**СОДЕРЖАНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc283791518)

[Глава 1. Общая характеристика правления Екатерины II 3](#_Toc283791519)

[1.1. Воцарение Екатерины II 3](#_Toc283791520)

[1.2. Социально-экономическое развитие России в период правления Екатерины II 3](#_Toc283791521)

[Глава 2. Городская реформа Екатерины II 3](#_Toc283791522)

[2.1. Предпосылки проведения городской реформы в VIII веке 3](#_Toc283791523)

[2.2. Городская реформа 3](#_Toc283791524)

[2.2.1. «Разработка» городской реформы 3](#_Toc283791525)

[2.2.2. Основные положения городской реформы 3](#_Toc283791526)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 3](#_Toc283791527)

[СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 3](#_Toc283791528)

# ВВЕДЕНИЕ

Административно-территориальное деление, как Российского государства, так и европейских стран складывалось исторически на протяжении многих столетий. Исторические факторы - природные, экономические, личностные, а чаще всего политические - оказывали влияние на формирование административно-территориальной системы в государствах. Развитие гражданского (буржуазного) общества побудило центральную власть в ряде стран попытаться пересмотреть и изменить стихийно (исторически многофакторно) сложившиеся границы, сделать территории (земли) более адекватными рыночным условиям, растущему производству, а главное - более "удобоуправляемыми" со стороны центральной власти.

Следует с определенной долей уверенности подчеркнуть, что наиболее продвинутой на этом пути - пути территориально-административных преобразований - оказалась самая крупная в религиозном и этническом отношении Российская империя - сложнейшее из европейских государств. Здесь в очередной раз политический гений императрицы Екатерины II сказался в полной мере. Конечно, Екатерина II во многом заимствовала и использовала идеи, которые были высказаны лучшими умами наиболее просвещенной тогда Франции (имеются в виду Вольтер, Дидро, в меньшей степени - Руссо). Именно в этом и состоит политическая гениальность российской императрицы в отличие от монархов Европы.

На внутреннюю политику Екатерины II оказывали влияние многие обстоятельства. С одной стороны, к моменту ее воцарения страна переживала упадок крестьянского хозяйства, отсутствовал рынок свободной рабочей силы для развития мануфактурного производства, не хватало денег в казне. Это требовало расширения свободы предпринимательской деятельности, ослабления государственного контроля над экономикой, вовлечения большего числа населения страны в свободную экономическую деятельность и в политическую жизнь. Такой подход был близок самой Екатерине, хорошо знакомой с трудами французских просветителей. Но, с другой стороны, нарастание народного недовольства, вылившегося в крестьянскую войну под предводительством Е. И. Пугачева, революционный взрыв во Франции, критика крепостнических порядков и пропаганда либеральных идей русскими просветителями Н. И. Но виковым и А. И. Радищевым требовали постепенности и осторожности в проведении реформ, а порой вели к ужесточении внутренней политики. Кроме того, Екатерина была вынуждена считаться с тем, что она пришла к власти, не имея законных прав на престол. Поэтому осторожность требовалась ей и для того, чтобы избежать нового дворцового переворота. Все это делало внутреннюю политику императрицы противоречивой: одни ее мероприятия были в духе «просвещенного абсолютизма» а другие направлены на усиление репрессивных мер.

Следует отметить, что политика Екатерины II, получившая название просвещенного абсолютизма, в России, как и других странах Европы, являлась формой самодержавия, для  которой  характерными  были следующие особенности: осуществление ряда реформ,  обусловленных зарождением и развитием в стране буржуазных  отношений  и обострением классовых противоречий; при этом проведение некоторых мероприятий должно было, с одной стороны, предотвратить народное движение против системы крепостничества, а с другой - облегчить приспособление дворянства, в руках которого оставалась вся полнота власти,  к нарождающимся буржуазным отношениям.[[1]](#footnote-1) Самодержавие признавалось единственно  правильной  формой правления для  такой  необъятной империи,  как Россия;  всякое иное правление  считалось  не только  вредным, но и разорительным. Таким образом, используя  популярность  идей передовой Европы,  изображая свою деятельность как "союз философов и государей", на деле просвещенная русская императрица следовала главной цели - всячески укрепляла и оберегала господство правящего класса - дворян.

Среди крупных исторических личностей, одной из характернейших является личность Екатерины Великой. Ни положительные, ни отрицатель­ные ее качества, ни величие ее духа, ни безудержность ее темперамента не свидетельствуют о том, что она дитя своих родителей. Ни одна из многочисленных черт ее натуры — ни ее властолюбие, ни ее терпимость, ни ее отчаянная смелость, ни ее мудрость, ни ее великодушие, ни ее бес­пощадность, менее же всего ее гениальность и ее пороч­ность — не могут быть найдены у кого-либо из ее предков.[[2]](#footnote-2)

Актуальность темы данной курсовой работы обусловлена тем, что личность Екатерины Великой очень широка и ее политику изучают в истории и по сей день, особый интерес вызывают реформы, проведенные императрицей.

Цель курсовой работы заключается в изучении и анализе правления Екатерины II, ее реформаторской деятельности и рассмотрении городской реформы.

Исходя из цели, сформулируем ряд основных задач курсовой работы:

* Рассмотреть [общую характеристику правления Екатерины II;](#_Toc283791519)
* [Изучить городскую реформу Екатерины II.](#_Toc283791522)

Теоретическую основу данной работы составляют труды таких авторов как Абрамов, Бринкер, Ильин, Николаев, Лапин, Омельченко, Петров и др.

