# **СОДЕРЖАНИЕ**

# Введение

Формирование министерской системы управления

Сенат как высшая форма управления

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

В XIX в. Россия вступила с большим грузом проблем социально-экономического, политического и духовного характер, и новые преобразования в государственном управлении стали неизбежными, диктовались как внутренними, так и международными обстоятельствами. Новое столетие стало продолжением самодержавного управления государством на началах абсолютизма, достигшего своего апогея к середине века и оказавшегося последним веком такой формы правления.

Проблема министерской реформы в России начала XIX в. остается актуальной и требующей углубленного изучения.

Историография этого вопроса основывается на трудах ограниченного круга авторов ввиду того, что внимание большинства дореволюционных и советских исследователей этого периода в основном было сосредоточено на общих тенденциях и ходе преобразований во внутренней политике Российской империи.

Цель данной работы: показать поиски путей совершенствования государственного управления Российской империи при Александре I (1801-1825).

При написании контрольной работы были поставлены следующие задачи:

1) охарактеризовать конкретно-исторические условия реформирования государственного управления;

2) показать формированию министерской системы правления;

При написании контрольной работы мной была использована следующая литература. М. А. Приходько в статьях «Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX в.» и «Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в.» дает историко-юридический анализ завершения правового оформления министерской системы управления. О.Г. Оглоблина в статье «Историческое своеобразие эпохи Александра I и его реформ» дает краткую характеристику первой и второй половины царствования Александра I, предлагает исследование о влиянии чиновников на Отечественную войну 1812 г. Н.П.Ерошкин в учебном пособии «История государственных учреждений России до Великой Октябрьской Социалистической революции» дает основные сведения о возникновении высших, центральных учреждений России, о времени существования учреждений. Справочник Государственность России, изданный в 4-х книгах дает сведения об истории создания, функционирования, структуре, условиях преобразования, ликвидации государственных учреждений всех уровней государственного управления.

**Формирование министерской системы управления**

К моменту вступления императора Александра I на престол государственное управление Российской империи находилось в глубоком кризисе и уже не отвечало потребностям государства.

Учреждение, возникавшие на протяжении всего XVIII в. и еще продолжавшие действовать к 1801 г., не имели точно установленной сферы деятельности и пределов своей компетенции. Их внутренняя структура отличалась большим разнообразием и неопределенностью.

Назревшая необходимость реформы государственного аппарата вызвала проведение ряда административных преобразований: образование Непременного Совета в 1801 г., сенатская реформа 1802 г., министерская реформа 1802-1811 гг., учреждение Государственного Совета в 1810 г. В наибольшей степени реформаторский пыл императора Александра I проявился в министерской реформе.

История министерств в России начинается с издания 8 сентября 1802 г. Манифеста «Об учреждении министерств», Указа Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства – государственных дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами».

«Учреждение министерств» 1802 года – начальный этап министерской реформы. Оно не определяло еще четко места каждого министра в общей системе государственных органов, его взаимоотношений с Сенатом и с другими высшими органами управления. Предполагалось, что все это будет разработано и дополнено впоследствии: «пределы власти министра ясно означены будут в тех инструкциях, коими мы не оставим снабдить каждого».[[1]](#footnote-1)

Манифестом 8 сентября 1802 г. были учреждены восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции и народного просвещения.

Руководители министерств – министры, становились членами Непременного совета и присутствовали в Сенате. Они были ответственны перед императором и Сенатом.

Манифест 8 сентября определил судьбу еще одного центрального учреждения – Государственного казначейства.

Указ Сенату от 8 сентября был посвящен исключительно персональному руководящему составу учреждаемых министерств. Он предусматривал назначение министров и их заместителей – товарищей министров.

Помимо 8 министерств и Государственного казначейства продолжал действовать Департамент водяных коммуникаций, возглавляемый директором.

Таким образом, формирование централизованной министерской системы государственного управления начинается в 1802 г. на основе 10 центральных органов государственного управления. Кроме того, действовало 3 центральных органа, «придворного» управления: Департамент уделов, возглавляемый министром; Придворная контора во главе с президентом; Кабинет его императорского величества, возглавляемый управляющим. Узкая специализация учреждений и юридическая неопределенность правового статуса ставили их вне рамок общей системы государственного управления.

