**РЕФЕРАТ**

по теме: «Административная реформа Екатерины II»

|  |
| --- |
| **План**  |
| **Вступительная часть** |
| **1. Деятельность Уложенной комиссии. Разработка реформы местного управления.**  |
| **2. Губернская реформа 1775 г.**  |
| **3. Городская реформа 1785 г. Дворянское самоуправление.**  |
| **Заключительная часть** |

## Литература:

1. **Основная**

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 1. – М., 1995.

История государства и права России. Учебник. Исаев И. А. – М., 1996.

Муниципальное право Российской Федерации. Учебник./ Под ред. Кутафина О. Е., Фадеева В. И. – М., 1997.

Местное самоуправление. Основы системного подхода. Учебник./ Под ред. Когута А.Е., Гневко В.А. – СПб, 1997.

Конституционное право Российской Федерации. Учебник. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. – М., 1996.

Местное самоуправление в России. Учебник./ Игнатов В.Г., Рудой В.В. – Ростов-н/Д., 2001.

История местного самоуправления в России. Еремин В.В., Федоров М.В. – М., 1999.

**II. Дополнительная**

Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России (IX-XIX вв.). Гл. 8. – М., 1910.

Исаев И. А. История государства и права России. Гл. 26, 27, 31. – М., 1996.

Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 года. – М., 1909.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 3, гл. 5. – М., 1995.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 3, гл. 5. – М., 1995.

**Введение**

В настоящее время Российская Федерация идет по пути становления новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Реальная демократия — это власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа. Поэтому не случайно в большинстве демократических стран обязательным элементом конституционного строя является местное самоуправление, суть которого заключается в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

В современной России местное самоуправление переживает свое второе рождение. Его традиции, отброшенные в годы Советской власти, возрождаются в новых исторических условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Эффективность их разрешения во многом зависит от правильного понимания сущности местного самоуправления его места в демократической системе управления обществом.

Стремление Петра I перестроить местное управление на началах коллегиальности участия в нем дворянства не получило практического воплощения, но сама идея не умерла. Уже при Елизавете Петровне проект Нового уложения, составленный с четом предложений сословных депутатов, отразил желание дворянства участвовать в местном управлении. После принятия в 1762 г. Манифеста о вольности дворян вопрос сословных правах получил особое значение. В наказах депутатов Уложенной комиссии, созванной Екатериной II в 1767 г., эти предложения высказывались еще настойчивее. Желание дворян управлять провинцией совпало с планами Екатерины II найти средство для привлечения дворян к службе при уничтожении обязательной службы.

Реформа местного управления была разработана с учетом наказов депутатов комиссии 1767 г., представлявших все сословия России и дружно отстаивавших принцип выборной сословной (преимущественно дворянской) службы.

При преемниках Петра I началось обратное движение: повинности свободных групп населения постепенно облегчались, а права уточнялись и расширялись, что вело к формированию сословий. Но к началу правления Екатерины II этот процесс не был завершен.

Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в «регулярные» сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характерместного управления на протяжении первой половины XIX в.

1. **Деятельность Уложенной комиссии. Разработка реформы местного управления.**

В период правления Екатерины II принципы «просвещенного абсолютизма» укрепились. Провозглашалась идея установления «законной монархии», впервые сформулированная в Манифесте о восшествии на престол новой императрицы.

Были созданы специальные комиссии, задачей которых стало установление пределов «законной власти правительства». В 1763 г. создана комиссия о вольности дворянской (позже ставшая Советом при императрице), в 1762 г. — комиссия о коммерции и комиссия о церковных имениях. Комиссии готовили проекты законов, определявших государственный строй: от фундаментальных законов отличались законы текущие.

Еще в 1700 г. из нескольких высокопоставленных чиновников и дьяков была создана комиссия, которой поручалось пополнять Уложение 1649 г. новыми актами и законами. Вместе с профессиональными чиновниками-кодификаторами в ряде последующих комиссий работали выборные эксперты от дворянства, духовенства и купечества.

В 1754 г. новая комиссия подготовила две части нового Уложения, в 1761 г. в ее состав включаются выборные от губерний (дворяне, священники, купцы). В 1763 г. выборных распустили, но комиссия проработала до 1767 г.

Манифестом (декабрь 1766 г.) был объявлен созыв депутатов для работы над проектом нового Уложения. Сенат, Синод, все коллегии посылали по одному депутату. Аналогичное представительство давалось каждому городу (от домовладельцев), каждому уезду (от дворян землевладельцев), каждой провинции (от однодворцев), от пехотных солдат, от государственных крестьян, от оседлых инородцев — 4 человека. Представительство от казаков определяли их атаманы.

