ФГОУ ВПО

«СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

филиал СЗАГС в г. Калининграде

КУРСОВАЯ РАБОТА

ДИСЦИПЛИНА:

История государственного управления в России

ТЕМА:

Реформирования органов государственной власти в период кризиса крепостной системы первой половине XIX века

Калининград

2010

# Содержание

Введение

1. Система высших и центральных органов государственного управления при Александре I

1.1 Сенат

1.2 Министерства

1.3 Кабинет министров

1.4 Государственный совет

2. Система высших и центральных органов государственного управления при Николае I

2.1 Императорская канцелярия

2.2 Продолжение министерских реформ

3. Специфика местного самоуправления в первой половине XIX века

3.1 Местные учреждения

3.2 Городская полиция и уездные тюрьмы

3.3 Управление крестьянами

3.4 Управление окраинами Российской империи

Заключение

Список использованной литературы

Введение

В первой половине XIX в. Россия занимала огромную территорию Восточной Европы, Северной Азии и части Северной Америки, ее размеры достигли 18 млн. кв. км, а население – 74 млн. человек. Большое природное, социально-экономическое и этническое разнообразие обусловливало особенности развития разных районов страны.

Процесс разложения феодально-крепостнической системы, начавшийся со второй половины XVIII в., в первой половине XIX в. перешел в глубокий кризис. Развитие государственной системы России в первой половине XIX в. в основном проходило в русле, намеченном в XVIII в. Основными ее характеристиками были дальнейшая централизация и бюрократизация государственного аппарата. В этот период усложнившиеся задачи государства потребовали создания новых высших правительственных учреждений с более четкими подразделениями и функциями, результатом чего стало углубление специализации отдельных органов власти и управления. Соответственно усложнялась внутренняя организация правительственных учреждений: их структура становилась более разветвленной и многоступенчатой, многочисленные подразделения вели все более обширное делопроизводство. Между центральными и местными учреждениями устанавливались более тесные связи – в России впервые появились отраслевые ведомства. Возросла роль местного управления.

Целью работы является определение реформирования органов государственной власти в период кризиса крепостной системы.

Объектом данной работы является государственное управление в первой половине XIX в. Предметом работы является изучение системы органов государственного и местного управления при Александре I и Николае I.

1. Система высших и центральных органов государственного управления при Александре I

Самое начало XIX в. ознаменовано сменой лиц на российском престоле. После убийства Павла I на престол взошел его сын Александр.

Александр I не хотел конфликтов с представителями высшего дворянства, но не разделял полностью их слишком свободолюбивых с его точки зрения взглядов. Ряд угрожающих факторов заставил александровское правительство найти новые методы для решения старых задач. Дворянская знать хотела упрочить в России самодержавно-крепостной строй, но защитить себя от самодурства. Беспокоил дворян и рост недовольства "низов". Ручной труд крестьян был даровым и мешал техническому прогрессу.

Срочно были восстановлены Жалованные грамоты дворянству и городам, упразднена Тайная канцелярия, возвращены на службу некоторые ранее опальные чиновники, уволены слишком одиозные фигуры, разрешены поездки за рубеж.

Таким образом, правительство заручилось доверием дворян и приступило к первой серии реформ. Смысл их заключался в том, чтобы обновить фасад империи и внушить россиянам мысль о том, что новый царь стремится к либеральным реформам.

В выработке и практическом осуществлении этих преобразований Александру I помогали его единомышленники, разделявшие его взгляды – П.А. Строганов, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей, А.Е. Чарторыйский – так называемые "молодые друзья". Именно из этих людей Александр I создал особый "Негласный", или "Интимный" комитет под своим председательством. Особенно важную роль в выработке проекта реформ, направленных на общую демократизацию государственного строя в России, сыграл М.М. Сперанский (1772-1839), выдающийся государственный деятель.

В конце 1809 г. Сперанский представил Александру I план государственных преобразований. Он рекомендовал дать стране конституцию при сохранении института самодержавия. Важнейшими характеристиками российской политической системы должны были стать законность, выборность определенной части чиновников и их личная ответственность, практическое воплощение в жизнь принципа разделения властей, расширение политических прав купцов, мещан и государственных крестьян, которые наряду с дворянами должны были выбирать законодательную Государственную думу и распорядительные волостные, окружные и губернские думы, а также судебные органы. Таким образом, главная идея Сперанского сводилась к тому, чтобы "правление, доселе самодержавное, учредить на непременном законе" и четко разграничить функции между законодательными, исполнительными и судебными учреждениями. Исполнительная власть должна быть сосредоточена в министерствах; предполагалось, что министры и высшие чиновники местной администрации будут назначаться царем. Высшей судебной инстанцией становился Сенат.

Высшим учреждением при императоре должен был стать Государственный Совет, в котором сосредоточивались все законодательные, исполнительные и судебные функции и который становился связующим звеном между императором и всеми государственными структурами. Члены Государственного Совета назначались царем.

