

**Тема: Государство и право России первой половины XIX
века**

**Часть 4. Основные институты государственного управления
в России первой половины XIX века**

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

К середине XIX века идеи коллегиального правления и подчинения государственного аппарата закону, заложенные Сперанским, окончательно утрачивают значение.



Центральный орган, ранее возглавляющий весь государственный аппарат, — Государственный совет был вытеснен другим органом, который и возглавил всю систему государственного управления, став главным связующим звеном между императором и государственным аппаратом. Это **Собственная Его Императорского Величества Канцелярия**, созданная в 1826 г. Николаем I

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Первоначально в структуру Канцелярии входило три отделения, потом их число увеличилось.

Первое отделение осуществляло контроль над министерствами, ведало подготовкой законопроектов, назначением и увольнением высших чиновников.

Второе отделение ведало кодификацией законов.

Третье отделение занималось вопросами политической и государственной безопасности.

Четвертое отделение (создано в 1828 г.) ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями.

Пятое отделение (создано в 1836 г.) осуществляло разработку проекта реформы управления государственными крестьянами.

Шестое отделение (1842-1846 гг.) занималось подготовкой предложений по управлению Кавказом.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Сенат

Как мы уже знаем из ранее изученного материала, административные реформы Александра I первоначально повысили роль Сената в системе государственных органов.

По указу от 8 сентября 1802 г. о правах и обязанностях Сената он вновь стал рассматриваться как законосовещательный орган, чья власть ограничивалась только властью императора. Сенат выступал как высший орган административной юстиции.

В состав Сената по должности входили министры и генерал-губернаторы (во время своего пребывания в столице), а также назначаемые императором особы первых трех классов Табели о рангах. Число департаментов Сената в первой половине XIX в. увеличилось с 7 до 12 (кроме Первого департамента, который осуществлял надзор за правительственным аппаратом и судебными органами, а также департаментов межевого и герольдии, все остальные департаменты были высшими апелляционными судами).

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Сенат

После создания министерств и Государственного совета надзорные и иные полномочия Сената, не связанные с его функционированием в качестве высшего органа судебной власти, стали сокращаться.

Так, с образованием Государственного совета в него стали направляться отчеты о деятельности министерств. Кроме того, Государственный совет получил право рассматривать жалобы на Сенат.

По царскому манифесту «Общее учреждение министерств» 1811 г. Сенат лишался права разрабатывать законопроекты, которые передавались министерствам, хотя обнародование законов оставалось в ведении Сената (с 1838 г. было начато регулярное издание «Сенатских объявлений»).

В 1820-1840-е годы почти все надзорные функции Сената перешли к Императорской Канцелярии.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Министерства

В начале XIX в. была осуществлена министерская реформа, в ходе которой петровские коллегии были заменены министерствами.

В соответствии с манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. были образованы первые восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов, коммерции, народного просвещения.

По Манифесту министры должны были ежегодно представлять в Сенат отчет о своей деятельности, но фактически они несли ответственность перед императором.

В 1811 г. было издано «Общее учреждение министерств», которое устанавливало подчиненность министров императору. Император назначал министров и их помощников (товарищей министров), утверждал высших чиновников министерств по представлению министров. Аппарат министерств подразделялся на департаменты и канцелярии во главе с директорами. При министре в качестве совещательного органа создавался Совет.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Министерства

Число министерств и приравненных к ним учреждений постоянно возрастало. В 1810-1819 гг. существовало Министерство полиции. В 1817-1824 гг. функционировало Министерство духовных дел и народного просвещения. В 1837 г. были образованы Министерство государственных имуществ, Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов (Государственный контроль), Главное управление путей сообщения, Главное управление духовных дел разных исповеданий.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Министерства

Особую роль в структуре государственного аппарата Российской империи играло Министерство внутренних дел.

