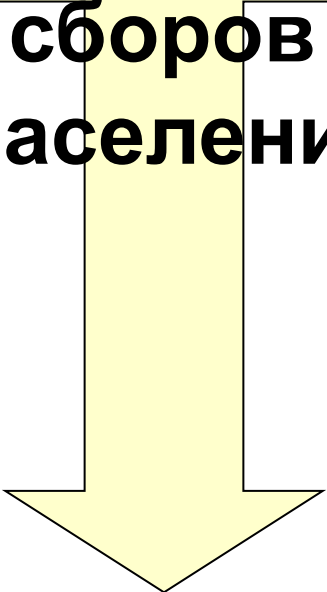




**Реформы
местного
управления
*первой четверти
XVIII века***

Цель реформы
Обеспечить более исправное
поступление прямых налогов

и косвенных сборов с городского
населения



**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

НО:

**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)

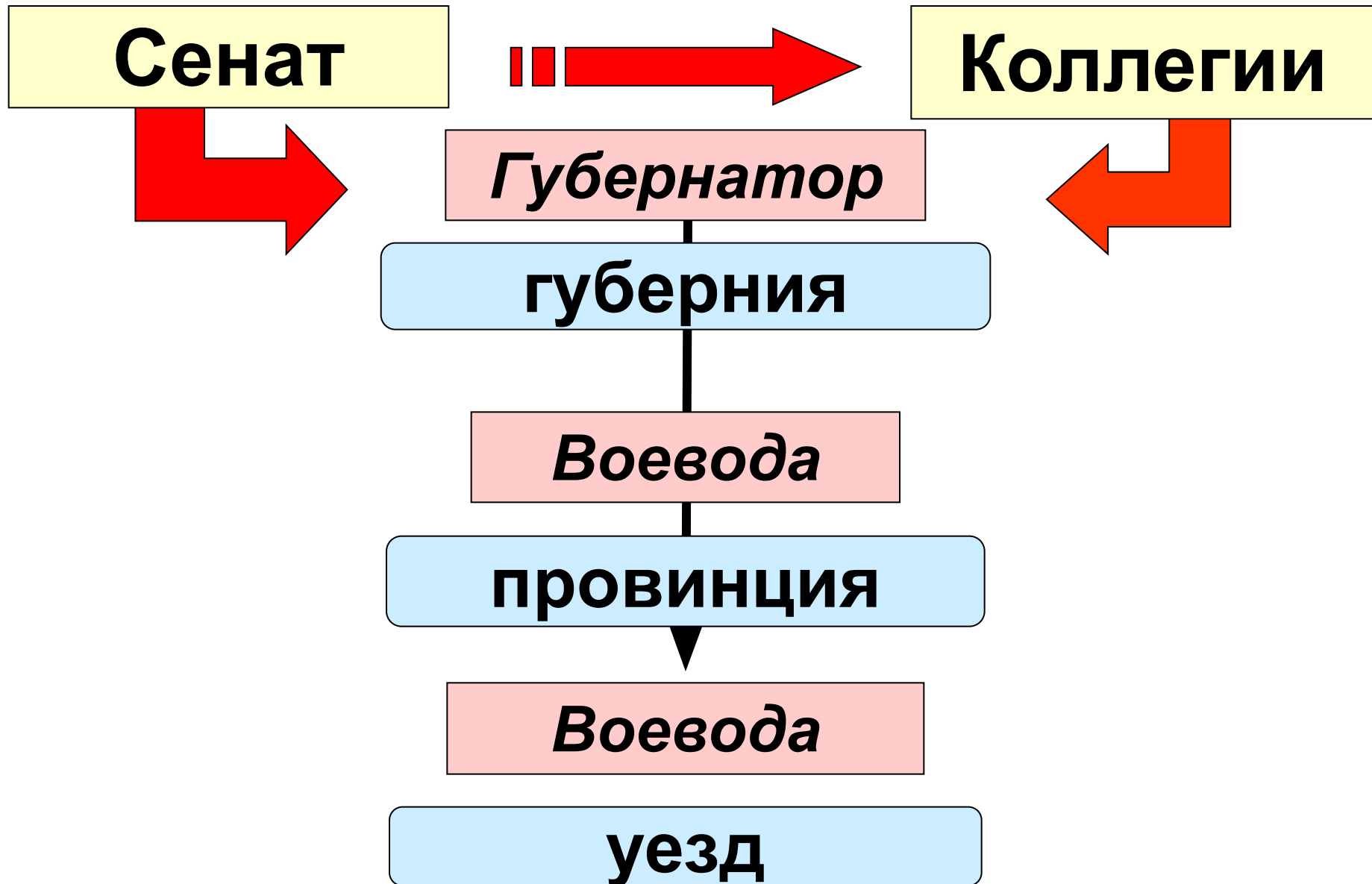
Архангелогородская

Рижская (1713)