Император Александр I в письме своему воспитателю Ф. Ц. Лагарпу от 26 октября 1802 г. так выразил свои надежды по поводу министерской реформы: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии. Министерство образовано и идет довольно хорошо уже более месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности и методы, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так, как следует».[[2]](#footnote-2)

Коллежский порядок управления продолжал действовать в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах.

Тем самым краткий период с 8 сентября 1802 г. по 18 июля 1803 г. характеризовался симбиозом двух противоположных систем государственного управления.

Половина коллегий упразднена в 1811 г. В 1812 г. прекращает свое существование Военная коллегия.

Процесс ликвидации коллегий вел к устранению тенденции, присущей коллежской системе управления, а именно: разделению судебных и административных полномочий, совмещенных во многих коллегиях. Подчинение и вхождение в состав местных органов и «частей» коллегий, закладывало основы будущих ведомств.

Нужно отметить, что на начальном министерской реформы, в период с 1802 по 1810 гг., министры действуют в своеобразной правовой свободе, так как кроме Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г., не было иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность. В это время введены в действие только штаты департаментов нескольких министерств: военных сухопутных сил, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения и др.

Деятельность Комитета министров получает в это время правовую основу в виде «Высочайше утвержденных правил для Комитета министров…» от 4 сентября 1805 г.

Недостатки министерской реформы были систематизированы М. М. Сперанским во «Введению к Уложению государственных законов» обширном плане реформы всего внутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I и представленном ему в октябре 1809 г.[[3]](#footnote-3)

В этом проекте Сперанский выделяет три основных недостатка министерской реформы:

1. «Недостаток ответственности»;
2. «Некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел»»

3. «Недостаток точных правил или учреждения».[[4]](#footnote-4)

На ликвидацию этих недостатков было направлено новое преобразование министерств 1810-1811. Начался завершающий этап министерской реформы.

О его начале возвестил Манифест «Об учреждении Государственного Совета».

Юридической основой завершающего этапа министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих»; «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделил все государственные дела на пять главных частей:

1. внешние сношения находились в ведении МИДа;
2. устройство внешней безопасности поручалось военной и морскому министерствам;
3. государственной экономией ведали министерство внутренних дел, министерство народного просвещения, министерство финансов, Государственный казначей, ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения;
4. устройство суда гражданского и уголовного поручалось министерству юстиции;
5. устройство внутренней безопасности составило компетенцию министерства полиции.

Провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления: министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий. Учреждалось звание Государственного контролера – руководителя ревизии государственных счетов.

Предметы ведения министерства коммерции переходили в министерство финансов и министерство внутренних дел, что означало упразднение министерства коммерции.

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало главным определяющим законодательным актом министерской реформы. Структурно оно состояло из двух частей: 1) «Образование министерств»; 2) «Общий наказ министерствам».

«Образование министерств» определяло общее разделение государственных дел и предметы каждого из них, а также главного управления.

Во главе каждого министерства утверждались министр и его товарищ (заместитель). При министерстве состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства включал несколько департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь подразделялись на столы.

Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министры подчинялись императору, они назначались и смещались по его решению. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и директор канцелярии, директорам департаментов подчинялись начальники отделений, начальникам отделений – столоначальники.

В состав министерств входили специализированные органы – «особенные установления».[[5]](#footnote-5) (Особенные канцелярии, счетные отделения и столы, установления по судебной или тяжебной части, ученые комитеты, чертежные, лаборатории, состоящие при департаментах переводчики, чиновники особых поручений.

Устанавливался единый порядок делопроизводства с определением порядка движения дел в каждом структурном подразделении министерства, формы регистрации документов, сроков исполнения, отправки, проверки исполнения документов.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров.