# Глава 1. Общая характеристика правления Екатерины II

# 1.1. Воцарение Екатерины II

Император Петр III собирался 29 июня отметить день своих именин (день апостолов Петра и Павла) в Петергофе, где его должна была ожидать Екатерина. Воспользовавшись отсутствием императора в столице и испугавшись, что заговор против него раскрыт, 28 июня 1762 г. гвардейские офицеры во главе с братьями Орловыми и жена Петра III Екатерина совершили дворцовый переворот. Измайловский и Семеновский гвардейские полки восторженно поддержали новую правительницу, которая в Казанском соборе Петербурга была провозглашена самодержавной императрицей. В Зимнем дворце был прочитан Манифест о восшествии Екатерины II на престол. Ей присягнули Сенат и Синод. На следующий день Петр III подписал отречение от престола. Еще через несколько дней он умер. В столице было объявлено, что император скончался от геморроидальной колики. Он был похоронен в Александро-Невской лавре без оказания царских почестей.[[3]](#footnote-3)

Екатерина II Великая (1762—1796) вступила на русский престол 33 лет от роду и правила практически всю вторую половину XVIII в., которую стали называть екатерининским периодом или эпохой Екатерины II. Н. И. Панин и А. А. Безбородко, Г. А. Потемкин и А. А. Вяземский, Я. Е. Сивере и Г. Р. Державин, И. И. Шувалов и И. И. Бецкой, П. А. Румянцев и А. В. Суворов, Ф. Ф. Ушаков и Г. А. Спиридов — вот далеко не полный перечень екатерининских «орлов», вошедших в нашу историю в качестве крупных политиков, дипломатов, общественных деятелей, полководцев.[[4]](#footnote-4) Екатерина II

очень умело подбирала своих помощников. Вряд ли правы те, кто упрекает ее в любвиобилии во вред государству. Те из се фаворитов, что обладали государственным умом, талантами, как, например, Г.А. Потемкин, действительно участвовали в управлении страной. Других, лишенных таких дарований, она держала на своей половине вместе с комнатными собачками.

Возведенная на престол дворянской гвардией, Екатерина опиралась на дворян в течение всего царствования. В их интересах был проведен ряд важных мероприятий[[5]](#footnote-5):

- указом 1765 г. было разрешено ссылать крестьян не только на поселение в Сибирь, но и на каторгу. Срок каторжных работ мог устанавливать сам помещик. Ссылкой на каторгу карались теперь попытки крепостных жаловаться на своего помещика;

- продолжилось начатое при Елизавете генеральное межевание земель, объявлявшее собственностью помещиков все захваченные ими ранее земли (в целом генеральное межевание принесло дворянам 50 млн. десятин земли);

- за 1762—1796 гг. дворянам было пожаловано 800 тыс. государственных крестьян;

- для укрепления дворянской монополии на землю, промышленникам было запрещено покупать крепостных крестьян для работы на предприятиях;

- в 1782 г. был отменен указ о «горной свободе», согласно которому право на разработку рудных месторождений принадлежало тому, кто их обнаружит. Теперь дворяне объявлялись собственниками не только земли, но и ее недр;

- в 1763 г. Екатерина возложила все расходы, связанные с содержанием воинских команд, присланных для усмирения крестьянских выступлений, на самих крестьян;

- в 1783 г. на Украине был запрещен переход крестьян от одного владельца к другому. Это означало введение крепостного права, которого прежде здесь не было.

В апреле 1785 г. была издана «Жалованная грамота дворянству», где были собраны воедино и подтверждены все привилегии, данные дворянам после смерти Петра I. Кроме того, Екатерина II разрешила создавать дворянские общества в губерниях и уездах. Один раз в три года собирались дворянские собрания, на которых избирались уездные и губернские предводители дворянства. Они имели право обращаться к губернаторам и наместникам со своими нуждами и направлять ходатайства в высшие органы власти и к императрице.

Тогда же была обнародована «Жалованная грамота городам», в соответствии с которой все население городов делилось на 6 разрядов, определялась структура городского самоуправления (собрание городского общества, городской голова, городская дума и др.)

# 1.2. Социально-экономическое развитие России в период правления Екатерины II

Внутренняя политика XVIII в.— время господства просветительской идеологии. Французские просвет гели М. Ф. Волыср, III. Л. Мошсскьс, Д. Дидро, Ж. Ж. Руссо сформулировали основные положения просветительской концепции общественною развития. Один из путей достижения свободы, равенства и братства философы видели в деятельности просвещенных монархов — мудрецов на троне, которые, пользуясь своей властью, по делу просвещения общества и установлению справедливости.[[6]](#footnote-6)

Представление о государстве как о инструменте достижения общественного блага господствовало в умах людей того времени.

Идеалом Монтескье, чье сочинение «О духе законов» было настольной книгой Екатерины II, являлась конституционная монархия с четким разделением законодательной, исполнительной и судебной властей. В своей политике Екатерина II пыталась реализовать эти теоретические положения. Естественно, она не могла пойти против дворянства, против крепостного права. Она стремилась построить законную самодержавную монархию, обновить ее с учетом новых исторических реалий, а не вводить конституционный демократический строй, как этою хотели просветители. Понимание монархами равенства и свободы не шло дальше закрепления прав и привилегий каждого сословия в рамках самодержавной монархии.[[7]](#footnote-7)

Политика просвещенного абсолютизма в России, так же как и в ряде других европейских стран, заключалась в использовании положений просветительской идеологии для укрепления крепостнического строя в условиях его начавшегося разложения. Такая политика не могла проводиться долгое время. После Великой французской революции наметился курс на усиление внутренней и международной реакции, что означало конец периода просвещенного абсолютизма.[[8]](#footnote-8)

Первые годы царствования. Екатерина II обнаружила ум и способности крупного государственного деятеля. Она заняла престол в сложное время. Впоследствии в своих мемуарах она вспоминала: «В 1762 г. при вступлении моем на престол я нашла сухопутную армию в Пруссии на две трети жалованье не получавшую... Внутри империи заводские и монастырские крестьяне почти все были в явном непослушании властям, и к ним стали присоединяться местами и помещичьи». Екатерина II должна была выработать политику, отвечавшую условиям Нового времени. Эта политика и получила название «просвещенного абсолютизма».