Уездные и городские выборы были прямыми, провинциальные — трехступенчатыми. (В городах проводились фактически всесословные выборы – важный шаг в сторону политической либерализации и формирования «третьего», мещанского сословия.) Депутатам было назначено жалованье, они освобождались от смертной казни, пытки и телесных наказаний, их личность охранялась повышенной мерой наказания, т. е. им предоставлялись весьма большие льготы и преимущества. Впервые статус депутата был определен особым образом.

Избиратели снабжали своих депутатов наказами, в которых излагали свои требования и пожелания (наказов насчитывалось более 1500, более половины, которых были от сельских жителей). Для составления наказов избиратели создавали специальные комиссии.

Сама Уложенная комиссия имела сложную структуру: из общей (Большой) комиссии выделялись три малых. Дирекционная комиссия, предлагала общему собранию формировать частные кодификационные комиссии и координировала их работу, сверяя результаты с положениями Наказа императрицы.

Экспедиционная комиссия осуществляла редакцию подготовленных материалов. Подготовительная комиссия работала с депутатскими на­казами. Роль председателя Уложенной комиссии исполнял маршал, назначенный императрицей по предложению Комиссии и генерал-прокурора. Был составлен Обряд управления Комиссии, т. е. регламент.

Законодательная инициатива принадлежала общему собранию депутатов, оттуда проект переходил в дирекционную комиссию, направлявшую его в одну из частных кодификационных комиссий. Последняя, подготовив проект, пересылала его в дирекционную комиссию. После прохождения экспедиционной комиссии, отредактированный проект возвращался в общее собрание. Подобный тип делопроизводства был заимствован из европейской парламентской практики.

Поток жалоб и челобитных от крепостных, поступающий в Комиссию был остановлен запретом крепостным крестьянам жаловаться на своих господ.

В декабре 1767 г. заседания Комиссии были переведены из Москвы в Петербург. Первоначально обсуждались наказы от черносошных крестьян, затем законы о правах дворянства, о купечестве, о юстиции, о поместьях и вотчинах (всего за полтора года было проведено более 200 заседаний).

Прения в Комиссии отразили сословные устремления: дворянство присвоило себе монопольное право владеть землей и крепостными, купечество — право торговли и промышленности, сельскому населению оставалось хлебопашество. Основ государственного строя прения не затрагивали.

Монархическая форма правления считалась неизменной, неотъемлемой и единственно возможной для России. Наряду с этим отмечалась необходимость провести правовую реформу в целях улучшения государственного строя и укрепления законности.

Для новой кодификационной (Уложенной) комиссии, которую предполагалось создать, Екатерина II написала Наказ, в котором формулировались принципы политики и правовой системы. Значительная часть текста Наказа (250 статей) заимствована из трактатов Ш. Монтескье «О духе законов» и Ч. Беккариа «О преступлениях и наказаниях» (около 100 статей), «Энциклопедии» Д. Дидро и Д'Аламбера. В целом заимствования составили более 80% статей и 90% текста. Однако по своей концепции Наказ был самостоятельным произведением, выразившим идеологию российского «просвещенного абсолютизма».

Текст «Наказа» состоял из 20 глав (526 статей), разделенных на пять разделов. В первых пяти главах (ст. 1—38) сформулированы общие принципы устройства государства, в гл. 6 и 7 (ст. 39—79) «О законах вообще» и «О законах подробно» — основы государственного законодательства и общие формы правовой политики. Главы 8 и 9 (ст. 80—141) посвящены уголовному праву и судопроизводству, тому же (в трактовке Ч. Беккариа) посвящена гл. 10 (ст. 142—250).

В гл. 11—18 (ст. 251—438) излагались основные положения сословно-правовой организации (крестьяне — дворянство — средний класс). Главы 19 и 20 (ст. 439 —521) посвящены вопросам юридической техники, теории законодательства и правовой реформы.

В 1768 г. текст Наказа был дополнен гл. 21, содержавшей основы административно-полицейского управления, и гл. 22 о регулировании государственных финансов. «Наказ» обосновывал политические принципы абсолютистского государства: власть монарха, бюрократическая система организации, сословное деление общества. Эти признаки выводились из «естественного» положения России и подкреплялись ссылками на русскую политическую историю.

Монархия полагалась лучшей формой правления. Монарх объявлялся источником неограниченной самодержавной власти. Он объединяет, консолидирует общество и толкует законы.

Для лучшего исполнения власти в обществе учреждались «власти средние, подчиненные и зависящие от верховной». Этим «правительствам» поручалось правление и исполнение суда именем монарха.

Цель всех действий верховной власти — обеспечить безопасность каждого гражданина, «власть сотворена для народа». Монархия призвана содействовать непрерывному совершенствованию общества. Для достижения этих целей необходимо установить в государстве «наилучшие законы».

