**Тема 4: «Развитие самоуправления в России в период абсолютизма в XVIII веке»**

*1.Принципы реформирования местного самоуправления Петром I*

*2.Административно-территориальная реформа Петра I*

*3.Особенности управления губернией при Петре I*

*4.Магистратское городское управление при Петре I*

**Вопрос 1. Принципы реформирования местного самоуправления Петром I**

В конце XVII - в начале XVIII вв. Петром I были осуществлены реформы в области местного управления, направленные на усиление централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти молодого монарха.

Реформы усиливали сословную корпоративность и подводили черту под многовековой историей самобытного, чисто русского самоуправления, способствуя не только ликвидации старого административно-территориального деления страны, но и “прорубая окно”, не всегда с положительным знаком приобщения к европейским демократическим институтам и традициям.

При этом многовековой опыт российского самоуправления чаще всего “выжигался каленым железом”, подменяясь каким-нибудь шведским или голландским образцом.

Первым шагом в этом направлении было создание особого сословного управления - *самоуправления горожан.* Это объяснялось прежде всего тем, что русский город, в отличие от европейского, в качестве общественно-самоуправленческой единицы исторически был порождением самого государства.

В отличие от европейской практики, где городская община относительно самостоятельно осуществляла управление делами городского хозяйства, рассматривая его как совокупность общих интересов горожан, в России городское управление было организовано, исходя не из интересов горожан, а из потребностей, в первую очередь, государства.

Управление городами в конце XVII в. основывалось на принципах *строгой централизации.* Возглавлял городское управление *воевода,* назначенный Приказом, к ведомству которого относился соответствующий город.

Воевода - представитель центральной администрации, через которого осуществляли свою власть многочисленные московские Приказы. При этом непосредственно воеводе отдавал распоряжения только тот Приказ, который его назначал.

Все другие Приказы могли воздействовать на воеводу, лишь получив *послушные грамоты* в соответствующем Приказе.

Послушные грамоты выдавались для производства определенных действий. Такой порядок не мог способствовать оперативности и эффективности управления. Наоборот, он вызывал волокиту и требовал огромной переписки по всякому мало заметному делу.

Поскольку главной функцией областного Приказа, в подчинении которого находился соответствующий воевода, был сбор финансовых средств (податей) с данной тяглой единицы, то и воевода решал главным образом *фискальные задачи.*

Поэтому вопросы суда, полицейские, военные и ряд других, входившие в компетенцию воеводы, отодвигались на второй план.

Одновременно с воеводами на местах действовали *выборные от населения:* ямские и городовые приказчики, житичные головы, горододельцы, сборщики хлеба, денег и других податей, разные лица по отдельным поручениям, таможенные и кабацкие головы, губные старосты, сыщики по губным делам и по сыску беглых. Иерархия отношений между ними установлена не была.

К концу XVII в. в России, как и в Западной Европе, вопрос развития городского самоуправления все теснее соприкасался с проблемами развития буржуазных отношений и формированием единого общероссийского рынка, что и выступало экономической предпосылкой дальнейшего развития абсолютной монархии.

Именно с укреплением городов борьба сословий и различность их интересов придавали монарху новое качество - качество *судьи-арбитра,* стоящего над их интересами, с одной стороны, и заинтересованного в совпадении этих интересов, с другой стороны.

Так же, исходя, в первую очередь, из интересов и потребностей государства, а не горожан, поступило и правительство Петра I, которое в целях оказания содействия развитию промышленности и торговли изменило систему городского управления, введя выборный элемент в органы управления.

Новые права и относительная самостоятельность предоставлялись прежде всего городскому купечеству, что позволило абсолютизму не только использовать для военных нужд экономику городов, но и значительно увеличить налоги с городского населения.

Именно экономический интерес, а не желание расширить права горожан, вынудил Петра I реформировать городское самоуправление.

Таким образом, реформа городского самоуправления конца XVII в. имела государственно-фискальный характер, была направлена на организацию торгово-промышленного класса в целях упорядочения отправления повинностей, возложенных на него.

Посадская община предреформенной поры имела свои органы самоуправления: *сход* и избираемого на нем *посадского старосту,* который являлся исполнительным органом посадской общины. За свои действия староста нес ответственность перед сходом, который должен был его контролировать и наказывать за провинности.

Деятельность общинного схода, его состав и компетенция не были урегулированы правом, а опирались на обычай.

