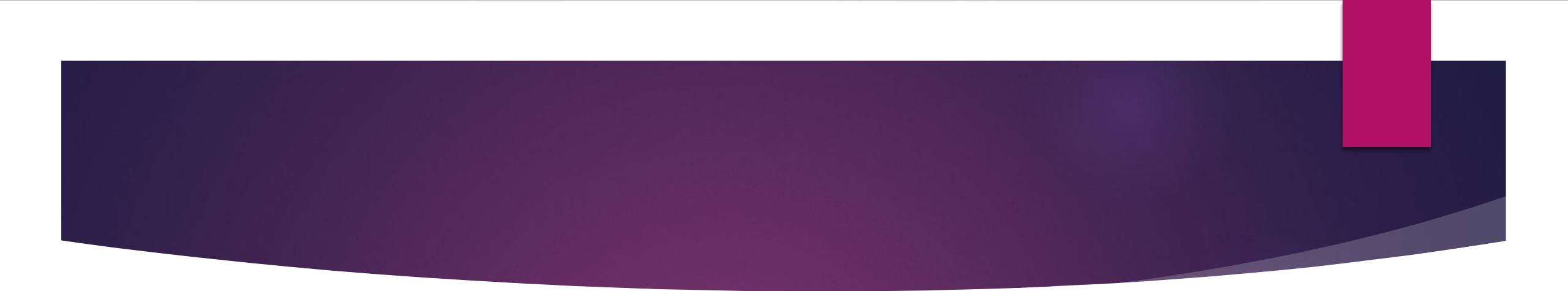


Реорганизация высших государственных органов Российской империи и органов местного управления в середине-второй половине 18 века

ВЫПОЛНИЛА ЛЕБЕДЕВА АНАСТАСИЯ

УУБО-01-20, 1 КУРС, ИЭП, МОСКВА 2020Г



Цель: узнать об изменениях в структуре высших государственных органах и органах местного самоуправления в Российской империи в 18 веке.

Актуальность: мы узнаем какие ошибки нельзя допускать при смене системы управления, узнаем о последствиях, положительных и об отрицательных аспектах

Система высших центральных и местных органов управления в России в первой половине XVIII века

- ▶ Абсолютизм в России складывался еще во второй половине XVII в., но его окончательное утверждение и оформление относится к первой четверти XVIII в. Абсолютная монархия осуществляла господство дворянства при наличии складывавшегося класса буржуазии. Абсолютизм пользовался также поддержкой купечества и мануфактуристов, умножавших свои богатства благодаря получаемым льготам, поощрению торговли и промышленности.
- ▶ Утверждение абсолютизма сопровождалось усилением централизации и бюрократизации государственного аппарата и созданием регулярной армии и флота.
- ▶ В проведении реформ государственного управления было два этапа. Первый из них охватывает 1699-1711 гг. - от создания Бурмистерской палаты, или Ратуши, и первой областной реформы до учреждения Сената. Административные преобразования этого периода осуществлялись поспешно, без четко разработанного плана.
- ▶ Второй этап падает на более спокойные годы, когда самый тяжелый период Северной войны остался позади. Проведению преобразований на этом этапе предшествовала длительная и планомерная подготовка: изучалось государственное устройство западноевропейских государств; с участием иностранных правоведов составлялись регламенты новых учреждений.
- ▶ Итак, рассмотрим реформы государственного и местного управления в России в период правления Петра I, Анны Иоанновны, Елизаветы Петровны.

Реформы Петра I в системе управления

- ▶ В царствование Петра Первого были проведены реформы во всех областях государственной жизни страны. Многие из этих преобразований уходят корнями в XVII век - социально-экономические преобразования того времени послужили предпосылками реформ Петра, задачей и содержанием которых было формирование дворянско-чиновничьего аппарата абсолютизма.
- ▶ Обостряющиеся классовые противоречия привели к необходимости усиления и укрепления самодержавного аппарата в центре и на местах, централизации управления, построения стройной и гибкой системы управленческого аппарата, строго контролируемого высшими органами власти. Необходимо было также создание боеспособной регулярной военной силы для проведения более агрессивной внешней политики и по давлению участвовавших народных движений. Требовалось закрепить юридическими актами господствующее положение дворянства и предоставить ему центральное, руководящее место в государственной жизни. Все это в совокупности и обусловило проведение реформ в различных сферах деятельности государства.