Монарх призван проявлять «кроткость и снисходительность», следуя установившимся традициям, стремясь обеспечить в обществе «блаженство каждого и всех» (что стало девизом Уложенной комиссии). Вместе с тем никаких ограничений (кроме этических) для верховной власти Наказ не предусматривал.

Наказ подчеркивал мысль, что на таком огромном пространстве, какое занимает Россия, не может сложиться иной формы правления, кроме монархии. Только самодержавная власть способна обеспечить быстрое и эффективное исполнение решений, лучше «повиноваться законам под одним господином, нежели угождать многим».

По мнению Екатерины II, абсолютная власть существует не для того, чтобы отнять у людей естественную свободу, а для того, чтобы направить их действия на достижение самого большого из всех добра: славы граждан, государства и государя.

«Средние власти» («правительства») составляют существо монархии. Это — малые «протоки», через которые изливается власть государя. Одно из таких правительств является хранилищем законов, такова роль Сената.

Повреждение основ государственности проистекает либо из отсутствия законов, либо из их ненадлежащего характера, либо из отсутствия свободы, либо из ее чрезмерного обилия.

Из содержания Наказа явствовало, что роль государя состоит не в непосредственном управлении государством, а в главном надзоре за действиями посредствующих властей (правительств). «Самое высшее искусство государственного управления состоит в том, чтобы точно знать, какую часть власти, малую или великую, употребить должно в разных обстоятельствах».

Под «свободой» Наказ понимал «спокойствие духа», проистекающее из сознания собственной безопасности. Свобода — право делать то, что разрешено законом. Общее понятие свободы в Наказе ассоциировалось с политической, государственной, но не личной свободой.

Наказ декларировал общую для всех граждан свободу (вольность) и равную обязанность всех перед лицом государственной власти. Однако далее он обосновывал неравное положение сословий перед властью и законом. Давалось четкое деление общества на правящих и повинующихся, что связывалось с естественными законами рождения, происхождения и способностей.

Сословная структура общества соотносилась с «естественным» делением на профессиональные классы: земледельцы, мещане, дворяне. Дворянству верховная власть отводила особое место, учитывая особую важность его функций: военную службу и отправление правосудия. Наказ устанавливал сословное деление с соответствующей разницей в правах и привилегиях: первое место отводилось дворянству, второе — «среднему роду», последнее — «нижнему роду людей», т. е. крестьянству. Попытки нарушить сословное неравенство оценивались Наказом как гибельные для общества. Равенство видится лишь в одном — одинаковом подчинении уголовным законам (хотя это не означало одинакового применения этих законов к разным сословиям).

Законодательная деятельность комиссии была направлена не просто на пересмотр старых законов, но и на выработку единого Уложения на новых началах. Закон рассматривался как главный инструмент государственного управления, который необходимо сообразовывать с «духом народа» и «естественным положением дел». Закон должен обеспечивать полное и сознательное повиновение.

В Дополнении к Наказу (1768) содержались положения, характеризующие полицию как систему, управляемую не законами, а уставами, т.е. административными распоряжениями. Правонарушения, которыми должна заниматься полиция, являлись не преступлениями, нарушающими закон, а «нарушениями установленного благочиния». Наказ дал перечень полицейских функций.

В другом Дополнении 1768 г., посвященном анализу системы финансового управления, перечислялись основные цели государства: сохранение государственной целостности посредством организации вооруженных сил; охрана внутреннего порядка через организацию суда и полиции; обеспечение «общей пользы» (благосостояния общества) и «великолепия престола». Для решения этих задач необходима правильная организация государственного бюджета.

Касаясь вопросов уголовного права и уголовной политики, Наказ отмечает, что «гораздо лучше предупреждать преступления, нежели наказывать преступников».

В отличие от предшествующего законодательства Наказ не считал необходимым наказывать голый умысел. Дана обстоятельная классификация преступлений по их объектам. Цель наказания — исправление преступника либо воспрепятствование ему в дальнейшем причинять вред обществу. Наказание должно быть неизбежным, неотвратимым, соразмерным преступлению.

Наказ предлагал некоторые судебные реформы: установление принципа гласности в суде, права отвода судей, суда равных. Предполагалось отделение предварительного следствия от судебного разбирательства. Что касается разделения уголовного и гражданского судопроизводства, оно было осуществлено на практике: в 1775 г. учреждены две судебные палаты — по гражданским и уголовным делам.

При характеристике судебного процесса Наказ не отходил от традиционного деления доказательств на «совершенные» и «несовершенные». Вместе с тем авторы Наказа подвергали сомнению целесообразность и законность такой процессуальной процедуры, как пытка.

В Наказе была разработана юридическая техника, ранее не известная российскому праву, выработаны новые представления о системе законодательства:

а) законов должно быть немного и они должны оставаться неизменными;

б) временные учреждения определяли порядок деятельности органов и лиц, регламентируя его посредством наказов и уставов;

в) указы являлись подзаконными актами, могли быть краткосрочными и отменяемыми.