Так было и в XVI в., когда земское самоуправление заменило собой администрацию “кормлещиков”, так продолжалось и в XVII в., когда выборные органы, по сути, превратились в рычаги исполнения распоряжений воевод и их *товарищей.*

Посадское самоуправление носило явно олигархический характер.

Это было связано с организацией посадского тягла (т.е. отправлением податей и повинностей) на началах круговой поруки. При этом наиболее зажиточные члены посада несли реальную финансовую ответственность за всю общину, то есть платили за малоимущих ее членов.

30 января 1699 г. было издано два Указа, в соответствии с которыми посадское население изымалось из юрисдикции воевод и переходило в подчинение вновь созданному органу - *Бурмистерской палате* и *земским избам,* в последующем переименованным в ратуши.

Члены бурмистерской палаты и земских изб - *бурмистры -* избирались сотнями и слободами, то есть торгово-промышленным городским населением, а также жителями сел и деревень - *уездными людьми.*

Создаваемые земские избы считались органами городского управления лишь по месту их нахождения, тогда как по своему составу и компетенции они были сословно-государственными учреждениями, формировавшимися выборным путем. Они создавались, по существу, исключительно с фискально-контрольной целью - устранить недоимки при сборе податей.

Одновременно с новыми органами местного управления продолжали действовать воеводы (как представители государя на местах), юрисдикция которых распространялась на тяглую часть общества.

В результате реформы 1699 г. воеводы, потеряв судебную и административную власть над торгово-промышленным городским и свободным сельским населением, остались управителями лишь служилых людей и их крестьян, либо вообще исчезли в качестве института государственного управления.

С другой стороны, Указы о переходе на *бурмистерское управление* были направлены на подрыв всевластия Приказов и укрепляли собственно местные органы управления, формируемые теперь снизу, т.е. явно прослеживалась тенденция на децентрализацию управления.

В тех местах, где воеводы продолжали осуществлять свои полномочия, Петр I счел нужным поставить их деятельность под более жесткий контроль. С этой целью Указом от 10 марта 1702 г., упразднялись губные старосты, как выборные должностные лица из местного дворянства, осуществлявшие до этого судебно-полицейские функции.

Вместо губного управления на местах вводился элемент нового самоуправления. В каждом уезде при воеводах формировались *дворянские советы* (на выборной основе), которые должны были управлять уездом совместно с воеводой. Более того, согласно Указу 1702 г., воеводы были обязаны согласовывать всю свою деятельность с этими советами.

Ликвидируя губное самоуправление (в сферу которого входили административные и судебные функции), Петр I и его окружение исходили из того, что эта форма местного управления проявила себя в значительной степени слабой и неповоротливой в предшествующие периоды русской истории, особенно при решении таких вопросов, как сбор налогов и податей, отражение военной интервенции, борьба с эпидемиями и стихийными бедствиями и особенно при подавлении бунтов и крестьянских восстаний.

**Вопрос 2. Административно-территориальная реформа Петра I**

Вновь введенная форма управления с элементами местного самоуправления не совсем отвечала и соответствовала исторически сложившейся практике и сложным задачам развития централизованного, абсолютистского государства.

В России насчитывалось в это время более 300 областей-уездов, поэтому управлять столь громоздким административным механизмом непосредственно из центра или через правительственных представителей на местах было чрезвычайно сложно.

Эта громоздкость административно-территориального деления затрудняла взимание налогов с населения, которые составляли существенную часть государственного бюджета, тормозила реформирование армии и строительство флота и т. д.

Для укрепления влияния центральной власти на местах необходимо было бюрократизировать областное управление, то есть организовать эту службу за жалованье, с тем, чтобы у управителей не было собственных материальных интересов на подвластной территории, а были только интересы государственные.

При этом эффективность управления достигается в том случае, если оно опирается на единую, стройную систему (иерархию) власти, которая бы обеспечивала быстрое прохождение распоряжений, то есть имела в основном вертикальные связи с максимально меньшим числом инстанций.

Именно поэтому перед администрацией Петра I встала задача создать такое областное управление, в котором отдельные части подчинялись бы целому, а целое - центральной власти.

Было решено изменить давно сложившуюся практику, когда собираемые по всей стране налоги централизованно поступали в Москву и лишь затем перераспределялись между уездами.

Вводится новая должность - *губернатор*, полномочия которого значительно расширяются, хотя административно-территориальная единица, возглавляемая им, по-прежнему называется уездом.

