## Реформы местного управления первой четверти XVIII века

## Обес<mark>пенить болье испра</mark>вное поступление прямых налогов

и косвенных сб<mark>оро</mark>в с городского нас<mark>еле</mark>ния

Ратуша – «центральная касса» государства вплоть до 1708-1710 гг.

## Содержание реформы

- Городское население выведено из под власти воевод в финансовом, полицейском и судебном отношениях
- Горожане получили право выбирать бурмистров из своей среды

#### Первая городская реформа

30 января 1699 г.

Бурмистерская палата (Ратуша) в Москве

Президент

Бурмистерские (земские) избы в других городах

Президент

#### HO:

Бурмистры «по части хищений и обид подвластным не уступали воеводам»

## Первая областная реформа

18 декабря 1708 г.

губернии

Московская

Киевская

Смоленская

Азовская

Сибирская

Казанская

Ингерманландская (Санкт-Петербургская)

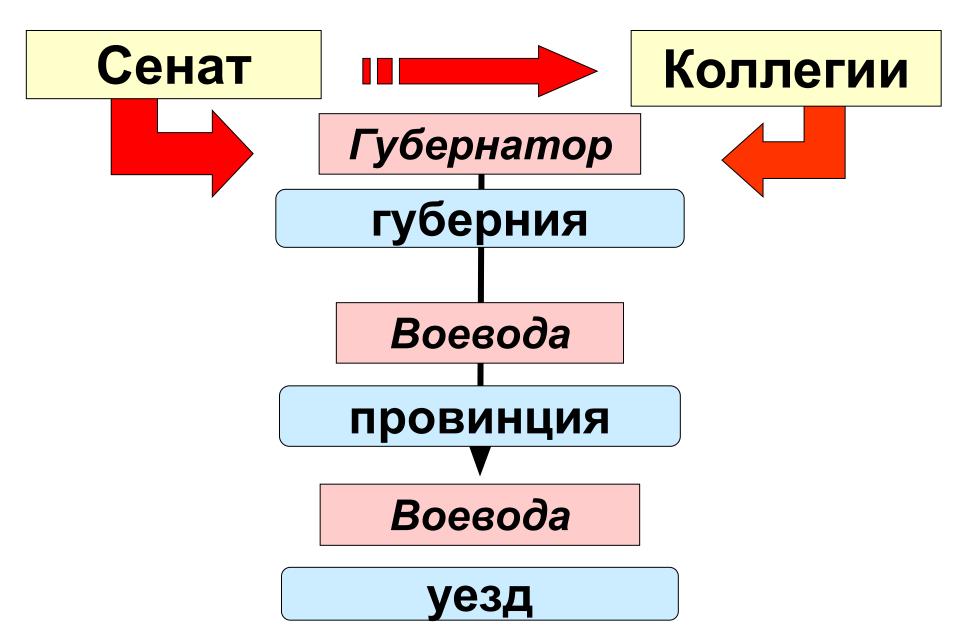
Архангелогородская

Рижская (1713)

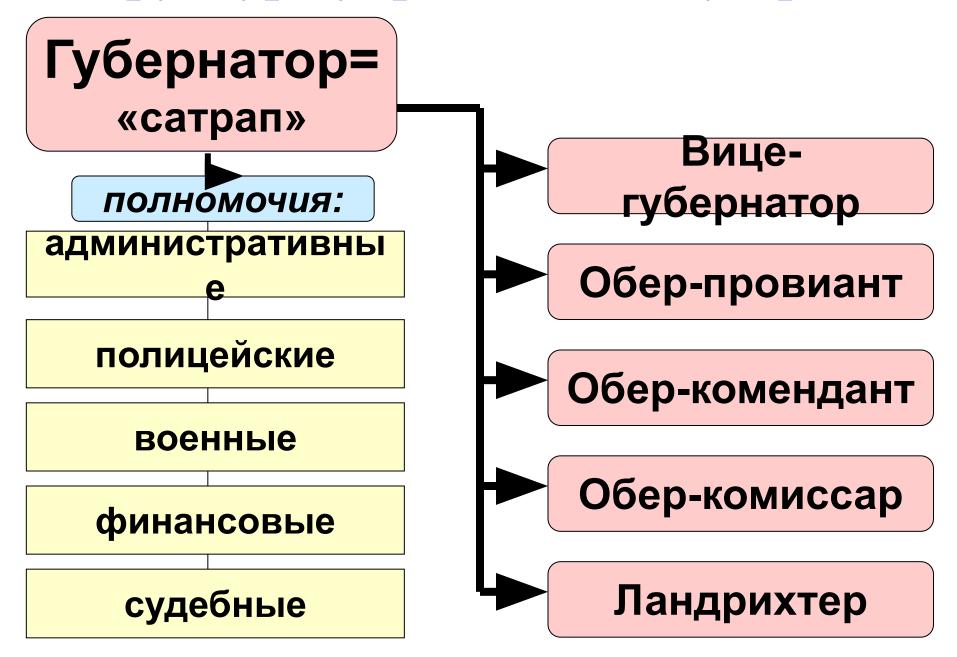
Нижегородская (1714)