1.1 Сенат

Созданный еще Петром Великим в 1722 г. и объявленный верховным учреждением империи Сенат должен был контролировать деятельность коллегий (министерств) и губернаторов, проводить ревизии деятельности местных органов власти, для чего собирал и обобщал необходимые материалы, которые затем передавал в случае необходимости компетентным органам. Кроме того, на Сенат были возложены функции конституционного суда, т.е. Сенат должен был представлять императору информацию о несоответствиях издаваемых указов существующим. Однако эта попытка оказалась неудачной, и постоянно шел процесс сужения компетенции Сената, который из высшего органа суда и надзора за правительственными учреждениями превратился в 20-е гг. XIX в. в высший судебный орган империи.

Организационно в первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений – департаментов. В состав каждого департамента входили несколько сенаторов, назначаемых царем, а также несколько генералов, а во главе каждого департамента стоял обер-прокурор.

Стиль работы Сената характеризовался медлительностью в принятии решений и огромным наплывом дел. В канцеляриях департаментов Сената процветали взяточничество и волокита, чиновники покрывали любое нарушение закона. Сенат постепенно превращался в своеобразную богадельню для престарелых высших чиновников, и деятельность его в целом была малоэффективной. Все попытки реформировать Сенат, предпринимаемые, в частности, Сперанским, ни к чему не привели.

1.2 Министерства

В 1802 г., с целью укрепить единоначалие, вместо коллегий, созданных Петром I, были учреждены министерства: военное, морское, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Но поскольку верховным распорядителем остался царь, то это ничего не изменило. Так как порядок прохождения дел и функции министерств первоначально не были определены (позднее это сделал М. М. Сперанский).

Военное министерство ведало военными сухопутными силами, морское – военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, и именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета. Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями; на Министерство внутренних дел – новое в структуре центральных учреждений – были возложены функции по организации и поддержанию общественного порядка; т.о., оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством. Министерство юстиции осуществляла судебное управление, Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, доходы и расходы государства. На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово-промышленному развитию страны. Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии наук, библиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей этого нового для России министерства было осуществление цензуры.

Достаточно эффективной была организация Государственного казначейства, в ведении которого находились вопросы кассового исполнения государственного бюджета и выпуска казначейских билетов, а также создание ревизии государственных счетов – контрольного финансового органа. Были также образованы Главное управление путей сообщения, в ведении которого находились, в частности, вопросы строительства железных дорог, и Главное управление духовных дел разных вероисповеданий, с помощью которого государство пыталось контролировать деятельность церкви.

В течение всего этого периода существовал Синод, являвшийся высшим органом управления делами православной церкви. Постепенно Синод утратил важные хозяйственные функции, которые перешли к государственным чиновникам, и государство практически полностью подчинило себе церковь, как в плане организационном, так и административном.

В период с 1802 по 1812 гг. аппарат министерств состоял из департаментов, функции которых заключались в сборе сведений по профильным направлениям, обработке собранной информации, подготовке справок, докладов и отчетов, выработке наиболее целесообразных решений по текущей ситуации, составлении планов развития на будущее. Важнейшей задачей министерств была организация работы с подведомственными местными органами власти – министерские чиновники разрабатывали для местных исполнительных органов инструкции, в соответствии с которыми те строили свою работу, а также проводили регулярные проверки их деятельности. Важным структурным подразделением министерств были министерские канцелярии, в которых осуществлялось все делопроизводство. Возглавляли департаменты и канцелярии директора. Кроме того, в составе министерства имелся Совет при министерстве – в эту особую министерскую совещательную коллегию входили товарищи министра (т.е. его заместители) и директора департаментов.

В своей работе с 1811 г. министерства руководствовались специальным документом, подготовленным Сперанским, – "Общим уложением министерств", в котором министерства определялись как высшие органы исполнительной власти, власть министров – как высшая исполнительная. Министры назначались императором и подчинялись непосредственно верховной императорской власти. Кроме того, министры были обязаны ежегодно представлять в Сенат отчеты о состоянии дел в своей отрасли.

В целом образование министерств усилило централизацию государственного аппарата. Их преимуществами по сравнению с коллегиальной формой управления были значительно более высокая оперативность в делах управления и установление персональной ответственности руководства и непосредственных исполнителей, которым поручалось ведение конкретного дела. Также были значительно расширены возможности канцелярий, возросло их влияние.

1.3 Комитет министров

Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров. С 1802 по 1812 гг. совещания проводились нерегулярно (в зависимости от текущей ситуации) и не имели постоянного организационного статуса. С 1812 г. совещания министров были организационно и законодательно оформлены как Комитет министров. В его состав входили министры, а также председатели департаментов Государственного Совета, государственный секретарь и некоторые лица по особому назначению императора. Председатель Комитета министров одновременно был и председателем Государственного Совета и назначался царем. Комитет министров рассматривал вопросы управления страной в целом, подбора кадров для высших должностей в государстве, проекты новых указов, заключения по ним, отчеты министерств и предложенные ими законопроекты, анализ ситуации в стране. Решения Комитета министров получали силу после утверждения их императором. Итак, Комитет министров явился еще одним высшим законосовещательным органом Российской империи; суть его деятельности состояла в совещании царя с высшими чиновниками по вопросам, которые затрагивали интересы различных ведомств.