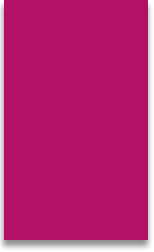


Реформа центральных органов государственного управления

- ▶ Из всех преобразований Петра центральное место занимала реформа государственного управления, реорганизация всех его звеньев. Это и понятно, так как старый приказный аппарат, унаследованный Петром, был не в состоянии справиться с усложнившимися задачами управления. Поэтому стали создаваться новые приказы, канцелярии. Реформа, отвечая наиболее актуальным потребностям самодержавной власти, явилась в то же время следствием развития бюрократической тенденции. Именно с помощью усиления бюрократического элемента в управлении Петр намеревался решать все государственные вопросы
- ▶ В начале XVIII в. вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти сосредоточилась в руках царя. В 1711 году Боярская дума была заменена высшим органом исполнительной и судебной власти - Сенатом. Члены Сената назначались царём по принципу служебной пригодности. В порядке осуществления исполнительной власти Сенат издавал постановления - указы, имевшие силу закона. В 1722 году во главу Сената был поставлен генерал-прокурор, на которого возлагался контроль за деятельностью всех правительственных учреждений, он должен был выполнять функции "ока и уха государева".

Основные этапы реформ

- ▶ В начале XVIII в. органами центрального управления оставались приказы, которые бюрократизировались. Реформа центральных органов власти была проведена постепенно, в два этапа:
- ▶ 1699 г. - начало XVIII в., когда ряд приказов был объединен под руководством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа (44 приказа объединены в 25 самостоятельных учреждений). В связи с потребностями Северной войны возникло несколько новых приказов (Артиллерии, Провиантский, Адмиралтейский, Рукопашных дел, Преображенский и др.).
- ▶ Реформа 1718-1720 гг., которая упразднила большинство приказов и ввела 12 коллегий. Преобразование началось с Указа Петра от 11 декабря 1717 г. "О выбирании советников и ассессоров". Приказы были преобразованы потому, что тормозили осуществление задач государства в условиях начавшегося перехода от феодализма к капитализму. Коллегии были созданы по образцу тех, которые существовали в Германии, Дании, Франции, Швеции. Коллегиальный способ решения дел был более прогрессивным, нежели приказной, в них более четко было организовано дело, вопросы решались гораздо быстрее.



В ряде коллегий сложилась система отраслевых местных органов управления. Аппаратом местных органов располагали Берг-коллегия и Мануфактур-коллегия (имевшие комиссариатства); Юстиц-коллегия (надворные суды); Камер-коллегия (Камер - и земские комиссары); Военная коллегия (губернаторы); штатс-контора (рентмейстеры).

В отличие от приказов коллегии (за редким исключением) строились по функциональному принципу и наделялись компетенцией в соответствии с возложенными на них функциями. Каждая коллегия имела свой круг ведомств. Другим коллегиям запрещалось вмешиваться в дела, не подлежащие их ведению. Коллегиям подчинялись губернаторы, вице-губернаторы, воеводы, канцелярии. Нижестоящим учреждениям коллегии посылали указы, а в Сенат входили "доношениями". Коллегиям предоставлялось право доносить царю о том, в чем они "усматривали государственную пользу". При коллегии состоял фискал, а позже прокурор, контролирующий их деятельность.

Количество коллегий не было постоянным. В 1722 г., например, была ликвидирована Ревизион-коллегия, но позже восстановлена. Для управления Украиной в 1722 г. была создана Малороссийская коллегия, несколько позже - Коллегия экономии (1726г.), Юстиц-коллегия, Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел. Руководили коллегиями (являлись их президентами) наиболее близкие сподвижники Петра I: А.Д. Меньшиков, Г.И. Головкин, Ф.М. Апраксин и др.

