

**Тема: «Предпосылки государственных
преобразований
второй половины XIX века»**

**К занятию № 62,
группа 2 ЖЗ,
18.02.2021 г.**

Тема 5. Государственное и региональное управление в середине второй половины XVIII в. Реформы и контрреформы государственного управления в России во второй половине XIX в.

- ✓ **Вопрос 1. Органы суда по реформе 1775 г.**
- ✓ **Вопрос 2. Предпосылки реформ второй половины XIX века**
- ✓ **Вопрос 3. Система высшего и центрального управления в первой половине XIX в.**
- ✓ **Вопрос 4. Структура министерств по «Общему учреждению министерств» (1811 г.)**
- ✓ **Вопрос 5. Структура Собственной Е.И.В. Канцелярии**
- ✓ **Вопрос 6. Государственное устройство Российской империи по плану М.М. Сперанского**
- ✓ **Вопрос 7. Начало реформ Александра II**
- ✓ **Вопрос 8. Судебная система по уставам 1864 г.**
- ✓ **Вопрос 9. Земские положения по положению о земствах от 1 января 1864 г.**
- ✓ **Вопрос 10. Александр III. Политика контрреформ**

Государственное и региональное управление в середине второй половины XVIII в.

Схема 1.1 Органы суда по реформе 1775 г.