Министр был высшим должностным лицом в министерстве, осуществляющим надзор за всеми подчиненными. В его компетенцию входило определение и увольнение чиновников, удаление от должности и предание их суду в случае совершения ими преступлений. Министрам принадлежало право законодательной инициативы. Оно осуществлялось через Государственный Совет, путем подачи представления. Министры наделялись правом непосредственного представления документов императору по делам исполнительным. « Дела вступают или непосредственно к министру через канцелярию или в департаменты министерства составляющие».[[6]](#footnote-6)

Ответственность министров включала предметы ответственности, порядок ответственности и последствия ответственности.

**Сенат как высший орган судебной власти**

В начале XIX в. с учреждением Комитета Министров и министерств Сенат окончательно потерял значение высшего органа государственного управления, сохранив лишь значение как высший судебный орган и орган надзора, хотя указ, данный Сенату 5 июня 1801 г., и предписывал восстановить Сенат «на прежнюю степень ему приличную». По указу от 8 сентября 1802 г. Сенат объявлялся «верховным местом» Российской империи, имеющим в подчинении все присутственные места. По этому указу сенат получил право ставить вопрос о пересмотре законов.[[7]](#footnote-7) Однако по высочайшему указу от 21 марта 1803 г. Сенат лишился права представлять свои замечания на все издаваемые впредь законы. Подготовленная М.М. Сперанским реформа 1811 г. по разделению Сената на Правительствующий и Судебный не была осуществлена.

Сенат XIX в. – это совокупность ряда полусамостоятельных департаментов. Звание генерала-прокурора было соединено с должностью министра юстиции. Министр юстиции в качестве генерала-прокурора являлся полным начальником прокуратуры; ему принадлежал общий надзор за всеми судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства в Российской империи. На него в качестве генерала-прокурора возлагалась обязанность преследования преступлений и охранения законов. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор; в состав департаментов Сената входили несколько назначенных императорских сенаторов и канцелярия.

Рассмотрим подробнее несколько департаментов:

Первый департамент Сената сохранил свои функции, данные ему при основании.

Второй департамент Сената в соответствии с утвержденным Александром I 27 января 1805 г. докладом министра юстиции от той же даты являлся высшим апелляционным судом по гражданским делам следующих губерний: Петербургской и Олонецкой (до 1809), Смоленской (с 1810), Архангельской. Вологодской и Вятской (с 1821), Ярославской (с 1821), Новгородской и Псковской (до 1867), Тверской (до 1868) и других.

Третий департамент Сената в соответствии с утвержденным 27 января 1805 г. Александром I докладом министра юстиции преобразован в высший апелляционный суд по гражданским делам Виленской и Витебской губернии, Волынской губернии, Гродненской, Киевской, Курляндской, Лифляндской, Минской, Могилевской губерний.

Четвертый (апелляционный) департамент – высший апелляционный суд по гражданским делам следующих губерний: с 1805 г. – Иркутской, Казанской, Оренбургской, Пермской, Тобольской, Томской, Вологодской, Вятской и Ярославской, С 1809 г. – Петербургской; с 1811 – Имеритинской; с 1815 – Бессарабской.

Пятый (уголовный) департамент Сената (был преобразован из 4-го департамента Сената высочайшим указом 27 января 1805 г.) – высший уголовный суд по делам Архангельской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Иркутской, Калужской, Киевской, Костромской, Курляндской, Лифляндской, Минской, Могилевской, Нижегородской, Олонецкой, оренбургской, Пензенской, Петербургской, Подольской, Полтавской, Псковской, Саратовской, Смоленской, Ставропольской, Таврической, Черниговской губерний.

Шестой (уголовный) департамент Сената преобразован из 5-го высочайше утвержденным докладом министра юстиции 27 января 1805 г. В этот департамент вносились уголовные и следственные дела из судебных учреждений губернии: Воронежской, Вологодской, Вятской, грузино-Имеретинской.

Седьмой (апелляционный) департамент Сената – высший апелл яционный) департамент – высший апелляционный суд по гражданским делам.