Реформа местного управления и самоуправления

- ▶ Годы правления Петра I отличаются его постоянными попытками вызвать к жизни самостоятельность населения. Однако целью таких преобразований всегда оставалось закрепощение всех его слоев различными видами налогов (их было до 60). Все общественные стремления императора подчинялись фискальным потребностям государства.
- ▶ Крупнейшей административной реформой местного управления было создание губерний. Эта реформа совершенно изменила систему управления на местах. Ей был посвящен Указ "Об учреждении губерний и о росписи к ним городов" от 18 декабря 1708 г. Согласно этому указу вся территория России была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами): Московская, Ингерманландская - позднее С. - Петербургская, Киевская, Смоленская, Архангельгородская - позднее Архангельская, Казанская, Азовская, Сибирская. В 1711 г. губерний стало 9, а в 1714-м - 11 (Астраханская, Нижегородская, Рижская). Это была первая административная реформа Петра, причем носила она фискальный характер. Кроме того, губернская реформа укрепила власть помещиков на местах.
- ▶ С 1719 г. Петр приступил ко второй административной реформе, т.к. первая, проводившаяся с 1708 г., в основном была завершена к 1719 г. В соответствии со второй реформой местного управления 11 губерний делились на 45 провинций, во главе которых были поставлены воеводы. Провинции делились на округа - дистрикты, куда камер-коллегия назначала таких руководителей, как земские комиссары. С 1724 г. с населения начинается взимание нового налога - подушной подати. Для сбора подушного налога учреждается институт выборных на 1 год местным дворянским обществом новых земских комиссаров. Однако институт выборных комиссаров просуществовал недолго, он столкнулся с ярко выраженным абсентеизмом местных дворян (их многие съезды не могли состояться из-за неявки дворян).
- ▶ Земский комиссар, передававший подушный сбор полковнику, попал в полную зависимость от последнего. Господство в губернии гражданской бюрократии (губернатор, воевода, земский комиссар) осложнилось еще господством военного полкового начальства. Под двойным давлением того и другого быстро замирали зародыши самоуправления.
- ▶ Преобразования государственного управления, осуществленные Петром I, имели прогрессивное значение для России. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков. Сенат, например, действовал с 1711 по декабрь 1917 г., т.е. 206 лет. Столь же долгая судьба была уготована и многим другим реформам Петра Великого: созданные им институты государственной власти оказали заметное влияние на все стороны общественной жизни.

Органы власти и управления в России в первой четверти XVIII века

ИМПЕРАТОР

Сенат
во главе с генерал-прокурором

Синод во главе с обер-прокурором

Коммерц-коллегия ведала торговлей

Военная коллегия

Вотчинная коллегия ведала поместьями

Адмиралтейство
ведало военно-морскими делами

Берг-коллегия ведала
горной промышленностью

Коллегия иностранных дел

Мануфактур-коллегия ведала
всей остальной промышленностью

Штатс-контор-коллегия ведала
государственными расходами

Камер-коллегия ведала
сбором государственных налогов

Ревизион-коллегия
составляла списки податного населения

Главный магистрат ведал
делами городов

Юстиц-коллегия
ведала вопросами соблюдения законов

Преобразования в системе управления в России в 20-60-е гг. XVIII века

- ▶ После смерти Петра I русский престол заняла *Екатерина I*. Власть Екатерины I установилась в форме абсолютной монархии. При Екатерине I и далее существовал порядок, при котором все государственные учреждения - высшие, центральные и местные, законосовещательные, исполнительные и судебные - имеют свой единственный источник в лице императора. Вся полнота государственной власти была сосредоточена в руках одного человека, хотя внешне выглядело так, как будто некоторые высшие органы власти действовали самостоятельно или принимали решения коллегиально в присутствии императора. На деле же такие решения имели только совещательный характер. На формирование органов власти оказывали влияние уже укрепившиеся признаки абсолютизма - наличие регулярной армии, бюрократии, организованной финансовой системы, развивавшихся товарно-денежных отношений. Высшие органы власти, действовавшие от имени государынь, являлись опорой абсолютизма.
- ▶ При Екатерине I 8 февраля 1726 г. был создан Верховный тайный совет, ставший главным правительственным органом при императрице. Став высшим учреждением в государстве, Верховный тайный совет ведал всеми важными внутренними и внешними делами. В его функции входило назначение высших чиновников, финансовое управление, отчетность ревизионной коллегии. Совету подчинялись три важнейшие коллегии - военная, адмиралтейская и иностранная. Центральный орган - Тайная канцелярия, созданная при Петре I, в 1726 г. ликвидируется, и контрольно-розыскные и надзорные функции переходят к Верховному тайному совету.
- ▶ Сенат был подчинен Верховному тайному совету и потерял титул правительствующего, стал называться высоким. Фактически Верховный тайный совет, обладая широкими полномочиями и имея высокое положение в государстве, подменял императрицу. Указ от 4 августа 1726 г. разрешал подписывать все законы или Верховному тайному совету, или императрице.