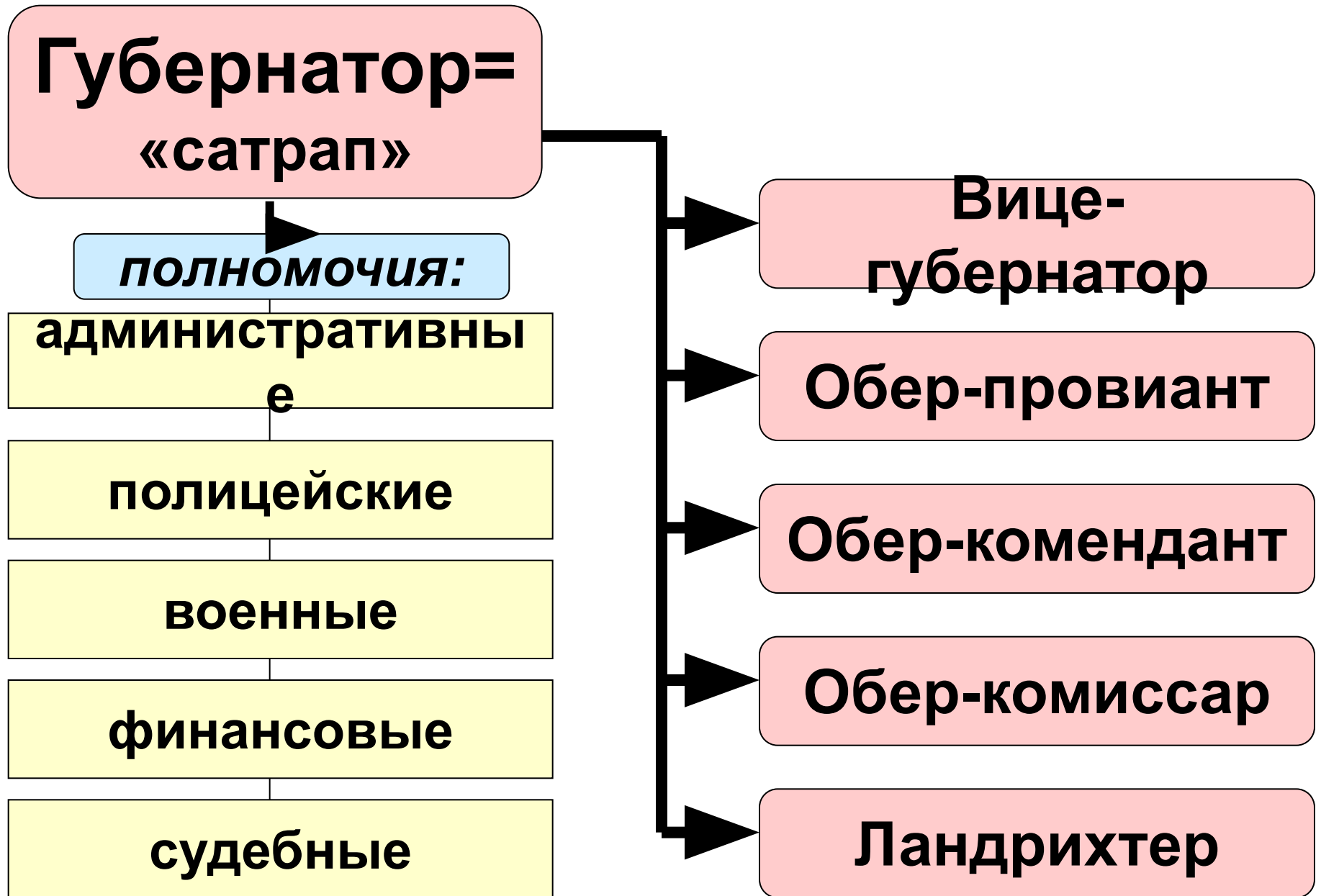
Нижегородская (1714)