Законы описывали отношения, не вдаваясь в толкование и не делая исключений. Они просты и четки в своих формулировках и предписаниях. Классификация норм и вся их система должны соответствовать «естественной» иерархии этих норм в общественной жизни.

Главной задачей Наказа было указать на необходимость стабильности и фундаментальности правовой системы, выделить в ней конституирующие, определяющие принципы и систему основных норм.

В 1767 г. после подготовки Наказа в Москве создана Комиссия по подготовке проекта нового Уложения. В состав Комиссии направлялись депутаты: от центральных органов управления, уездного дворянства, жителей каждого города, однодворцев, пехотных солдат или государственных крестьян каждой провинции, «не кочующих инородцев» (Казанской, Сибирской и Оренбургской губерний), казаков. Не участвовали в выборах депутатов духовенство, частновладельческие, экономические и дворцовые крестьяне, армия и флот (всего более 70% населения).

Депутатский ценз устанавливался отдельно для каждого сословия. Избираться могли лица не моложе 25 лет. Для крестьян и низшей курии устанавливались дополнительные требования — наличие собственного дома, семьи, знание грамоты, отсутствие судимости.

Выборы (кроме, дворянской курии) были многоступенчатыми и проходили под контролем местной администрации.

Кроме депутатов, дворянство избирало уездных предводителей, горожане — городского голову, сословную администрацию.

Одновременно с Наказом для направления кодификационной работы комиссии был принят «Генерал – прокурорский наказ», определявший основные характеристики разных видов законодательства и форм права: право божественное, естественное, народное, государственное общее, государственное особенное и др.

В Комиссии остро дискутировались вопросы о соотношении прав родового и выслуженного дворянства, о предоставлении дворянству права заниматься торгово-промышленной деятельностью, о праве купечества и промышленников иметь в своих предприятиях крепостных работников и приказчиков, о приобретении дворянами «экономических» (церковных) деревень и крестьян.

При обсуждении законопроектов члены комиссии выражали неудовлетворение отсутствием в стране больниц, богаделен, аптек, государственных хлебных магазинов, банков, школ, почтовых станций и т.п. Все жаловались на состояние правосудия — волокиту, взятки и т.п. Предлагалось заменить формальные суды судами словесными с выборными судьями и подчинить им полицию. Дворяне предлагали учредить институт мировых судей по английскому образцу. Горожане предлагали ввести в городское самоуправление должность городского головы, селяне требовали своего выборного сословного суда. Проявление корпоративных, сословных интересов затрудняло совместную кодификационную работу Комиссии.

Дворянство стремилось занять господствующее положение в местных уездных обществах: его представители настаивали на проведении регулярных уездных съездов, контролирующих ход дел на местах, избирающих полицейские власти и местные суды. В некоторых дворянских наказах предлагались выборы воевод, земских судей и предводителей дворянства. Представители сословий в Комиссии настаивали на создании новых сословных учреждений, четком определении правового статуса каждого сословия. При этом дворянство требовало себе особых сословных привилегий.

Выборы депутатов в Уложенную комиссию проходили весной 1767 г. Дворянские депутаты избирались на уездных собраниях; городские — на городских; сельские — по трехзвенной системе: погост — уезд — провинция, казачьи — от полка. Было избрано около 550 депутатов: свыше 33% составили дворяне, 36% — депутаты от городов, около 20% — сельские жители. Более 45% депутатов были потомственными или личными дворянами.

В 1768 г. в Уложенную комиссию было направлено «Начертание о приведении к окончанию комиссии проекта нового Уложения», в котором были сформулированы теоретические принципы будущего Уложения. Все нормы подразделялись на «право общее» и «право особенное».

К праву общему относились нормы о полномочиях верховной власти, правомочиях органов государственного управления, принципы административно – территориального деления, права и положение Православной Церкви, порядок судопроизводства и судебной системы, основы уголовного права, полицейского управления и благочиния, регулирование государственного хозяйства, здравоохранения и образования.

К праву особенному относились нормы, регламентировавшие такие объекты, как лица, вещи, обязательства (т. е. сословные права), область брачно-семейных отношений, опека, отношения по распоряжению имуществом, и иные обязательства.

В ходе работы над Уложением были созданы специальные комиссии: по вопросам «общего права», о сословиях, правосудии, благочинии, духовно-гражданская, об имениях, о правах частных лиц, об обязательствах. Эти частные комиссии работали в течение нескольких лет (с 1768 по 1771 г.) и подготовили материалы, которые были положены в основу важнейших правовых документов конца XVIII в. — Жалованной грамоты дворянству (1785), Жалованной грамоты городам (1785), Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния (1782) и др.