Астраханская (1714)

## Первая областная реформа



#### Структура управления в губернии



## Основные направления деятельности местной власти

- Сбор налогов
- Борьба с бегством крестьян
- Контроль за исполнением повинностей
- Охрана прав владения
- Набор рекрутов и работных людей
- Учет населения
- Меры по донесениям фискалов

#### Создание ландратов — 1713-1718 гг.

#### Губернатор

«Консилия из 8-10 ландратов» (советников), избираемых из местных дворян

Губернатор «не яко властитель, но яко президент»

## 28 января 1715 г.

Ликвидация провинциального и уездного деления



Ландратские доли

Ландрат с канцелярией

1 доля = 5536 дворов



## Итоги реформы

 Избирать ландратов было некому и не из кого  $\rightarrow$ ландраты как «чиновник для особых поручений, назначаемый Сенатом или губернатором»

#### Итоги реформы

Разрушено действие первой городской реформы – бурмистерские избы подчинены губернатору

 Нанесла удар по приказной системе – они стали закрываться или трансформироваться



Принцип назначения на должность как «государева пожалования» заменен бюрократическим назначением: «государева служба» стала трансформироваться в «государственную службу»

## Л.Ф.Писарькова:

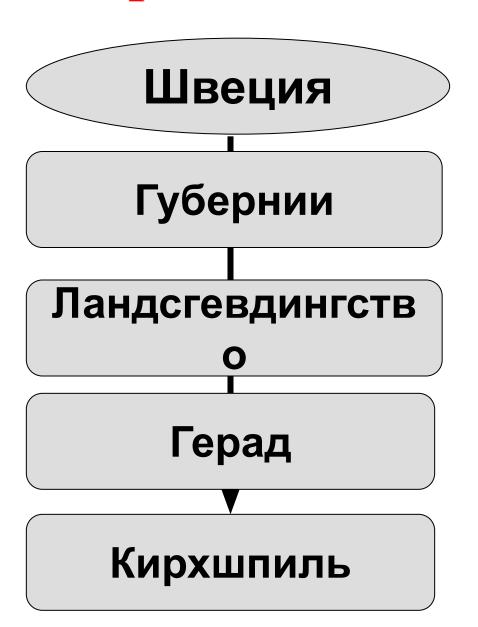
- Губернская реформа 1708 г. передала
   «нити управления», прежде
   находившиеся в руках царя и Боярской
   думы, в ведение территориальных
   правителей, подчинявшихся только царю самодержцу
- Значительная доля функций
   центрального управления перешла на
   губернский уровень, что способствовало
   увеличению числа местных канцелярий



#### Л. Ф. Писарькова:

 Губернская реформа 1708 г. способствовала децентрализации управления, сопровождалась введением бессрочной службы начальников, что вело к росту злоупотреблений и казнокрадства, которые не смогли остановить ни Сенат, ни фискалат

## Вторая областная реформа (1719)



Россия Губернии (11) Провинции 45 (позднее – 50) Дистрикты (1500-2000 тяглых дворов)