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 → 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

Итоги реформы

- 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)

Швеция

Губернии

**Ландсгевдингств
о**

Герад

Кирхшпиль

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
- Единообразии местного управления

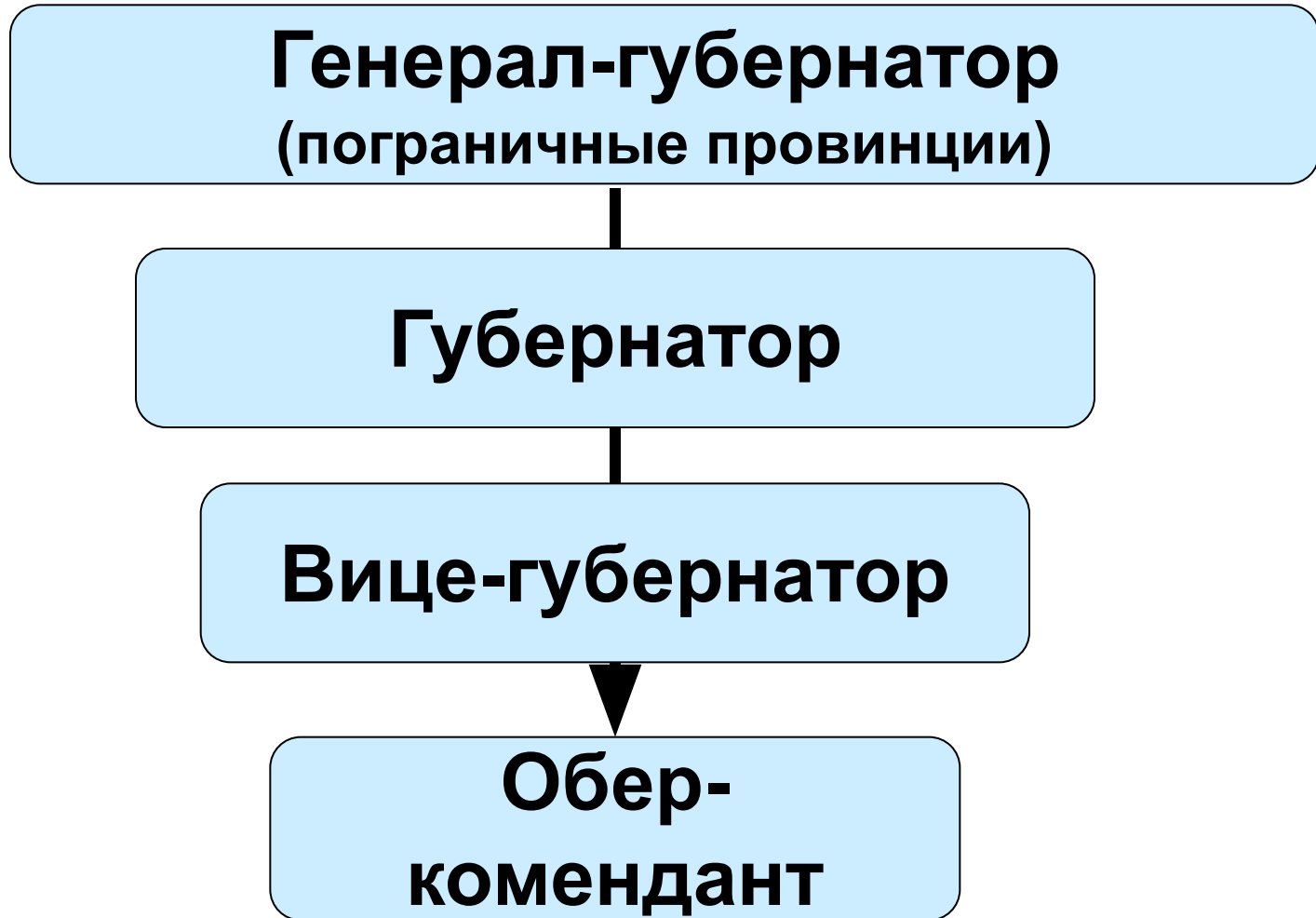
В.О.Ключевский:

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

Вторая областная реформа 1719 г.