1.4 Государственный совет

До 1812 г. председателем Государственного Совета был император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80 – в их состав входили все министры и некоторые другие высшие чиновники, часть членов Совета назначалась императором по своему усмотрению.

На Государственный Совет была возложена функция разработки законопроектов, утверждаемых императором. Главная задача Государственного Совета была определена как приведение всей правовой системы страны к единообразию.

Государственный Совет включал пять департаментов – дел военных, дел гражданских и духовных, законов государственной экономии. Деятельность Государственного Совета была организована в форме общих собраний и заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного Совета, которой руководил государственный секретарь.

Итак, государственный строй Российской империи в годы правления Александра I выглядел следующим образом: император, имевший всю полноту власти, опирался на разветвленный чиновничий аппарат; высшим совещательным органом при императоре с 1801 по 1810 гг. был Непременный Совет, в который входили 12 человек, назначаемых царем. В 1810 г. Непременный Совет был упразднен, и высшим законосовещательным органом стал Государственный Совет.

Реформа 1801-1811 гг. значительно укрепила центральный государственный аппарат. С этого времени местные правительственные и сословные учреждения значительно более тесно, чем раньше, были связаны с центром.

Функции высших центральных учреждений – Комитета министров, Государственного Совета и Сената неизбежно нередко переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации; Государственный Совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты; Сенат – не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим можно считать Комитет министров, который воплотил характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Естественно, что в таких условиях особенное значение приобретали личностные качества высших чиновников и императора.

2. Система высших и центральных органов государственного управления при Николае I

Начало Царствования Николая I было трагичным. Эти обстоятельства во многом определили отношение Николая к государственному строительству и методам управления государством. Важными в этом плане были также личностные качества Николая I. Это был очень волевой, дисциплинированный и решительный человек, даже жесткого и крутого нрава.

Император был абсолютно убежден в том, что образцом идеально устроенного общества является дисциплинированная армия. Ему по душе были люди, привычные к жесткой субординации, которых страшит одна только мысль о нарушении армейской дисциплины.

Таким образом, в годы правления Николая I завершился начатый его отцом Павлом I откат от целенаправленного процесса становления цивилизованного общества в царствование Екатерины II, реальным показателем которого было последовательное замещение высших административных должностей лицами гражданского состояния.

Из дела декабристов Николай I сделал вывод о неблагонадежности дворянского сословия и необходимости переориентации в своей государственной деятельности на послушное чиновничество. Но в этом заключалась и трагическая сторона правления Николая I, поскольку, делая ставку исключительно на бюрократию, власть оставалась без поддержки интеллектуальной элиты русского общества, тем самым обрекая на провал многие государственные преобразования.

В отличие от своих предшественников Николай I хотел управлять государством лично без привлечения общества, опираясь исключительно на бюрократические учреждения и даже минуя их через созданную в 1826 г. Собственную его императорского величества канцелярию. При Николае I в России пышным цветом расцвела бюрократическая система, что дало основание В.О. Ключевскому считать, что "здание российской бюрократии было возведено при Николае I".

Все сказанное не означает, что Николай I не понимал необходимости проведения реформ государственного управления. Напротив, после восстания декабристов мысль о необходимости перемен в системе управления была одной из главных в политике новой власти. Об этом может свидетельствовать тот факт, что, придя к власти, император уволил наиболее одиозных политических деятелей последних лет правления Александра I (в частности, генерала А.А. Аракчеева) и привлек к деятельному участию во власти многих из бывших "молодых друзей" Александра I.

Работа комитета 1826 г. дала императору богатый материал о состоянии дел в российской империи и направлении проведения реформ. Однако выводы из него Николай I сделал свои. Условно их можно свести к трем основным позициям:

1. убеждение в необходимости усиления режима личной власти (с этой целью создавалась Собственная его императорского величества канцелярия);
2. осознание важности и необходимости совершенствования законодательства, проведения кодификации законов и упорядочения на этой основе системы государственного управления;
3. убеждение в необходимости усиления системы политической безопасности (впервые в России создавался особый орган политической полиции – III отделение Собственной его императорского величества канцелярии).

Ряд преобразований был проведен в сфере сословных отношений. Эти меры носили двойственный характер. Первоочередной задачей считалась необходимость укрепления дворянства в связи с усилившимся процессом разложения, деклассирования и оскудения дворянских родов. К середине XIX в. русское дворянство значительно изменило свой состав, шел процесс омещанивания "благородного сословия" за счет выходцев из более низких слоев общества, получивших дворянство на основе введенного петровской Табелью о рангах принципа выслуги, в связи с этим при Николае I были изменены правила присвоения дворянского звания. С целью укрепления дворянского землевладения и сокращения числа дроблений дворянских имений был восстановлен введенный еще Петром I принцип майората. В 1845 г. был издан специальный Указ о майоратах, который запрещал делить имения, насчитывающие более 1000 душ крепостных крестьян, между всеми сыновьями дворянина, и требовал, чтобы все имения переходили старшему сыну.

В то же время к середине XIX в. сложились новые условия и возникла необходимость сделать ряд уступок буржуазному развитию, рыночным отношениям. Правительство считало назревшим делом отмену крепостного права, но, опасаясь внезапного освобождения миллионов крестьян из рабского состояния, полагало, что делать это необходимо постепенно, не предавая обсуждение вопроса гласности.

