**Система органов государственной власти и управления во второй четверти XVIII века**

Вопрос о состоянии и изменении системы органов государственной власти и управления в десятилетия, последовавшие за периодом петровских реформ, актуален с нескольких точек зрения. Во-первых, вторая четверть XVIII века не принесла стране каких-либо серьезных потрясений во внешней политике и развитие государства шло более или менее естественным путем, не требовавшем чрезвычайных мероприятий. Во-вторых, здесь имеется возможность дать оценку прочности и эффективности петровских реформ с точки зрения их пригодности к реализации заложенных при их осуществлении принципов. И, наконец, ответить на вопрос, являлась ли политика государственного строительства при преемниках Петра Великого продолжением деяний царя-реформатора или развитие пошло по иному пути.

Прежде, чем перейти к изложению изменений в системе органов государственного управления, целесообразно остановиться на итогах деятельности Петра Великого в этой области.

Большинство современных исследователей соглашаются с тем фактом, что деятельность царя-преобразователя была определена, в первую очередь, нуждами повседневной политики, в первую очередь, длившуюся большую часть царствования Северной войной. О каком-то осмысленном осуществлении реформ в области государственного устройства можно говорить только применительно к концу периода правления Петра Первого. Тем не менее, изменения охватили все уровни управления страной.

Законосовещательным (в исключительных случаях, законодательным) органом стал образованный в 1711 г. Сенат. В его же функции входил и надзор за бюрократическим аппаратом всей страны. К концу правления Петра надзорные функции Сената стали основными. Церковными делами занимался созданный в 1722 г. Синод.

Приказная система Московского государства в 1717 г. была заменена системой коллегий, которых первоначально насчитывалось 12. Порядок деятельности всех коллегий определялся «Генеральным регламентом». Коллегии не охватывали всех отраслей управления, поэтому продолжали существовать приказы (важнейшим из которых являлся Преображенский, отвечавший за государственную безопасность), канцелярии, палаты, конторы и т.д.

Для расследования государственных преступлений в 1718 г. из ведения Преображенского приказа были изъяты дела подобного вида и создана Тайная канцелярия.

На местном уровне после ряда административных реформ Российская империя была разделена в 1719 г. на 11 губерний, состоящие, в свою очередь из 45 провинций. Основой территориального деления являлась провинция, во главе которой стояли или губернаторы, или воеводы. В свою очередь провинции делились на дистрикты, управляемые земскими комиссарами. Все эти должностные лица имели широкую компетенцию по различным вопросам.

Попытка отделения суда от администрации (создавались нижние и надворные суды) не удалась. Через год после реформы в 1722 г. провинциальные суды, судившие сельское население, были упразднены и их дела переданы в административное ведение. Сохранялись только надворные суды (второй инстанции). В 1718 и 1722 г. в Санкт-Петербурге и Москве появляются самостоятельные полицейские ведомства.

В 1723-1724 годах была завершена реформа городского управления. Были созданы гильдии и цехи по западноевропейскому образцу. Они подчинялись городским магистратам, выбиравшимся верхушкой городского общества.

С точки зрения совершенствования бюрократических процедур, дальнейшей регламентации «технологии» управления, новые государственные учреждения были безусловным шагом вперед. В тех же случаях, когда введением тщательно разработанных регламентов и правил Петр Алексеевич пытался решить проблемы, обусловленные человеческим фактором (мздоимство, волокита), эти учреждения принципиально не отличались от старомосковских, а некоторой части, например, местное сопротивление, их ценность была сомнительна.

После смерти царя-преобразователя реформирование органов государственного управления продолжалось, что было связано как с объективными, так и субъективными причинами. Объективными причинами было была незавершенность ряда петровских начинаний. К субъективным следует отнести причины, вызывавшие появление новых учреждений процессами борьбы за власть соперничавшими дворянскими группировками. Наиболее ярко эта субъективность проявлялась в реформировании высших органов власти.

В феврале 1726 г. был создан Верховный тайный совет, отвечавший за вопросы внешней и важнейшей части внутренней политики государства. Хотя формально главой учреждения считалась Екатерина Первая, однако допускалось издание законов за подписью Совета. С восхождением на трон Анны Иоанновны в 1730 г. Верховный тайный совет, пытавшийся ограничить власть императрицы, был упразднен. Его место занял Кабинет министров, также в 1735 г. получивший законодательные права. В 1741 г. при вступлении на трон Елизаветы Петровны Кабинет был упразднен, часть его заведывания перешла к Сенату, а часть отошла к «Кабинету ее величества», личной императорской канцелярии, схожей по функциям с Кабинетом Петра Первого. После вступления России в Семилетнюю войну в 1756 г. была образована Конференция при высочайшем дворе. Сначала в ее ведении были вопросы ведения войны и международной политики. Постепенно сфера компетенции Конференции распространилась и на область внутренней политики. Она получила право отдавать свои распоряжения Сенату.