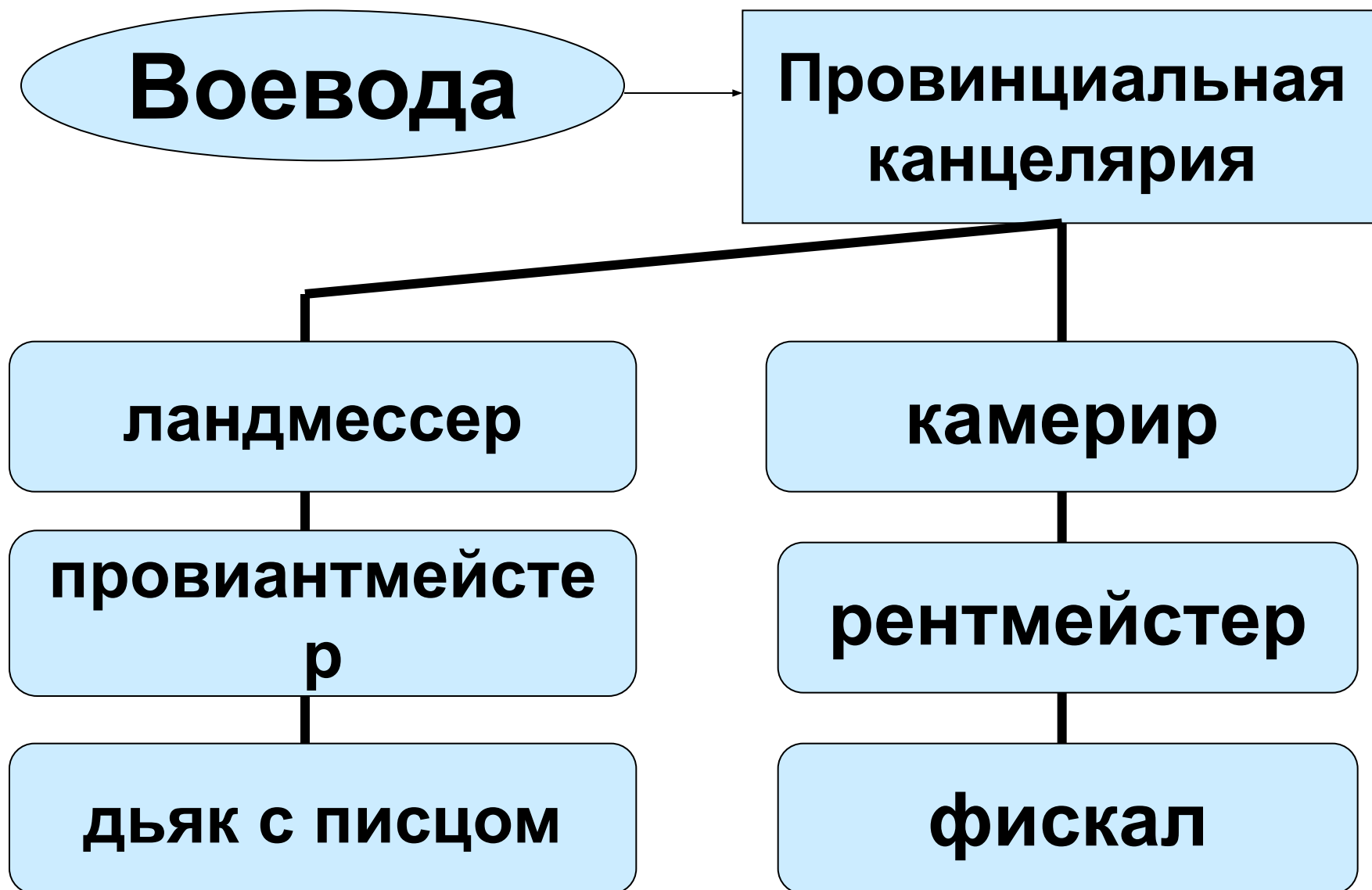
Вторая областная реформа



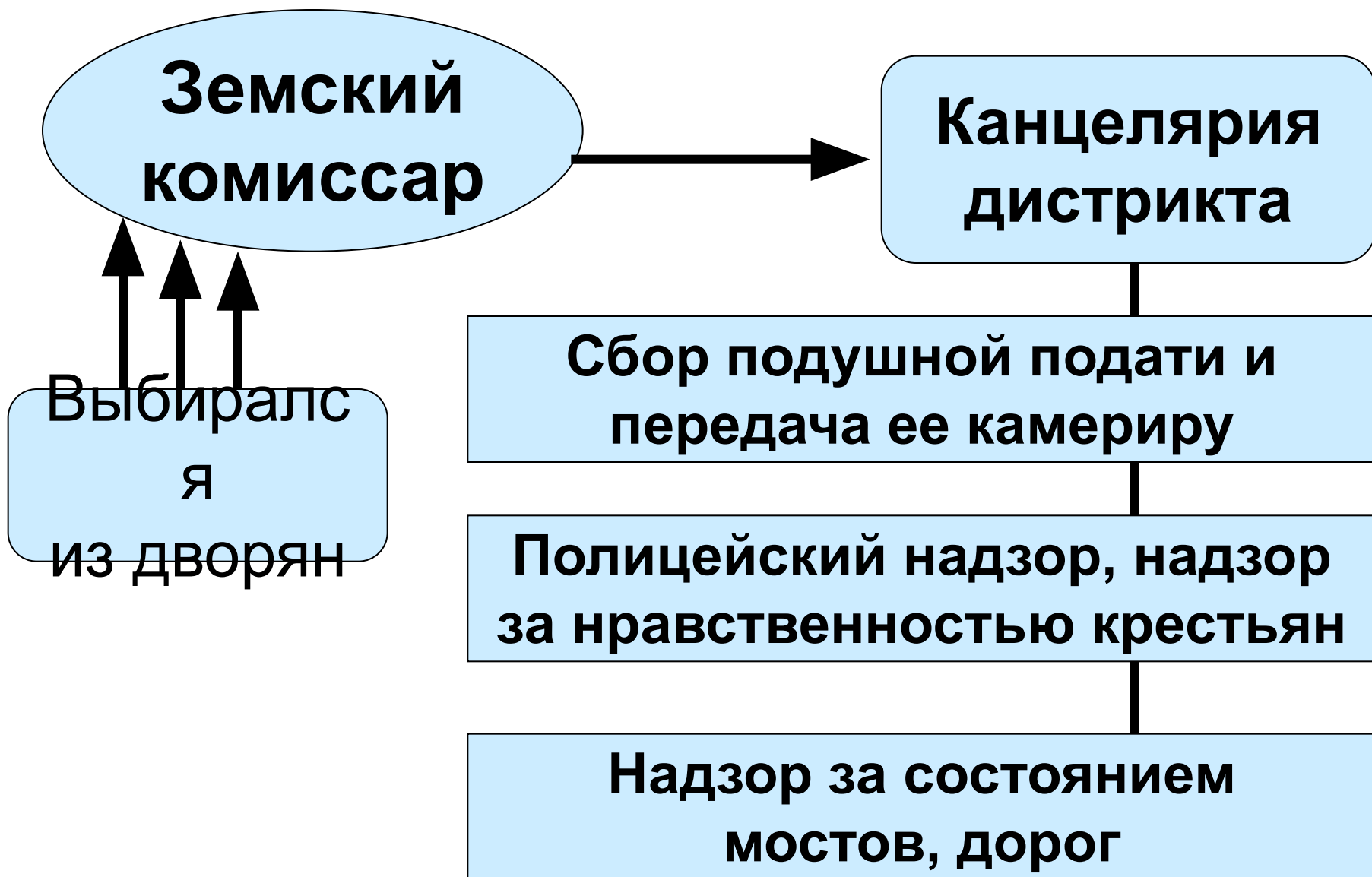
Вторая областная реформа

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

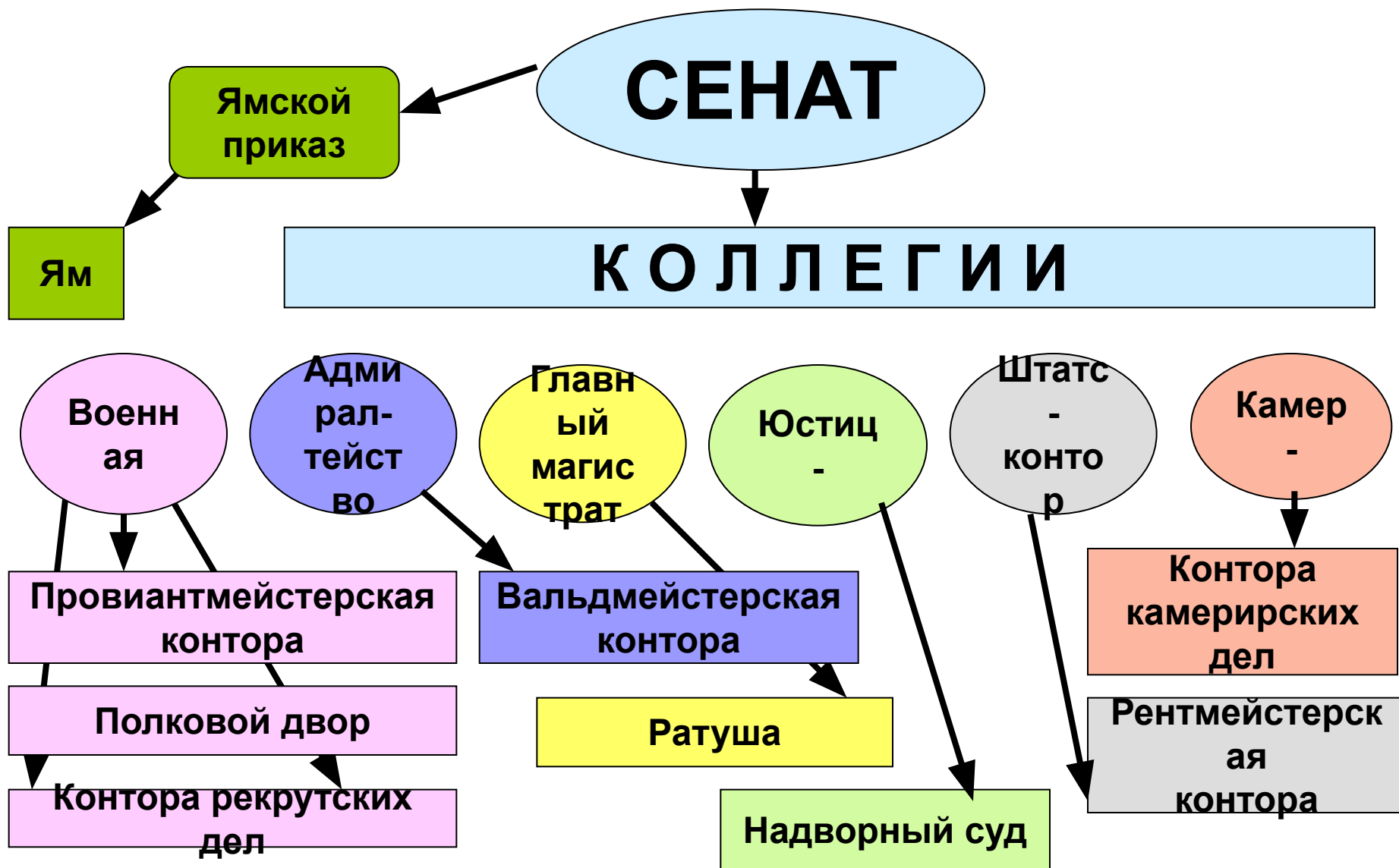
Вторая областная реформа



Вторая областная реформа



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.)

```
graph TD; A[Главный магистрат (1720 г.)] --> B[Губернские магистраты (1723-1724 гг.)]; B --> C[Городовые магистраты (1723-1724 гг.)];
```

**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 административно-территориального деления

Создание новых органов для управления губернией и уездом

Судебная реформа

Реорганизация административно-территориального 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*