Комиссия предложила реформировать систему центрального управления, перенеся центр тяжести на места, в губернии, разукрупнив местные органы управления. Было предложено также упразднить Вотчинную, Ревизией-, Мануфактур- и Эконом – коллегии, передав их дела губернским органам. Это было учтено при реформировании коллегиальной системы в 1784—1786 гг.

В конце 1771 г. работа частных комиссий прекратилась. Тем не менее, Комиссия по составлению нового Уложения продолжала существовать. Екатерина II предполагала даже превратить ее в постоянно действующий при Сенате орган.

К 1775 г. Екатерина II закончила тяжелые войны — с Польшей, Турцией и подавила Пугачевское восстание — получив возможность начать новые государственные преобразования и новую кодификацию законодательства.

**2. Губернская реформа 1775 г.**

Стремление Петра I перестроить местное управление на началах коллегиальности участия в нем дворянства не получило практического воплощения, но сама идея не умерла. Уже при Елизавете Петровне проект Нового уложения, составленный с четом предложений сословных депутатов, отразил желание дворянства участвовать в местном управлении. После принятия в 1762 г. Манифеста о вольности дворян вопрос сословных правах получил особое значение. В наказах депутатов Уложенной комиссии, созванной Екатериной II в 1767 г., эти предложения высказывались еще настойчивее. Желание дворян управлять провинцией совпало с планами Екатерины II найти средство для привлечения дворян к службе при уничтожении обязательной службы.

Реформа местного управления была разработана с учетом наказов депутатов комиссии 1767 г., представлявших все сословия России и дружно отстаивавших принцип выборной сословной (преимущественно дворянской) службы.

Московское государство не знало сословий как замкнутых объединений, наделенных общими, равными для всей группы наследственными правами и обязанностями, характерных для социальной структуры европейских стран. Сословные группы того времени носили тяглый характер, а их значение и состав определялись прикреплением той или иной государственной службе. Петр I еще более осложнил эту "разверстку :сословных повинностей", но не создал сословий. По определению Е.В. Анисимова, социальные группы, возникшие в ходе петровских реформ, "не имели законодательно оформленных сословных прав и привилегий, сословной организации и системы самоуправления, а также сословного суда, т.е., в сущности, не являлись корпорациями публичного права".

При его преемниках началось обратное движение: повинности свободных групп населения постепенно облегчались, а права уточнялись и расширялись, что вело к формированию сословий. Но к началу правления Екатерины II этот процесс не был завершен.

**Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в "регулярные" сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характер местного управления на протяжении первой половины XIX в**. А.Б. Каменский, оценивая реформы Екатерины II, признает, что они "создавали своего рода конституцию", так как были направлены на формирование *"правового государства с* сословной структурой общества и с оговоренными в законе правами и обязанностями верховной власти и подданных", зависевших от правового статуса каждого сословия.

"Первым шагом по осуществлению реформы местного управления" стал Манифест 14 декабря 1766 г., определявший порядок выборов депутатов Уложенной комиссии. Именно тогда были заложены начала дворянского самоуправления: введены уездные предводители дворянства и уездные дворянские собрания. Этот закон наметил контуры и будущей городской реформы. Он вводил выборных городских голов и новое понятие "город", который включал всех домовладельцев и был уже не тяглой, а юридической единицей. Предводители и головы избирались в качестве председателей на выборах депутатов, но они сохранились и после закрытия Комиссии, а в 1785 г. возглавили созданные Жалованными грамотами дворянское и градское общества.

Уложенная комиссия оставила в наследство законодателям не только идеи и новые выборные должности, но и новый порядок выборов, доживший во многих местах, включая Москву, до лета 1917 г. Манифест 14 декабря 1766 г. вводил баллотировку шарами. Это новшество имело огромное значение, так как с этого времени выборы стали формой волеизъявления избирателей, а не формой поручительства и материальной ответственности за действия избранного лица. Участие в выборах из повинности превращалось в право.

**Десятилетие 1775-1785 гг. составило эпоху екатерининских реформ. Именно в этот период были приняты четыре важнейших законодательных акта: "Учреждение для управления губерний" (1775), "Устав благочиния" (1782), "Жалованная грамота дворянству" и "Жалованная грамота городам" (1785), вызвавшие серьезные изменения в системе местного управления и сословного самоуправления.**

**Областная реформа*.*** "Учреждение для управления губерний" преобразовало местные учреждения и придало им тот вид, который они сохраняли почти без изменений до 60-х гг. XIX в., а некоторые из них и до 1917 г. Была создана сеть новых учреждений, прежде всего судебных, построенных на таких началах, как децентрализация, разделение властей, коллегиальность и выборность службы, изменен характер старых. С этого времени магистраты утратили административные функции и превратились в суды для торгово-промышленного населения.

