**Тема 3: «Приказно-воеводское управление в сочетании с местным самоуправлением как этап развития местного самоуправления в России (вторая пол. XVII в.)»**

*1.Приказно-воеводское управление: основные черты и особенности (вторая пол. XVII в.)*

*2.«Верное управление» при Иване IV (Грозном) (вторая пол. XVII в.)*

*3.Излишняя детализация и дробность местного управления как черта местного самоуправления во второй половине XVII в.*

**Вопрос 1. Приказно-воеводское управление: основные черты и особенности**

После смерти Ивана IV происходит решительный поворот от земского к *приказно-воеводскому управлению.* Боярство, недовольное отменой системы кормлений, стремилось вновь вернуться к ней, правда, под другим видом и названием.

После земского Собора 1613 г. и избрания царем представителя рода Романовых, встала необходимость сочетания непосредственного управления из Москвы с самоуправлением на местах.

Это было обусловлено тем, что разорение и упадок хозяйства, сложность социально-классовых противоречий и общая слабость политической системы вынуждали правительство Михаила Романова опираться в своей деятельности на сложившуюся практику местного самоуправления и авторитет земских Соборов.

Поэтому именно с 1613 г. сословно-представительная монархия в России вступила в пору своего расцвета. Сохраняя в целом местное самоуправление, верховная власть вновь вводит в государственный строй непосредственное управление из Москвы, создав совокупность так называемых *сочетанных властей.*

По мере освобождения от захватчиков русских земель необходимо было быстро и централизованно восстанавливать и обустраивать их хозяйство и оборону. Все это в совокупности способствовало переходу к новой системе - *приказно-воеводскому управлению.*

Новая система управления не была чем-то абсолютно новым, уходя своими корнями во времена наместников и волостелей, так как еще при Иване IV (Грозном) в некоторые пограничные города были назначены воеводы с особыми полномочиями в сфере военного управления, а также дьяки для денежно-хозяйственной деятельности.

Воеводско-приказное управление было системой управления на *государя* и на *государевом жалованье* (а не ради корма, как во времена наместников и волостелей).

При Михаиле Романове потребность в твердой власти на местах явно говорила в пользу воеводского управления.

Воеводы обычно назначались государем по согласованию с Думой *(“боярским приговором”)* сроком на 1-2 года, причем очень часто из числа тех лиц, назначения которых требовало местное население. К 1625 г. воеводы были назначены в 146 городах.

Для управления финансово-хозяйственной деятельностью назначались дьяки и подьячие в *товарищах* при воеводах.

Все эти лица составляли *приказную* или *съезжую избу,* иногда разделявшуюся на особые отделы или службы по соответствующим отраслям местного управления.

Круг полномочий воеводы определялся *наказами,* которые он получал из *Разряда,* назначавшего воеводу на эту должность. В соответствии с полученным наказом воевода руководил городским хозяйством, обороной, охраной безопасности и благочиния, осуществлял полицейско-надзорные полномочия и местное правосудие.

В тех местах, где еще сохранилось и не было реформировано земское и губное самоуправление, воевода осуществлял надзор за деятельностью губных и земских старост.

Результаты перехода к приказно-воеводскому управлению оказались неоднозначными. Негативной чертой реформы стала резкая бюрократизация управления, в том числе и местного *(“московская волокита”), в* дальнейшем не только воспринятая, но и усиленная в период абсолютизма.

Московская волокита при всей ее видимой “значительности” не только не усилила государственную власть, но в конечном итоге ее еще более ослабила, так как именно она тормозила развитие хозяйственной деятельности на местах, реформу армии, выход к морю и создание флота, без чего дальнейшее поступательное развитие России было, по существу, невозможным.

Положительной чертой введения приказно-воеводского управления было то, что оно не привело к уничтожению самоуправления вообще, так как земские и губные учреждения в некоторых областях продолжали существовать и функционировать и при воеводах.

По отношению к губным властям воевода становился лишь более высокой, но не высшей инстанцией, а губные старосты приобретали статус его *товарищей* (помощников).

Что касается взаимоотношений с земскими органами управления, то по отношению к ним воевода становился вышестоящим должностным лицом в сфере полицейской деятельности, а в финансово-хозяйственной - земские учреждения продолжали действовать самостоятельно.

Говоря о соотношении централизации (самодержавия) и самоуправления в период создания Московского централизованного государства, можно отметить, что эти два понятия не противоречили друг другу, более того, самоуправление представляло собой обязанность, способ осуществления государевой службы *(государева тягла).*

Такое делегированное самоуправление лишь усиливало верховную власть, а не противостояло ей.

При переходе к абсолютизму происходит еще большее слияние верховной власти с управлением.

Царь, с одной стороны, становится “первым чиновником” государства, с другой стороны - утрачивает способность к прямому управлению. Этот процесс начинает набирать силу после Соборного уложения 1649 г.

Хотя до реформ Петра I все органы самоуправления сохраняются, тем не менее подавляющее большинство дел решаются непосредственно, в московских Приказах и осуществляются на местах через назначенных из Москвы воевод.