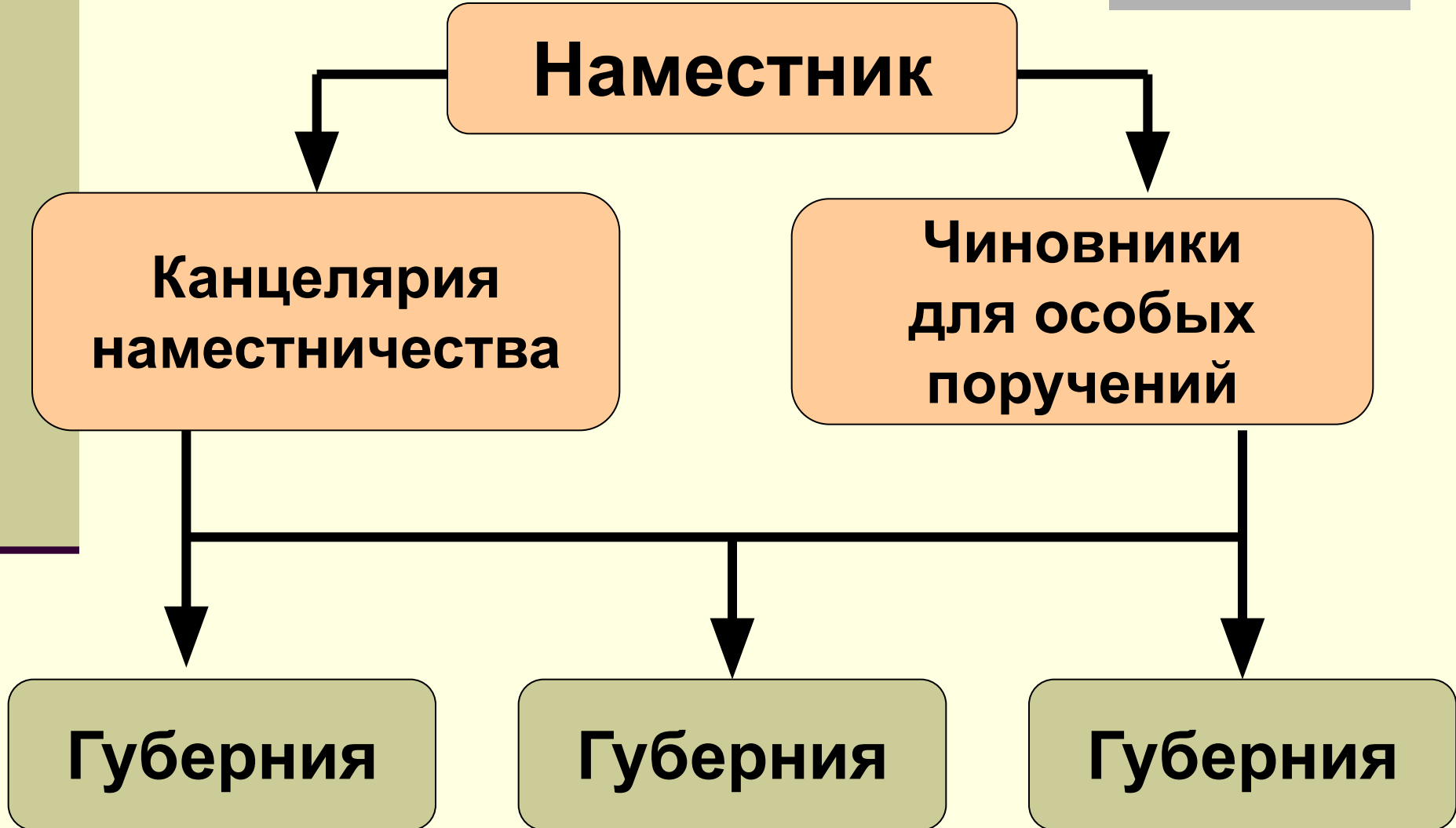
«Об учреждении Вологодской губернии и о переименовании некоторых селений городами»

- «Всемиловитейше повелеваем Нашему действительному тайному советнику, Ярославскому и Вологодскому генерал-губернатору 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

Создание новых органов для управления губернией и уездом

3 вида местных органов власти по функциям

Административные

**Финансово-
экономические**

Судебные

Губернатор

Губернское правление

Вице-губернатор

Губернский прокурор

Губернский землемер

Казенная палата

Приказ общественного призрения

Капитан-исправник

Городничий

Нижний земский суд

Частный пристав

Уездный казначей

Уездный прокурор

Уездный землемер

Квартальный надзиратель

Создание новых органов для управления губернией и уездом

- *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), вице-губернатора и 2 советников**

Создание новых органов для управления губернией и уездом

- *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**

Создание новых органов для управления губернией и уездом

- 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 **вице-губернатор**, назначаемый Сенатом по поручению монарха