**Крестьянское общинное самоуправление** 



## Цель реформы

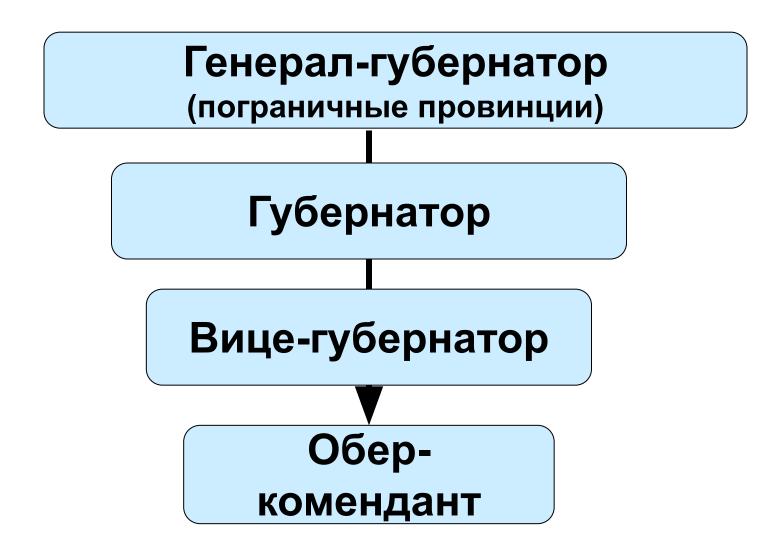
- Укрепление власти на местах
- Увеличение налоговых поступлений в казну
- Стремление привлечь местное дворянство к управлению на местах
- Сокращение расходов на содержание местного аппарата управления
- Единообразие местного управления

## В.О.Ключевский:

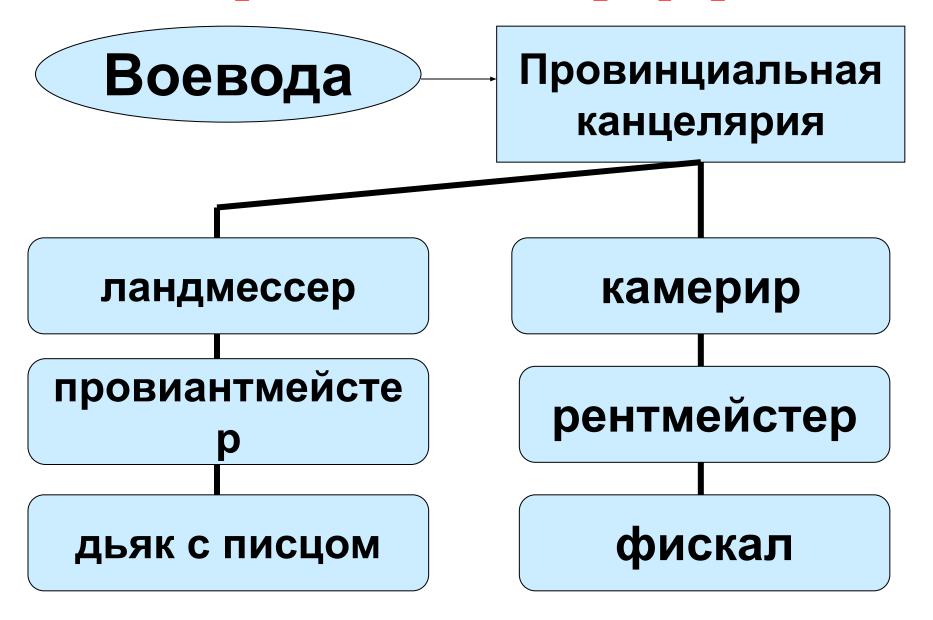
«Шведская административная униформа была кое-как натянута на русские пространства»