**Практически все коллегиальные губернские и уездные учреждения, введенные в 1775 г., по своему составу были выборными** (назначались только председатели). Из чиновников состояли штаты губернского правления и трех палат (казенной, уголовного и гражданского судов). Выборные из дворян, горожан и свободных сельских обывателей заседали в сословных губернских и уездных судах, открытых для каждого из этих сословий. Для опеки над сиротами и вдовами были созданы два сословных учреждения: дворянская опека во главе с уездным предводителем дворянства и сиротский суд под председательством городского головы.

Всесословный характер носили принципиально новые губернские учреждения: приказ общественного призрения и совестной суд. В приказе общественного призрения, ведавшем делами благотворительности, общественного здравия и образования, под председательством губернатора заседали по два представителя от дворян, 'гражданства" (купцов) и свободных крестьян. Участие заседателей из трех сословий 'было "робким приступом к восстановлению в управлении и суде совместной деятельности сословий.

Что касается совестных судов, игравших роль третейского суда, то они были тогда новыми не только для России, но и для Европы. Введение этих учреждений свидетельствовало о новом направлении деятельности выборных людей, призванных служить уже не только задачам фиска, но и общественному благу.

Во время пребывания в должности все служащие по выборам, кроме сельских заседателей, считались состоявшими в чинах: от 7-го класса (предводитель дворянства и дворянские заседатели совестного суда) до 14-го (городские старосты и ратманы в посадах). Сельские заседатели вместо чинов получали право на личную неприкосновенность ("без суда да не коснется до них наказание ни от кого"), а после окончания службы могли рассчитывать на уважение окружающих ("да почтутся они первыми в селениях своих между их равными"). Эти статьи были заметным шагом в правовом определении сельского сословия, особенно по сравнению с указом 1769 г., который по традиции рассматривал выборных людей как поручителей за исправное исполнение повинностей и предписывал, в случае неуплаты крестьянами недоимки, "забирать в города старост и выборных, держать под караулом, употреблять их в тяжелые городовые работы без платежа заработных денег, доколе вся недоимка заплачена не будет".

**В результате этой реформы роль дворян в местном управлении заметно возросла. Дворянские собрания избирали земского исправника (главу полиции), уездного судью (главу сословного суда), заседателей в многочисленные суды, что составляло в общей сложности более половины всех выборных должностных лиц уезда. Законодатели с самого начала стремились уравнять выборную службу с государственной и таким образом сделать ее более престижной.**

**3. Городская реформа 1785 г. Дворянское самоуправление.**

**Городская реформа** 1785 г.: теория и практикасамоупра*вления.*В этом документе утвердилось понятие "город" как юридическое лицо, как единая местная община, представляющая все городское население и имеющая свои, отличные от государственных, интересы и нужды. Как внешнее выражение нового юридического статуса каждый город получил герб и печать, которой "градское общество" скрепляло свои постановления.

Наряду с торгово-промышленными слоями населения, избирательные права получили дворяне-домовладельцы, входившие в разряд "настоящих городских обывателей", и представители научной и творческой интеллигенции, которые вместе с горожанами, имевшими "стаж" выборной службы, банкирами и "всякого звания и состояния капиталистами" составляли разряд "именитых граждан" (ст. 67). Необходимо заметить, что такого широкого участия населения городское законодательство не знало до 1917 г.

Всего же насчитывалось шесть избирательных разрядов: 1) настоящие городовые обыватели; 2) гильдии купеческие; 3) цехи; 4) иностранные и иногородние купцы; 5) именитые граждане; 6) посадские. Таким образом, городское общественное управление, созданное Екатериной II, должно было стать по своему составу всесословным.

Выборы проходили раз в три года по каждому разряду отдельно. Вначале избирались гласные общей городской думы (распорядительный орган), которые уже из своей среды выбирали по одному человеку от каждого разряда в шестигласную думу (исполнительный орган). Закон создавал еще одно выборное учреждение -собрание градского общества, в котором могли участвовать только состоятельные люди (не беднее купцов 2-й гильдии). Именно это собрание избирало всех должностных лиц города: голову, бурмистров и ратманов магистрата, судей словесного или торгового суда (введен при Анне Иоанновне) и др. В этих учреждениях главным выборным лицом стал городской голова. Эта должность существовала с 1766 г. (выборы проводились через два, а с 1775 г. через три года), но до реформы 1785 г. голова исполнял лишь случайные поручения правительства и не имел отношения ни к магистрату, ни к городским делам.

Сфера деятельности городских дум значительно отличалась от деятельности земских изб, магистров и ратуш. В "Жалованной грамоте городам" нет упоминания о сборах государственных налогов и казенных службах — предметом забот новых учреждений стали "пользы и нужды" города. Отсюда берут свое начало городской бюджет (переданы городам таможенные сборы и 1 % от казенного питейного дохода) и городская собственность (земли, мельницы, трактиры и другие оброчные статьи). Для решения хозяйственных задач города получили и известную долю самостоятельности в расходовании средств. Таким образом, Грамота создавала условия для превращения городов в самоуправляющиеся общины.