После смерти Петра I русский престол заняла *Екатерина I*. Власть Екатерины I установилась в форме абсолютной монархии. При Екатерине I и далее существовал порядок, при котором все государственные учреждения - высшие, центральные и местные, законосовещательные, исполнительные и судебные - имеют свой единственный источник в лице императора. Вся полнота государственной власти была сосредоточена в руках одного человека, хотя внешне выглядело так, как будто некоторые высшие органы власти действовали самостоятельно или принимали решения коллегиально в присутствии императора. На деле же такие решения имели только совещательный характер. На формирование органов власти оказывали влияние уже укрепившиеся признаки абсолютизма - наличие регулярной армии, бюрократии, организованной финансовой системы, развивавшихся товарно-денежных отношений. Высшие органы власти, действовавшие от имени государынь, являлись опорой абсолютизма. При Екатерине I 8 февраля 1726 г. был создан Верховный тайный совет, ставший главным правительственным органом при императрице. Став высшим учреждением в государстве, Верховный тайный совет ведал всеми важными внутренними и внешними делами. В его функции входило назначение высших чиновников, финансовое управление, отчетность ревизионной коллегии. Совету подчинялись три важнейшие коллегии - военная, адмиралтейская и иностранная. Центральный орган - Тайная канцелярия, созданная при Петре I, в 1726 г. ликвидируется, и контрольно-розыскные и надзорные функции переходят к Верховному тайному совету.

Сенат был подчинен Верховному тайному совету и потерял титул правительствующего, стал называться высоким. Фактически Верховный тайный совет, обладая широкими полномочиями и имея высокое положение в государстве, подменял императрицу. Указ от 4 августа 1726 г. разрешал подписывать все законы или Верховному тайному совету, или императрице.

После смерти Екатерины I на престол по ее завещанию взошел *Петр II*. При Петре II вся власть была также сосредоточена в руках Верховного тайного совета. После смерти Петра II. Вопрос о преемнике престола решал Верховный тайный совет, который отверг все кандидатуры и остановил свой выбор на вдовствующей герцогине курляндской *Анне Иоанновне*.

4 марта 1730 г. был упразднен Верховный тайный совет. Произошли изменения в высших органах власти. Сенат продолжал действовать, но права его полностью не были восстановлены. Анна не проявляла способностей и желания управлять страной. Всю работу по управлению взяли на себя опытные администраторы - члены вновь созданного осенью 1731 г. Кабинета министров. Вначале Кабинет министров имел только управленческую функцию, но с ноября 1735 г. этот властный орган получил широкие полномочия и законодательные права.

А после недолгого правления *Ивана VI* 25 ноября 1741 г. на русский престол вступила *Елизавета Петровна*.



Реформы государственного управления во второй половине XVIII века

- ▶ Череда дворцовых переворотов 1725-1762 гг. ослабила российскую государственность, все уровни управления. Во второй половине XVIII века система управления строилась по-прежнему на фундаменте основных китов-устоев: самодержавии, крепостничестве, вотчинно-поместной собственности, сословности, что и определило его социальную антинародную направленность, централизацию и бюрократизацию всех этажей управленческой системы. Сказалась на изменении функций, административной структуры системы управления завоевательная внешняя политика, что ужесточило налоговый пресс, эксплуатацию крестьянства и других податных слоев населения.
- ▶ Отразились на качестве государственного управления обострение социальной напряженности, резкое разъединение сословий, рост противоречий между дворянством и крестьянством, волнения и вооруженные выступления крестьян. Сказался на управлении и фаворитизм - своеобразный институт власти, являющийся мировым и российским явлением.
- ▶ Административные реформы второй половины XVIII в. проводились в два этапа: в 60-е и 70-90-е годы, разграничительным знаком между которыми стала реакция Екатерины II на социальные потрясения империи начала 70-х гг.