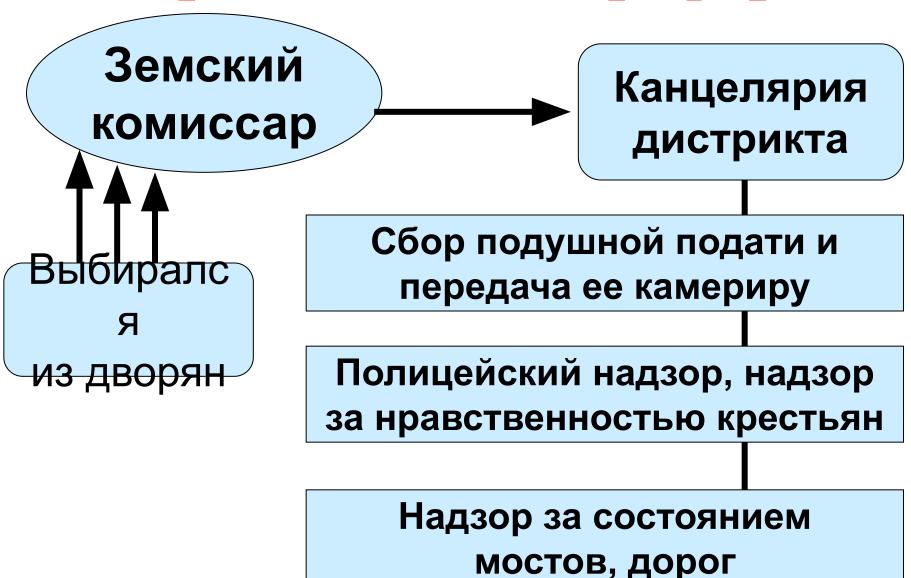
#### Вторая областная реформа 1719 г.



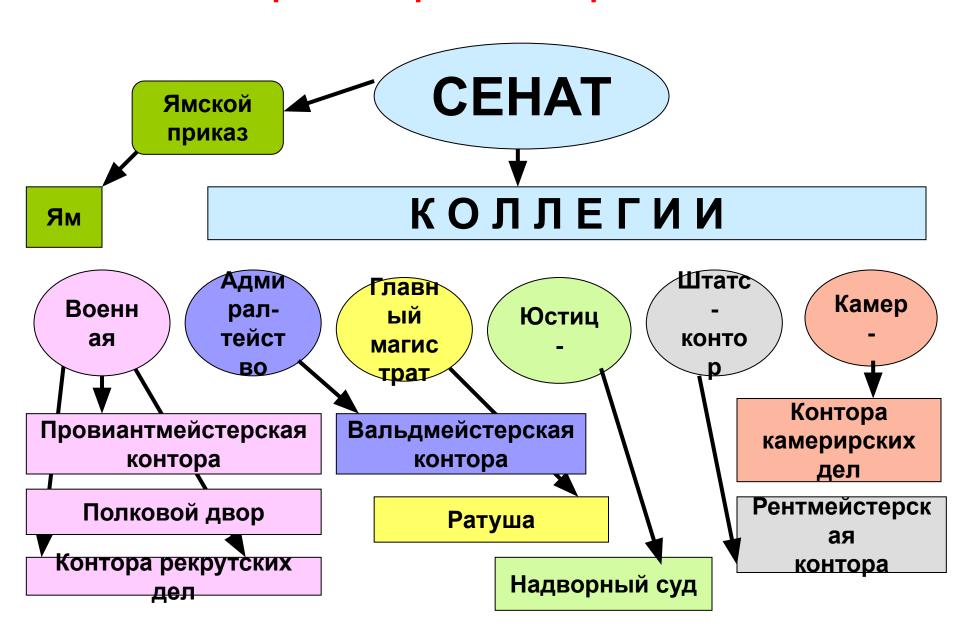


- Губернаторы перестали быть «сатрапами» над подведомственной территорией, их власть не выходила за рамки губернского города с округой
- Провинция основная административнотерриториальная единица





## Местные учреждения центральных органов Российской империи в первой четверти XVIII в.



#### Л. Ф. Писарькова о местном управлении при преемниках Петра I

- Преемники Петра упразднили нежизнеспособные местные канцелярии. Их заменила воеводская канцелярия во главе с воеводой.
- Служба воеводы являлась **срочной**, находилась под **прокурорским контролем**.
- Из местного аппарата был устранен выборный элемент: земские комиссары, ландраты, бурмистры, ратманы, фискалы.
- Их места заняли государственные чиновники.

#### Вторая городская реформа

Главный магистрат (1720 г.)

Губернские магистраты (1723-1724 гг.)

Городовые магистраты (1723-1724 гг.)