Один за другим создаваемые Николаем I секретные комитеты для обсуждения вопроса об "изменении быта помещичьих крестьян" (так власть "целомудренно" избегала употреблять само словосочетание "отмена крепостного права") не дали и не могли дать позитивного результата без вовлечения в этот процесс широкой общественности, что по определению было невозможно при таком самодержце, как Николай I. Сам же он, в конце концов, пришел к твердому убеждению: "…Крепостное право, в нынешнем его положении у нас, есть зло, для всех ощутительное и очевидное, но прикасаться к нему теперь было бы делом еще более гибельным".

В 1842 г. был издан Указ "Об обязанных крестьянах", по которому крестьяне получали по воле помещика личную свободу и земельный надел в пользование, за который они обязаны были выполнять ряд повинностей в пользу помещика. 8 ноября 1847 г. издан Указ о праве помещичьих крестьян выкупаться на волю с землей, после чего они могли зачисляться в разряд государственных крестьян. Так же как и другие меры, этот Указ не имел серьезных последствий.

2.1 Имперская канцелярия

Одним из первых шагов Николая I как императора становится учреждение Корпуса жандармов и преобразование Особой канцелярии МВД в III отделение собственной Его императорского величества Канцелярии во главе с верным А.X. Бенкендорфом. Главная цель новых силовых структур состояла в охране режима и своевременном пресечении любой мысли об изменении основ самодержавного строя. Отныне ничто не могло укрыться от бдительного ока ведомства Бенкендорфа и самого императора, с карандашом в руках вчитывавшегося в донесения жандармских офицеров, которые зорко наблюдают за внутренним управлением и независимы от его органов. Одновременно с ними в стране действовала и широкая сеть агентов тайной полиции, которая, по словам наблюдательного современника, с этой поры властвовала во всей России, причем, если одних держала на постоянном откупе, то других открыто теснила и прижимала всеми средствами.

Николай I был твердо убежден во всесилии государства как единственного выразителя интересов общества. Для этого ему необходим был мощный централизованный аппарат управления. Отсюда то исключительное положение в системе органов власти, которое занимала личная канцелярия монарха, подмявшими под себя и подменившими собой всю исполнительную структуру власти в стране.

Структура Канцелярии соответствовала ее функциям и усложнялась параллельно с их расширением. В ее составе было шесть отделений.

I отделение было образовано в 1826 г. Его задача определялась как контроль за деятельностью министерств и ведомств, министров и высших чиновников министерств. Это отделение также занималось назначением и увольнением высших чиновников.

Цель II отделения (создано в 1826) – анализ и обобщение юридической практики и запись законов Российской империи.

Важнейшим было III отделение, также организованное в 1826 г. на базе Особой канцелярии Министерства внутренних дел, которая ведала вопросами политической и государственной безопасности. Его задачами были руководство полицией, борьба с государственными преступлениями и противниками существующего режима, сектантами и раскольниками, высылка и размещение ссыльных, управление тюрьмами и наблюдение за иностранцами. Соответственно этим масштабным задачам сформировалась и структура III отделения, которая с конца 20-х гг. включала восемь отделов. Первый отдел организовывал сбор данных по всем вопросам, входящим в компетенцию III отделения. Второй отдел организовывал контроль за деятельностью религиозных сект и раскольников. Назначение Третьего отдела – борьба с подделкой денег и ценных бумаг, Четвертого – организация надзора за гражданами, Пятого – координация усилий по административной высылке поднадзорных. Шестой отдел осуществлял руководство местами лишения свободы. Цель Седьмого отдела – организация наблюдений за иностранными подданными на территории Империи. Основной задачей Восьмого отдела было проведение научных изысканий по всем вопросам, интересующим III отделение, для чего собирались и обобщались статистические и прочие материалы, готовились справки и доклады.

В своей деятельности III отделение опиралось на разветвленную агентурную сеть. Агентами были благонадежные лица. Полномочия III отделения и его возможности были очень велики: оно могло затребовать у любого чиновника, вплоть до министров и губернаторов, любые сведения, и чиновники были обязаны предоставить их. В ведении этого отделения находились политические тюрьмы – Шлиссельбургская, Петропавловская и Алексеевский равелин. В 1827 г. при III отделении был создан корпус жандармов, а вскоре образована сеть жандармских округов, которые подчинялись Главному жандармскому управлению.

В состав Канцелярии также входили еще три отделения. IV, созданное в 1827 г., должно было контролировать и направлять работу женских учебных заведений и благотворительных учреждений.

V отделение было образовано в 1836 г. специально для выработки проекта реформы по управлению государственными крестьянами.

VI отделение, функционирующее с 1842 г., было призвано готовить материалы, относящиеся к управлению территорией Кавказа.

Все шесть отделений Канцелярии фактически представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная и глубокая внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

2.2 Продолжение министерских реформ

При Николае I не проводилось широких административных реформ, и система управления в период его царствования в целом не претерпела больших изменений. Изменения в основном касались дальнейшей централизации и бюрократизации государственного управления. Объективная необходимость совершенствования механизма высшего и центрального государственного управления в такой огромной стране, как Россия, заставляла власть принимать соответствующие меры по рационализации государственного аппарата, дальнейшему развитию правовой базы его функционирования, повышению уровня кадрового состава государственной администрации.

