**Губернии и генерал-губернаторство - правовое положение и компетенция до и после 1775 года.**

**I. Петровский период.**

В конце 1708 года Петр Великий издал указ о разделении России на 8 обширных административных округов, названных губерниями: Московская, Ингерманляндская, Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская и Сибирская (позже до 11). Губернии были чрезвычайно неравномерны (в Московской губерннии было 39 городов, в Киевской - 56, Сибирской - 30). По мнению Буданова, власть губернаторов можно назвать центрально-местной, так как в городах по прежнему управляли обер-коменданты и коменданты (прежние воеводы). Изначально губернии делились на уезды, но в 1711 году появились провинции - промежуточное деление между губерниями и уездами. Во главе провинций стояли воеводы.

**Управление губерний.**

По штатам 1715 года при губернаторе состояли вице-губернатор как его помощник и управитель части губернии, ландрихтер для судебных дел, обер-провиантмейстер и провиантмейстеры для сбора хлебных доходов и различные комиссары. Власть губернатора была не единоличной. Указ 1713 года предписывал “быть при губернаторах “ландраторам” от 8 до 12 человек” в зависимости от величины губернии. Из них составляется коллегиальное учреждение под председательством губернатора.

Ландраты - должность, заимствованная из присоединенного Остзейского края. Они назначались сенатом по кандидатуре губернатора “из двойного числа кандидаторов”. С 1714 года они стали избираться дворянами. Ландраторы так и не стали выборными лицами, в 1716 году Петр Великий отменил ранее принятое решение избирать ландраторов в городах и указал Сенату назначать в ландраторы офицеров в отставке и с боевыми ранениями. В 1718-1720 гг. Число губерний увеличивается до 10. Губернии были поделены на провинции с неравным числом в каждой губернии. Всего было 47 провинций. Они делились на дистрикты, которые управлялись воеводами. Воеводам вверялась полицейская власть.

Для управления финансами были образованы земские камериры или бухгалтеры. Им подчинялись земские комиссары.

Для судебной функции установлены сначала единоличные ландрихтеры, а потом коллегиальные надворные суды из президентов и асессоров. В больших городах были установлены коллегиальные “провинциальные” суды под председательством обер-ландрихтеров и городовые судьи - в малых городах. В 1722 суд вновь соединен с администрацией, в надворных судах председательствует губернатор, в провинциальных - воевода с одним или двумя асессорами. Асессоры иногда откомандировавылаись в отдаленные города для единоличного суда.

**Неудача губернской реформы.**

По мнению Ключевского, губернская реформа оказалась мало продуманная и долго воплощаемой. Цель реформы - фискальная. “Губернские учреждения стали своеобразным прессом для выжимания денег из народа”. В связи с продолжавшейся войной нужды казны росли, а губернаторы за ними не успевали. Они все меньше и меньше думали о благосостоянии населения.

**Период Екатерины II.**

Местные учреждения Екатерины основаны на сослвоном самоуправлении. Губернии были уменьшены в объеме и увеличены в численности. В каждой губернии проживало 300000-400000 человек. В Европейской части было учреждено 50 губерний, по 300-400 тыс. жителей в каждой губернии. Губернии делились на уезды, численность от 20 до 30 тысяч человек. Губерния управлялась наместником или генерал-губернатором и правителями наместничества или губернаторами. Впоследствии наместники сатли назначаться сразу на несколько губерний. Губернатор управлял при помощи наместничьего правления, которое имело при нем совещательное значение. Губернии по общему правилу делились га уезды (хотя могли делится у на провинции). Уездом управлял земский исправник, или капитан. Он избирался дворянством уезда. Он был председателем нижннего земского суда, в котором также было по два заседателя по выбору от дворянства. Исправник ведал всей полицией безопасности и благосостояния в уезде.

Города управлялись городничими. Следующие специальные ветви управления:

для казенного управления - казенная палата в губернии (состав: вице-губернатор, директор экономии, советник, два асессора и казначей)

для дел призрения и народного образования - приказ общественного призрения (состав: 6 членов по 2 выборных от каждого сословия).