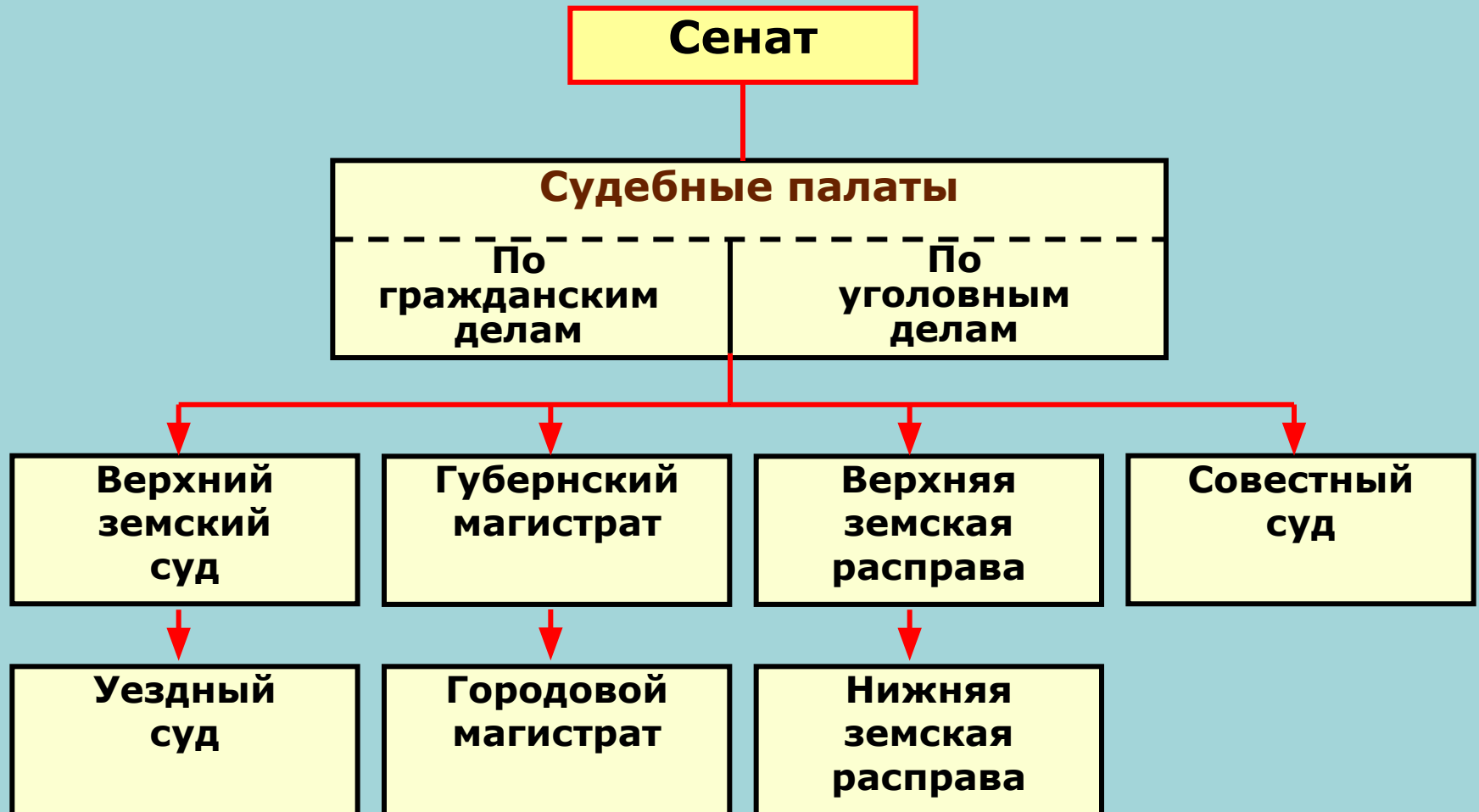
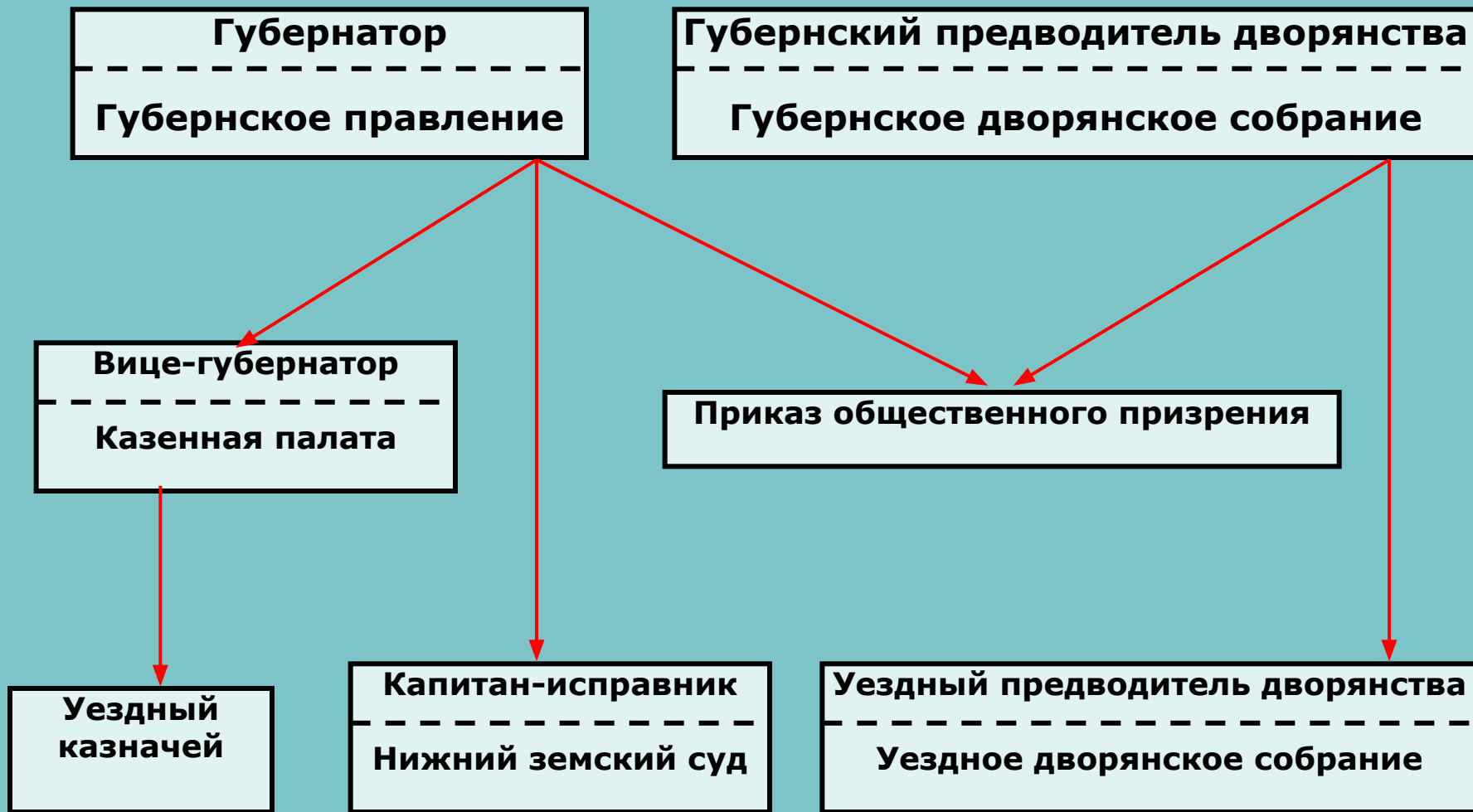