Одним из основных направлений совершенствования государственного аппарата при Николае I было дальнейшее развитие министерской системы, представленной в середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их деятельность через Комитет министров. Были уточнены функции министерств, повышены требования к их персональной ответственности, принимались меры по совершенствованию внутриведомственных структур. Однако в большинстве случаев эти меры не приводили к желаемому результату прежде всего в связи с существовавшим в николаевской системе управления дуализмом управленческих структур (Собственная его императорского величества канцелярия и министерства) и связанным с этим параллелизмом в высшем центральном и местном управлении.

Наделение Собственной его императорского величества канцелярии государственно-управленческими и законотворческой функциями привело к усложнению механизма государственного управления. Государственный совет был понижен в статусе и утратил свое прежнее значение законосовещательного органа при императоре. Резко возросла роль Комитета министров, постепенно приобретавшего характер репрессивного органа. В то же время параллельное существование высших и центральных органов с дублирующими друг друга функциями создавало благоприятные условия для роста бюрократизма, волокиты, казнокрадства и взяточничества в органах власти и управления.

Другой особенностью николаевской системы государственного управления следует считать усиление полицейского характера и дальнейшую милитаризацию аппарата управления. На посты глав многих министерств и ведомств при Николае I назначались военные люди. Подавляющее большинство губернаторов (в 41 губернии из 52) также были военными, в основном генералами. Были военизированы управление горных и соляных дел, ведомства путей сообщения, строительство железных дорог. Наблюдается резкое усиление роли Министерства внутренних дел, развитие которого шло в направлении сокращения его хозяйственных отделов и расширения полицейско-карательных функций. Как свидетельство усиления личного начала в государственном управлении, роста абсолютистских тенденций можно рассматривать создание в 1826 г. на базе прежних дворцовых учреждений и ведомств самостоятельного Министерства двора.

Из наиболее значимых правительственных мероприятий Николая I, способствующих дальнейшему прогрессу страны, следует назвать проведенную Министерством финансов в конце 30-х гг. денежную реформу, а также подготовленную и осуществленную Министерством государственных имуществ реформу государственных крестьян.

Суть денежной реформы сводилась к замене обесценившихся ассигнаций кредитными билетами из расчета 3 рубля 50 копеек за рубль серебром. Помимо введения серебряного обращения вводилась практика внутренних и внешних займов, стали выпускаться "депозитные билеты" и "серии", имевшие одинаковую ценность с серебряной монетой, что приучало население к новым видам денежных знаков.

Стремясь создать эффективно работающую администрацию, центральная власть проявляла заботу о создании и развитии системы подготовки кадров чиновной бюрократии. Еще при Александре I был открыт ряд высших учебных заведений с целью создания контингента служащих с высшим образованием. Важным событием стало принятие в 1835 г. Университетского устава, который наряду с предоставлением университетам некоторых прав самоуправления и свободы преподавания предусматривал открытие на юридических факультетах университетов кафедр законов благоустройства и благочиния, позже в 60-х гг. переименованных в кафедры полицейского права. Кафедры законов благоустройства и благочиния включали в себя изучение законов о народонаселении, народном продовольствии, общественном призрении, благоустройстве в городах и селениях, о праве.

Однако общий дух николаевского правления, опасения правительства в отношении того, что учебные заведения станут рассадниками вредных политических влияний, негативно сказывались на развитии образования. Университетская автономия на деле оставалась формальной: за университетами должны были наблюдать попечители учебных округов.

Недоверие к обществу и связанное с ним стремление власти опираться исключительно на чиновную бюрократию являлось одним из главных недостатков николаевской системы управления, лишавшим ее возможности динамичного развития. Если начало правления Николая I было насыщено духом преобразований, готовностью к реформам, то к концу его царствования этот дух вовсе испарился. Система жесткого бюрократизма, отчуждавшая власть от общества, привела в конечном счете к господству канцелярии, способному породить только послушных исполнителей, чиновников-формалистов, далеких от действительной жизни и не желавших никаких изменений. Эта система бюрократического централизма стала главным препятствием на пути дальнейшего реформирования общества.

3. Специфика местного самоуправления в первой половине XIX века

государственный местный управление российский окраина

3.1 Местные учреждения

Местные учреждения занимали значительное место в системе государственных учреждений. С созданием министерств местные государственные учреждения были закреплены за соответствующими министерствами. В результате соединения близких по функциям и назначению министерств – как центральных исполнительных органов – с подчиненными им местными учреждениями возникли ведомства, характерная черта которых – четкое вертикальное управление. Возникли и определенные формы ведомственных связей, которые заключались в том, что в центральном аппарате производились назначение и увольнение высших местных чиновников подведомственных учреждений, из центрального аппарата в подведомственные учреждения рассылались циркуляры, распоряжения, приказы и другие акты ведомственного управления, существовала система внутриведомственного контроля за исполнением этих документов, стали публиковаться ведомственные издания. Усилению ведомственного управления противостояло желание местных властей подчинить себе все местные учреждения. Борьба этих двух тенденций – характерная черта рассматриваемого периода.