Однако введение новой должности при сохранении старого уездного деления не принесло ожидаемых результатов.

Поэтому Петр I провел новое административное деление страны.

*Губернская реформа* была начата Указом Петра I от 18 декабря 1707 г., содержащим роспись городов и других населенных пунктов, отнесенных к вновь создаваемым в Киеве и Смоленске новым административным (губернским) центрам.

В 1708 г. чиновники осуществили перекройку всей территории России, распределив 341 город между 8 новыми крупными *округами-губерниями:* Московской, Ингерманландской (впоследствии переименованной в Санкт-Петербургскую), Киевской, Смоленской, Архангелогородской, Казанской, Азовской и Сибирской.

Но уже в 1713 г. группа городов Азовской губернии образует новую губернию - Воронежскую. Таким образом, вся территория России была разделена на 9 губерний.

Территориально вновь образованные губернии не совпадали с бывшими округами московских областных Приказов, так как в ряде губерний было объединено по несколько таких округов, а иногда один бывший округ был разделен между несколькими новыми губерниями.

В основе подхода к образованию новых административно-территориальных единиц помимо военных, налогово-финансовых и других оснований лежал принцип определенной удаленности городов и населенных пунктов от губернских центров или их местонахождение по отношению к имевшимся путям сообщения.

Распланировав губернии, предстояло распределить между ними содержание военных сил, сумму военных расходов и налогов. Поэтому в проведении губернской реформы 1708 г. видится прежде всего попытка решить вопрос о финансировании содержания войск.

Главная идея реформы состояла в следующем: поскольку финансовые ведомства не могут в достаточной степени обеспечить запросы армии и флота, то пусть плательщики податей - главные поставщики финансовых ресурсов государства - будут разделены между войсками в натуре и приблизительно поровну.

Реформа неоднократно обсуждалась на заседаниях Думы и губернаторских съездах и растянулась до 1712 г., когда удалось отладить и запустить новый административный механизм.

Изданный в 1714 г. Указ разделил Россию на 10 губерний, в 1719 г. число губерний увеличивается до 11 (причем каждая делилась на провинции, которые состояли из дистриктов).

Новое губернское деление на практике привело к крайне противоречивому положению. Государство было разделено на области, обладавшие полной самостоятельностью.

Первоначально вновь образованные области не объединяло никакое государственное учреждение, а объединял только царь персонально. Такое положение в силу того, что оно ведет к распаду государства, не могло длиться долгое время, т.к. в едином государстве не могут не существовать органы власти в центре, которые объединяют местное управление и которым бы оно было подотчетно.

В переходный период, когда полнота власти на местах переходит губернаторам, учреждается *Сенат.* Выведя местное управление из-под власти прежней центральной администрации (приказов), Петр I подчиняет его себе и лишь позднее новому органу – Сенату.

**Вопрос 3. Особенности управления губернией при Петре I**

Новая губернская реформа наложила поверх местного управления основательный административно-управленческий пласт.

По штатному расписанию 1715 г. во главе губернии стоял губернатор. При губернаторе состояли *вице-губернатор*; *ландрихтер,* осуществлявший судебные полномочия; *обер-провиантмейстер* и *провиантмейстер,* ведавшие сбором хлебных доходов, и различные *комиссары.*

Однако власть губернатора не была абсолютной и единоличной, так как неудавшийся опыт привлечения дворянского сословия (в виде *воеводских товарищей,* то есть дворянских советов при воеводах) к участию в местном управлении в рамках уезда Указом Петра I от 24 апреля 1713 г. был применен в масштабах всей страны.

Этим Указом предписывалось формирование при губернаторах так называемых *ландратов* в количестве от 8 до 12 человек — *ландраторов —* в зависимости от величины губернии.

Губернатор был обязан решать все важнейшие вопросы совместно с этим органом дворянского представительства. В этом «консилиуме» исключительные полномочия губернатора выражались в том, что при принятии решений “по большинству голосов” он обладал двумя голосами.

Ландраты назначались Сенатом из удвоенного числа *кандидаторов,* предложенных губернаторами.

Ландраты не стали выборными представительными органами местного (губернского) дворянства при губернаторе, а оформились в своего рода “чиновников по особым поручениям”, представлявшим на местном уровне Сенат или все того же губернатора.

Начиная с 1711 г. уезды стали объединять в *провинции* во главе с обер-командантом.