На первых порах Екатерина II не чувствовала себя на престоле достаточно уверенно. Многие вельможи и дворяне считали, что царствовать поcле смерти Петра III должен был Павел или Иван Антонович.[[9]](#footnote-9)

Уже 22 сентября 1762 г. Екатерина II торжественно была коронована в Успенском соборе Московского Кремля и на протяжении всего царствования держала сына на почтительном расстоянии от трона. В 1764 г. молодой офицер В. Я. Мирович предпринял попытку освободить из Шлисссльбургской крепости заключенного там Ивана Антоновича. В соответствии с инструкцией караул убил Ивана Антоновича. В. Я. Мирович был арестован и казнен.

Желание лучше узнать Россию привело Екатерину к мысли о поездке по стране, как до этого делал Петр Великий. В начале своего царствования Екатерина II носе шла Ярославль и Ростов Великий, побывала в Прибалтике, проехала но Волге от Твери до Симбирска.

Екатерина II придавала огромную роль законодательству. По подсчетам историков, императрица за годы своего царствования издавала по 12 законов в месяц. Наиболее активной она была в первые годы своего правления, издавая в среднем по 22 законодательных акта в месяц. Уже в манифесте после вступления на престол Екатерина II недвусмысленно заявила: «Намерены мы помещиков при их имениях и владениях нерушимо сохранять, а крестьян в должном им повиновении содержать».

Одной из первых реформ Екатерины II было разделение Сената на шесть департаментов с определенными полномочиями и компетенцией. Сенатская реформа улучшила управление страной из центра, но Сенат лишился законодательной функции, которая все более переходила к императрице.

В 1764 г. было отменено гетманство на Украине. Последний гетман К. Г. Разумовский был отправлен в отставку, его место занял генерал-губернатор. Автономия Украины была ликвидирована. Вся страна, считала Екатерина, должна управляться по единым принципам.

В условиях массовых волнений монастырских крестьян Екатерина в 1764 г. провела секуляризацию церковных имуществ, объявленную еще Петром III. Устанавливались штаты и оплата церковнослужителей. Бывшие монастырские крестьяне (их было около 1 млн. душ мужского пола) перешли под власть государства. Они стали называться экономическими, так как для управления ими была создана Коллегия экономии.

В 1773 г. был введен принцип веротерпимости.

В 1765 г. в стране приступили к межеванию земель: на местности происходило определение границ земельных владений и их юридическое закрепление. Оно было призвано упорядочить землевладение и остановить земельные споры. Но самым крупным мероприятием Екатерины II был созыв Комиссии для сочинения проекта нового Уложения.

Уложенная комиссия. Преследуя цель установить «тишину и спокойствие» в стране, укрепить свое положение на престоле, Екатерина П созвала в 1767 г. в Москве специальную Комиссию для составления нового свода законов Российской империи взамен устаревшего «Соборного уложения» 1649 г. В работе Уложенной комиссии участвовали 572 депутата, представлявших дворянство, государственные учреждения, крестьян и казачество. Крепостные крестьяне, составлявшие примерно половину населения страны, в работе Комиссии не участвовали. Ведущую роль в ней играли дворянские депутаты (примерно 45%).

Депутаты по предложению Екатерины II представили в комиссию примерно 1600 наказов с мест, «дабы лучше узнать было нужды и чувствительные недостатки народа». В качестве руководящего документа Комиссии 1767 г. императрица подготовила «Наказ» -- теоретическое обоснование политики просвещенного абсолютизма. «Наказ» Екатерины II состоял из 22 глав и был разбит на 655 статей. Почти три четверти текста «Наказа» составляли цитаты из сочинений просветителей. Эти цитаты были тщательно подобраны, и «Наказ», таким образом, представлял собой цельное произведение, в котором доказывалась необходимость сильной самодержавной власти в России и сословного устройства русского общества.

«Наказ» исходил из положения о том, что верховная власть «сотворена для народа» и действует «к получению самого большего от всех добра». Верховная власть, по мнению Екатерины II, может быть только самодержавной. Она объясняла это принадлежностью русского народа к числу европейских, обширностью территории и рассуждением, что «лучше повиноваться законам под одним господином, нежели угождать многим».

Целью самодержавия Екатерина II объявила благо всех подданных.

Девизом Уложенной комиссии были слова: «Блаженство каждого и всех». Свобода граждан, или, как ее называла Екатерина II, вольность «есть право делать то, что законы дозволяют».[[10]](#footnote-10) Таком образом, равенство людей понималось как право каждого сословия обладать дарованными ему правами' для дворян свои установления, для крепостных - свои.

Нужно было издать такие законы, чтобы они, «с одной стороны, злоупотребления рабства отвращали, с другой стороны, предостерегали бы опасности, могущие оттуда произойти». Екатерина II считала, что законы, как уже говорилось выше, создаются для воспитания граждан.

Только суд может признать человека виновным, утверждалось в «Наказе». Пусть и в сословной интерпретации, но в законодательство России вводилось понятие презумпции невиновности.

Уложенная комиссия начала заседание в Грановитой палате Московского Кремля летом 1767 г. На пятом заседании императрице был присвоен титул «Великой, премудрой матери Отечества», что означало окончательное признание Екатерины II русским дворянством. Неожиданно для Екатерины и ее приближенных в центре обсуждения оказался крестьянский вопрос. Некоторые депутаты - дворяне Г. Коробьин и Я. Козельский, крестьяне И. Чупров и И. Жеребцов, казак А. Алейников, однодворец А. Маслов - выступали с критикой отдельных сторон крепостничества. Например, А. Маслов предлагал передать крепостных крестьян в особую коллегию, которая выплачивала бы из крестьянских податей жалованье помещику. Это фактически означало бы освобождение крестьян от власти помещиков. Ряд депутатов высказался за четкую регламентацию крестьянских повинностей. Большинство же депутатов выступало с зашитой крепостничества и требованием расширения их сословных прав, привилегий, групповых интересов.