В первой половине XIX века в административном отношении Россия делилась на села (самый мелкий объект управления), волости, станы, уезды и губернии. Города также были особым объектом управления.

Государственная практика местного управления шла по пути дальнейшего усиления власти губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти. За этот период увеличилось общее количество губерний (с 48 до 52) и число губерний, возглавляемых генерал-губернаторами. Должность генерал-губернатора вводилась там, где местная специфика требовала значительной власти, самостоятельности в принятии решений и оперативности в действиях, т.е. в столицах и на окраинах империи. В других российских губерниях эта должность вводилась эпизодически, в соответствии с обстоятельствами. Генерал-губернатор осуществлял надзор за всеми гражданскими, а нередко – и за военными, учреждениями вверенной ему территории. Полномочия и функции губернаторов как глав местных администраций были исключительно широки: губернатор обладал всей полнотой административной власти в губернии. В его компетенции были надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами, проведением социальных программ, благотворительной деятельностью. Он курировал хозяйственные дела, такие, как сбор налогов, ход выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов. Все суды губернии фактически зависели от губернатора – он утверждал кандидатуры выбранных судей, мог вмешиваться во все стадии судопроизводства, утверждая решения многих уголовных дел.

Сами же губернаторы были фактически бесконтрольны, несмотря на существование формального контроля их деятельности со стороны высших государственных учреждений – Сената, Министерства внутренних дел, Комитета министров.

При губернаторе существовало губернское правление, состоящее из трех-четырех человек, задачи которых сводились к обсуждению и решению "общих дел". Все исполнительные дела вела канцелярия губернского правления, в структуре которой начиная с 1824 г. было четыре отделения. Первое отделение заведовало обнародованием законов и постановлений, контролировало движение дел, занималось подбором кадров; второе – следило за исполнением дел по "охране веры, благочестия и добрых нравов"; третье – вело наблюдение за проживающими в губернии поднадзорными, а также контролировало состояние мостов, дорог, почты и медицинских учреждений. Четвертое отделение курировало финансовые вопросы, такие, как строительство казенных зданий, развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли.

Определенную роль в местном управлении играли и сословные учреждения. Дворянские собрания действовали на протяжении всей первой половины XIX в. Губернский предводитель дворянства формально был вторым лицом в губернии после губернатора. Однако фактическое значение выборных дворянских органов было невелико (за исключением Московского и Петербургского дворянских собраний, очень влиятельных).

Гораздо более влиятельной была Шестигласная дума, исполнительный орган городского самоуправления: она руководила выборами должностных лиц городского сословного управления, определяла размеры их жалования, утверждала городской бюджет, заботилась о продовольственном снабжении города, проводила раскладку налогов, осуществляла выдачу паспортов, следила за состоянием городских казенных зданий.

В первой половине XIX в. существовал довольно значительный финансовый и административно-хозяйственный аппарат на местах, распределенный по ведомствам.

3.2 Городская полиция и уездные тюрьмы

Важнейшим элементом исполнительного аппарата местной администрации была полиция. Она подразделялась на местную и городскую, специальных губернских полицейских органов не было, и объединяющим органом всей полицейской системы был сам губернатор.

Уездную полицию возглавлял исправник, который избирался на три года уездным дворянством. При нем существовал земский суд, в состав которого входили заседатели от дворян, а с 1837 г. – и от государственных крестьян. В первой половине XIX в. в России не существовало строгого разделения функций между полицией и судом, полиция также проводила свое дознание и имела право судить в "маловажных полицейских вещах".

В городах полицейские функции возлагались на городскую полицию, которая возглавлялась в столицах – обер-полицмейстером, в губернских городах – полицмейстером, в уездных – городничим и подчинялась губернатору или генерал-губернатору.

В структуре полицейских органов губернских и столичных городов имелись управы благочиния, при которых функционировали гауптвахты, долговые тюрьмы и полицейские архивы. Кроме того, начиная с 40-х гг. создаются врачебно-полицейские комитеты, на которые возлагался контроль над публичными домами и "тайно промышляющими женщинами".

Основными исполнительными полицейскими учреждениями в городах всех типов были части, задачи которых сводились к охране порядка на своей территории, надзору за трактирами, гостиницами и ресторанами, осмотру мертвых, устройству в дома призрения подкидышей; при частях всегда находились врачи и акушерки. Здесь же наказывали провинившихся – пороли. Части подразделялись на кварталы – это была самая низшая исполнительная инстанция, во главе их стояли квартальные надзиратели.

В 1837 г. была проведена реформа полицейских органов и полицейская сеть была распространена на сельские районы страны, низшей полицейской должностью была должность станового пристава.

В сельской местности существовала сельская выборная полиция: сотские и десятские и вотчинная полиция помещиков. Все эти структуры работали согласованно.

В первой половине XIX в. в России была также создана сеть тюрем. Тюрьмы были политические (для совершивших государственные преступления), монастырские (церковные преступления), преобладали, разумеется, общеуголовные тюрьмы для всех прочих преступников, которые находились в ведомстве Министерства внутренних дел.

