свое существование, взяточничество и нарушение законов были скорее типичным явлением, нежели явным преступлением в их глазах. Главной фигурой провинциальной жизни в это время становится чиновник, но он не сделал систему управления более эффективной, повысился только уровень его бюрократизации.

В то же время, представляется неверным рисовать николаевское правление только черными красками, делая акцент на бюрократии и засилье цензуры, палочной дисциплине. В это время имели и немалые достижения, в том числе, в сфере культуры, что косвенно также могло повлиять на устойчивость государства. Николаем I были проведены важные мероприятия, непосредственно направленные на повышение устойчивости государства и его единство. К числу стоит отнести, прежде всего, финансовую реформу Е.Ф. Канкрина, когда введение серебряного монометаллизма объективно способствовало развитию экономики как важного фактора устойчивости государства. Кроме того, именно в это правление была реализована систематизация законодательства, составлены и опубликованы Полное собрание законов Российской империи и Свод законов Российской империи, что позволило упорядочить законодательные нормы, отделить действующие акты от утративших силу. Систематизация объективно способствовала формированию единого правового пространства как важного для государственной устойчивости фактора. Именно в этот период осуществлялось завоевание Кавказа, что способствовало увеличению государственной территории, сокращению набегов горцев на русские селения. Николаевское правление – взлет в развитии архитектуры и русской классической литературы, в связи с чем стоит согласиться, что «развитие культуры выступает важной характеристикой государственного развития, показывает успехи внутренней и внешней политики, так как в провальное, неудачное для страны время на культурные взлеты у общества не остается сил» [4, с. 83].

Вторая половина XIX века связана с масштабными преобразованиями почти всех сторон государственной и общественной жизни, которые получили название «великих реформ». Если брать основную цель данных реформ, направленных на то, чтобы привести страну в качественно новое состояние, то этой целью являлось повышение устойчивости государства за счет совершенствования управления и самоуправления. Главное преобразование – отмена крепостного права – определило весь ход модернизации системы управления. Прежде всего, было введено земское и городское самоуправление, что позволило приобщить более широкие слои населения к решению местных вопросов, в основном, хозяйственного значения. Эти преобразования и современники, и более поздние исследователи оценивали неоднозначно, но их влияние на управленческую систему государства представляется несомненным. В то же время есть основания полагать, что российское общество не было в тот момент готово к столь радикальным изменениям, что и привело к росту революционного террора, убийству реформатора Александра II и последующим «контрреформам» Александра III. Можно предположить, что важным обстоятельством, повлиявшим на успех реформ в системе местного управления и самоуправления, могло бы стать формирование гражданского общества [1]. Именно институты гражданского общества могли бы стать опорой государства при передаче некоторых функций на местный уровень, но в Российской империи они оказались не сформированы.

Также нельзя не отметить важное значение судебной реформы 1864 г., самой радикальной из всех реформ Александра II. Она была направлена на создание суда, основанного на совершенно новых для сословного общества принципах, а также на постепенное, по мере территориального распространения действия судебных уставов,

формирование единого правового пространства, которое выше уже была названо в качестве фактора повышения устойчивости государства. Если бы судебная реформа в полной мере удалась, это позитивно сказалось бы на всей системе управления, на укреплении законности и правопорядка, на искоренении коррупции среди чиновников. Но задуманные реформаторами планы не были в полной мере реализованы, как по объективным, так и по субъективным причинам. Одной из таких причин стало отсутствие квалифицированных юридических кадров для судебной системы, недостаток широкой подготовки юристов в высших учебных заведениях страны.

Таким образом, период Российской империи связан с проведением целенаправленной политики по совершенствованию системы управления на всех уровнях. Ее недостатки осознавались представителями правящих кругов, высокий уровень бюрократизации и коррупции не был секретом и в то время. Но создание новой, более эффективной системы управления, необходимой для укрепления устойчивости государства, его способности противостоять внешним угрозам и внутренним вызовам, сталкивалось со сложностями объективного характера. Быстро унифицировать систему управления, распространив ее на всю огромную территорию империи, не представлялось возможным, этому, в числе прочего, мешали расстояния, сложно преодолимые в условиях отсутствия путей сообщения (хотя было начато строительство железных дорог), а также разнообразие привычных населению обычаев и традиций. Основная масса населения Центральной России – крестьянство – управлялась посредством общины, которую правительство старалось сохранять вплоть до Столыпинских реформ начала XX века. В итоге недостаточная устойчивость государства, связанная с несовершенством системы управления, привела к его гибели в 1917 году.

**Список литературы:**

[1] Грудцына Л.Ю. Демократия и гражданское общество в России: как это было // Российский научный вестник. 2021. № 3. С. 1-20.

[2] Морякова О. В. Система местного управления России при Николае I. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 268 с.

[3] Николаев А. И. Устойчивость современного государства: теоретико-правовые аспекты // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2022. № 4. С. 16-18.

[4] Пашенцев Д.А. Восстание декабристов: к вопросу о современных историко-правовых оценках // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2025. № 4. С. 78-84.

[5] Чаплин Н.Ю. Обоснование устойчивости государства в политико-правовых концепциях античных философов // Право и глобальный социум. 2016. № 4. С. 74-79.

[6] Чаплин Н.Ю. О соотношении понятий «устойчивость», «стабильность», «безопасность» в контексте исследования устойчивости государства // Вестник Международного юридического института. 2017. № 1. С. 108-116.

[7] Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Октябрьская революция и эволюция российского права // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 5-13.

**References:**

[1] Grudtsyna L.Y. Democracy and civil society in Russia: how it was // Russian Scientific Bulletin. 2021. No. 3. pp. 1-20.

[2] Moryakova O. V. The system of local government of Russia under Nicholas I. – Moscow: Publishing House of Moscow. University, 1998. – 268 p.

[3] Nikolaev A. I. Stability of the modern state: theoretical and legal aspects // “Black holes” in Russian legislation. 2022. No. 4. pp. 16-18.

[4] Pashentsev D.A. The Decembrist Uprising: on the issue of modern historical and legal assessments // Historical and legal problems: a new perspective. 2025. No. 4. pp. 78-84.

[5] Chaplin N.Yu. Substantiation of the stability of the state in the political and legal concepts of ancient philosophers // Law and Global Society. 2016. No. 4. pp. 74-79.

[6] Chaplin N.Yu. On the relationship between the concepts of “sustainability”, “stability”, “security” in the context of the study of the sustainability of the state // Bulletin of the International Law Institute. 2017. No. 1. pp. 108-116.

[7] Chernogor N.N., Pashentsev D.A. The October Revolution and the evolution of Russian law // Journal of Russian Law. 2017. No. 10. pp. 5-13.