Работа Комиссии, продолжалась более года. Под предлогом начала войны с Турцией, «нарушения мира и тишины» она была распущена в 1768 г. на неопределенное время, так и не составив нового уложения.

Созданные наряду с Большим общим собранием частные комиссии, занимавшиеся конкретными законами, просуществовали до смерти Екатерины II.

# Глава 2. Городская реформа Екатерины II

# 2.1. Предпосылки проведения городской реформы в VIII веке

Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось бурной консолидацией населения страны в сословия. Сословность - характерная черта любого феодального общества, в период же становления и расцвета абсолютной монархии сословный строй достигает своего апогея. Сословные грани становятся почти непреодолимыми, а сословные группы - замкнутыми. Это, разумеется, не могло не отразиться на дальнейшем развитии российского самоуправления. [[11]](#footnote-11)

В силу наличия в обществе четырех основных сословий - дворян, крестьян, горожан и духовенства - наряду с общегосударственным централизованным управлением в России сложилось и особое сословное управление, в сферу которого входили некоторые вопросы местного хозяйства. Следует отметить, что сам термин "самоуправление" в XVIII веке еще не употреблялся ни в русском законодательстве, ни в научной литературе. Он вошел в оборот лишь столетие спустя. Законодательные акты XVIII века, установившие сословные привилегии в вопросах местного управления и внесшие в него элементы самоуправления, так называемые "жалованные грамоты" 1785 года, содержат термины "управление" и "внутреннее государственное управление", под которыми законодатель подразумевал "особое местное управление", осуществляемое определенным сословием и в интересах этого сословия.

Роль и место, отводимые российскому самоуправлению в XVIII столетии, соответствовали принятой в России так называемой континентальной модели самоуправления, в рамках которой деятельность органов государственной власти на местах сочеталась с самоуправлением. Правда, в условиях абсолютизма элементы самоуправления лишь "достраивали" правительственный аппарат, выполняя делегированные центральной властью вспомогательные функции. Кроме того, одним из следствий централизации власти, обособления сословий и закрепощения крестьян стало постепенное прекращение со второй половины XVII века созывов земских соборов (теперь они стали не нужны)[[12]](#footnote-12). Выполнявшиеся ими самоуправленческие задачи были перераспределены по отдельным сословиям.

# 2.2. Городская реформа

# 2.2.1. «Разработка» городской реформы

Екатерининская административно-территориальная реформа в России началась в 1775 г. обнародованием 7 ноября так называемого "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи". Первая часть "Учреждений о губерниях" содержала и раскрывала основные положения реформы местного самоуправления. Вторую часть "Учреждений о губерниях" правительство обнародовало 4 января 1780 г.[[13]](#footnote-13)

Следует признать, что фактически реформа местного управления продолжалась до конца жизни императрицы.

Ввиду важности и для торжественности предстоящей реформы "Учреждения о губерниях" снабжены обширным вступлением, это что-то вроде манифеста, где объяснялись мотивы и сущность преобразований. Благодаря исследовательской работе В.Г. Григорьева было установлено, что сама императрица работала над черновиками "Учреждения о губерниях" в 1775 г. в течение пяти месяцев. Екатерина отправила Вольтеру 215 страниц надиктованного текста юридического акта. По свидетельству В.Г. Григорьева, сохранившийся в Государственном архиве (ЦГИА) оригинал черновика имел 240 листов разной величины. В "Учреждения о губерниях" на различных этапах работы вносили поправки ближайшие соратники императрицы, а в дальнейшем и проводили ее в жизнь: П.В. Завадовский, А.А. Безбородко, С.Е. Десницкий, Я.Е. Сиверс и другие.

Анализируя проблемы внутреннего управления империи, Екатерина отмечала, что "по великой обширности некоторых губерний, оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми; что в одном и том же месте (т.е. департаменте, "присутствии" и др. - Авт.), где ведомо управление губернии, и казенные доходы и счеты, обще с благочинием или полициею, и сверх того еще уголовные дела и гражданские суды отправляются, а таковым же неудобствам тех же губерний в провинциях и уездах правления не меньше подвержены; ибо в одной воеводской канцелярии совокуплены находятся дела всякого рода и звания". Императрица прежде всего обращала внимание на три неудобства тогдашнего управления: обширность губерний, недостаточность органов управления на местах и смешение всякого рода дел в этих учреждениях.

Екатерина также указывала, что расширение пределов государства, увеличение количества населения и связанное с этим развитие способов обогащения повсеместно влекло за собой перемены в законодательстве. Определяя задачи в области внутреннего управления в период своего царствования, императрица считала, что нужно вернуться к реформам времен Петра Великого. Отказ от развития петровских реформ, по мнению императрицы, вызвал различные вредные последствия для управления империей: медлительность на местах, волокита в системе правосудия, неисполнение должностных обязанностей, вседозволенности, взяточничества и др. Для исправления этих недостатков вводился новый закон.

Рассмотрев основные мотивы и причины предстоящей реформы, императрица провозгласила основные начала и принципы "Учреждения о губерниях": отделение суда от администрации, точное определение компетенции каждого присутственного места, правил деятельности и средств исполнения, упрочнения правосудия, исправления нравов и развития христианских добродетелей.[[14]](#footnote-14)

# 2.2.2. Основные положения городской реформы

Согласно императорскому "Учреждению о губерниях" государство делилось на губернии или наместничества, именно они становились основными административно-территориальными единицами империи. Первые 14 статей главы I содержали некоторые неясности и поэтому заслуживают определенных примечаний. В первой статье говорилось: "Дабы губерния, или наместничество, порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех до четырех сот тысяч душ". Следует отметить, что численность населения губернии и наместничества одинакова, следовательно, эти два понятия использовались как синонимы.