Реорганизация высшего и центрального управления

- ▶ Дворцовый переворот, произошедший 28 июня 1762 г., во время которого Екатерина свергла с престола своего мужа Петра III и стала императрицей Екатериной II, послужил началом нового этапа развития Российской империи. Эта императрица, правившая с 1762 по 1796 г. г. заслуженно вошла в отечественную историю как Екатерина Великая. До нее называли Великим только Петра I. После нее никто другой на Российском троне не удостоился подобной чести.
- ▶ Екатерина II глубоко и живо интересовалась государственными делами, и более того, считала их своим главным призванием. Свою задачу она видела в том, чтобы продолжить грандиозные преобразования начатые Петром Великим, и, стремясь и в большом и в малом походить на него, не жалела усилий, чтобы вывести Россию в число не только самых могучих, но и передовых стран мира.
- ▶ Многие предприняла Екатерина II для того чтобы улучшить внутреннее устройство империи. Причем ее преобразования проходили не так бурно, жестоко и болезненно, как при Петре I. Это была серьезная и глубокая работа, при которой обычаи, привычки, вековой уклад жизни русского народа не разрушались, а принимались в расчет, использовались и приспособлялись к российской действительности. По мнению ученых "личное влияние Екатерины II на государственные и правовые преобразования в стране было особенно исторически значительным, сопоставимым в российской истории только с государственной ролью Петра I в начале XVIII века".
- ▶ Реформы Екатерины II коснулись всей системы государственного управления и начались они с верхних ее этажей, роль которых после Петра I то ослабевала, то возвышалась из-за неоднократного изменения их статуса и функций.

Цели реформ

- ▶ Реформы исходили из следующих целей:
- ▶ сохранить самодержавие, крепостничество, вотчинно-поместную собственность, сословность;
- ▶ возвысить дворянство, сделать управление достаточно сильным для реализации его интересов во внутренней и внешней политике;
- ▶ усилить свою личную власть, полученную нелегитимно, незаконно, в результате убийства императора; подчинить себе всю систему государственного управления.

Екатерина, совершившая переворот 28 июня 1762 г. с помощью дворянских гвардейцев, стремилась опираться в управлении государством на армию. Сразу же после переворота она подчинила себе через лично преданных командиров армейскую пехоту Петербургского и Выборгского гарнизонов и кавалерию.

Заметной стала реорганизация Сената. В манифесте 15 декабря 1763 г. "Об учреждении в Сенате, Юстиц-, Вотчинной и Ревизион-коллегиях департаментов, о разделении по оным дел" состояние сенатского управления было признано не соответствующим потребностям государственного управления. Однако Сенату был придан статус высшего лишь исполнительного органа управления и суда. К нему перешли текущие функции ряда упраздненных коллегий, контор. При суженной роли Сената особенно возвышена роль генерал-прокурора до высокопоставленного должностного и доверенного лица.

Сенат утратил свои широкие полномочия, был лишен законодательных прав, из высшего органа управления он был превращен в подсобный административный и судебно-апелляционный орган на уровне не высшего, а центрального управления. Постепенно ослабела и роль департаментов, ставших всего лишь высшими судебными инстанциями в связи с созданием отраслевых экспедиций Сената.

Особую роль играла сенатская Тайная экспедиция (канцелярия), имевшая статус самостоятельного государственного учреждения. Временным высшим государственным органом стала Уложенная комиссия, созданная для составления нового "Уложения" (1767 - 1768 гг.). Комиссия была создана как сословно-представительное учреждение. Депутаты доставляли в Комиссию 1465 "наказов". Комиссия была распущена в связи с начавшейся русско-турецкой войной, но ее материалы облегчили разработку дальнейших реформ.

Укреплению екатерининского абсолютизма в управлении был подчинена и деятельность учрежденного в 1768 г. в связи с начавшейся русско-турецкой войной Совета при высочайшем дворе. Возросла в сфере управления роль новой личной канцелярии, созданной в 1763 г. для отправления "собственных ее императорского величества дел". Через статс-секретарей, число которых росло, Екатерина вела основную часть дел по управлению государством. Эта структура выделилась из императорского кабинета, воплотила и определила тенденцию дальнейшей абсолютизации государственного управления, которая в конце XVIII в. обрела деспотическую форму через оформившуюся собственную его императорского величества канцелярию, ставшую высшим органом государственного управления. Одновременно утратил функции государственного органа Кабинет императрицы.