### Вторая городская реформа

#### Население городов

Регулярные граждане

1 гильдия - банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы, ювелиры, художники, ученые

**2-я гильдия** — цеховые ремесленники

Нерегулярные граждане

Низкого происхождения («подлые»)

## Магистраты

Президент

Бурмистры (2-4), ратманы (2-8)

Раскладка и сбор налогов и пошлин

Хозяйственные дела

Уголовный и гражданский суд, полицейские функции

Создание школ, богаделен, госпиталей

Управление цехами

## Реформы

местного управления последней четверти XVIII века



#### Недостатки в системе местного управления во второй половине XVIII в.

- Губернии к тому времени представляли слишком обширные административные территории
- Недостаток (количественный и качественных) местных управленческих структур и губернских чиновников
- В губернском управлении отсутствовало разделение властей, неоправданно совмещалась деятельность различных ведомств и ветвей власти

# **Цель** реформы



Преобразование местного управления на началах строгой централизации и унификации всех местных учреждений в целях обеспечения порядка и контроля над территорией со стороны Центра

# «Учреждение для управления губернии» 1775 г.

Реорганизация административнотерриториального деления

Создание новых органов для управления губернией и уездом

Судебная реформа

#### Реорганизация административнотерриториального деления

Губерния (50)

300-400 тыс. ревизских душ



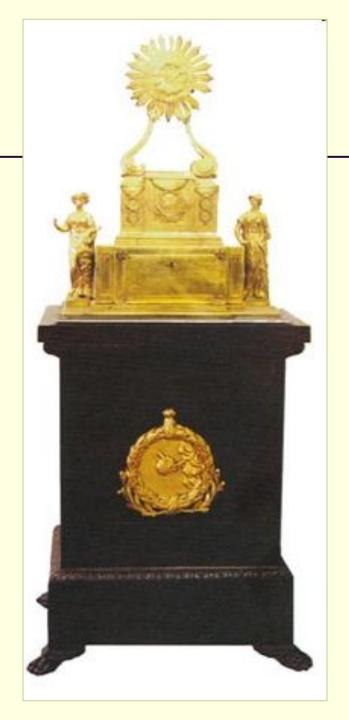
Уезд 20-30 тыс. ревизских душ

### Губернская реформа 1775 г.

- Россия была разделена на 50 (51) губерний и 19 наместничеств
- 25 января 1780 г. указом Екатерины II вместо Архангелогородской губернии было учреждено Вологодское наместничество в составе трех областей (губерний):
- Архангельской
- Великоустюжской
- Вологодской

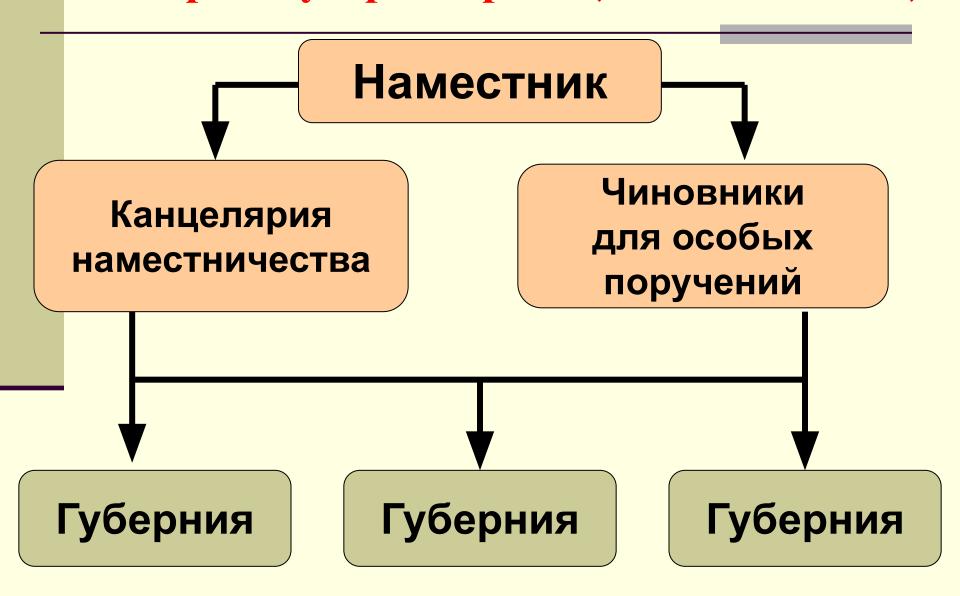
# «Об учреждении Вологодской губернии и о переименовании некоторых селений городами»

