Федеральное агентство по образованию Российской Федерации

ГОУ ВПО

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОТКРЫТЫЙ**

**ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. М.А.ШОЛОХОВА**

ФИЛИАЛ В Г.УФЕ

ПЦК СПО

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: "История государственного управления в России"

на тему: "Реформы государственного управления Петра I".

Выполнила:

студентка 2 курса

очного отделения

факультета СПО

спец. «ГМУ», гр.2/9

Таунбаева Юлия.

Проверила:

старший преподаватель

Бочкарева Л.В.

Г.УФА 2006

ПЛАН:

Введение

Становление абсолютной монархии в России

Гражданское законодательство

Табель о рангах

Государственный аппарат и органы управления

Эволюция Боярской Думы

Эволюция Приказов

Специальные органы

Высшие органы власти и управления

Сенат

Приказы

Коллегии

Контрольные органы

Военная реформа

Образование Синода. Духовный регламент

Заключение

Список использованной литературы

Приложения

Табель о рангах

Преобразование приказов в коллегии (таблица)

**Введение**

Российскому государству более тысячи лет, и все это время развивалось государственное и местное управление, у истоков которого стояли древнерусские князья Владимир Святитель (Вла­димир Красное Солнышко), Ярослав Мудрый и Владимир Моно­мах. История сохранила знаменитую дворцовую тетрадь — царс­кую кадровую картотеку и другие документы известного рефор­матора государственного управления Ивана IV Васильевича. Ог­ромную роль в реформировании государственной и местной вла­сти и управления сыграли Петр I, Екатерина II, Александр II, известные реформаторы управления М.М. Сперанский, П. А. Столыпин, СЮ. Витте и др. Начатая в 1864 г. земская реформа подняла крестьянскую Россию с колен, создала условия для но­вых радикальных реформ и превращения страны в могуществен­ную мировую державу. Опыт земства содержит немало поучи­тельного для поиска путей развития творческой инициативы, са­моуправления и самоорганизации населения.

Нельзя не учитывать также позитивный и негативный опыт, приобретенный после 1917 г., когда в ходе двух революций пре­жние государственные институты, традиции, система государ­ственной службы были заменены новыми. На обломках имперс­кой российской государственности создавалась принципиально иная государственная система, основанная на Советах трудящих­ся, идеологическом и политическом диктате, которая знала свои взлеты и падения. Учатся, как известно, не только на успехах, но и на ошибках.

После августа 1991 г. и особенно октября 1993 г: принимают­ся меры, чтобы как можно быстрее перейти к новой модели госу­дарственного и местного управления и самоуправления, преобра­зовать и создать заново государственную и муниципальную службу.

Государственная служба в России сформировалась в результате реформ Петра I.

Из всех преобразований Петра I центральное место занимает реформа государственного управления, реорганизация всех его звеньев. Это и понятно, так как старый приказной аппарат, унаследованный Петром, был не в состоянии справится с усложнившимися задачами управления. Поэтому стали создаваться новые приказы и канцелярии. Именно об этом и пойдет речь в моей работе.

Эта тема меня привлекла своей многоплановостью, разносторонностью и глубиной. На примере этой темы можно рассмотреть процесс развития, становления и укрепления государства, вырастание до уровня Великой Державы; становление абсолютизма, а также можно выделить, актуальный на сегодняшний день, аспект этой темы – роль личности в истории.

Петр прилагал огромные усилия к налаживанию эффективной работы созданных им учреждений и большое внимание уделял разработке многочисленных регламентационных документов, которые должны были обеспечить эффективность работы аппарата.

Таким образом, новая система центральных учреждений бала создана вместе с системой высших органов власти и местного управления. Особенно важной была реформа Сената, занявшего ключевое положение в государственной системе Петра.[[1]](#footnote-1) На Сенат возлагались судебные, административные и законосовещательные функции. Неофициальным главой Сената, состоящего из первых сановников, был генерал-прокурор, наделенный особыми полномочиями и подчиненный только монарху. Создание должности генерал-прокурора положили основание целому институту прокуратуры.

Также мне хотелось бы сказать несколько слов о церковной реформе, осуществленной Петром. Она означала ликвидацию самостоятельной политической роли церкви, которая превращалась в составную часть чиновничье-бюрократического аппарата абсолютистского государства. Превращение церкви в бюрократическую контору, стоящую на охране интересов самодержавия, обслуживающую его запросы, означало уничтожение для народа духовной альтернативы режиму и идеям, идущим от государства.

Я упомянула практически обо всех моментах, о которых более обстоятельно будет написано дальше, таким образом, целями и задачами моей работы будет подробное описание проведенной Петром I реформы государственного аппарата, то есть я должна буду рассказать о высшем правительственном учреждении – Сенате и его последующей реорганизации, о создании коллегий, разработке регламентационных документов и другом.