Основой политического и территориального статуса губернии или наместничества становилась численность населения, а именно губернией считалась территория с 300 - 400 тыс. душ. Надо полагать, что имеется в виду не общее число жителей, а число ревизских душ, т.е., упрощенно говоря, мужское население. Следовательно, по принятой современными демографами оценке, численность губернского населения должна быть увеличена как минимум вдвое. Отметим также, что в этом числе "душ" важен не нижний, а верхний предел, так как задачей реформы было не сконцентрировать власть на местах, а раздробить существующие локально-административные региональные единицы.

В то время, когда Екатерина II разделила Россию на губернии, Франция жила еще при старом, веками сложившемся административно-территориальном делении. Территория Франции была разделена на 33 провинции, весьма разнообразные по своей величине и численности. Провинции складывались в течение столетий с учетом исторических и географических особенностей регионов: одни большие и известные, как Бретань, Шампань, Нормандия, Бургундия, Прованс и другие, и небольшие - Фландрия, Анжу, Мэн и другие.

В 1791 г. провинции были разделены на 86 департаментов. Площадь департаментов в среднем составляла около 6000 кв. м, среднее число жителей - 400 тыс. человек. Разделение страны было сделано поспешно, без учета естественных условий, границы департаментов были очень условны, население даже спустя сто лет после реформы использовало старую административно-территориальную систему деления. Заметим, что Франция имела компактную территорию и весьма однородное по религиозным и этническим параметрам население.

Англия как основная часть Великобритании (без Шотландии и Уэльса) занимала 130000 кв. м (вся Великобритания - 244000 кв. м) - крохотную по сравнению с Россией территорию, что равно одному небольшому наместничеству или двум губерниям, созданным Екатериной II. Со времен раннего Средневековья Англия делилась на 37 графств, к которым дополнительно следует прибавить несколько особых территорий (епископство Дарелс на севере страны, земли епископа Кембридж на востоке и графство Чешир на северо-западе), а также "города-графства", т.е. города, получившие в разное время права графства: Лондон, Йорк, Бристоль, Норич (Норидж).

Традиционная административно-политическая система стала разрушаться лишь в XIX в., намного позже, чем в России. Административные реформы первоначально шли за изменениями в избирательной системе (реформа избирательного права 1832 г. - в первую очередь), а позднее определялись спецификой экономики и политических отношений в различных больших и малых регионах страны. В 1888 г. и последующие годы число административных единиц было увеличено двумя путями - дроблением больших, густонаселенных графств и выделением специфических по совокупности своих особенностей местностей. Дробление коснулось, в частности, Сессекса (Sessex), Йоркшира (правда, первого - на две части, второго - на четыре). Специфическими небольшими по всем характеристикам регионами в числе других стали острова Уайт, Мэн, Нормандские острова. С другой стороны, английские законодатели прибегли к укрупнению слабых и малых исторических единиц: крохотный Ретленд был соединен с Кембридширом, Кэмберленд - с Уэстмблендом и др. Из городов-графств сохранились и укрепились Большой Лондон, Большой Манчестер. Административное деление Англии, сформированное на сто лет позже российского, трудно подогнать под какой-либо стандарт. В нем много архаичных черт, доставшихся стране от феодальной эпохи.

Екатерина II в процессе подготовки административно-территориальной реформы опиралась на опыт проведения и результаты губернской реформы Петра I 1708 и 1719 гг. В соответствии с Указом Петра I от 29 мая 1719 г. 11 губерний были разделены на 50 провинций, которые, в свою очередь, делились на дистрикты. Несмотря на то что Петр I, используя европейские административные системы (шведскую, немецкую и другие), пытался адаптировать или приспособить их к российской действительности того времени, ему так и не удалось выделить объединяющее начало, сама система была громоздкой и неэффективной. Реформа потерпела неудачу. Император Петр, приняв губернию за административную единицу, не создал единой структуры внутри губернии. По-прежнему существовали провинции, уезды, дистрикты, доли, станы, волости и т.д.

Екатерина в основу государственного деления положила административную единицу - губернию, структурным подразделением сделав уезд. При этом императрица отказалась от более мелких финансово-расчетных единиц (дистриктов, долей), тем самым сократилось число ненужных мелких территориальных структур, которыми к тому же и некому было управлять.

Таким образом, Екатерина II первая в Европе положила в основу реформы административно-территориального деления России буржуазный принцип, опередив государства Западной Европы, в которых уже прошли буржуазные революции. Данный принцип позволял, по мнению Екатерины II, в дальнейшем надеяться на создание более гибкого и эффективного механизма управления огромными территориями Российской империи и развития вновь образованных губерний.

В период принятия Губернской реформы 1775 г. были приняты меры по укреплению дворянства в центре и на местах. Впервые в российском законодательстве появился документ, определивший деятельность местных органов государственного управления и суда. Эта система местных органов просуществовала до Великих реформ 60-х годов XIX в.

Введенное Екатериной II административное деление страны сохранялось до 1917 г. 7 ноября 1775 г. было принято «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи». Страна делилась на губернии, в каждой из которых должно было проживать 300—400 тыс. душ

мужского иола. К концу екатерининского царствования в России насчитывалось 50 губерний. Во главе губерний стояли губернаторы, подчинявшиеся непосредственно императрице, а их власть была значительно расширена. Столицы и несколько других губерний подчинялись генерал-губернаторам.[[15]](#footnote-15)

При губернаторе создавалось губернское правление, ему был подчинен губернский прокурор. Финансами в губернии занималась Казенная палата во главе с вице-губернатором. Губернский землемер занимался землеустройством. Школами, больницами ведал Приказ общественного призрения (призирать — присматривать, опекать, заботиться); впервые были созданы государственные учреждения с социальными функциями.