Однако положения этого закона не были воплощены в жизнь. Причин тому было много. Это и жесткий контроль со стороны администрации за деятельностью городских дум, и несовершенство самого закона, и неготовность общества к совместной деятельности, и воспитанный вековой практикой страх перед каждым административным лицом и учреждением. Не последнюю роль сыграла и законодательная неопределенность сферы деятельности городских дум. Жизненное пространство, которое впоследствии принадлежало органам городского самоуправления, уже было распределено между городовыми магистратами (сбор налогов), приказами общественного призрения (социальная сфера) и управами благочиния (городское благоустройство).

Однако русское общество не было готово принять идею всесословности, заимствованную Екатериной II из европейского законодательства, - дворяне и интеллигенция ("именитые граждане") на выборы не являлись и в городских делах не участвовали. Насколько закономерным было это явление для XVIII в., говорит тот факт, что в 1840-е гг., когда вновь встал вопрос об участии дворян в городском управлении, законодателям пришлось доказывать, что такое право они получили еще в 1785 г.

Одним из условий формирования всесословного общества является завершение процесса формирования городских сословий. Реформы 1775-1785 гг. и решали эту задачу. Напомним, что только в 1775 г. из торгово-промышленного населения в самостоятельную группу были выделены мещане, а купеческие гильдии получили правовое значение и окончательно утратили сходство с тяглыми по характеру статьями. "Жалованный грамотой городам" законодатели пытались решить одновременно две взаимоисключающие задачи: с одной стороны, объединить городское население в градское общество, с другой - разделить его на отдельные сословия. Попытка создания всесословного общества была преждевременной. Выборная городская служба по-прежнему оставалась уделом торгово-промышленного населения, а думы по своему составу ничем не отличались от магистратов и посадских сходов времен Петра I.

Характер посадской общины градское общество сохраняло в Петербурге до 1846 г., в Москве до 1863 г., в Одессе и Тифлисе до 1866 г., а в остальных русских городах до введения Городового положения 1870 г. Тем не менее Жалованная грамота 1785 г. стала точкой отсчета в развитии городского самоуправления, так как заложенные с ней начала в той или иной форме служили основой при разработке всех последующих городских реформ.

Значение "Жалованной грамоты городам" не ограничивается введением городского самоуправления. По своим задачам и составу статей этот сложный законодательный акт с равным успехом можно назвать как городской, так и **сословной реформой городского населения.** Действительно, наряду с организацией городского общественного управления, Грамота определяла сословно-корпоративный строй купечества и особенно большое внимание уделяла ремесленному устройству. Не вдаваясь в детали сословного вопроса, отметим лишь общую направленность этого документа, которая прослеживается и в ремесленном положении, и в статьях о правах и привилегиях купцов каждой из трех гильдий: стремление законодателей превратить тяглые сословные группы в "регулярные" сословия. Грамота обеспечивала ряд важных привилегий городского населения, особенно для купцов 1-й и 2-й гильдий (в том числе освобождение от телесных наказаний). Сословное самоуправление купцов и ремесленников получило более четкую организацию и фактически подменяло собой городское самоуправление.

**Дворянское самоуправление*.*** Реформа дворянского самоуправления была самой удачной сословной реформой Екатерины П. Она "даровала дворянству права, принадлежащие статусу свободного гражданина", заложив таким образом "первый краеугольный камень для создания гражданского строя в России. Действительно, "Жалованная грамота дворянству" стала логическим завершением процесса формирования дворянского сословия, начало которому положил Манифест 1762 г. Дворяне получили право собирать губернские собрания (уездные существовали с 1766 г.), иметь выборные должности, свое помещение, бюджет, архив и печать, а также обращаться к верховной власти со своими нуждами. Таким образом, дворянские собрания получили юридическое оформление и превратились в сословные институты.

"Разница между обеими Грамотами. - заметил А.А. Кизеветтер, - заключалась в том, что Жалованная грамота дворянству подводила итог уже назревшему факту дворянской эмансипации, а Грамота городам предвосхищала еще только ожидаемый рост городского развития". Общим для этих законов было то, что они создавали сословные корпорации, заменявшие в системе местного управления территориальные организации. Очевидно, что задача, поставленная Екатериной II, "создать сословный строй в России и связать его с институтом самодержавия", была ею решена. **Выборная сословная служба, прежде всего дворянская, получившая характер государственной, стала основой местного управления. В первой половине XIX в. эти черты местного управления получили свое дальнейшее развитие.**

Проект третьей "Жалованной грамоты" 1785 г. Основанием сословного здания, созданного двумя Жалованными грамотами, должен был стать проект "Сельского положения", оформлявший статус государственных крестьян. По этому проекту крестьяне, подобно городскому и дворянскому сословиям, делились на шесть разрядов, отличавшихся между собой правами (например, высшие разряды освобождались от телесных наказаний). Проект наделял их правом личной свободы, правом владения собственностью, предусматривал введение выборных органов самоуправления и суда. Некоторые его пункты были введены в государственных селениях Екатеринославской губ. Не исключено, что в будущем проект мог быть распространен на все крестьянское население, включая крепостных.