**1. Становление абсолютной монархии в России**

С середины XVII века сословно-представительная монархия в Русском государстве начинает постепенно трансформироваться в абсолютную монархию. Этот процесс протекал медленно и состоял в том, что постепенно прекращается созыв Земских соборов. Земские и губные старосты сначала были подчинены назначенным из Москвы воеводам, а затем эти должности вообще упразднены. Усиливалась власть царя, а Боярская дума теряла свое значение. Ее состав увеличивается до 94 человек (за счет думных дворян и дьяков), что уже само по себе делало весьма затруднительным ее регулярный созыв. Дума теперь собиралась редко и царь стал решать дела или единолично, или с двумя-тремя ближними советниками (“комнатой”). Уходит в прошлое даже традиционная формула закона как источника права: “царь указал, и дума приговорила”. Акты стали издаваться от имени одного царя. Разрастается приказный бюрократический аппарат, появляются первые солдатские и драгунские полки из “охочих людей” - ростки будущей регулярной армии как важнейшего атрибута абсолютизма.

Окончательное оформление абсолютизма и его идеологическое обоснование приходится уже на начало XVIII века, когда Петр I в Артикуле воинском с кратким толкованием написал, что “его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу давать не должен; но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять”[[2]](#footnote-2). В Уставе о наследии престола (1722 г.) установлено было даже право монарха назначать себе преемника. Иными словами, отменялось последнее еще сохранявшееся ограничение власти монарха установившимся порядком престолонаследия.

Власть монарха становится неограниченной. В полной мере утверждается абсолютная монархия.

Экономический подъем и развитие внутреннего общероссийского рынка и внешней торговли дали необходимые материальные ресурсы для становления абсолютистской монархии и решения внутренних социально-политических и внешнеполитических задач, стоявших перед страной. Однако развитие товарно-денежных отношений, завершение формирования единого общероссийского рынка имело и свою оборотную сторону. Оно привело к значительному увеличению повинностей крестьянства и посадских людей, налогов и других платежей. А это, в свою очередь вело к серьезному углублению социальных противоречий и напряженности в обществе. Во второй половине XVII в. прокатилась волна восстаний городского населения. Для подавления казацко-крестьянского восстания под предводительством С. Разина потребовалось напряжение всех сил государства. Особенно обострились социальные противоречия в XVIII в. Достаточно вспомнить восстания на Дону (под предводительством К. Булавина) в Астрахани в начале века, волнения работных людей на уральских заводах и московских мануфактурах, башкирское восстание и крестьянскую войну под предводительством Е. Пугачева, потрясшей самые основы Российского государства.

Подавление всех этих волнений и восстаний, сохранение феодального строя потребовало консолидации господствовавшего дворянского сословия, усиления власти монарха и сплочения вокруг него как главы данного сословия (“первого дворянина”). Потребовалась также централизация государственного аппарата и особенно его силовых структур: армии и полиции, и налогового аппарата, и местного управления.

И только дворянская империя, сформировавшаяся в результате реформ Петра 1, с ее крайним авторитаризмом, предельной централизацией, мощными силовыми структурами в виде регулярной армии и регулярной полиции, мощной идеологической системой в виде Церкви, подчиненной государству, эффективной системой контроля за деятельностью государственного аппарата (генерал-прокурор и прокуроры на местах, институт фискалов, “всевидящее око” - тайная канцелярия), оказалась способной успешно решить стоявшие перед страной проблемы. Именно такая политическая форма организации, как дворянская империя с ее тотальным контролем не только за материальными ресурсами страны, но и за личностью подданных, вплоть до их поведения в частной жизни, смогла мобилизовать все материальные и духовные ресурсы страны на решение основной задачи - реконструкции экономики и даже самого уклада жизни - создание в сжатые сроки военно-промышленного комплекса как основы военной мощи, регулярной армии и флота, развитие науки и образования (учреждение Российской Академии наук. Академии художеств, Московского университета и ряда других учебных заведений). Реформы Петра I преобразили Россию, превратили ее в великую европейскую державу.

**2. Гражданское законодательство**

Перемены в экономической жизни России во времена Петра, и прежде всего развитие рыночных связей как внутри страны, так и с зарубежными государствами, отрази­лись на правовом регулировании имущественных отношений. Поэтому и в гражданском праве наряду с чисто феодальными правовыми институтами начали появляться нормы, характер­ные для капиталистического хозяйства. Наиболее консерватив­ным оставалось вещное право, обязательственное право стало приспосабливаться к нуждам рынка. Внутри гражданского права зарождается новая отрасль — торговое право. Нормы его со­здавались в процессе торгового оборота, и часто в основе их лежал обычай. Покровительствуя торговле, государство брало под свою защиту торговые обычаи, складывался так называе­мый обычай торгового оборота, которым регулировался широ­кий круг отношений в торговле. Таким образом, источниками гражданского права являлись и нормативно-правовые акты, и нормы обычного права.

Для российского гражданского права петровского времени был характерен различный статус субъектов гражданско-пра­вовых отношений, обусловленный делением общества на сословия. Развитие капитализма, т.е. прежде всего товарно-де­нежных отношений, не только требует объединения страны в экономическое целое, но и превращает граждан (или поддан­ных) в контрагентов с юридически равными правами. В России этого в то время не произошло. Сословная принадлежность определяла правоспособность субъекта гражданско-правовых отношений. Дворяне обладали наибольшими правами, права духовенства в области имущественных отношений были суще­ственно ограничены. Купцы и предприниматели, хотя и пользо­вались поддержкой Петра I, все же были стеснены в правах на приобретение недвижимости. Так, только Указом 1721 г. ку­печеству было дозволено приобретать к заводам деревни. Наи­более ограниченной была правоспособность крестьян, особен­но владельческих.