Общеуголовные тюрьмы были в каждом городе. Тюрьму возглавлял смотритель из полицейских чинов, подчиняющийся главе местной администрации, а надзирателями, как правило, были солдаты-инвалиды. В Сибири в этот период сформировалась система каторжных тюрем, а по пути к ним – этапы и полуэтапы. К числу тюрем также относились работные и смирительные дома. Среднегодовое количество заключенных в середине XIX в. в России составляло примерно 300 тыс. человек.

Значительная часть местных органов власти подчинялась Главному жандармскому управлению, основная задача которого была аналогична полицейским органам – обеспечивать общественный порядок.

Первые жандармские чины и части появились в 1815 г. в армии и выполняли функции военной полиции. К середине XIX в. на местах существовали губернские жандармские управления, в губернских, портовых городах и крепостях – городские команды жандармов.

3.3 Управление крестьянами

В 1837 г. в связи с созданием Министерства государственных имуществ, в чьи функции входило управление государственными землями и государственными крестьянами, которых насчитывалось девять млн. душ мужского пола, были учреждены соответствующие местные органы: в губерниях – палаты государственных имуществ, в округах (один округ включал два-три уезда) – окружные управления, в сельской местности – сельский сход, сельское управление, сельская расправа, волостной сход и волостное правление. В состав палаты государственных имуществ входили советники, асессоры, губернский лесничий и землемер. Палата выполняла хозяйственные функции: продажу незаселенных государственных земель, их обмен, сдачу в аренду.

Сельские и волостные расправы были органами сословного гражданского и уголовного суда для государственных крестьян. Сельскую расправу возглавлял сельский старшина, которого избирал сельский сход, кроме него в состав расправы входили два добросовестных заседателя, также избираемых. Делопроизводство в сельской расправе вел сельский писарь. В компетенции сельских расправ были мелкие уголовные дела. Приговоры, которые она выносила, ограничивались конфискацией краденых вещей, небольшими денежными штрафами, присуждением к общественным работам сроком до шести дней, наказанием розгами до 20 ударов. При сельской расправе имелась тюрьма. Аналогичным образом были организованы и волостные расправы, их полномочия были чуть шире.

Управление на местах удельными землями – земли эти принадлежали императорской семье – осуществлялось удельными конторами. Во главе конторы стоял управляющий. Контора состояла из трех столов – хозяйственного (который управлял крестьянами), счетного (задача которого заключалась в ведении учета доходов) и судного (собирались сведения о делах удельных крестьян в судах).

Удельным конторам подчинялись сельские приказы, возглавляемые головой – он выбирался удельными крестьянами сроком на три года. Численность удельных крестьян накануне 1861 г. не доходила до 1 млн. душ мужского пола. Гораздо многочисленнее были помещичьи крестьяне – в середине XIX в. их насчитывалось около 11 млн. душ мужского пола. Ими по своему усмотрению управляли помещики.

3.4 Управление окраинами Российской Империи

Управление окраинными территориями Российской империи в каждом конкретном случае зависело от специфики территории.

Финляндия.

В 1809 г. к России была присоединена Финляндия, в 1875 г. – часть герцогства Варшавского, в 1812 г. – Бессарабия.

Финляндия именовалась Великим княжеством Финляндским, а русский император являлся Великим князем финляндским и был главой исполнительной власти, Законодательная власть принадлежала сословному Сейму, а исполнительная (с 1809 г.) – Правительствующему Сенату из двенадцати человек, избранных Сеймом.

Великий князь финляндский – российский император – являлся главой исполнительной власти, утверждал законы, принимаемые Сеймом, назначал членов высших судебных органов, наблюдал за отправлением правосудия, объявлял амнистии, представлял княжество Финляндское во внешних сношениях.

Сейм созывался через каждые пять лет, он состоял из двух Палат, представляющих четыре сословия: рыцарство и дворянство, духовенство, горожан и крестьян. Решение Сейма считалось принятым, если оно принималось тремя палатами. Принятие или изменение основных законов требовало решения всех четырех палат.

Польша.

В 1815 г. Польша получила Конституционную хартию и статус королевства, император российский стал одновременно королем польским. С 1818 г. стал избираться (шляхтой и горожанами) законосовещательный Сейм.

Исполнительная власть сосредоточивалась в руках наместника царя, при нем в качестве совещательного органа действовал Государственный совет.

Управление Польшей стал осуществлять Административный совет во главе с наместником императора. Была провозглашена несменяемость судей и учреждено городское самоуправление.

Сибирь.

В 1822 г. для народов Сибири был издан специальный устав, подготовленный М.М. Сперанским, бывшим ее генерал-губернатором. Согласно положениям устава все "инородные" (нерусские) народы Сибири делились на оседлых, кочевых и бродячих.

Оседлые приравнивались в правах и обязанностях к русским и, соответственно, к их сословной принадлежности (землевладельцы включались в число государственных крестьян).

Кочевые и бродячие инородцы подчинялись системе родового управления – стойбище или улус (не менее пятнадцати семей), возглавляемые старостами. Для некоторых народностей создавались степные думы, возглавляемые родовой знатью.