Оно было самым крупным и многофункциональным среди всех министерств. Согласно манифесту «Об учреждении министерств» министр внутренних дел должен был заботиться о спокойствии, тишине, повсеместном благосостоянии народа и благоустройстве всей империи. К его компетенции относился широкий круг вопросов, таких как заведование государственной промышленностью, строительством и содержанием казенных зданий, обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью, противопожарная безопасность, содержание тюрем, медицинское обслуживание, контроль над состоянием путей сообщения, переселение крестьян на новые земли и т.д. Все губернаторы были подведомственны МВД и отвечали перед министром за ситуацию во вверенных им губерниях.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Министерства

В целях укрепления законности и правопорядка, а также с тем чтобы немного разгрузить МВД, в 1811 г. было создано Министерство полиции, в состав которого вошли три департамента: департамент полиции исполнительной; департамент полиции хозяйственной; департамент полиции медицинской.

Министерство полиции имело право контролировать все местные учреждения вне зависимости от их ведомственной принадлежности, а министр полиции получил право «в обстоятельствах чрезвычайных» распоряжаться расквартированными на местах войсками без согласия военного министра. Однако создание Министерства полиции не оправдало себя, и в 1819 г. оно было присоединено к МВД. В дальнейшем компетенция МВД была расширена.

С созданием министерств стал функционировать в качестве совещательного органа Комитет министров, на заседаниях которого председательствовал Император

ИНФОРМАЦИЯ К СВЕДЕНИЮ

Практически без изменений всю первую половину XIX в. продолжают функционировать городская полиция (это было связано с тем, что прирост городского населения в России был незначительным и уровень преступности в городах был сравнительно низким: например, в начале 1830-х в Петербурге совершалось в 60 раз меньше краж, чем в Лондоне, тогда как по числу жителей российская столица была меньше Лондона только в три раза). Некоторые изменения касались лишь вопросов организации деятельности городской полиции. Так, в целях ужесточения режима паспортного контроля в столицах в 1809 г. были образованы так называемые конторы адресов, которые представляли собой специализированные отделения полиции, в которых регистрировались все прибывшие для работы по найму: каждому зарегистрированному контора выдавала билет на жительство, без которого нельзя было ни устроиться на работу, ни найти жилье (тех, кто не имел такого билета, полиция высылала из города). Также было увеличено количество полицейских будок (это были достаточно вместительные отапливаемые помещения, в которых круглосуточно находились городские полицейские, а в случае необходимости — и усиленный ночной дозор). Кроме того, начиная с 1853 г. в крупных городах стали формироваться полицейские команды (во главе с унтер-офицерами), специально предназначенные для несения патрульно-постовой службы (впервые в мире).

ИНФОРМАЦИЯ К СВЕДЕНИЮ

Деятельность сельских полицейских органов в первой половине XIX в. претерпела более серьезные изменения. Это было связано с тем, что полицейские функции в уездах согласно «Учреждениям для управления губерний» осуществлял нижний земский суд, члены которого (земский исправник и несколько заседателей) избирались уездными дворянскими собраниями и утверждались губернаторами. Но численность чиновников нижнего земского суда не соответствовала объему возложенных на них обязанностей. В уездах, численность населения которых нередко превышала 100 тыс. человек, насчитывалось всего четыре-пять штатных полицейских служащих. Естественно, все они были перегружены работой и постоянно находились в разъездах, тогда как вознаграждение за их труд было незначительным. Поэтому дворяне в большинстве своем старались уклониться от службы в составе нижнего земского суда. В аналогичном положении находились и выбираемые сельскими сходами сотские и десятские из числа крестьян.

ИНФОРМАЦИЯ К СВЕДЕНИЮ

Деятельность сельских полицейских органов в первой половине XIX в. претерпела более серьезные изменения. Это было связано с тем, что полицейские функции в уездах согласно «Учреждениям для управления губерний» осуществлял нижний земский суд, члены которого (земский исправник и несколько заседателей) избирались уездными дворянскими собраниями и утверждались губернаторами. Но численность чиновников нижнего земского суда не соответствовала объему возложенных на них обязанностей. В уездах, численность населения которых нередко превышала 100 тыс. человек, насчитывалось всего четыре-пять штатных полицейских служащих. Естественно, все они были перегружены работой и постоянно находились в разъездах, тогда как вознаграждение за их труд было незначительным. Поэтому дворяне в большинстве своем старались уклониться от службы в составе нижнего земского суда. В аналогичном положении находились и выбираемые сельскими сходами сотские и десятские из числа крестьян.