**Табель о рангах**

Приня­тие Табели о рангах свидетельствовало о ряде новых обстоятельств:

1. Бюрократическое начало в формировании государственного аппа­рата, несомненно, победило аристократическое (связанное с принципом местничества). Профессиональные качества, личная преданность и вы­слуга стали определяющими для продвижения по службе.

Признак бюрократии как системы управления — это вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по верти­кали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными пред­писаниями закона, регламента, инструкции. Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализа­ция, нормативность, отрицательными — его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.

2. Сформулированная Табелью о рангах новая система чинов и должностей юридически оформила статус правящего класса. Были под­черкнуты его служебные качества: любой высший чин мог быть присвоен только после прохождения через всю цепочку низших чинов. Устанавли­вались сроки службы в определенных чинах. С достижением чинов вось­мого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, и он мог передавать титул по наследству; с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство. Принцип выслуги тем самым подчинял принцип аристократический.

3. Табель о рангах уравнивала военную службу с гражданской: чины и звания присваивались в обеих сферах, принципы продвижения по служ­бе были аналогичными. Практика выработала способ прохождения лест­ницы служебных чинов ускоренным образом (в основном это касалось только дворян): уже после рождения дети дворян-аристократов записы­вались в должность и по достижении ими пятнадцатилетнего возраста имели достаточно важный чин. Такая юридическая фикция была обуслов­лена пережитками старых принципов службы и основывалась на факти­ческом господстве в аппарате дворянской аристократии.

4. Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубе­жом. Степень квалификации определялась не только чином, но и обра­зованием, специальной подготовкой. Обучение дворянских недорослей часто осуществлялось в принудительном порядке (за уклонение от учебы налагались взыскания). Дети дворян по разнарядке направлялись на учение, от уровня их подготовки зависели многие личные права (напри­мер, право на вступление в брак).

Абсолютная монархия — форма правления, при которой монарху юридически принадлежит вся полнота власти. В этот период ликвидиру­ются старые сословно-представительные институты и происходит макси­мальная концентрация власти. С 1653 г. Земские соборы более не соби­рались, вместо них правительство созывало сословные совещания (1660, 1667, 1682 гг.). Но уже с начала XVIII в. и они перестали собираться. В 1721 г. Сенат совместно с Духовным Синодом преподнес Петру I титул императора. Россия стала империей.

**3. Государственный аппарат и органы управления**

**Эволюция Боярской Думы**

Бюрократизация государственного аппарата проходила на разных уровнях и в течение длительного периода. Объективно она совпала с процессами дальнейшей централизации властных структур. Уже во второй половине XVII в. исчезли остатки иммунитетных феодаль­ных привилегий и последние частновладельческие города.

Центральные органы управления, такие как Боярская дума и приказы, прежде чем трансформироваться в новые структуры, проделали значительную эволюцию. Боярская дума из органа, вершившего вместе с царем все важнейшие дела в государстве, к концу XVII в. превратилась в периодически созываемое совещание приказных судей. Она стала контрольным органом, наблюдавшим за деятельностью исполнительных органов (приказов) и органов местного управления.

Численность Боярской думы постоянно возрастала, и ее внутренняя структура начала дифференцироваться: уже в конце XVII в. из состава Думы официально выделилась «Ближняя дума» — прототип кабинета министров; еще одна структура — Расправная палата, просущество­вавшая до 1694 г.

Боярская дума из политического совета превращалась в судебно-управленческий орган. В 1701 г. функции Боярской думы перешли к Ближней канцелярии, координирующей работу центральных органов управления. Чиновники, входившие в канцелярию, объединились в Совет, получивший название Конзилии министров (8—14 человек).

В 1711 г. с образованием Сената прекратились дальнейшие трансформации Боярской думы. Аристократический орган, основанный на прин­ципе местничества, окончательно исчез. На вершине властной пирамиды его заменил новый бюрократический орган. Принципы его формирования (выслуга, назначение) и деятельности (специализация, следование ин­струкциям и регламентам) существенно отличались от принципов орга­низации и деятельности Боярской думы (традиция, спонтанность).

**Эволюция Приказов**

Столь же сложный путь проделала система центральных отраслевых органов управления — приказов. В 1677 г. насчитывалось 60, в 1682 г. — 53, в 1684 г. — 38 приказов. При сокращении числа центральных приказов возрастала численность приказных губ, местных органов приказного управления, — к 1682 г. она достигла 300.

В конце XVII в. было произведено укрупнение и объединение отрас­левых и территориальных приказов. Во главе каждого из них стал один из видных бояр-аристократов, что усилило авторитет и влиятельность органа. Параллельно происходило создание специальных приказов, осу­ществлявших контрольную деятельность по отношению к большой группе других приказов (например, Счетный приказ), соподчиняя их единому направлению государственной деятельности, что способствовало даль­нейшей централизации управления.