Губернии делились на уезды по 20—30 тыс. душ мужского иола в каждом. Так как городов — центров уездов было явно недостаточно, Екатерина II переименовала в города многие крупные сельские поселения, сделав их административными центрами. Главным органом власти уезда стал Нижний земский суд во главе с капитаном-исправником, избираемым высшим дворянством. В уезды по образцу губерний были назначены уездный казначей и уездный землемер.

Используя теорию разделения властей и совершенствуя систему управления, Екатерина II отделила судебные органы от исполнительных. Все сословия, кроме крепостных (для них хозяином и судьей был помещик), должны были принимать участие в местном управлении. Каждое сословие получало свой суд. Помещика судил Верхний земский суд в губерниях и уездный суд в уездах. Государственных крестьян судила Верхняя расправа в губернии и Нижняя расправа в уезде, горожан — городовой магистрат в уезде и губернский магистрат в губернии. Все эти суды были выборными, исключая суды нижней расправы, которые назначал губернатор. Высшим судебным органом в стране становился Сенат, а в губерниях — палаты уголовного и гражданского суда, члены которых назначались государством. Новым для России был Совестный суд, призванный прекращать распри и мирить ссорящихся. Он был бессословным. Разделение власти не было полным, так как губернатор мог вмешиваться в дела суда.

Реформа 1775 года, дополненная указами в последующие годы, создала сложную систему судов в губерниях, в которых широко присутствовали элементы выборности. Рассмотрим эту систему подробнее, начав с судов низших инстанций. [[16]](#footnote-16)

Сельский суд. Данный суд разбирал дела между государственными крестьянами. В казённых местечках, где было 1000 и более дворов, должен был находится сельский старшина, а на каждые 500 дворов должны были быть сельский староста и два выборных словесных разборщика. Низшая инстанция рассматривала на основе обычного права незначительные конфликты между крестьянами – «поношения», споры, драки.

Нижняя расправа служила для разбирательств дел служивых людей, черносошных и государственных крестьян. В ней заседали расправный судья и 8 заседателей, из коих двое отсылались для заседания в Нижний Земский Суд, a двое в Совестный Суд, по делам, касавшимся до их селений. Если тяжба не превышала 25 р., то она оканчивалась этою Расправою, по другим же делам апелляции на нее подавались в Верхнюю Расправу.

Верхняя расправа являлась апелляционным органом для дел из Нижней Расправы. Также ей был подчинён Нижний Земский суд в тех регионах, где не было Верхнего Земского суда. В Верхней расправе было два департамента – по уголовным и гражданским делам.

Дела уголовные по окончании их решения в этом месте не приводились в исполнение, но отсылались для ревизии в Палату Уголовного Суда. По гражданским делам окончательные решения выносились по искам ниже 100 рублей. В случае исков на большие суммы недовольные приговором могли жаловаться в Гражданскую палату. Время заседаний Верхней Расправы и порядок решения и доклада в ней дел были определены на одинаковых основаниях с Верхним Земским Судом.

Совестный Суд состоял из председателя и шести других членов, избиравшихся от сословия дворян, городских обывателей и крестьян по два человека. Он рассматривал дела о преступлениях, совершенных по невежеству, безумными, малолетними, о колдовстве, чародействе, знахарстве и ворожбе, жалобы на незаконное содержание в тюрьме, а также рассматривал гражданские дела, которые переносились в него по соглашению сторон.

Несмотря на своё название, Нижний земский суд в большей степени играл роль административно-полицейского учреждения, нежели собственно суда. Состоял из капитана-исправника и 2 - 3 выборных заседателей от дворянства и крестьянства.

Нижний земский суд наблюдал за исправностью дорог и мостов, следил за торговлей и состоянием цен.

Уездный Суд состоял из одного уездного судьи и одного или двух заседателей. Все его члены выбирались уездным дворянством. Этот суд заведовал всеми гражданскими и уголовными делами в уезде; от него же зависел разбор поземельных споров; поэтому в случае нужды он обязан был рассматривать на месте спорные межи и границы вместе с присяжными землемерами. Уездный Суд имел право окончательно решать дела ниже 25 р., в исках же превышавших эту цену недовольные его приговором могли переносить свою тяжбу в Верхний Земских Суд; в делах же уголовных он решал окончательно дела, но коим подсудимые не подлежали ни лишению жизни или чести, ни торговой казни. Полное присутствие Уездного суда составлялось только три раза в год, но иногда он собирался и чаще вследствие предписания высшего начальства.

Суд получал указы от Губернского Правления, Палат и Верхнего Земского Суда, к ним высылал рапорты; с Нижним Земским Судом ссылался указами, а с гордничими сообщениями.

Верхнему Суду подчинены были Уездные Суды и Нижние Земские Суды его округи, поэтому он являлся для них апелляционной инстанцией. В него вносились по апелляции все дела из вышеперечисленных судов, жалобы и тяжбы дворян и на дворян, как гражданские, так и уголовные. Также рассматеривались дела, касавшиеся до вотчин, привилегий, завещаний, до права наследования, дела исковые, также дела тех разночинцев, которые по правам апелляции на Уездные и Нижние Земские Суды подлежали непосредственно до Верхнего Земского Суда.

Верхний Земский Суд окончательно решал тяжбы ценою ниже 100 руб., в исках же превышавших эту сумму недовольные его решением могли переносить вои дела в Гражданскую Палату.

Городовой магистрат рассматривал все уголовные и гражданские тяжебные дела купцов и мещан города.

Губернский магистрат являлся руководящим органом для городовых магистратов и сиротских судов своей губернии. Он заведовал делами касавшимися до привилегий, спорных владений и дел целого города, также апелляционными делами на Городовые магистраты.

Палата Уголовного Суда состояла из председателя, двух советников и двух асессоров. При ней же находились стряпчий уголовных дел. Палата Уголовного Суда наследовала права Юстиц-Коллегии.