для суда

для целой губернии - коронные палаты для гражданского и уголовного суда и выборные верхний земский суд и уездный земский суд в каждом уезде

для суда над крестьянами учреждаются нижние расправы и высшая инстанция для них - верхняя расправа в губернии.

суд на городскими жителями сосредоточен в магистратах

установлен совместный суд из выборных от трех сословий для решения дел неформальным порядком.

Надзор над судами вверяется прокурорам (над администрацией) и стряпчим (над казенным управлением и судом).

**Местное управление империи: органы порядок их формирования и компетенция.**

 **Учреждения Петра I .**

Период 1702 - 1708 гг. может быть охарактеризован наличием многочисленных попыток комбинирования прежних элементов местного управления.

 По указу Петра от 1702 г. вместо двух отдельных управлений - губных старост и воевод - было поручено “ ведать всякие дела с воеводы дворянам - тем городов помещикам и вотчинникам, добрым и знатным людям, по выбору тех городов, помещиков и вотчинников “. В больших городах выбирались по 3 или 4 человека, малые - по 2. Воевода был лишен права принимать какие-либо решения единолично, отдельно от “дворянских заседателей”.

Однако, согласно императорскому указу, с 1705 года воевода мог сам выбирать таких заседателей из числа местных дворян.

В 1708 г. вся Российская Империя была разделена на 8 больших губерний, которые в свою очередь делились на провинции, а затем - на уезды. По словам М. А. Исаева, подобное административно-территориальное деление имело своей целью финансовое обеспечение различных “отраслей государства”. В качестве примера можно взять Смоленскую, Полтавскую и Архангельскую губернии, которые должны были финансировать балтийский флот, сухопутную армию и государственную бюрократию соответственно.

По мнению Владимирского-Буданова, подобного рода губернии были слишком крупны и слишком неравномерно разделены для того, чтобы сосредоточить там по-настоящему местное управление. Таким образом, вследствие огромной власти, которой обладали губернаторы, такое управление территориями можно назвать центрально-местным. Главные административные органы оставались в городах.

Города управлялись обер-комендантами и комендантами, т.е. прежними воеводами.

Губернское управление представляли губернаторы и вице-губернаторы (в их основную компетенцию входил надзор за военной и финансовой сферами управления ).

Ландраты были учреждены по лифляндскому образцу в больших губерниях по 12, в средних - по 10, в меньших - по 8. При обер-комендантах - их было на половину меньше. Они также составляли коллегиальное учреждение под председательством губернатора. Назначались же ландраты сенатом по представлению губернатора. С 1714 г. они избирались местными дворянами.

В 1710 г. число губерний было увеличено до 10. При этом в каждой губернии было неодинаковое число провинций ( пример: в Петербургской - 12, в Московской - 9, в Нижегородской - 3, Астраханская вовсе не делилась на провинции ). Всего провинций было 45.

Провинции делились на дистрикты ( старинные уезды ) и управлялись воеводами ( вице-губернаторами ). Администрация провинций подчинялась непосредственно коллегиям. Четыре коллегии ( Камер, Штатс-контора Юстиции, Вотчинная) имели на местах собственный разветвленный аппарат из камериров, комендантов, казначеев. Важную роль выполняли конторы камерирских дел ( раскладка и сбор податей ) и рентерн-казначейства (прием и расходование денежных сумм по указам воеводы и камериров ).

По указу императора от 1719 г. воеводам поручалось наблюдение “за хранением государственного интереса”, принятие мер государственной безопасности, укрепление церкви, оборона территории, надзор за местной администрацией, торгами, ремеслами, учреждением школ, надзор за путями сообщения, надзор за помещиками, разоряющими своих крестьян, а также и за соблюдением царских указов.

Степень зависимости воевод от губернаторов не была определена, что на практике приводило к полной беспорядочности.