На этом административно-территориальное реформирование не было завершено, так как помимо уездного и провинциального деления губерний Петр I ввел еще одну единицу для более успешного взимания налогов - *“долю”,* в основе которой лежало 5536 дворов.

Указом от 28 января 1715 г. упразднялось как старое уездное, так и постепенно сформировавшееся к этому времени провинциальное деление с комендантами и обер-комендантами.

Губернии разделялись на *доли,* во главе управления которыми были поставлены ландраты с широкими полномочиями в финансовой, полицейской и судебной сфере. В юрисдикцию этих органов входило управление в рамках уезда, так как их полномочия не распространялись на городское (посадское) население.

Таким образом, Указ от 28 января 1715 г. не только ввел новую систему областного управления, но и разрушил вековую традицию русского самоуправления - ликвидировал уезд, в том первозданном виде, в каком он достался Петру I со времен образования единого Московского централизованного государства.

Ландратские доли иногда территориально совпадали с бывшими уездами; иногда объединяли в себе по несколько уездов; нередко расчленяли, причем весьма произвольно, территорию бывших уездов, совершенно не учитывая ни исторических традиций, ни географических или иных особенностей старых русских земель.

Все было подчинено одной простой задаче - осуществить арифметическое деление страны на заранее определенное число дворов в каждой из губерний.

Произвольно установленная совокупность дворов не соответствовала действительности, разрушая всю долевую математику, положенную в основание данного принципа налогообложения. При этом пришлось увеличить и количество ландратов.

Указ 1715 г. не позволил осуществить реорганизацию местных органов управления в полном объеме, так как преследуя благую цель - поставить деятельность губернатора под контроль сословного представительства, он в большей степени вносил в деятельность местных органов хаос, чем порядок.

**Вопрос 4. Магистратское городское управление при Петре I**

Вслед за провинциальной реформой Петр I был вынужден вернуться к сословному управлению и реформировать его все по тому же шведскому образцу.

Новые городские учреждения, созданные Петром I в конце XVII - начале XVIII вв., - бурмистерская палата, ратуша, земские избы - формировались на основе выборов.

Одновременно эти органы не были подотчетными избиравшей их посадской общине, а становились над ней, выполняя роль посредников между посадской общиной и центральной администрацией.

Устройство *магистратского городского управления* базировалось на новом классово-сословном делении тяглого посадского населения, т.е. деление горожан на западноевропейский манер, без учета исторических особенностей развития городов Европы и России.

Если прежний порядок выборов бурмистров предполагал формально одинаковые права всех жителей, то Регламент Главного магистрата юридически оформлял преимущества посадской верхушки.

Регламент ввел новое деление посада - по социальной принадлежности. Верхний слой городского населения образовывали две *гильдии.*

К первой были отнесены банкиры, крупные купцы, доктора, аптекари, мастера высших ремесел. Ко второй - мелочные торговцы и простые ремесленники, которых предписывалось Указом объединить в так называемые *цехи.*

Все рабочие люди, живущие наймом или неквалифицированной работой, были отнесены к третьему классу - *подлых людей,* которые хотя и признавались горожанами, но к знатным гражданам не причислялись.

Магистратская реформа, объединяя городские сообщества в гильдии, цеха и подлых людей, изменила и характер городского управления.

По петровским Указам 1699 г. земские бурмистры выбирались на один год. Члены магистрата осуществляли свои полномочия бессрочно и бессменно.

Бурмистры избирались всем городским (посадским) населением на специальном *посадском сходе* из представителей всех разрядов посадского общества. Членов магистрата выбирали только бургомистры и *первые мирские люди* и исключительно из *первостепенных* (то есть из членов первой гильдии).

Те же магистраты ведали городской полицией и городским хозяйством и были обязаны способствовать развитию ремесел и мануфактур, ведали городским начальным образованием, свалками, приютами, сиротскими домами и т. д.

Таким образом, магистрат являлся хозяином в городе, и на него не могла распространяться власть ни воевод, ни губернаторов. Никакие органы власти не имели права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции магистрата.

Магистрат должен был информировать посадскую общину о предписаниях центральных властей, организовывать их исполнение, контролировать деятельность посадского мира на предмет исполнения распоряжений правительства.

Помимо магистратов, в городах продолжали действовать и прежние городские учреждения - *мирские посадские сходы* или *земские советы,* созывавшиеся посадскими старостами, которые были наделены исполнительной властью и председательствовали на сходах. В состав сходов входили все граждане.