В ходе этого процесса число приказов уменьшалось, но общая численность штата чиновников возросла: если в 40-х гг. XVII в. Приказный аппарат составлял около 1600 человек, то уже в 90-х гг. он возрастает до 4600 человек. В штате центрального московского аппарата в это время было задействовано около 3 тыс. человек. Значительно возросло число младших чиновников, что связано с дальнейшей специализацией в дея­тельности приказов и их ведомственным разграничением.

Складывалась новая система чинов, единых для отраслей государственного управления, армии и местного управления. Таким универсальным чином становились стольники. Отмена местничества постановлением 1682 г. изменила принципы подбора руководящих кадров, новые прин­ципы их формирования закрепила Табель о рангах.

Процесс централизации затронул и систему местных органов: с 1726 г. по всей территории государства рядом с opганами местного самоуправления (губные, земские избы, городовые приказчики) стали появляться воеводы. К концу XVII в. их число возросло до 250, они сосредоточили всю административную, судебную и военную власть на местах, подчиняясь Центру.

Уже к 80-м гг. XVII в. воеводы по всей территории страны вы­теснили выборные местные органы. Воеводы руководили вверенными им территориальными округами-уездами, а в конце XVII в. неко­торые из них поднялись на более высокий уровень: были образованы более крупные административные единицы — разряды (предшествен­ники будущих губерний).

**Специальные органы**

Специализация привела к созданию некоторых административных органов, подчиненных непосредственно царю, а следовательно, являвшихся общегосудар­ственными органами. К ним относился Приказ тайных дел (1654 — 1676 гг.), выполнявший разнообразные функции: хозяйственно-управленческие, контрольные (за местными органами и воеводами), надзорные (за посольствами). В лице этого приказа было создано учреждение, вставшее над всеми центральными отраслевыми органами управления.

Усиление административной централизации выразилось в мерах организационного и финансового характера. В 1678 г. была проведена новая перепись земель и дворов, в 1679 г. введено подворное обложение и упорядочено взимание прямых налогов (их соединение и централизация). С 1680 г. налогообложение сосредоточилось в Приказе Большой казны, возглавившем систему финансовых приказов.

В 1680—1681 гг. была проведена перепись разрядов (военных окру­гов), что послужило базой для создания системы военно-административной организации, позже использованной Петром I для организации рек­рутских наборов и полковых дворов (военно-административных органов).

**Высшие органы власти и управления**

Реформы высших органов власти и управления, прошедшие в первой четверти XVIII в., принято подразделять на три этапа:

1699—1710 гг. — частичные преобразования в системе высших государственных органов, структуре местного самоуправления, военная реформа;

1710—1719 гг. — ликвидация прежних центральных органов власти и управления, создание новой столицы, Сената, проведение первой об­ластной реформы;

1719—1725 гг. — образование новых органов отраслевого управле­ния (коллегий), проведение второй областной реформы, реформы церков­ного управления, финансово-налоговой системы, создание правовой ос­новы для всех учреждений и нового порядка прохождения службы.

С 1699 г. прекратились новые пожалования в члены Боярской думы и думные чины; вместо Расправной палаты была учреждена Ближняя канцелярия — орган административно-финансового контроля за дея­тельностью всех государственных учреждений (к 1705 г. в заседаниях этого органа принимали участие не более двадцати человек). Ближняя канцелярия регистрировала все царские указы и распоряжения. После образования Сената Ближняя канцелярия (в 1719 г.) и Конзилия мини­стров (в 1711 г.) прекратили свое существование.

**Сенат**

Сенат образован в 1711 г. как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военных походах. По Указу Сенат должен был, основываясь на сущест­вующем законодательстве, временно замещать царя. Статус нового орга­на не был детализирован, это произошло несколько позже — из двух дополнительно принятых указов стало ясно, что Сенат — постоянно действующий орган.

К компетенции Сената относились: судебная и организационно-су­дебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнеторго­вые и кредитные полномочия. О законодательных полномочиях Сената ничего не говорилось.

Указом 1711 г. устанавливался порядок заседаний и делопроизводства в Сенате. Все указы должны были собственноручно подписываться всеми членами Сената. В 1714 г. меняется порядок принятия решений — вместо единогласного достаточно было большинства голосов.

В 1711 г. сформировалась система фискального надзора, при Сенате учреждалась должность обер-фискала. Последний получал возможность осуществлять надзор за деятельностью госаппарата, используя систему фискалов (эти должности учреждались при губернских правлениях, провинциях, городах).

Все поступающие в Сенат дела заносились в реестр, заседания протоколировались.

С 1722 г. Сенат посылал в провинции сенатора-ревизора. Генерал-прокурор мог ставить вопрос перед Сенатом о ликвидации пробелов в законодательстве и осуществлял гласный надзор за деятельностью Сена­та и коллегий.

Структура Сената включала присутствие (общее собрание сенато­ров, на котором принимались решения) и канцелярию, которую возглав­лял обер-секретарь и которая состояла из нескольких столов (секретный, губернский, приказный и проч.). В 1718 г. штат сенатских подьячих переименовался в секретарей, канцеляристов и протоколистов (в 1722 г. канцелярия Сената переподчинена генерал-прокурору).