Палата Гражданского суда состояала из председателя и двух асессоров. Фактически она была соединенным департаментом Юстиц и Вотчинной коллегий. Палата имела право окончательного решения дел ценою ниже 500 рублей. Во всех остальных случаях недовольные могли подавать апелляцию на решение Палаты в Правительствующий Сенат.

Таким образом, как мы видим, на всех уровнях местного управления, за исключением губернского суда, присутствовали выборные должности, причём определяющую роль играли дворяне.

В отдельную административную единицу был выделен город. Во главе ею стоял городничий, наделенный всеми нравами и полномочиями. В юродах вводился строгий полицейский контроль. Город разделялся на части (районы), находившиеся под надзором частного пристава, а част, в свою очередь,— на кварталы, которые контролировал квартальный надзиратель.

После губернской реформы перестали функционировать все коллегии, исключая Иностранную коллегию, Военную и Адмиралтейскую. Функции коллегий перешли к губернским органам. В 1775 г. была ликвидирована Запорожская Сечь, а большинство казаков переселили на Кубань.

Сложившаяся система управления территорией страны в новых условиях решала задачу укрепления власть дворянства на местах, ее целью было предотвращение новых народных выступлений. Страх перед восставшими был так велик, что Екатерина II приказала переименовать реку Яик в Урал, а Яицкое казачество — в Уральское. Более чем вдвое увеличилось число чиновников на местах. Жалованные грамоты дворянству и городам. 21 апреля 1785 г., в день рождения Екатерины II, одновременно были изданы Жалованные грамоты дворянству и городам. Известно, что Екатериной II был подготовлен и проект Жалованной грамоты государственным (казенным) крестьянам, но он не был опубликован из-за опасений дворянского недовольства.

Изданием двух грамот Екатерина II регулировала законодательство о правах и обязанностях сословий. В соответствии с «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» оно освобождалось от обязательной службы, личных податей, телесных наказаний. Имения объявлялись полной собственностью помещиков, которые, кроме того, имели право заводить собственные фабрики и заводы. Дворяне могли судиться только с равными себе и без дворянского суда не могли быть лишены дворянской чести, жизни и имения. Дворяне губернии и уезда составляли соответственно губернскую и уездную корпорации дворянства и избирали своих предводителей, а также должностных лиц местною управления. Губернские и уездные дворянские собрания имели право делать представления правительству о своих нуждах. Жалованная грамота дворянству закрепляла и юридически оформляла дворяновластие в России. Господствующему сословию присваивалось наименование «благородное».

«Грамота на права и выгоды городам Российской Империи» определяла права и обязанности городского населения, систему управления в городах. Все горожане записывались в Городскую обывательскую книгу и составляли «градское общество». Объявлялось, что «мещане или настоящие городовые обитатели суть те, кои в том городе дом или иное строение, или место, или землю имеют».[[17]](#footnote-17)

Отныне для каждого города обязательным становится герб, который следовало «употреблять во всех городовых делах». Было установлено, что герб уездного города должен включать в себя и эмблему губернского города. Все гербы, уже существующие или новые, утверждались самой императрицей.

В соответствии с Жалованной грамотой население каждого города было разделено на шесть разрядов. В первый входили «настоящие городские обыватели», т.е. все без различия происхождения, звания и занятия, имеющие в городе дом или землю. Второй разряд составляли купцы, разделенные на три гильдии в зависимости от размера капитала: 1-я гильдия — от 10 до 50 тыс. руб., 2-я — от 5 до 10 тыс. руб., 3-я — от 1 до 5 тыс. руб. В третий разряд входили городские цеховые ремесленники, в четвертый — иногородние и иностранные гости, постоянно проживавшие в данном городе. Пятый разряд составляли «именитые граждане» — выборные должностные лица, ученые и художники (живописцы, скульпторы, архитекторы, композиторы), имеющие академические свидетельства или университетские дипломы, лица, владеющие капиталом от 50 тыс. руб., банкиры с капиталом от 100 до 200 тыс. руб., оптовые торговцы, судовладельцы. К шестому разряду относились «посадские люди» — горожане, занимавшиеся ремеслами, промыслами и пр., и не внесенные в другие разряды. Горожане третьего и шестого разрядов получили общее название «мещане». Все население города в соответствии со своим разрядом было внесено в Городскую обывательскую книгу.[[18]](#footnote-18)

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в общую городскую думу. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказа от исполнения городских должностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, Общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в шестигласную думу,

заседания которой проходили каждую неделю под председательством городского головы. Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, выполнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т.е. была исполнительным органом городского самоуправления. Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор, к которому шестигласная дума могла обращаться за помощью.[[19]](#footnote-19)

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Крупной вехой в развитии отечественного самоуправления справедливо считается период царствования Екатерины II. При ней было значительно развито государственное управление (совершенствованы сословный, административно-территориальный, отраслевой принципы управления государством). Именно в это время были сконструированы основы самоуправления, получившие свое закрепление в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянства (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785), которые реформировали местные учреждения на началах самоуправления по сословному принципу.

Следует отметить целенаправленную деятельность Екатерины II по совершенствованию административно-территориального устройства России и созданию 50 примерно равных по территории губерний, состоящих из 10 - 12 уездов. В целях повышения эффективности государственного управления, удовлетворяя многочисленные предложения дворянского сословия, часть государственных функций передавалась местным органам власти. Одновременно обеспечивалось централизованное государственное управление на местах, представленное институтом губернаторства.

Придя к власти, Екатерина приступила к преобразованию устаревшей системы государственного управления. В 1763 г. по проекту Н.И. Панина Сенат, выродившийся к тому времени в громоздкое и неповоротливое учреждение, был разделен на шесть департаментов, каждый из которых имел строго оговоренный круг обязанностей и полномочий.

Стремясь к упорядочению государственного аппарата, Екатерина изменила систему местного управления на Украине. В 1764 г. было уничтожено гетманство. Гетмана сменил генерал - губернатор. Украина окончательно лишилась автономии.