Восьмой департамент Сената (образован высочайше утвержденным указом 27 января 1805 г. в Москве; с ноября 1812 по апрель 1814 г. находился в Казани) – высший апелляционный суд по гражданским делам Екатеринославской, орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Симбирской, Таврической губерний.[[8]](#footnote-8)

Число департаментов в 1-й половине XIX в. выросло с 7 до 12. Происходило перераспределение функций между департаментами.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Первую половину царствования Александра I можно характеризовать как исторический этап активных преобразований системы государственного управления Россией. Сущность этих преобразований заключалась, во-первых, в попытке создания механизма управления, основанного на законе. Благодаря проведению либеральных административных реформ (создание Госсовета как законодательного органа, введение единообразия и организационное упорядочение деятельности исполнительных органов и их аппаратов, налаживание системы просвещения и подготовка кадров государственного управления) в данном направлении были достигнуты определенные результаты. Стремление опереться в управлении на силу закона и его соблюдение, придать самодержавному управлению некие законные формы, упорядочить законодательство и найти формы взаимосвязи закона и процесса управления страной – все это модно считать позитивным.

Во-вторых, положительным фактором в государственном управлении можно считать становление вертикали исполнительной власти, вершиной которой были министры, назначаемые императором; губернаторы в губерниях, также назначаемые монархом, но зависимые и от министерства внутренних дел; вице-губернаторы в области, уездные начальники и волостные начальники, назначаемые сверху. Определенная иерархия исполнительной власти представляется исторически оправданной и необходима в управлении государством.

В-третьих, на уровень государственного управления воздействовали также указы императора от 3 апреля 1809 г. и от 6 августа 1809 г., в которых определялись новые правила и порядок получения придворных знаний камергера и камер-юнкера и чинов коллежского асессора и статского советника в зависимости не только от выслуги лет, но и от качества службы и уровня университетского образования по результатам сданных экзаменов и в присутствии высокопоставленных должностных чинов государственных органов управления.

Указанные выше меры и их постепенная реализация на практике в ходе проведения административных реформ 1801-1812 гг. способствовали централизации государственного управления на высшем и местном уровне, проявлению «ведомственно-линейного принципа» в системе управления страной.

Однако позитивные тенденции в государственном управлении страной не затронули основ самодержавного абсолютистского властвования, оказались не закрепленными в годы дальнейшего правления Александра I.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): Словарь-справочник. – В 4-х кн. – Кн. 4. - М.: Наука, 2001. – 446 с.
2. Ерошкин Н.П., Куликов Ю.В., Чернов А.В. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции. – М., 1965. – 418 с.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1983. – 352 с.
4. Оглоблина О.Г. Историческое своеобразие эпохи Александра I (1801-1825 гг.) и его реформ // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2001. - № 1. – С. 30-34.
5. Приходько М.А. Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в.// Государство и право. – 2001. - № 3. – С. 100-107
6. Приходько М.А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. - № 5. – С.187-197.
7. Российское законодательство X-XX веков: в 9-ти т. / Под общ. ред. О.И.Чистякова. – Т.6. – Законодательство первой половины XIX века. – М.: Юрид. Лит., 1988. – 432 с.

1. Российское законодательство X-XX веков / Под ред. О.И.Чистякова. – Т.6. – Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С.50 [↑](#footnote-ref-1)
2. Приходько М.А. Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в. // Государство и право. – 2003. - № 3. – С.101 [↑](#footnote-ref-2)
3. Российской законодательство X-XX веков / Под общ. ред. О.И.Чистякова. – Т.6. – Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. – С.52 [↑](#footnote-ref-3)
4. Приходько М.А. Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в. // Государство и право. – 2001. - № 3. – С.102 [↑](#footnote-ref-4)
5. Российское законодательство X-XX веков / Под общ. ред. О.И.Чистякова. – Т.6. – Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. – С.95 [↑](#footnote-ref-5)
6. Российское законодательство X-XX века / Под общ. ред. О.И.Чистякова. – Т.6. – Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. – С.98 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – С.147 [↑](#footnote-ref-7)
8. Государственность России. – Кн.4. – М., 2001. – С.83-84 [↑](#footnote-ref-8)