В 1712 г. при Сенате была восстановлена Расправная палата, рассматривавшая дела местных судов и администрации в качестве апелляционной инстанции.

В 1718 г. в состав Сената кроме назначенных царем членов вошли все президенты вновь созданных учреждений-коллегий.

В 1722 г. Сенат был реформирован тремя указами императора. Во-первых, изменен состав Сената: в него могли входить высшие са­новники (по Табели о рангах — действительные тайные и тайные советники), не являвшиеся руководителями конкретных ведомств. Пре­зиденты коллегий не входили в его состав (за исключением предшест­венников военной, морской и иностранной коллегий), и Сенат превра­щался в надведомственный контрольный орган.

Для контроля за деятельностью самого Сената в 1715 г. была учреж­дена должность генерал-ревизора, которого несколько позже сменил обер-секретарь Сената. Для усиления контроля со стороны императора при Сенате учреждались должности генерал-прокурора и обер-прокуро­ра. Им были подчинены прокуроры при коллегиях. Кроме того, при Сенате образовывались должности рекетмейстера (принятие жалоб и апелляций) и герольдмейстера (учет служащих дворян).

Указом «О должности Сената» этот орган получил право издавать собственные указы. Устанавливался регламент его работы: обсуждение и принятие решений, регистрация и протоколирование. Круг вопросов, которые рассматривал Сенат, был достаточно широк: анализ материалов, представляемых государю, важнейшие дела, поступавшие с мест (о войне, бунтах, эпидемиях), назначение и выборы высших государственных чинов, принятие апелляций на судебные решения коллегий.

Генерал-прокурор одновременно руководил заседаниями Сената и осуществлял контроль за его деятельностью. Генерал-прокурор и обер-прокурор могли быть назначены и отстранены только монархом.

Реформа 1722 г. превратила Сенат в высший орган центрального управления, вставший над всем государственным аппаратом (колле­гиями и канцеляриями). В системе этих органов происходили су­щественные изменения.

**Приказы**

В 1689 г. был создан особый, не вписывающийся в систему других Преображенский приказ. С 1697 г. в нем оказались сосредоточенными розыск и суд по важнейшим политическим и воинским делам, он превратился в централь­ный орган политического сыска и был позже подчинен Сенату наряду с другими коллегиями. Упразднен в 1729 г.

В 1699 г. учреждена Бурмистерская палата, или Ратуша, с помо­щью которой предполагалось улучшить дело поступления в казну прямых налогов и выработать общие условия промышленности и торговли в городах. В своей работе Бурмистерская палата опиралась на систему местных органов (земских губ). К 1708 г. Ратуша превратилась в цент­ральное казначейство, заменив Приказ Большой казны. В нее вошли двенадцать старых финансовых приказов.

В конце XVII — начале XVIII в. сократилось число приказов, и одновременно с этим произошло слияние нескольких приказов в один. В 1699 г. из 44 приказов образовались 25. Требования новой политичес­кой и государственной жизни в стране вызвали появление новых отрас­левых приказов: Адмиралтейского (1696), Провиантского (1700), При­каза военных дел (образованного в 1701 г. на основе слияния Рейтарского и Иноземного приказов). Нерегламентированность деятельности приказов и отсутствие нормативной базы затрудняли их работу в новых условиях и особенно контроль за их деятельностью со стороны высших органов. В 1718-—1720 гг. большинство приказов ликвидировано, на их месте учреждены новые органы отраслевого управления.

**Коллегии** В конце 1717 г. начала складываться система коллегий: Сенатом были назначены пре­зиденты и вице-президенты, определены штаты и порядок работы.

Уже в декабре 1718 г. Был принят реестр коллегий:

1) Иностранных дел; 2) Казенных сборов; 3) Юстиции; 4) Ревизи­онная (бюджетная); 5) Военная; 6) Адмиралтейская; 7) Коммерц (тор­говля); 8) Штатс-контора (ведение государственных расходов); 9) Берг-Мануфактур (промышленная и горнодобывающая).

В 1721 г. учреждена Вотчинная коллегия, заменившая Поместный приказ, в 1722 г. из единой Берг-Мануфактур-коллегии выделилась Мануфактур-коллегия, на которую, кроме функций управления про­мышленностью, были возложены задачи экономической политики и финансирования. За Берг-коллегией остались функции горнодобычи и монетного дела.

Деятельность коллегий определял Генеральный регламент (1720), объединивший большое число норм и правил, детально расписывающих порядок работы учреждения.

Создание системы коллегий завершило процесс централизации и бюрократизации государственного аппарата. Четкое распределение ведомственных функций, разграничение сфер государственного управления и компетенции, единые нормы деятельности, сосредоточение управления финансами в едином учреждении — все это существенно отличало новый аппарат от приказной системы.

С учреждением новой столицы (1713) центральный аппарат пере­местился в Санкт-Петербург. Сенат и коллегии создавались уже там.

В 1720 г. в Санкт-Петербурге создан Главный магистрат (на правах коллегии), координировавший работу всех магистратов и являвшийся для них апелляционной судебной инстанцией. В 1721 г. принят Устав Главно­го магистрата, регламентировавший работу магистратов и городской по­лиции.