ИНФОРМАЦИЯ К СВЕДЕНИЮ

В 1804 г. МВД получило право назначать членов нижних земских судов без проведения выборов на уездных дворянских собраниях. В 1837 г. в соответствии с «Положением о земской полиции» уезды были разделены на более мелкие административно-территориальные единицы — станы, полицейские функции в которых выполнял становой пристав (избирался уездными дворянскими собраниями, а утверждался губернатором); становой пристав подчинялся земскому исправнику; в подчинении у станового пристава находились сотские и десятские, избираемые соответственно от каждых 100-200 и 10-20 крестьянских дворов. Одновременно был создан аппарат управления сельской полицией — канцелярия нижнего земского суда (с 1857 г. стал называться просто земским судом), подчиненная земскому исправнику; канцелярия состояла из двух отделов: в первом рассматривались вопросы борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, проведения следствия по уголовным делам; второй отдел контролировал выполнение сельской полицией поручений губернской администрации.

В 1842 г. была сделана попытка образовать особый полицейский орган для розыскных дел — Временный комитет для рассмотрения предложений о мерах по предупреждению воровства в Санкт-Петербурге.

Очередным шагом на пути создания специализированных органов по борьбе с уголовной преступностью стало создание в Санкт-Петербургской городской полиции в 1859 г. специальной следственной части.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Судебная система и прокуратура

Некоторые изменения в первой половине XIX в. произошли в судебной системе.

Были ликвидированы верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа. Палаты уголовного и гражданского суда в губерниях стали судами второй инстанции по делам всех сословий. Палата гражданского суда, кроме того, взяла на себя выполнение некоторых нотариальных функций. С 1808 г. стали создаваться коммерческие суды. В Санкт-Петербурге и Москве дела всех сословий рассматривали надворные суды. Также действовали ведомственные суды (военные, морские, горные, лесные, путей сообщения, духовные) и волостные крестьянские суды.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Судебная система и прокуратура

В 1802 г. прокуратура была передана в состав Министерства юстиции. Министр юстиции являлся одновременно генерал-прокурором. Его надзорная власть не распространялась на министерства, Комитет министров и Государственный совет. Обер-прокуроры, подчинявшиеся министру юстиции, не были связаны с прокуратурой на местах и осуществляли лишь судебный контроль в Сенате. Губернские прокуроры являлись представителями центральной власти, наделенными надзорными и иными полномочиями.

Основной формой прокурорского надзора за деятельностью и исполнением законов всеми государственными учреждениями являлся просмотр и визирование журналов присутственных мест. Прокуроры осуществляли также поддержание обвинения в суде и надзор за содержанием заключенных. Входивший в их обязанности надзор за следствием на практике осуществлялся только в суде.

Часть 4. Основные институты государственного управления в России первой половины XIX века

Центральные органы государственного управления

Судебная система и прокуратура

В гражданском процессе прокуроры получали для заключения из судебных учреждений все дела, касающиеся казенного интереса, просматривали решения судов, наблюдали за своевременным поступлением в казну денежных штрафов и сборов, выступали в качестве истцов по делам казны, вели дела церковей, монастырей и лиц, не имевших возможности самостоятельно защищать свои права (например, умалишенных).

В подчинении губернского прокурора находились два губернских стряпчих и уездные стряпчие (по одному на уезд).

В середине XIX в. прокуратура, осуществляя правительственный надзор за судами и местным административными органами, по своей структуре не представляла целостной системы. Ее организация и деятельность не были урегулированы в едином нормативном акте. Сфера надзора и конкретные функции прокуроров были обширны и неопределенны, их добросовестное исполнение оказывалось нереальным.