Дальнейшая тенденция к централизации власти отражается и в эволюции Думы и ее социального состава. В составе властвующей элиты XVII в. наряду с традиционной группой знати, занимающей высшие военные должности, все более заметной становится новая группа - высшая бюрократия, порожденная развитием административного аппарата.

Эволюция сословной структуры Московского государства и социального состава правящей элиты сопровождались сдвигами в системе административного аппарата, его учреждений и штатов.

Наряду с Боярской Думой стержнем политической системы государства становятся центральные административные учреждения - *приказы.*

Роль государства в мобилизации ресурсов, организации сословного строя, войска и управления делала необходимым большой административный аппарат, его постоянное совершенствование, связанное с расширением функций и увеличением централизации.

Этим объясняется механический рост числа Приказов, наделение их новыми, ранее не свойственными функциями, распространившаяся практика создания временных приказов по мере возникновения надобности в них.

**Вопрос 2. «Верное управление» при Иване IV (Грозном)**

Реформирование местного управления (самоуправления) в Московском государстве эпохи Ивана IV (Грозного) осуществлялось с определенной целью:

-во-первых, ограничения на первом этапе прав кормленщиков в сфере административно-управленческих отношений;

-во-вторых, введения *доклада* и земских заседателей в суд наместников и волостелей с целью ограничения полномочий кормленщиков в судебно-полицейской области;

-в-третьих, ликвидации системы кормлений, наместников и волостелей и их замены выборными старостами (первоначально губными, а в последующем *излюбленными).*

В результате реформы Ивана IV (Грозного) местного налогово-финансового управления к компетенции земских старост был отнесен сбор прямых налогов.

Сбор косвенных налогов и таможенных пошлин, налогов с питейного дела, с соляных и рыбных промыслов отдавался *на веру.* Для этого местные земские сообщества должны были выбирать из своей среды так называемых *верных* *голов* и целовальников, к полномочиям которых и был отнесен сбор таких доходов.

Правильность и четкость данной деятельности обеспечивались не только принципиальностью и личной порядочностью “верных” людей и присягой, скрепляемой “целованием креста”, но и имущественной ответственностью сборщиков и поручительством соответствующих земских сообществ.

Со временем верное управление расширилось в целую сеть органов и учреждений, которая легла тяжелым бременем на местное население, отрывая его от повседневных нужд и забот, так как огромное количество *верных выборных* в порядке очереди или по назначению должно было осуществлять эти казенные обязанности, подчас даже с риском разорения.

**Вопрос 3. Излишняя детализация и дробность местного управления как черта местного самоуправления во второй половине XVII в.**

Появившиеся в результате реформ середины XVI - начала XVII вв. органы местного управления (самоуправления) обладали двойственностью, выражавшейся в том, что, с одной стороны, они были местными как по объему полномочий, так и по кругу лиц, осуществлявших их, с другой стороны, к их компетенции относилась реализация на местах общегосударственных задач в рамках местных земских сообществ.

Будучи местными вновь сформированные органы земского, губного и верного управления не только не способствовали централизации государственного управления, но еще более излишне децентрализировали и раздробили местное управление, причем не только в территориальном, но и в ведомственном отношении.

Уезд и до реформ был не вполне единой административной единицей. Управление сельских волостей крайне слабо было связано с деятельностью городских наместников, властные полномочия которых распространялись на всю территорию уезда лишь по наиболее доходным (“кормовым”) уголовным преступлениям.

В результате же реформы местные городские и сельские миры со своими выборными излюбленными старостами и верными головами вообще обособились друг от друга, разбившись на еще более мелкие земские единицы - посады, волости, станы, слободы и отдельные села с деревнями, - не имевшие в рамках уезда какого-либо единого административного органа.

Лишь губное и дворянское управление, во главе которых стояли представители местного служилого класса - *губные старосты* и *городовые приказчики,* были объединены в крупные округа, органы которых располагались в уездном городе.

Территориальная дробность местного управления усугублялась очень сложной подведомственностью. На одной территории действовали четыре разных системы ведомственного управления:

*-губное, церковное* (распространявшееся на лиц, состоявших на службе при церковных учреждениях или живших на церковных землях);

*-служилое дворянское* и *земское, к* которому принадлежало все тяглое население, жившее в городах и селах (на всех землях, кроме принадлежащих церкви).

Местное самоуправление, став важнейшим механизмом централизации, все же вынужденно разделилось на сословные ведомства.

Именно ведомственная разобщенность и дробность были важнейшими недостатками в деятельности местных учреждений XVI в.

Ничем не объединенные на местном уровне, разобщенные сословные миры были чужды друг другу, жили и управлялись, хотя и из центра страны, но тем не менее не централизованно, а ведомственно.

Выборные местные власти, все эти губные старосты, городовые приказчики, излюбленные судьи, земские старосты и верные головы, непосредственно обращались по своим делам в московские Приказы, делившиеся как по роду дел, так и по территориальной юрисдикции.

Этот недостаток земского централизованного управления Московского государства отчасти восполнялся политическим органом, возникшим в тесной связи с местными земскими учреждениями XVI в., и в рамках которого центральное правительство взаимодействовало с представителями местных сообществ - *Земскими Соборами.*