Отраслевой принцип управления, свойственный коллегиям, не был выдержан до конца: судебные и финансовые функции, помимо специаль­ных, возлагались на иные отраслевые коллегии (Берг, Мануфактур, Ком­мерц). Вне сферы контроля коллегий оставались целые отрасли (полиция, просвещение, медицина, почта). Коллегии не входили также в сферу дворцового управления: здесь продолжали действовать Приказ большого дворца и Канцелярия дворцовых дел. Такой подход к делу нарушал единство коллежской системы.

Преобразование системы государственных органов изменило харак­тер государственной службы и бюрократии.

**Контрольные органы**

Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создать специальные контрольные органы. В начале XVIII в. сложились две контрольные системы — прокуратура (во главе с генерал-прокурором Се­ната) и фискалитет. Уже при формировании Сената в 1711 г. при нем был учрежден фискал. Аналогичные должности устанавливались в губер­ниях, городах и центральных учреждениях. Вершину пирамиды занял обер-фискал Сената. Более четкая правовая регламентация института была осуществлена в 1714 г. Фискалам вменялось в обязанность доносить о всяких государственных, должностных и иных тяжких преступлениях и нарушениях законности в учреждениях. В их обязанность входило вы­ступление в суде в качестве обвинителей (задачи, позже принятые на себя прокурорскими органами).

**4. Военная реформа**

Военная реформа — одно из важнейших звеньев в цепи государственных преобразований начала XVIII в. После неудачных походов на Азов (1695 — 1696 гг.) прекратило свое существование дворянское конное ополчение. Образцом для преобразования военных частей стали полки личной охраны Петра I — Преображенский, Семеновский и Бутырский.

Стрелецкое восстание 1698 г. ускорило ликвидацию старых стрелец­ких подразделений и их расформирование. (Однако их отдельные части участвовали еще во взятии Нарвы в 1704 г. и Полтавской битве 1709 г.) В 1713 г. прекратили свое существование полки московских стрельцов, городовые же патрульно-постовые части просуществовали до 1740 г.

С 1699 г. началось формирование рекрутской системы набора в армию. Из числа владельческих крестьян, дворовых и посадского насе­ления сформированы два полка. К 1705 г. было собрано уже двадцать семь полков, набор осуществлялся по установленным рекрутским окру­гам. С 1723 г. на основе переписи введена система подушной раскладки рекрутов (до 1725 г. было проведено 53 рекрутских набора, давших 284 тыс. солдат). Закрепленный порядок позволил сформировать много­численную, хотя и плохо обученную армию.

Управление армией в начале XVIII в. осуществляли Разрядный приказ и Приказ военных дел, созданный для руководства полками «нового строя». Были упразднены Иноземский и Рейтарский приказы. Обеспечением армии ведали Приказ генерал-комиссара, Приказ ар­тиллерии (1700) и Провиантский (1700). Стрельцами ведал Приказ земских дел.

После создания Сената часть военного управления перешла к нему, часть — к Военной канцелярии, созданной из слившихся военных при­казов. Централизация военного управления завершилась созданием Военной коллегии (1719) и Адмиралтейства (1718). В 1719 г. введен изданный в 1716 г. Устав воинский, регламентиро­вавший состав и организацию армии, отношения командиров и подчинен­ных, обязанности армейских чинов. В 1720 г. был принят Морской устав.

**5. Образование Синода. Духовный регламент**

Крупнейшим феодалом в России оставалась церковь, которая к концу ХVII в. все еще сохраняла некоторую политическую самостоятельность, несовместимую с развивающимся абсолютизмом. Образование Синода в 1721 году завершало процесс подчинения духовной власти светской и являлось важнейшей вехой в становлении абсолютизма. Петр прекрасно знал историю борьбы за власть своего отца с патриархом Никоном, ему также было известно отношение Духовенства к его преобразованиям. В это время патриархом в России был Адриан. Петр знал взгляды Адриана на роль церкви в государстве: «…царство власть имеет только на земле, между людьми… священство же власть имеет и на земле, и на небе». Отношения между Петром и патриархом были явно натянутыми. Петр отлично понимал стремление церкви починить себе светскую власть – это и обусловило те мероприятия , которые были проведены в этой сфере.

В 1700 году умер патриарх Андриан, но царь не спешил с избранием нового патриарха. Руководство делами церкви было передано рязанскому митрополиту Стефану Яворскому, его объявили блюстителем патриаршего престола. Хоть в лице Яворского Петр и не видел в лице Яворского Петр и не видел активного сторонника, но, по крайней мере, Яворский не очень яростно выступал против политики Петра.