В 1767 г. Екатерина созвала т.н. "Уложенную комиссию", которая должна была подготовить новое Уложение законов. В России все еще продолжало действовать Соборное Уложение 1649 г. С тех пор было издано множество новых законов и указов, зачастую не согласующихся друг с другом. Ни при Петре I, ни при его преемниках создать новый свод законов не удалось.

Екатерина вернулась к преобразовательным планам после Керстьянской войны, когда необходимость реформ стала очевидна и можно было не опасаться дворянской оппозиции.

В 1775 г. была осуществлена губернская реформа. До сих пор Россия делилась на губернии, провинции и уезды. Теперь провинции были ликвидированы. Количество губерний возросло с 23 до 50, а численность их населения сократилась до 300-400 тыс. душ.

В каждой губернии создавался обширный штат чиновников. За деятельностью всех губернских учреждений и должностных лиц надзирало губернское правление. Финансами и хозяйственным делами занималась Казенная палата. Школами и богоугодными заведениями - Приказ общественного призрения, в котором заседали выборные представители сословий под председательством чиновника.

В уездах исполнительным власть принадлежала нижнему земскому суду во главе с капитан-исправником, избираемому местным дворянством. В уездных городах власть принадлежала назначаемому городничему. Таким образом, дворянство добилось значительного укрепления своих позиций в местном управлении. Остальные сословия играли значительно меньшую роль.

Полностью изменилась судебная система. Она была построена по сословному принципу: для каждого сословия - свой выборный суд.

Таким образом, предпринималась попытка осуществить разделение властей, о чем императрица говорила еще в Уложенной комиссии. Суд должен был обрести независимость и подчиняться только закону. На практике, однако, независимость судов никогда не соблюдалась. Губернаторы назначали и отстраняли судей, приостанавливали дела, утверждали судебные решения. В результате в России так и не сформировалось уважение к суду и закону.

Важнейшим новшеством екатерининской реформы было введение выборного начала. Правда, оно сочеталось с обеспечением преимуществ господствующему сословию. Однако в тогдашней России было невозможно выборное самоуправление, не опирающееся на сословия.

Губернская реформа увеличила число городов, поскольку ими были объявлены все центры губерний и уездов. В новых губернских городах появились многочисленные учреждения, открылись училища и театры, началось гражданское строительство.

Губернская реформа привела к ликвидации коллегий, за исключением Иностранной, Военной и Адмиралтейской. Функции коллегий перешли к местным губернским органам.

Одновременно с Жалованной грамотой дворянству была издана Жалованная грамота городам, продолжавшая попытки создания "третьего сословия". Она подтвердила ранее дарованное богатому купечеству освобождение от подушной подати, рекрутской повинности. Именитые граждане и купцы первых двух гильдий освобождались от телесных наказаний и некоторых посадских повинностей.

Городское население (кроме живших в городе крестьян) делилось на шесть разрядов, составлявших "градское общество". Оно избирало городского голову, членов магистрата и гласных (депутатов) "общей градской думы". "Общая градская дума" избирала "шестигласную думу" - исполнительный орган управления, состоявший представителей всех разрядов горожан. Жалованная грамота городам впервые объединяла в единое сообщество разрозненные группы "городовых обывателей".

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социс. - 2008.- №1. - с. 20 – 28.
2. Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Р.Н. Байгузина. - М., 2010.
3. Брикнер А. Г. История Екатерины II. – М., 1991.
4. Воротников А.А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект / Под ред. Ф.И. Ермакова. - Саратов, 2008.
5. Зимина О.А. История местного самоуправления в России: идеи и практика. – М.: Омега-Л, 2010.
6. Ильин В.В., Ахиезер А.С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. - М., 2008.
7. История государственного управления в России: Хрестоматия. – М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 143–170.
8. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. - М., 2008.
9. Николаев А.А. История государства и права России. – М.: Юристъ, 2009.
10. Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины II – Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993.
11. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008.
12. Чернышев Б.В. Традиции авторитаризма в системе государственных учреждений России // Правовая культура. - 2008. - N 1. - С. 25.

1. Брикнер А. Г. История Екатерины II. – М., 1991. С. 31 [↑](#footnote-ref-1)
2. Брикнер А. Г. История Екатерины II. – М., 1991. С. 34 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ильин В.В., Ахиезер А.С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. - М., 2008. С. 67 [↑](#footnote-ref-3)
4. Брикнер А. Г. История Екатерины II. – М., 1991. С. 36 [↑](#footnote-ref-4)
5. Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Р.Н. Байгузина. - М., 2010. – С. 179 [↑](#footnote-ref-5)
6. Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины II – Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993. С. 76 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ильин В.В., Ахиезер А.С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. - М., 2008. С. 71 [↑](#footnote-ref-7)
8. Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины II – Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993. С. 87 [↑](#footnote-ref-8)
9. Брикнер А. Г. История Екатерины II. – М., 1991. С. 54 [↑](#footnote-ref-9)
10. Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины II – Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993. С. 89 [↑](#footnote-ref-10)
11. Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины II – Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993. С. 107 [↑](#footnote-ref-11)
12. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008. С. 64 [↑](#footnote-ref-12)
13. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008. С. 56 [↑](#footnote-ref-13)
14. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008. С.88 [↑](#footnote-ref-14)
15. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. - М., 2008. С. 54 [↑](#footnote-ref-15)
16. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008. С. 97 [↑](#footnote-ref-16)
17. Петров И.Р. Реформы в России в ХVI - ХIХ вв. - М.: Норма, 2008. С. 122 [↑](#footnote-ref-17)
18. История государственного управления в России: Хрестоматия. – М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 149. [↑](#footnote-ref-18)
19. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социс. - 2008.- №1. - с. 20 – 28. [↑](#footnote-ref-19)