На практике самостоятельность магистратов при осуществлении ими своих полномочий была ограничена, так как для этого в каждом конкретном случае требовалось получить одобрение со стороны Главного магистрата. Помимо этого, от магистратов требовалось предоставлять ежегодный отчет о своей деятельности.

Иногда магистраты действовали совместно с горожанами или их представителями, для чего гильдии выбирали из своей среды *старшин,* а из них - *старост.*

Этих гильдейских выборных и самих горожан магистрат обязан был приглашать в экстренных случаях или при решении важнейших дел для так называемых *гражданских советов.*

Таким образом, отношения между магистратами и органами посадского самоуправления отличались строгой подчиненностью посадских старост и сходов органам городского управления и даже “отчужденностью” между ними.

Магистрат обращался к посадскому миру только через старосту, посылая в его канцелярию *указы.* Канцелярия же старосты отвечала магистрату *доношениями.*

Итак, магистратская реформа вводила ранее несвойственную городскому управлению специфику во взаимоотношениях магистратов и городских миров.

Магистрат не заменял собой выборных властей города - старшин и посадских старост, а становился над ними, наделяясь известными судебными и административными полномочиями.

Обязанный координировать свою деятельность как с самим городским обществом, так и с его законными представителями, - магистрат, вместе с тем, изначально задуманный как выборный общегородской орган, становился *действительным начальником* горожан. Последнее обстоятельство прямо фиксировалось в Регламенте 1721 г. и Магистратской инструкции 1724 г.

Члены магистратов - президенты, бургомистры и ратманы - становились не выборными представителями городского сообщества, а обычными *государственными чиновниками.*

Таким образом, начав переустройство городского самоуправления введением сословно-земских изб, Петр I закончил реформу сословно-бюрократическими приказными магистратами.

Начиная в 1699 г. первую из своих многочисленных реформ в области административно-территориального управления, Петр преследовал цель, с одной стороны, попытаться упростить, а с другой - максимально упорядочить сбор казенных податей, освободив при этом промышленно-купеческий класс (как основного городского плательщика налогов и пошлин) от воеводских поборов и притеснений.

К 20-м годам XVIII в., к моменту реализации в масштабах страны магистратской реформы, задачи городского самоуправления стали пониматься не столько с узкой, фискальной точки зрения, сколько как необходимый механизм расширения и углубления самих источников государственных доходов и упорядочения системы местного управления.

Придя к заключению, что только “благоустроенный народ” может дать государственной казне постоянный и весьма высокий доход, администрация Петра I и возложила на магистраты (помимо прежних обязанностей по казенным сборам) ряд важнейших экономических и воспитательно-образовательных прерогатив, связанных с необходимостью развития не только торговли и промышленного производства, но и распространением грамотности и расширением сети общественно-социальных институтов (типа домов престарелых, богаделен, сиротских приютов, ночлежек и т. д.).

Таким образом, данная реформа не привела к превращению русского города в самоуправляющуюся административно-автономную единицу буржуазного типа, каким был город во многих европейских государствах того времени, так как реальной власти выборные магистратские должностные лица не получили.

Они стали лишь дополнением административного аппарата, по-прежнему концентрировавшего в своих руках широкие полномочия по сбору налогов и податей, поставке в армию рекрутов, выполнению государственных служб и повинностей.

Вместе с тем, именно введенные Петром I новые элементы и структуры управления со временем были трансформированы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского самоуправления.

Оценивая организацию Петром I власти на местах и ее взаимоотношения с центром в аспекте развития формы государственного единства, можно сделать следующий главный вывод.

Развитие формы государственного единства охватывало те же основные этапы, которые характерны для большинства преобразований Петра I и которые можно разделить на три условных период (этапа).

Первый - преобразования, осуществленные до 1709 г. Этот период можно охарактеризовать как время разрушения старого государственного порядка.

Второй этап, продолжавшийся с 1710 г. по 1718 г., характеризуется как период кризиса государственных учреждений в центре и на местах. Все, что создается в этот период, создается под влиянием неотложных текущих потребностей для их удовлетворения.

И только третий этап, охватывающий последние семь лет правления Петра I, относится ко времени, когда проводится систематическая реорганизация всего государственного механизма.

Таким образом, реформирование местного управления Петром I связано с созданием единой централизованной системы этого управления.