«Всемилостивейше повелеваем Нашему действительному тайному советнику, Ярославскому и Вологодскому генералгубернатору Мельгунову, по изданным от Нас в 7 день ноября 1775 года Учреждениям для управления губерний империи Нашей, в следующем июне месяце сего года равномерно исполнить и в Вологодской губернии, составя сие новое наместничество по приложенному при сем расписанию, в разсуждении пространства губернии, из трех областей, или провинций, то есть: Вологодской, Великоустюжской и Архангельской, состоящих из 19 уездов; в первой быть губернскому, а в последних двух областным правлениям; все сии области составить из следующих городов с их уездами, а именно: Вологда, Тотьма, Вельск, Грязовец и Кадников; к Великоустюжской 7: Устюг Великий, Соль-Вычегодская, Яренск, Лальск, Никольск, Красноборск и Усть-Сысольск; к Архангельской 7: Архангельск, Шенкурск, Пинег, Мезень, Кола, Онега и какое генерал-губернатор по лучшей удобности назначит быть городом».



Тумба с ларцом для хранения «Уложения для управления губерниями» императрицы Екатерины II. Конец XVIII века. На передней стороне тумбы – герб Вологодской губернии

## 13 июня 1781 г. указ о создании генерал-губернаторств (наместничеств)



## Наместничество (генерал-губернаторство)

#### создавалось для:

- координации системы управления
- обеспечения эффективного взаимодействия гражданских и военных властей
- контроля над гражданскими и военными властями

## Наместник (генерал-губернатор)

- Должность политическая
- Наместник проводник политики центральной власти
- Наместник контролировал осуществление административной и судебной власти на местах:

«попечение об исполнении законов»

### Права наместников

- пресекать злоупотребления местной администрации
- отменять распоряжения губернаторов
- вмешиваться в судебные решения
- останавливать исполнение приговоров
- возбуждать преследования
- утверждать приговоры по уголовным делам
- вводить чрезвычайные меры
- обращаться с докладом к императору
- руководить войсками и полицией на местах

# Значение института наместников

Делала местное управление более гибким по отношению к непрерывно меняющимся приоритетам и потребностям времени

# Пороки наместнической системы

- Не уменьшала, а увеличивала произвол власти на местах в лице генерал-губернаторов, действия которых не были ограничены законом
- Не устраняла опасности развития центробежных тенденций, наоборот создавала угрозу децентрализации
- Всякий новый император опасался всевластных наместников

## А. Д. Градовский об институте наместничества

Пороки наместнической системы во времена Екатерины II не проявились исключительно благодаря «выбору государыней в качестве наместников действительно способных и талантливых людей».

#### Наместники

- Р. И. Воронцов
- Я. В. Брюс
- Г. А. Потемкин
- П. А. Румянцев
- А. П. Мельгунов
- Я.Е. Сиверс
- и др.



Алексей Петрович Мельгунов (1722 – 1788 гг.)
- правитель Ярославского и Вологодского наместничеств

3 вида местных органов власти по функциям

Административные

Финансовоэкономические

Судебные

#### Губернатор

Губернское правление

Вице- губернатор

Губернский прокурор Губернский землемер

Казенная палата Приказ общественного призрения

Капитанисправник

Городничий

Нижний земский суд

Уездный казначей

Уездный прокурор

Уездный землемер Частный пристав

**Квартальный** надзиратель

- *Губернское правление* главный административный и полицейский орган в губернии
- Вся полнота власти:
- обнародование законов и контроль за их исполнением
- поддержание порядка в губернии
- Состоял из губернатора (глава), вицегубернатора и 2 советников

- Нижний земский суд главный административный и полицейский орган в уезде
- Члены нижнего земского суда не назначались, а избирались дворянским собранием на 3 года и утверждались центральной властью
- Состоял из капитана-исправника и
   2-3 заседателей

- Казенная палата и уездное казначейство ведали сбором и учетом доходов и расходов губернии и уездов
- Ранее эти функции принадлежали Камер- и Ревизион-коллегиям.
- Затем к казенным палатам и уездным казначействам перешли функции Мануфактур- и Берг-коллегий и некоторых других центральных учреждений
- Казенную палату возглавлял вицегубернатор, назначаемый Сенатом по поручению монарха