Отдельные ветви управления для финансов ( земские камериры ) с подчиненными им земским комиссарами. Они назначались камер-коллегией до 1724 г., а с того года выбирались дворянами по дистриктам для сбора податей и для полицейского управления под надзором губернаторов и воевод и под отчетностью своих избирателей.

Судебной функцией обладали единоличные ландрихтеры, а затем ( 8 января 1719 г. ) - коллегиальные надворные суды под председательством обер-ландрихтеров.

В малых городах были учреждены городовые судьи.

Петр I стремился осуществить принцип ( правда, не до конца воплощенный в жизнь ) отделения суда от администрации. Губернаторы, не вмешиваясь в судопроизводство, могли остановить исполнение решений суда, хотя и отвечали за неосновательный протест.

В 1718 -1719 г. была проведена реформа городского самоуправления. Были созданы новые подчиненные губернаторам органы - магистраты. Общее руководство осуществлял Главный магистрат. В 1727 г. магистраты были преобразованы в ратуши.

В 1722 г. - суд был вновь соединен с администрацией. Теперь губернатор должен был председательствовать в надворных судах. Что касается провинциальных судов, то там в качестве судей выступали воевода и один или два асессора. Иногда последние откомандировывались в отдаленные города данной провинции для единоличного суда.

При Петре I сложилась полностью бюрократизированная система местного управления. Участие местного, земского элемента не допускалось.

**Период Екатерины Великой.**

Учреждения о губерниях 1775 г. Местные учреждения екатерининского периода были основаны на самоуправлении, но не земском, а чисто сословном.

 При заметном увеличении числа губерний, последние были существенно уменьшены в объеме ( по 300 - 400 тыс. душ в одной губернии ).

Такие губернии управлялись наместниками или генерал-губернаторами ( впоследствии наместники иногда, не повсеместно, назначались сразу на несколько губерний. Губернатор управлял с помощью наместничьего правления. Такое правление имело лишь совещательное значение. По общему правилу губернии делились на уезды по20-30душ ( иногда могло иметь место деление сначала на провинции).

Уездом управлял земский исправник или капитан ( избирался дворянством уезда ).

В нижнем земском суде заседали исправник и два заседателя по выбору от дворянства. Города управлялись городничими.

Специальные ветви местного управления в эпоху Екатерины выглядели следующим образом:

В казенном управлении - казенной палате председательствовали вице-губернатор, директор экономии, советник, два асессора и казначей ).

Дела призрения и народного образования был создан приказ общественного призрения ( 6 членов: 2 выборных от каждого из 3-х сословий).

Суд. Для губерний были сформированы коронные палаты - гражданский и уголовный суд ( это уже относится к вопросу о судебных учреждениях ).

**Муниципальное управление. Петр.**

При Петре существовала Бурмистрская палата ( выборные г. Москвы ), которая являлась одновременно и местным, и центральный органом городового управления. По городам создавались земские избы председателями в которых были земские бурмистры.

В 20 -е гг. Были введены магистраты ( см. выше ).

 **Эпоха Екатерины.**

В отличие от петровских учреждений, при Екатерине дворянству отводилась большая роль в местном управлении.

В 1775 г. было установлено новое губернское деление российских территорий.

Согласно жалованной грамоте городам магистраты сохраняли за собой лишь судебную функцию.

Городское управление теперь представлял городской голова; и Дума ( общая и шестигласная ).

Общая - представительное собрание ( в случае нужды ). Созывалась из представителей всех 6 разрядов городских обывателей.

Шестигласная дума - постоянно действующая управа. Ее члены избирались общей думой.

Ведомство думы было весьма узким, так как большинство полномочий отошло к государственным общим, бюрократическим органам.

Для управления сельским населением существовала определенная волостная организация. До Павла она игнорировалась законом. При Павле волости казенных крестьян ( каждая по 3000 душ ) управлялись выборным головой, которому помогал волостной писарь. Отдельные поселения управлялись старшинами.