В этих условиях значительно упала роль и значение Сената. Высшее учреждение государства было подчинено Верховному тайному совету. Его роль как высшего надзорного органа постепенно исчезла, остались только апелляционные функции по делам высшей юрисдикции. В 1730 г. Анна Иоанновна формально восстановила права Сената, однако, тот продолжал оставаться исполнительным органом при Кабинете министров. В 1741 г. Сенат был в очередной раз восстановлен в правах высшего государственного органа, оставаясь таковым до учреждения Конференции при высочайшем дворе. Впрочем, Сенату удалось сохранить руководство государственным аппаратом в вопросах управления и свое значение как высшей судебной инстанции.

Вопросами государственной безопасности после ликвидации Тайной канцелярии в 1726 г. и Преображенского приказа в 1729 г. занималась Канцелярия тайных розыскных дел, учрежденная в 1731 г. Она просуществовала с некоторыми изменениями до конца правления Елизаветы Петровны.

Функции и организация работы коллегий продвигались в сторону, во-первых, усиления единоначалия, во-вторых, избавлялись от наследия приказной системы, прежде всего излишней многофункциональности. Коллегии делились на департаменты, главы которых принимали самостоятельные решения. Коллегиальность соблюдалась только при необходимости принятия решений, находящихся на стыке разных департаментов.

Состав коллегий не был стабильным. В 1731 г. Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегия были объединены в одну, Коммерц-коллегию. Тогда же на правах коллегии был образован Берг-директориум, ведавшей горной промышленностью. В 1742 г. были Берг- и Мануфактур-коллегии были восстановлены. В 1720-х года для управления территориями Империи, имевшими особые привилегии, были созданы Юстиц-коллегии лифляндских и эстляндских дел.

Однако, следует отметить, что наряду с совершенствованием работы коллегий продолжали существовать и ведомства «старого» типа. С 1727 г. существовала Доимочная канцелярия, занимавшаяся востребованием недоимок по налогам. С 1733 г. она была переименована в Доимочный приказ. В 1730 г. были учреждены Сыскной (действовал до 1763 г.) и Судный (упразднен в 1782 г.) приказы, правда, подчинявшиеся Юстиц-коллегии и имевшие ограниченную юрисдикцию. При Анне Иоанновне был восстановлен Сибирский приказ. В 1734 г. образована Печатная контора, Ямская, Раскольничья и Соляная конторы.

Для заведывания сильно разросшимся при наследниках Петра Первого дворцовым хозяйством с 1725 г действовала Главная Дворцовая канцелярия.

В области местного управления во второй четверти XVIII века произошли следующие изменения. В 1726-1727 годах были ликвидированы многие из местных органов управления, созданные Петром Великим. Одной из причин этого стало разрастание бюрократического аппарата, осложнявшее неустойчивое финансовое положение страны. Был ликвидирован Главный магистрат, сами магистраты переименованы в ратуши и подчинены губернаторам и воеводам. Их компетенция значительно сузилась. Дистрикты были упразднены, восстановлены традиционные для России уезды. С 1727 г. страна подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов. Такое деление с незначительными изменениями сохранялось несколько десятилетий. Положительное значение имел вывод из провинций в города армейских частей, осуществленных после завершения Северной войны.

Согласно инструкции 1728 г. губернаторы (в губерниях) и воеводы (в провинциях и уездах) осуществляли всю полноту управления и судебной власти. Иные функции, возложенные на них в 1719 г. (развитие промышленности, просвещения, торговли) отменялись. Была установлена строгая и стройная система иерархической подчиненности губернаторов и воевод. В 1728 г. были снова введены некоторые архаические порядки, например, губернаторские канцелярии делились на столы и повытья. В 1730 г. был восстановлен старинный порядок смены воевод через два года.

Таким образом, история государственных учреждений России второй четверти XVIII века характеризуется рядом противоречивых процессов. С одной стороны, продолжается процесс дальнейшей регламентизации и бюрократизации аппарата управления. С другой, продолжают сохраняться особенности архаичной системы государственного управления Московского государства предыдущего века. К ним относятся, недостаточно четкая специализация учреждений и ведомств, малая численность и недостаточная компетентность бюрократического аппарата, разнообразие типов и форм органов управления. На местном уровне были практически ликвидированы как формы самоуправления, существовавшие в допетровское время, так и сословные учреждения, объединявшие городское население в первой четверти XVIII века. В то же время, принципиального изменения политик в области управления, по сравнению с годами петровских реформ, не произошло. Для последующих десятилетий также были характерны бюрократизация и милитаризация управленческого аппарата, сужение компетенции самоуправления, особенно сельского населения, существование высших органов власти, ориентированных на обеспечение интересов самодержца или правящей в данный момент верхушки дворянского общества.

**Список использованной литературы**

Анисимов Е.В. Петр Великий: личность и реформы – М., 2009

Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России – М., 1983

Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России (опыт целостного анализа) – М., 2001

Петрухинцев Н.Н. Царствование Анны Иоанновны: формирование внутриполитического курса и судьбы армии и флота в 1730-1735 гг. – М., 2001