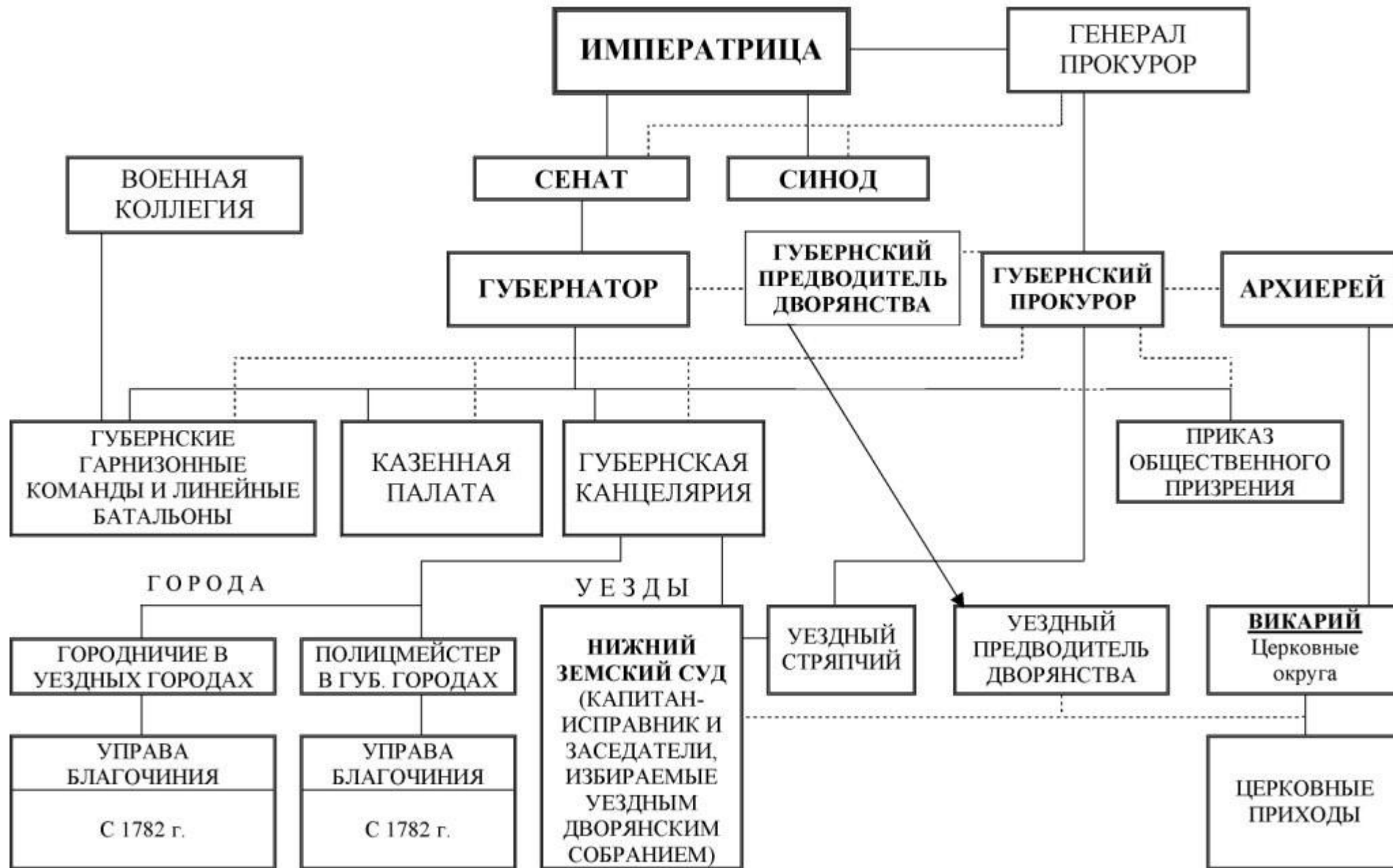
Сложился статус и Главной дворцовой канцелярии, через которую осуществлялось управление дворцовыми крестьянами, землями, хозяйством, придворными штатами. Ей были подчинены придворная, гофинтендантская, конюшенная и другие подобные конторы.