Схема 1.1 Органы суда по реформе 1775 г.

Управление губернией и уездом в конце XVIII в.



Комментарий:

Екатерина II сосредоточила в своих руках всю законодательную и исполнительную власть, максимально ограничив власть Сената в управлении государством.

Одним из первых шагов, предпринятых молодой императрицей, было создание законодательного кодекса, основанного на принципах философии и науки эпохи Просвещения. С этой целью Екатерина создает «Наказ», который должен был стать руководством при создании законов.

По мнению Екатерины «Наказ» должен был способствовать консолидации общества посредством справедливости и гуманности управления.

В 1775 г. Екатерина II утвердила «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», в соответствии с которыми была проведена обширная областная реформа. Вместо прежних **20 губерний** европейская Россия делилась на **50 губерний по 300 – 400 тысяч жителей в каждой**. Губерния делилась на уезды по **20-30 тыс. жителей**.

В 1785 г. была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», в которой все горожане были разделены на шесть разрядов по правам и обязанностям. Представители от каждого разряда входили в Думу, которая занималась вопросами городского хозяйства. Вводилась система городского самоуправления.

Реформы и контрреформы государственного управления в России во второй половине XIX в.

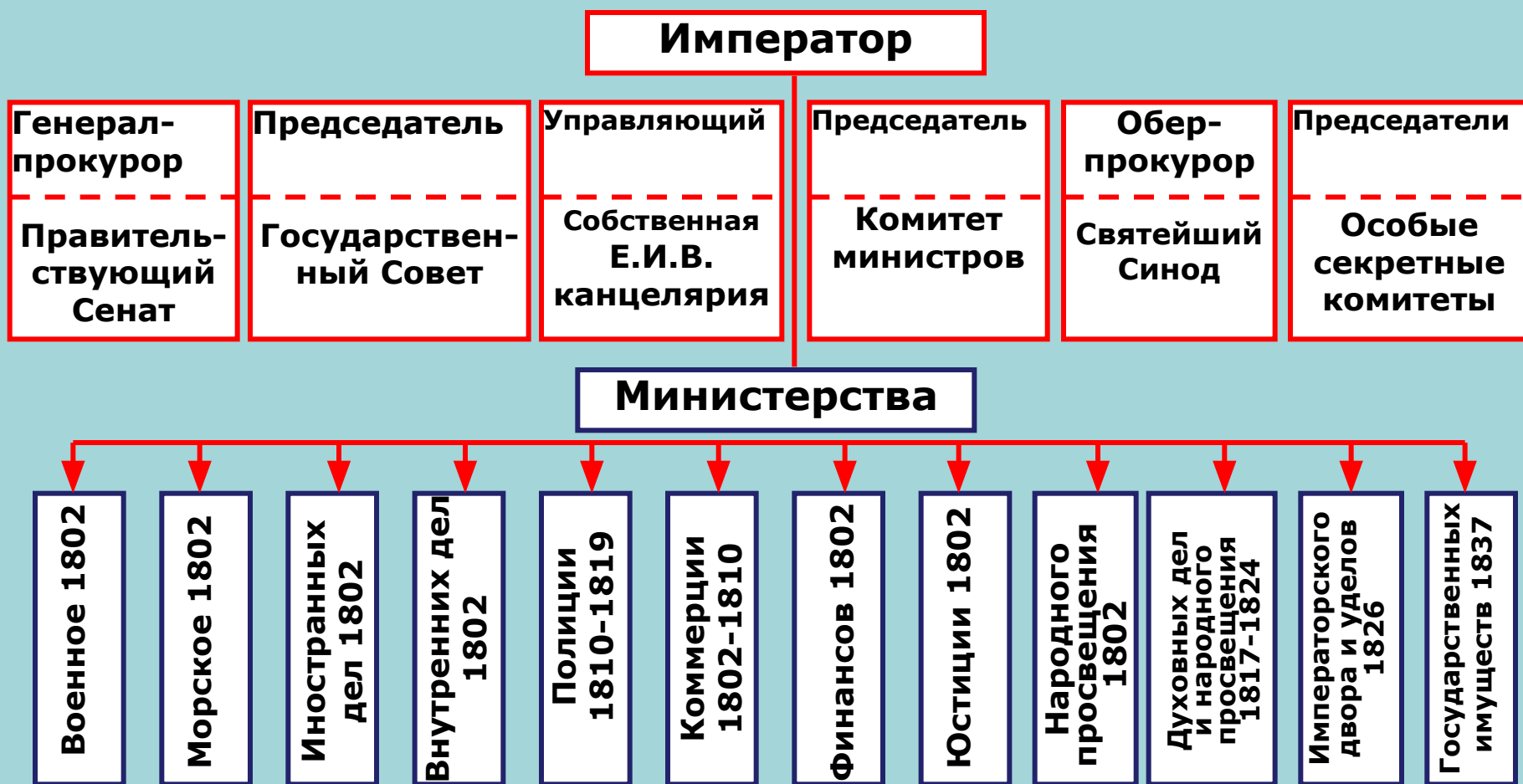
Схема 2.1 Предпосылки реформ второй половины XIX века