**Земские учреждения в россии после 1864 г.**

Земская реформа была призвана не только заменить прежнюю, крайне неудовлетворительную систему местного управления: она явилась естественным следствием отмены в Российской Империи крепостного права. Дело в том, что с освобождением крестьян возникла необходимость привлечения широких масс населения к хозяйственному управлению на местах. Фактическое уничтожение феодализма и переход к рыночным, буржуазным отношениям, значительный рост народонаселения, экономическое развитие страны, все это увеличило старые потребности и выдвинуло новые. Значительно усложнились и умножились административные дела. По словам В. В. Гармизы(?) “ При наличии сравнительно развитой промышленности, сельского хозяйства и торговли уже нельзя было мириться с отсутствием или непригодностью путей сообщения, систематическими неурожаями, падежами скота, низкой агрикультурой, неграмотностью населения (лирическое отступление: это - крайне нелогичное высказывание, продиктованное конъюнктурными политическими соображениями: развитое сельское хозяйство подразумевает сведение к минимуму таких явлений, как неурожаи и падеж скота. Таким образом, здесь представлены два взаимоисключающих условия. .

Негодное состояние дорог было весьма веской причиной для введения местного самоуправления. Так комиссия, рассматривавшая отчет министерства путей сообщения за 1862-1863 годы, пришла к заключению о совершенной невозможности строительства шоссе на государственный счет и о необходимости передать это дело в руки местных земских учреждений.

Работы по переустройству местного уездного и губернского управления начались в 1858 году, почти одновременно с разработкой крестьянской реформы. Это позволяет говорить о том, что к тому времени правительство уже располагало определенным планом действий по полному социально-экономическому переустройству страны.

25 марта 1859 года царь дал высочайшее повеление , которым были окончательно определены основные положения будущего устройства всего местного хозяйственно-распорядительного управления в смысле предоставления ему “ большего единства, большей самостоятельности и большего доверия “.

Разработка подробных проектов на основе указанных начал возлагалось на особую комиссию, учрежденную 27 марта 1859 года при министерстве внутренних дел. Председателем этой комиссии стал брат тогдашнего военного министра Николай Алексеевич Милютин.

Первоначально комиссия Милютина уделяла основное внимание разработке полицейской реформы. По исходным проектам местные хозяйственно-распорядительные дела исключались из ведения полиции. Последняя также теряла право назначения и раскладки земских повинностей.

Вообще, по мнению, например, Милютина, формирование местных органов самоуправления на выборной основе была необходима “ при коренном изменении юридического и экономического быта большей части уездного населения ( крепостных крестьян ) и при новых отношениях, которые возникают из сего для поместного дворянства. “

Таким образом, земская реформа - это привлечение освобожденных и уравненных в своих правах масс общества к участию в хозяйственно-административном управлении на местах.

1 января 1864 года было утверждено “ Положение о губернских и уездных земских учреждениях “. На них возлагалось: управление капиталами, имуществом и деньгами земства, содержание земских зданий и путей сообщения, меры по обеспечению “ народного продовольствия “, мероприятия по благотворительности, взаимное земское страхование имуществ; попечение о развитии местной торговли и промышленности; санитарные меры, участие в хозяйственных отношениях в области здравоохранения и образования.

Местные органы управления ( как уездные, так и губернские ) были также разделены на исполнительные и распорядительные. Распорядительным органом в уезде являлось уездное земское собрание. Во главе собрания был местный предводитель дворянства. Выборные же ( гласные ) избирались по 3-м куриям:

Крупных землевладельцев ( ценз на вхождение в курию - 100. минимальных крестьянских наделов, гласные - 15 тыс. )

Сельские общества ( представители крестьянских общин ).

Городские избиратели ( ценз - 600, 15 тыс. рублей в год соответственно ).

Из представителей земских собраний составлялись губернские собрания. Однако уездные собрания были в целом независимы от губернских учреждений.