Создание новых органов для управления губернией и уездом

- **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

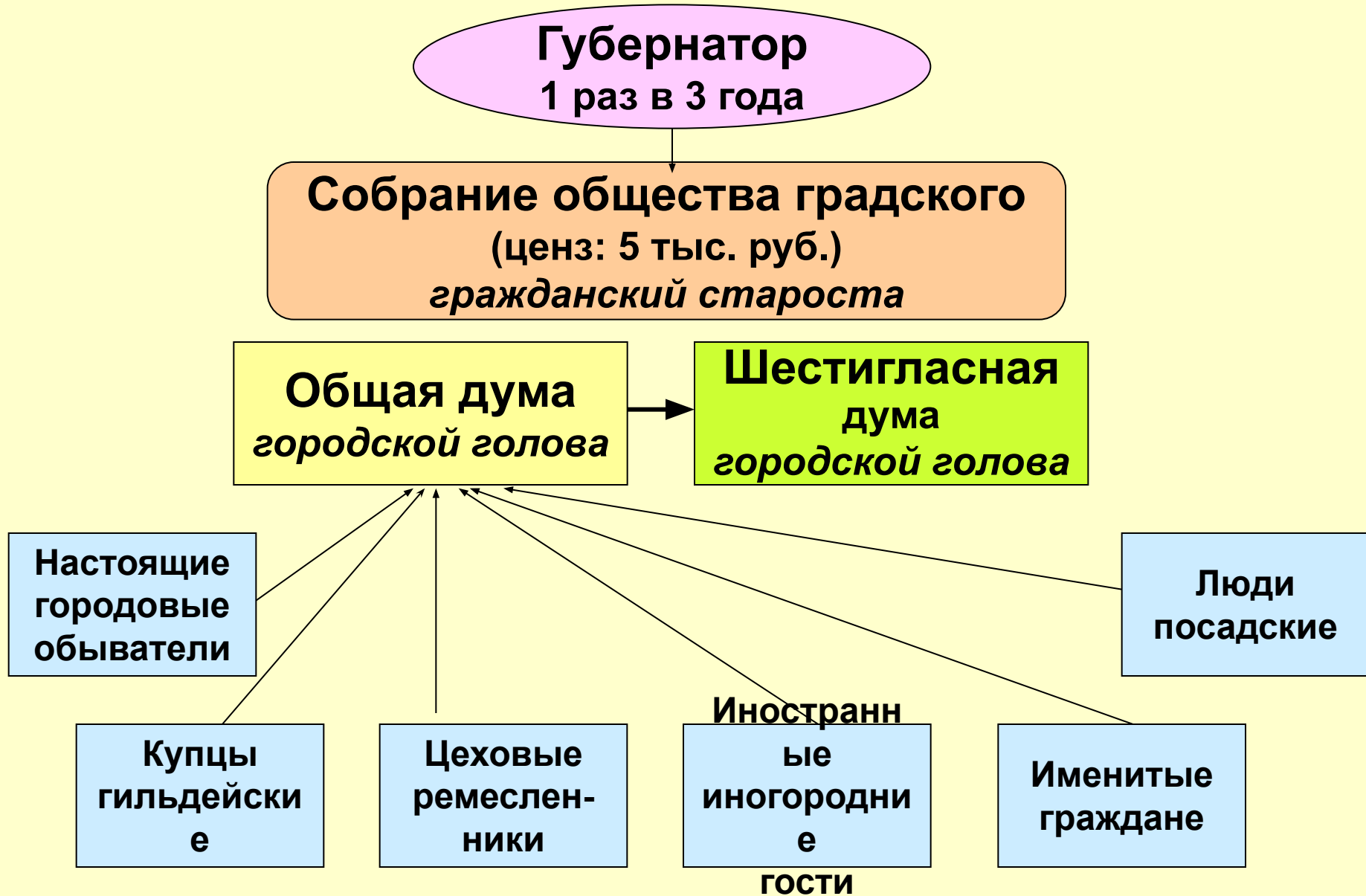
Дворянское собрание имело бюджет,
дом для заседаний, печать, архив

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 I

Павел I
(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 судебно-административного 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 «реформа-контрреформа», а **«централизация-децентрализация»**
- 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»