Стефан Яворский по-прежнему должен был созывать на советы епископов – «освященный соборы», но эти совещания носили чисто формальный характер. Патриарший разряд был упразднен, а его функции переданы восстановленному в 1701 году Монастырскому приказу. Этому приказу были подчинены патриаршие Казенный и Дворцовый приказы. Доходы, полученные от хозяйственной деятельности монастырей и других церковных учреждений, шли в основном на государственные нужды. Так, с 1701 по 1711 годы казна получила с монастырских вотчин свыше 1 миллиона рублей. Одновременно государство ограничивало число монахов, запрещало им переход из одного монастыря в другой. На церковь было возложено устройство и содержание начальных школ и богаделен для увечных и больных, а также отставных солдат.[[3]](#footnote-3)

Наконец, 25 января 1721 года Петр утвердил Духовный регламент, согласно которому была проведена коренная церковная реформа, ликвидировавшая автономию церкви и полностью подчинившая ее государству. «… Уставляем духовную коллегию, то есть духовное соборное правительство, которое по следующем зде регламенте имеет всякие духовные дела во всероссийской церкви управлять. И повелевает всем верным подданным нашим, всякого чина, духовным и мирским имети сие за важное и сильное правительство, и у него крайния дел духовным управы, решения и вершения просить, и судом его определенным довольствоваться, и указов его слушаться во всем, под великим за противление и ослушание наказанием, против прочих коллегий…».[[4]](#footnote-4) Патриаршество в России было упразднено, а для управления церковью был образован Святейший правительствующий Синод. Он был поставлен в один ранг с Сенатом, выше всех остальных коллегий и административных органов. Структура Синода ничем не отличалась от структуры любой коллегии. В Синод входили двенадцать человек. Возглавлял Синод президент, два вице-президента, четыре советника и пять ассесоров. В 1722 году эти названия были изменены.

Президентом Синода Петр оставил престарелого местоблюстителя патриаршего престола Стефана Яворского, уже неспособного выполнять свои патриаршеские обязанности; к тому же через год он умер. Фактическим руководителем Синода был его вице-президент псковский архиепископ Феофан Прокопович – правая рука царя в церковных преобразованиях. Прокопович сочинил регламент Синода – Духовный регламент, а также участвовал в составлении важнейших указов, относившихся к церковным и монастырским делам.[[5]](#footnote-5)

Духовный регламент установил, что членов Правительствующего Синода назначает царь, и тем самым приравнял их к чиновникам прочих светских учреждений. Они, как и все чиновники, приносили присягу на верность государю и обязывались безоговорочно выполнять все его повеления. Церковным иерархам предписывалось «в мирские дела и обряды не входить ни для чего». Тем самым пресекались притязания духовенства на светскую власть. Ради «государственного интереса» нарушалась тайна исповеди. Синодский указ 1722года в соответствии с устным повелением Петра обязывал всех священников, выяснивших намерение исповедовавшегося совершить «измену или бунт», немедленно доложить об этом властям.

Духовный регламент примечателен еще и тем, что он обосновывает преимущества Синода как коллегиальной формы правления перед патриаршеством, то есть единоличным правлением: «…сие правление соборное и всегдашнее, и аки всегдашний Синод, или синедрион, совершеннейшее есть и лучшее, нежели единоличное правительство, наипаче же в государстве монаршеском, яковое есть наше Российское». Другое преимущество Синода состоит в том, что «вящше ко уверению и повиновению преклоняет приговор соборный, нежели единоличный указ».

В 1722 году церковная реформа была завершена установлением должности обер-прокурора Синода. Таким образом, церковь лишилась самостоятельной политической роли и превратилась в составную часть бюрократического аппарата. Нет ничего удивительного в том, что такие нововведения вызвали недовольство духовенства, именно по этой причине они были на стороне оппозиции и участвовали в реакционных заговорах. Не только внешний вид управления церковью изменился, но и внутри церкви произошли радикальные изменения. Петр не жаловал ни “белых“ ни ”черных“ монахов. Видя в лице монастырей статью неоправданных расходов, царь решил сократить расход финансов на эту сферу, заявив, что укажет монахам путь к святости не осетрами, медами и винами, а хлебом, водой и работой на благо России. По этой причине монастыри были обложены определенными налогами, помимо этого им надлежало заниматься: столярным делом, иконописью, прядением, шитьем и другим – всем тем, что не было противопоказано монашеству.

Создание такого вида управления и организации церкви сам Петр объяснил следующим образом: «От соборного правления можно не опасаться Отечеству мятежей и смущения, каковые происходят от единого собственного правления духовного...». Таким образом, Петр устранил угрозу покушения духовной власти на светскую, и поставил церковь на службу государству. Отныне церковь являлась частью той опоры, на которой стояла

**Заключение**

В результате Петровских реформ к концу первой четверти XVIII в. сложилась следующая система органов власти и управления.

Вся полнота законодательной, исполнительной, и судебной власти сосредоточилась в руках Петра, который после завершения Северной войны получил титул императора. В 1711г. был создан новый высший орган исполнительной и судебной власти – Сенат, обладавший и значительными законодательными функциями. Он принципиально отличался от своего предшественника – Боярской думы.

Члены совета назначались императором. В порядке осуществления исполнительной власти Сенат издавал указы, имевшие силу закона. В 1722 г. во главе Сената был поставлен генерал-прокурор, на которого возлагался контроль за деятельностью всех правительственных учреждений. Генерал-прокурор должен был выполнять функции "ока государства". Этот контроль он осуществлял через прокуроров, назначаемых во все правительственные учреждения. В первой четверти XVIII в. к системе прокуроров добавилась система фискалов, возглавляемая обер-фискалом. В обязанности фискалов входило донесение обо всех злоупотреблениях учреждений и должностных лиц, нарушавших "казенный интерес".