Линия Екатерины II на усиление своей личной роли не только в высшем, но и центральном управлении воплотилась в изменении коллежской системы, где была принижена роль коллегиального начала, внедрялись принципы единоначалия.

Губернская реформа Екатерины II

- ▶ Линия Екатерины II на укрепление абсолютизма в государственном управлении, его централизацию и полицеизацию, подчинение лично императрице была воплощена последовательно в губернской реформе, которая осуществлялась в два этапа.
- ▶ 7 апреля 1764 г. указом "Наставление губернаторам" был усовершенствован институт губернаторства, его государственный статус и функции. Губернатор был объявлен представителем императорской особы, главой, хозяином и опекуном вверенной ему губернии, исполнителем императорской воли, законов. Губернатор получал огромную власть, ему были подчинены таможи, магистраты, разные комиссии, полиция, ямские правления - все "гражданские места", "земские правительства", функционировавшие прежде вне губернаторского и в сфере центрального подчинения. 7 ноября 1775 г. был издан Указ "Учреждение для управления губерний Всероссийской империи".
- ▶ Преобразовав, таким образом местное управление, Екатерина намеревалась обеспечить лучше и более точно исполнение монарших законов, внутреннюю безопасность и порядок в империи. Этому было подчинено и новое административное устройство:
 - ▶ а) разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое - с 23 до 51;
 - ▶ б) ликвидация 66 провинций как ненужного промежуточного звена между губернией и уездом;
 - ▶ в) многократное увеличение числа уездов;
 - ▶ г) введение 19 наместничеств двух-трех и более губерний каждое. Новое административно-территориальное деление призвано повысить эффективность налоговой, полицейской, судебной, всей карательной политики.

ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА ИМПЕРАТРИЦЫ ЕКАТЕРИНЫ II в 1775 г.



Заключение

- ▶ Таким образом, рассмотрев систему управления России XVIII века можно сделать следующие выводы:
- ▶ Преобразования, которые произошли в России в XVIII веке охватили практически все стороны жизни страны: экономику, политику, науку, быт, внешнюю политику, государственный строй. Особенно большое внимание уделялось системе управления как государственного, так и местного. При этом государственное управление, как в первой, так и во второй половине XVIII в. было направлено на укрепление власти абсолютного монарха, на все большую централизацию бюрократизацию.
- ▶ Великим реформатором первой половины XVIII века был Петр I. Преобразования Петра I стали осью, вокруг которой вращалось колесо российской истории на протяжении XVIII века. Заслуга Петра I состояла в том, что он правильно понял и осознал сложность тех задач, которые стояли перед страной, и целенаправленно приступил к их реализации.
- ▶ Среди преобразований Петра I центральное место занимала реформа государственного управления, реорганизация всех его звеньев, так как старый приказной аппарат, унаследованный Петром, был не в состоянии справиться с усложнившимися задачами управления. Петром I были созданы новые органы управления. Реформы Петра I отвечая наиболее актуальным потребностям самодержавной власти, являлись в то же время следствием развития бюрократической тенденции. Его реформы, отвечая наиболее актуальным потребностям самодержавной власти, явилась в то же время следствием развития бюрократической тенденции.
- ▶ На смену Великому Петру пришли достаточно безликие наследники, и судьба петровских реформ оказалась драматичной. Смена правителей на российском престоле не означала для страны каких-либо серьезных изменений или потрясений. В этот период в стране не было крупных и значительных реформ. Можно говорить лишь о реорганизации органов центральной власти и приспособлении их к нуждам определенного конкретного правителя и его окружения.
- ▶ Преобразования Екатерины II проходили не так бурно, жестоко и болезненно, как при Петре I. Это была серьезная и глубокая работа, при которой обычаи, привычки, вековой уклад жизни русского народа не разрушались, а принимались в расчет, использовались и приспособлялись к российской действительности. Линия Екатерины II на укрепление абсолютизма в государственном управлении, его централизацию и полицеизацию, подчинение лично императрице была воплощена последовательно в губернской реформе.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

- ▶ <http://dodiplom.ru/ready/83418>
- ▶ https://revolution.allbest.ru/political/00341909_0.html
- ▶ Моисеев В.В. «История государственного управления России»