- Приказ общественного призрения управлял народными школами, больницами, госпиталями, богадельнями, сиротскими, смирительными и работными домами.
- Возглавлял губернатор
- В Присутствие входили по 2 выборных заседателя от верховного земского суда, губернского магистрата, верхней расправы

## 8 апреля 1782 г. - «Устав благочиния, или полицейский»

Обер-полицмейстер Полицмейстер Городничий

#### Управа благочиния

Пристав по **уголовным** делам

Пристав по **гражданским** делам

2 ратмана от купечества

### Управа благочиния

Обеспечение «тишины и спокойствия»

Руководство пожарными командами

Исполнение судебных решений

Организация народных празднеств и развлечений

Контроль за соблюдением порядка торговли и санитарным состоянием городов

С 1790 г. осуществление цензурных функций

### Город

**Части** (от 200 до 700 дворов)

#### Частный пристав

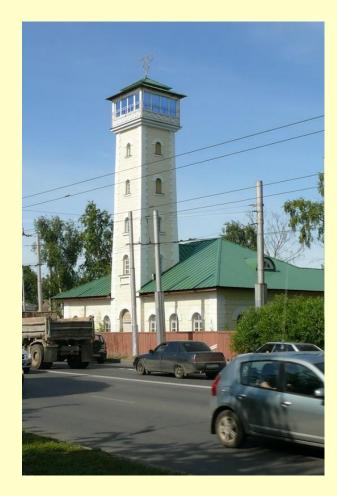
назначался губернским правлением 2 сержанта

**Кварталы** (50-100 дворов)

Квартальный надзиратель

назначался управой благочиния

**Квартальные поручики**, избираемые населением, **сторожа, дворники** 





Здание 3-ей полицейской и пожарной части — Заречье (угол ул. Большая Архангельская и Леонтьевская, ныне ул. Чернышевского, 33)

## «Жалованная грамота дворянству» — 1785 г.



### Жалованная грамота дворянству

Губернское дворянское собрание

Содержание и дополнение дворянских родословных книг, выдача грамот на дворянство

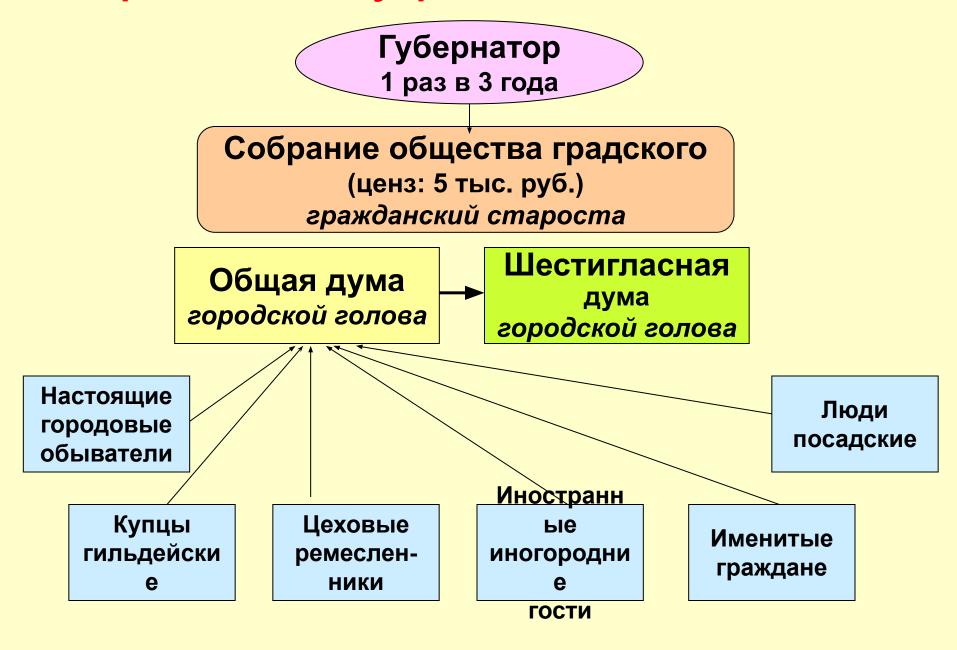
Дворянское собрание имело бюджет, дом для заседаний, печать, архив