Никак не соответствовали новым условиям и задачам приказная система, сложившаяся при Боярской думе. Возникшие в разное время приказы сильно различались по своему характеру и функциям. Распоряжения и указы приказов зачастую противоречили друг другу, создавая невообразимую путаницу и надолго задерживая решение неотложных вопросов.

Взамен устаревшей системе приказов в 1717-1718 гг. было создано 12 коллегий.

Создание системы коллегий завершило процесс централизации и бюрократизации государственного аппарата. Четкое распределение ведомственных функций, разграничение сфер государственного управления и компетенции, единые нормы деятельности, сосредоточение управления финансами в едином учреждении – все это существенно отличало новый аппарат от приказной системы.

К выработке регламентов были привлечены иностранные правоведы, был учтен опыт государственных учреждений Швеции и Дании.

Последующее развитие принципа чиновной, бюрократической выслуги нашло отражение в петровской "Табели о рангах" (1722).

Принятие "Табели о рангах" свидетельствовало о том, что бюрократическое начало в формировании государственного аппарата, несомненно, победило начало аристократическое. Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Признаком бюрократии как системы управления являются вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными предписаниями закона, регламента, инструкции. Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализация, нормативность, отрицательными – его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.

Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Степень квалификации определялась не только чином, но и образованием, специальной подготовкой.

В 1708 - 1709 гг. была начата перестройка органов власти и управления на местах. Страна была разделена на 8 губерний, различавшихся по территории и количеству населения. Во главе губернии стоял назначаемый царем губернатор, сосредоточивавший в своих руках исполнительную и судебную власть. При губернаторе существовала губернская канцелярия. Но положение осложнялось тем, что губернатор подчинялся не только императору и Сенату, но и всем коллегиям, распоряжения и указы которых зачастую противоречили друг другу.

Губернии в 1719 г. были разделены на провинции, число которых равнялось 50. Во главе провинции стоял воевода с канцелярией при нем. Провинции, в свою очередь, делились на дистрикты (уезды) с воеводой и уездной канцелярией. Некоторое время в царствование Петра уездная администрация была заменена выборным земским комиссаром из местных дворян или отставных офицеров. Его функции ограничивались сбором подушной подати, наблюдением за выполнением казенных повинностей, задержанием беглых крестьян. Подчинялся земский комиссар провинциальной канцелярии. В 1713 г. местному дворянству было предоставлено выбирать по 8-12 ландратов (советников от дворян уезда) в помощь губернатору, а после введения подушной подати были созданы полковые дистрикты. Квартировавшие в них воинские части наблюдали за сбором податей и пресекали проявления недовольства и антифеодальные выступления.

В итоге административных преобразований в России было завершено оформление абсолютной монархии. Царь получил возможность неограниченно и бесконтрольно управлять страной при помощи полностью зависимых от него чиновников. Внешним выражением утвердившегося в России абсолютизма является принятие в 1721 г. Петром 1 титула **императора** и наименования "**Великий**".

К важнейшим признакам абсолютизма относятся бюрократизация аппарата управления и его централизация. Новая государственная машина в целом работала гораздо эффективнее старой.

Реформы центрального и местного управления создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената – в центре до воеводской канцелярии – в уездах.

**Список использованной литературы:**

1. Анисимов Е.В. “Время петровских реформ.” – Л.: Лениздат,1989
2. Баггер Х. Реформы Петра Великого. Обзор исследований. Москва. «Прогресс», 1985
3. Богословский М. Петр Великий и его реформа. Москва. Издание Центрального Товарищества «Кооперативное Издательство», 1920
4. Государственные учреждения России в XVIII веке (Законодательные материалы): Справочное пособие. М.: «Наука», 1960
5. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. М.: Юристъ, 1999
6. История государственного управления в России: Учебник /Отв.ред. В.Г.Игнатов. – Ростов н/Д: Феникс, 2005
7. История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник/Под ред. Проф. О.И. Чистяковой.- М.: Издательство БЕК,1999
8. Павленко Н.И. “Пётр I и его время” – М.: Просвещение, 1989
9. Россия в период реформ Петра I. Ответственный редактор Н.И. Павленко. Москва: Изд-во «Наука», 1973
10. Стешенко Л.А., Софроненко К.А. “Государственный строй в России в первой четверти ХVIII в” – М. 1973
11. Цечоев В.К. История государства и права России с древнейших времен до 1861 г.: Учебник– Ростов н/Д: Феникс, 2000

1. Павленко Н. И. В защиту Петра Великого: Роль реформ в развитии России // Политическое образование. 1989. № 15. С. 93. [↑](#footnote-ref-1)
2. Российское законодательство X-XX веков. В 9 томах. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма. - М.: Юридическая литература, 1986. С. 337. [↑](#footnote-ref-2)
3. Буганов В. И. Указ. соч. С. 67. [↑](#footnote-ref-3)
4. Письма и бумаги императора Петра Великого. С. 128. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кулюгин А. М. Энциклопедия российских царей. М., 2001. С. 360. [↑](#footnote-ref-5)