К началу XIX в. коллежская система перестала отвечать потребностям государственного управления. Постоянные реорганизации и отсутствие персональной ответственности отрицательно сказывались на деятельности центрального государственного аппарата.

В 1802 г. началось проведение министерской реформы. 8 сентября были образованы первые восемь министерств: военно-сухопутных сил (в 1808 переименовано в Военное министерство), морских сил (в 1815 г. переименовано в Морское министерство), иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Министры назначались и смещались императором и несли ответственность только перед ним. Коллегии, вопреки расхожему мнению, не были упразднены, а расписаны между министерствами. Между министрами и коллегиями установились довольно сложные отношения. Министры не вмешивались в текущие дела коллегий и лишь наиболее важные дела разрешали под свою ответственность. Этот период сосуществования новых и старых учреждений был необходим для передачи опыта управления, форм делопроизводства и должен был обеспечить большую слаженность министерского аппарата.

В 1810 г. в системе министерств произошли небольшие изменения: упраздняется Министерство коммерции (его функции перешли к Министерству финансов), создается Министерство полиции (выделилось из Министерства внутренних дел.)

Схема 2.2 Система высшего и центрального управления в первой половине XIX в.



Комментарий:

Значительную роль в становлении министерской системы сыграло «Общее учреждение министерств». Этот правовой акт, изданный 25 июня 1811 г., определил единообразие организации и делопроизводства министерств, взаимоотношения их структурных частей, порядок отношений министерств друг с другом и другими учреждениями (см. схему 10.3.)

Схема 2.3 Структура министерств по «Общему учреждению министерств» (1811 г.)