**В вопросе об изменении положения государственных крестьян законодательство Екатерины II не пошло дальше принятого в 1775 г. "Учреждения для управления губерний", по которому крестьяне получили отдельные суды (нижние расправы) и право избирать своих представителей в судебные учреждения (нижние расправы, совестные и нижние земские суды). Жалованные грамоты дворянству и городам, принятые 21 апреля 1785 г., завершили реформирование местного управления и сословного строя России.**

### Заключение

Московское государство не знало сословий как замкнутых объединений, наделенных общими, равными для всей группы наследственными правами и обязанностями, характерных для социальной структуры европейских стран. Сословные группы того времени носили тяглый характер, а их значение и состав определялись прикреплением той или иной государственной службе. Петр I еще более осложнил эту "разверстку :сословных повинностей", но не создал сословий. По определению Е.В. Анисимова, социальные группы, возникшие в ходе петровских реформ, "не имели законодательно оформленных сословных прав и привилегий, сословной организации и системы самоуправления, а также сословного суда, т.е., в сущности, не являлись корпорациями публичного права".

Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в "регулярные" сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характер местного управления на протяжении первой половины XIX в. Оценивая реформы Екатерины II, признает, что они "создавали своего рода конституцию", так как были направлены на формирование "правового государства *с* сословной структурой общества и с оговоренными в законе правами и обязанностями верховной власти и подданных", зависевших от правового статуса каждого сословия.

"Первым шагом по осуществлению реформы местного управления" стал Манифест 14 декабря 1766 г., определявший порядок выборов депутатов Уложенной комиссии. Именно тогда были заложены начала дворянского самоуправления: введены уездные предводители дворянства и уездные дворянские собрания. Этот закон наметил контуры и будущей городской реформы. Он вводил выборных городских голов и новое понятие "город", который включал всех домовладельцев и был уже не тяглой, а юридической единицей. Предводители и головы избирались в качестве председателей на выборах депутатов, но они сохранились и после закрытия Комиссии, а в 1785 г. возглавили созданные Жалованными грамотами дворянское и градское общества.

Уложенная комиссия оставила в наследство законодателям не только идеи и новые выборные должности, но и новый порядок выборов, доживший во многих местах, включая Москву, до лета 1917 г. Манифест 14 декабря 1766 г. вводил баллотировку шарами. Это новшество имело огромное значение, так как с этого времени выборы стали формой волеизъявления избирателей, а не формой поручительства и материальной ответственности за действия избранного лица. Участие в выборах из повинности превращалось в право.

**Десятилетие 1775-1785 гг. составило эпоху екатерининских реформ. Именно в этот период были приняты четыре важнейших законодательных акта: "Учреждение для управления губерний" (1775), "Устав благочиния" (1782), "Жалованная грамота дворянству" и "Жалованная грамота городам" (1785), вызвавшие серьезные изменения в системе местного управления и сословного самоуправления.**

**Список используемой литературы**

Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России (IX-XIX вв.). Гл. 1-4. - М., 1910.

Жукова Л. А. и др. История государственного управления в России (IX-XVIII вв.). Глава 2. - М., 1996.

Исаев И. А. Лекции по истории московского права и государства. Лекция 1. - М., 1996. - С. 7-40.

Цыганков Д. Б. Государственное дело земской Руси // Земский вестник. - М., 1995. - № 2. - С. 15-20.

Богословский М. М. Земское самоуправление на русском севере в XVIII веке.Т. 1-2. - М., 1909-1912.

Жукова Л. А. и др. История государственного управления в России (IX-XVII вв.). Гл.2.2. и 3.1. - М., 1996.

Солоневич И. Л. Народная монархия. Часть 4. - М., 1992. - С. 329-418.

Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. Часть 3. Отделы 2, 3. - СПб., 1993. - С. 242-302.

Костомаров Н. И. Земские соборы. М., 1995.

Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997.

Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России (IX-XIX вв.). Гл. 8. - М., 1910.

Исаев И. А. История государства и права России. Гл. 26, 27, 31. - М., 1996.

Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 года. - М., 1909.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 3, гл. 5. - М., 1995.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 3, гл. 5. - М., 1995.