Украина.

В 1654 г. были утверждены Мартовские статьи, определившие взаимоотношения между Украиной и Россией и автономию Украины,

В результате разделов Польши (1772, 1793, 1705 гг.) к Украине перешла значительная часть земель (Киевщина, Брацлавщина, Подолье, Волынь).

В 1775 г. на Украину было распространено действие Учреждения о губерниях и в том же году ликвидирована Запорожская Сечь.

Формы военной организации Украины были одновременно ее государственными формами: полки и сотни стали территориальными административными единицами.

Все должностные липа трех урядов (генерального, полкового, сотенного) избирались на общих собраниях: войсковой, полковой, степной радах.

Генеральный уряд состоял из гетмана и генеральной старшины. Высшим распорядительным органом была Войсковая и Генеральная рада, позже превратившаяся в Раду генеральной старшины.

В руках гетмана сосредоточивались функции власти и управления: он командовал войском, располагал высшей судебной властью, пересматривал решения генерального судьи. Он издавал универсалы, в которых устанавливались общие правовые нормы.

Контроль за деятельностью украинских властей с 1663 г. осуществлял Малороссийский приказ, в 1722 г. превращенный в Малороссийскую коллегию, надзиравшую за судебными и административными органами (гетманом, генеральным судьей и войсковой канцелярией).

Войсковая и Генеральная рада представляли собой собрание украинских властей, верхушки городских жителей из числа шляхты и казачества. Со временем сужалась ранее неограниченная компетенция Войсковой рады: она стала созываться только для избрания гетмана и генерального уряда.

Генеральная старшина составляла генеральный уряд. В его состав входили: генеральный обозный, ведавший организацией и снабжением войска; два генеральных судьи; генеральный подскарбий, ведавший финансами; генеральный писарь, управляющий делами; генеральный хорунжий; генеральный бунчужный; два генеральных есаула. Хорунжий, бунчужный и есаулы были высшими военными чинами. При каждом из генеральных чинов действовали собственные Канцелярии.

Местное управление на Украине совпадало с военным делением. После ликвидации польских органов местного управления (1686 г.) полковые власти подчинили себе не только казаков, но мещан и крестьян (в городах и местечках).

Заключение

Российская система государственного управления при Александре I становится более четкой и разветвленной, создается система органов вертикального отраслевого управления (министерства заменяют коллегии), усиливаются элементы законности. В России создается новый высший совещательный орган – Государственный Совет, которому была передана значительная часть функций Сената. Однако большинство грандиозных планов преобразований не было реализовано, а проведенные реформы не имели принципиального характера.

Реформа 1801-1811 гг. значительно укрепила центральный государственный аппарат. С этого времени местные правительственные и сословные учреждения значительно более тесно, чем раньше, были связаны с центром.

Таким образом, функции высших центральных учреждений – Комитета министров, Государственного Совета и Сената неизбежно нередко переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации; Государственный Совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты; Сенат – не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим можно считать Комитет министров, который воплотил характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью.

Естественно, что в таких условиях особенное значение приобретали личностные качества высших чиновников и императора.

Император Николай I, вступив на трон, вынужден был для стабилизации положения в стране усилить карательные функции власти. Россия была разделена на жандармские округа, при Императорской канцелярии было учреждено III отделение, усилен полицейский надзор за печатью, ужесточена сословность образования. Николай I с наибольшей последовательностью оставался верным самодержавию, хотя и допускал либерализм в тех случаях, когда это не подрывало власть. При нем была осуществлена реформа государственных крестьян, посессионные рабочие отпущены на волю, купечеству и духовенству предоставлены привилегии, ограничено дробление помещичьих имений. Он много и долго работал над вопросом отмены крепостного права, но провести ее не решился.

Недоверие к обществу и связанное с ним стремление власти опираться исключительно на чиновную бюрократию являлось одним из главных недостатков николаевской системы управления, лишавшим ее возможности динамичного развития. Если начало правления Николая I было насыщено духом преобразований, готовностью к реформам, то к концу его царствования этот дух вовсе испарился. Система жесткого бюрократизма, отчуждавшая власть от общества, привела в конечном счете к господству канцелярии, способному породить только послушных исполнителей, чиновников-формалистов, далеких от действительной жизни и не желавших никаких изменений. Эта система бюрократического централизма стала главным препятствием на пути дальнейшего реформирования общества.

Список использованной литературы

1. История государственного управления России: учебник / отв. ред. Р.Г. Пихои – М.: Издательство РАГС, 2009. – 440 с;
2. История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П.Титова – М.: ТК Велби, 2003. – 544 с.;
3. История отечественного государства и права. Ч. I: учебник для вузов / под. ред. О.И. Чистякова. – 3-е изд., - М.: Юристъ, 2000. – 430 с.;
4. История государственного управления в России. Под ред. Марковой А.Н., Федулова Ю.К. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юнити-Дана, 2007. — 319 с.;
5. История государственного управления и государственной службы России. Под ред. Ежова М. В. – СПб.: Ленинградская областная организация общества «Знание», 2004. – 239 с.