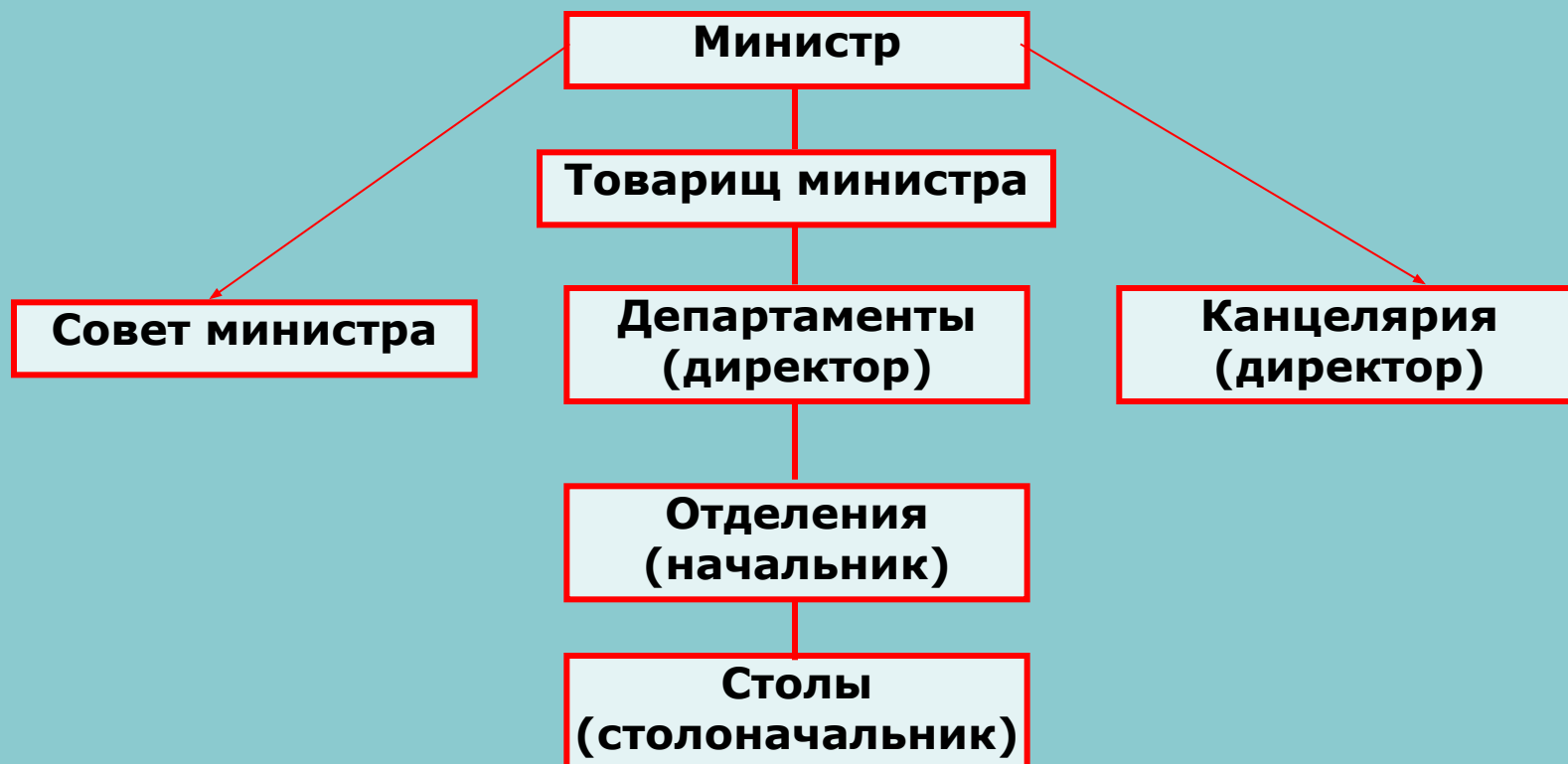


Схема 2.4 Структура Собственной Е.И.В. канцелярии

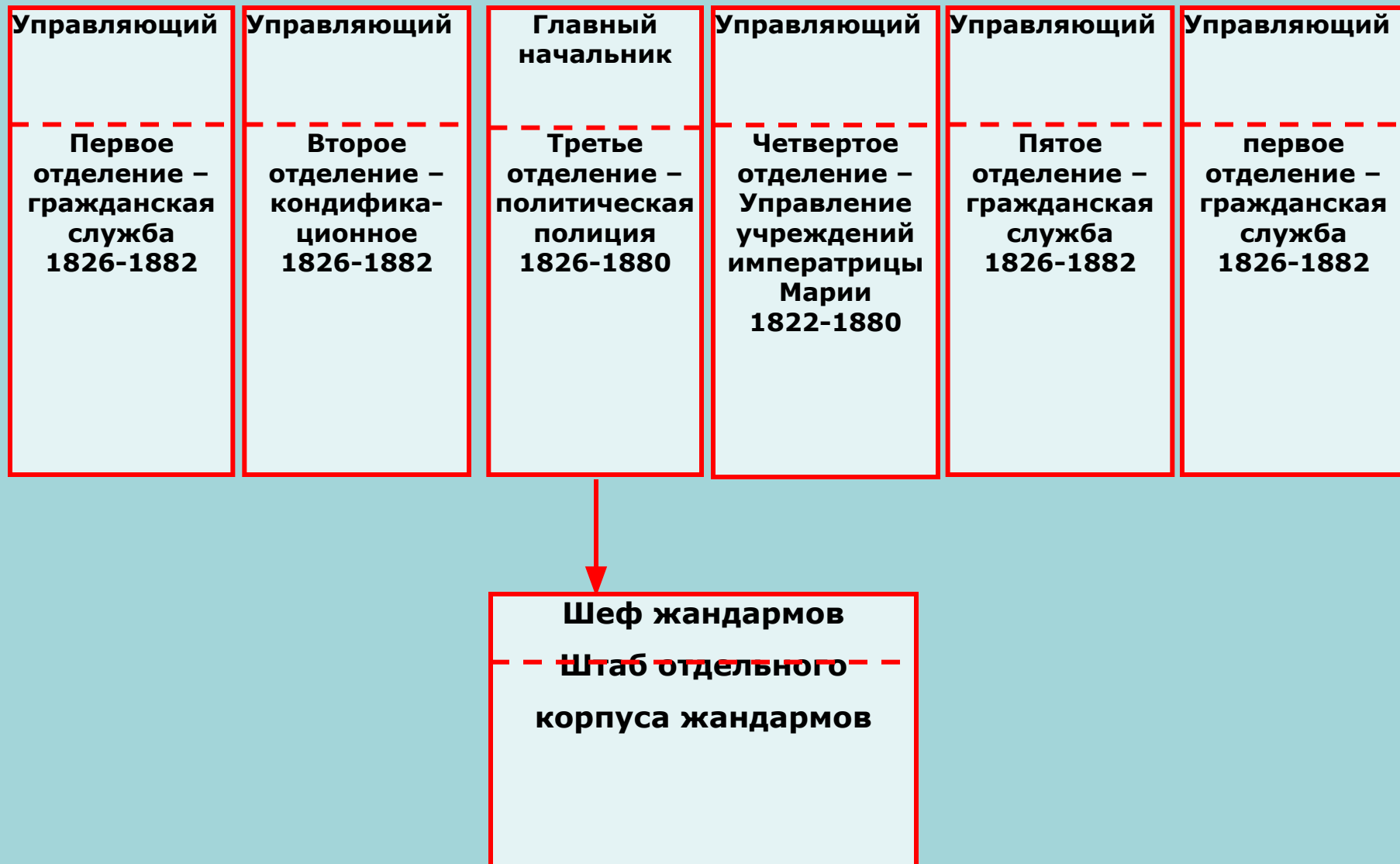


Схема 2.5 Государственное устройство Российской империи по плану М.М. Сперанского



Комментарий:

Главной идеей проекта государственных преобразований Сперанского являлось **разделение функций законодательных, исполнительных и судебных органов власти**. Этот принцип последовательно проводился от центральных учреждений до местных органов власти и управления.

Высшая исполнительная власть (министерства) ставилась под контроль как со стороны Правительствующего сената и со стороны Государственной думы. При этом все законодательные и распорядительные органы избирались снизу вверх, выдвигая своих представителей в вышестоящие учреждения. Суд отделялся от администрации и также являлся выборным. Правительство лишь надзидало за соблюдением судопроизводства через представителей местных судов.

На нижнем уровне законодательной вертикали создавались распорядительные волостные думы, которые избирались на три года из всех земельных собственников и государственных крестьян. В свою очередь, волостные думы избирали гласных в окружные думы и судей в волостные суды, окружные думы – гласных в губернские думы, советы окружных правлений и судей в окружные суды, губернские думы выбирали гласных в Государственную думу, советы губернских правлений и судей в губернские суды.