**Цензы** для голосования: **возрастной** (25 лет)., **имущественный** (поместье), **социальный** (чин обер-офицера)

# Вологодское губернское дворянское собрание



#### Городское самоуправление в конце XVIII в.



#### Городское общество

Право юридического лица

Право владеть собственностью

Право получать доходы с имуществ

Право собирать специальные сборы с городского населения

Право формировать собрание градского общества

Право обращения к губернатору о «нуждах общественных»

### Собрание градского общества

Возрастной ценз – 25 лет Имущественный ценз

Выбирало городских должностных лиц

Выбирало общую городскую думу

Градский староста
Городской голова
Бурмистры и
ратманы в магистрате
Заседатели в общих и
сословных учреждениях

#### Общая городская дума

Прокормление и содержание городских жителей

Предотвращение споров с окрестными городами и селениями

Сохранение в городе мира, тишины и согласия

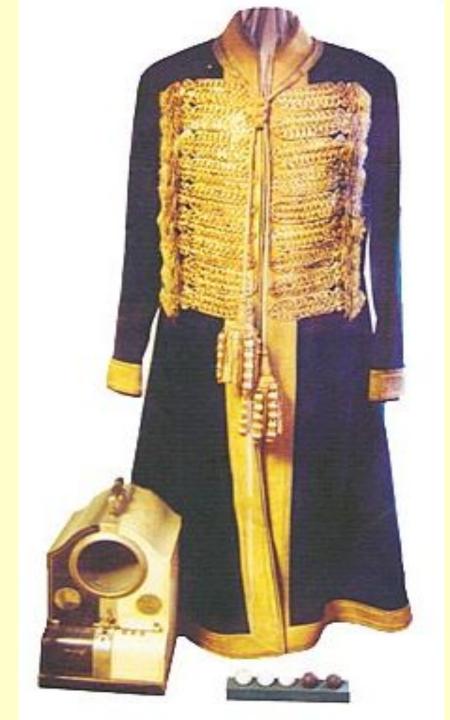
Наблюдение порядка и благочиния

Обеспечение привоза в город продовольствия

Охрана и содержание городских зданий, площадей, магазинов, амбаров

Разрешение конфликтов в гильдиях и среди ремесленников • Первый городской голова г. Вологды – Максим Иванович Рыбников, купец 1-й гильдии, почетный гражданин, владелец рыбных ловель и деревень с крепостными, соляной промышленник

Парадный кафтан вологодского городского головы и урна для тайного голосования шарами из Вологодской городской управы



#### Вологодская городская дума и управа. Конец XIX в.



# Итоги реформ местного управления

- Выросло число местных учреждений в сравнении с 60-ми гг. 18 в. с 700 до 3700, а число служащих с 6,5 тыс. до 40 тыс.
- Дефицит кадров
- Неподготовленность, элементарная неграмотность кадров государственных гражданских служащих

# Итоги реформ местного управления

- Привлечение к гражданской службе на местах выходцев из недворянских сословий
- Низкое жалованье

   →взяточничество, служебные
   злоупотребления, прикрываемые
   круговой порукой
   □
- В последней четверти XVIII в. верховная власть осуществляла свои функции посредством не учреждений, а доверенных лиц

Местные контрреформы»

Павла І

Павел **І** (1796-1801 гг.)



### Местные «контрреформы»

- закрыты Приказы
   общественного призрения,
   Управы благочиния
- •- городское сословное самоуправление слито с органами полиции
- городские Думы ликвидированы

## Местные «контрреформы»

- Восстановление центральных учреждений
- Упразднение должности наместника в большинстве областей в 1797 г.
- Сокращение выборности в местном управлении. Коронные чиновники вытеснили выборных дворян из судебноадминистративного аппарата

### Местные «контрреформы»

- Уменьшение численности государственного аппарата за счет сокращения губерний
- Забота о подготовке квалифицированных гражданских чиновников
- Усиление служебной дисциплины
   —>

в 1797 г. было решено на 30% дел больше, чем в 1796 г.

### Л. Ф. Писарькова

- Развитие управление проходило циклично по линии не «реформаконтрреформа», а «централизациядецентрализация»
- Централизация постоянно брала верх, что объясняется самой природой российской государственности:

«Для России, страны с огромной малонаселенной территорией, сильная центральная власть была необходимым условием сохранения целостности государства»