Всю исполнительную власть от местных правлений до министерств объединял и контролировал правительствующий сенат. По проекту М.М. Сперанского Сенат предполагалось восстановить в правах как высший судебно – административный орган. В связи с этим предлагалось реформировать Сенат, отделив его административную функцию от судебной, и создать два самостоятельных учреждения – Судебный сенат и Правительствующий сенат. Правительствующий сенат должен был контролировать деятельность назначаемых императором министров, губернаторов и проводить ревизии деятельности местных органов власти и управления.

Все части управления в проекте государственных преобразований М.М. Сперанского соединялись в Государственном совете и через него восходили к верховной власти. Все законопроекты подготавливались Государственным советом и после их одобрения императором направлялись в Государственную думу для обсуждения. Так же как и местные думы, Государственная дума возглавлялась председателем, который избирался самой Думой и утверждался императором (в Государственной думе предполагалась еще и должность канцлера). Впервые в российской административной практике устанавливалось различие между законом и указом (распоряжением).

Верховная власть в государстве принадлежала монарху, являвшемуся главой государства, источником, носителем и выразителем державной власти в полном ее объеме.

Хотя ни один закон не должен был миновать Государственную думу, в ее функции входило лишь обсуждение поступавших из Государственного совета законопроектов, право же законодательной инициативы и окончательного утверждения законов принадлежало исключительно императору. Кроме того, император мог не только в любое время прервать заседание Думы, но и распустить ее, назначив новые выборы.

Проект государственных преобразований М.М. Сперанского стал переворотом в понимании государственного устройства. Он предлагал стройную систему администрации, которая подчинялась закону и являлась ему подконтрольной. Так как эта система управления строилась снизу вверх и сочетала в себе бюрократические и выборные принципы, в перспективе она могла существенным образом потеснить бюрократические структуры и подготовить формирование в России эффективной и ответственной администрации.

Схема 10.6 Начало реформ Александра II

В середине 19 в. в России начался острейший социально – экономический и политический кризис, в основе которого лежала отсталость феодально – крепостнической системы хозяйства. Это тормозило развитие капитализма и определяло общее отставание России от передовых держав. С особой силой кризис проявился поражении России в Крымской войне.

Александр II начал подготовку проекта крестьянской реформы. В 1857 – 1858 гг. были созданы губернские комитеты, которые разрабатывали проекты будущей реформы и направляли их в редакционные комиссии.

19 февраля 1861 г. Александр II подписал Манифест и «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». В нем говорилось: «Крепостное право на крестьян, водворенных в помещичьих имениях, и на дворовых людей отменяется навсегда» и им предоставляются «права свободных сельских обывателей».

В соответствии с манифестом крестьяне получили личную свободу и общегражданские права, которые были неполными в сравнении с другими слоями общества. Земли, принадлежавшие помещикам, были признаны их собственностью, крестьянам выделялся земельный надел, за который они платили выкуп. До уплаты выкупа крестьянин считался временно обязанным и вынужден был выполнять прежние повинности.

Комментарий:

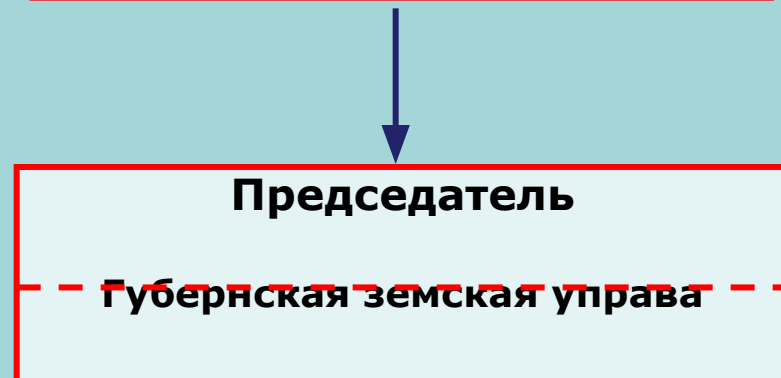
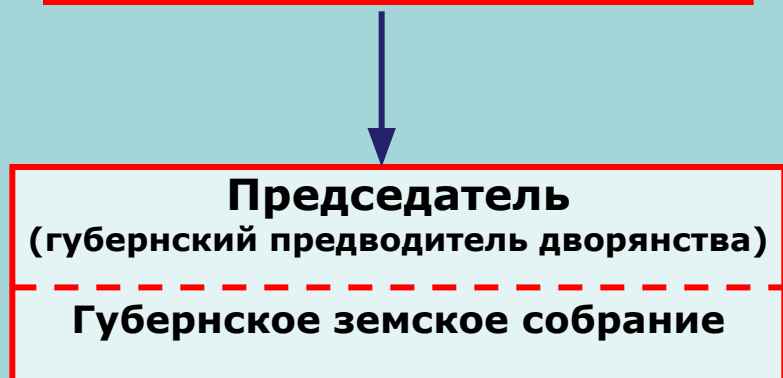
Наиболее значимой и прогрессивной стала судебная реформа 1864 г., так как старые николаевские суды вершили приговоры без общественного контроля, были пристрастны, грешили произволом и взятками. Подготовкой реформы руководили министр юстиции Замятин и статс – секретарь Запрудный.

Новый суд основывался на бессловных началах, были провозглашены несменяемость судей, независимость суда от администрации, гласность, устность и состязательность судопроизводства (обвинение в лице Прокурора и защита в лице адвоката рассматривали обстоятельства дела, а окончательное решение по делу выносили присяжные заседатели, которых выбирали из различных сословий). Прогрессивным новшеством было создание прокурорского надзора и суда присяжных.

Схема 2.8 Земские положения по положению о земствах от 1 января 1864 г.

Распорядительные органы

Исполнительные органы




Комментарий:

Новая судебная система соответствовала развивающимся буржуазным отношениям и принципам демократии, что вызвало острое недовольство со стороны самодержавия. По этой причине в 60 – 70 гг. 19 в. Судебная реформа была подвергнута пересмотру.

После получения крестьянством свободы появилась потребность создания всесословных органов местного самоуправления. 1 января 1864 г. было опубликовано «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», согласно которому в уездах и губерниях создавались земства или земские собрания. Земские собрания формировали земские управы (исполнительные органы). Компетенция земств была ограничена решением вопросов общественной жизни (хозяйство, просвещение, медицина, сбор налогов для местных нужд).

Схема 2.9 Александр III. Политика контрреформ

Александр III, отдал политические приоритеты сохранению самодержавия, укреплению сословного строя, традиций и основ российского общества, неприязни к либеральным преобразованиям.



Александр III заменил в правительстве либеральных деятелей на сторонников жесткого курса. Концепция контрреформ была разработана главным ее идеологом К.Н. Победоносцевым. Он утверждал, то либеральные реформы 60-х годов привели к потрясениям в обществе, а народ, оставшись без попечительства, стал ленив и дик; призывал вернуться к традиционным основам национально бытия.

Для укрепления самодержавного строя была подвергнута изменениям система земского самоуправления. В руках земских начальников соединили судебную и административную власть. Они располагали неограниченной властью над крестьянами.

Изданное в 1890 г. «Положение о земских учреждениях» усилило роль дворянства земских учреждениях и контроль администрации за ними. Значительно увеличилось представительство помещиков в земствах путем введения высокого имущественного ценза.

Император для укрепления позиций верного ему дворянства и бюрократии в 1881 г. издал «Положение о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия», которое предоставило многочисленным репрессивные права местной администрации (объявлять чрезвычайное положение, высылать без суда, предавать военному суду, закрывать учебные заведения). Этот закон использовалась вплоть до реформ 1917 г. и стал инструментом для борьбы с революционным и либеральным движением.

В 1892 г. было издано новое «Городовое положение», которое ущемляло самостоятельность органов городского самоуправления. Правительство включило их в общую систему государственных учреждений, поставив тем самым под контроль.