Вообще земские учреждения в идеале должны были быть полностью свободны в действиях, входящих в их компетенцию ( как-то социальная и хозяйственная сфера, здравоохранение, торговля, образование и т.п. ). Однако уже при Александре II деятельность земских и губернских органов подчинялась, по выражению Ключевского, “ известному надзору “ со стороны местной губернской власти и, следовательно, министра внутренних дел. Решения же земских органов чаще всего могли быть проведены в жизнь через фискальные и полицейские структуры.

Исполнительными органами на местах были соответственно земские и губернские управы. Они обычно состояли из председателя и двух членов. Председатель уездной управы утверждался в должности губернатором, председатель губернской управы - министром внутренних дел.

**Городская реформа 1870 г.**

Городское управление ( после 1870г. ).

В целом причинами, побудившими правительство к проведению реформы городского самоуправления, были теми же, что и в случае с земской реформой. 16 июля 1870 года было утверждено “ Городовое положение “,закреплявшее систему органов городского общественного управления: городское избирательное собрание и городскую думу с городской управой. Как видно из этого, формирования новых городских хозяйственно-административных учреждений проходило по образу и подобию земской реформы. Существовало разделение власти на распорядительную и исполнительную. Однако городскую думу и управу представляло одно лицо - городской голова, назначаемый из кандидатов, предложенных думой или губернатором, или министром внутренних дел, или ( если говорить о Москве и Петербурге ) самим императором.

Для участия в выборах в городскую думу требовалось обладание определенным имущественным цензом. Интересной особенностью городских органов самоуправления было то, что этот ценз был податным. Стоит также отметить ( это, правда, свойственно и городской, и земской реформе ), что сословность никак не влияла на право того или иного подданного участвовать в выборах. Таким образом формировались курии налогоплательщиков:

Самые большие налоги.

На одну треть меньше.

Еще на одну треть меньше.

Губернатор имел лишь право надзора над городской думой.

 В 1892 г. был введен единый ценз: крупные города: 3 тыс. руб. годовых налоговых отчислений, губернские центры - 1, 5 тыс., уездные - 300 руб.

Существовал также и возрастной ценз ( 25 лет ). К выборам не допускались, подвергавшиеся суду, отрешенные от должности, подследственные, лишенные духовного сана. Юридические лица и женщины участвовали в выборах через представителей. Это, между прочим, позволяет говорить о том, что в плане прав женщины российское законодательство опережало многие развитые страны мира.

Существовала, однако, определенная дискриминация по национальному и религиозному признакам. Допускавшееся в состав управы число лиц нехристианского вероисповедания было ограничено одной третью, а городской голова не мог быть лицом еврейской национальности.

Компетенция: назначение выборных должностных лиц, установление городских сборов, сложение недоимок, установление правил заведования городскими имуществами, о приобретении городской недвижимости, о займах. Дума также могла устанавливать в пользу города оценочный сбор с торговли, извозного промысла, трактиров, жилых помещений, аукционов и т.д.

Расходы думы складывались из отчислений на социальную сферу ( учебные, благотворительные заведения и т.п. ), содержание тюрем, полиции, местных воинских частей. Бюджет находился под надзором и контролем губернатора.

 Несмотря на то, что выполнение достаточно большого количества решений как земских, так и городских хозяйственно-административных учреждений зависело от “ фискальных и полицейских “ органов, права достаточно большого количества российских подданных были, все же, заметно расширены. Та огромная централизация власти, которая была характерна для прежнего царского строя ( особенно - эпохи Николая I ) и являвшегося несомненным сдерживающим фактором развития в Российской Империи рыночных отношений, как известно требующих самостоятельности населения и частной инициативы, была, весьма существенно ослаблена. Земская и городская реформа достигли своей цели. Не предоставляя местным органам самоуправления серьезных политических прав, центральное правительство в то же время смогло создать в лице земств весьма действенный, эффективный, и главное, относительно демократический, несмотря на определенные ограничения, административный аппарат. Это обеспечило стране динамичное развитие мирному, эволюционному пути.

Источники ( те же и в билете по земской реформе ): лекции М.А. Исаева; учебник И.А. Исаева; курсы лекций по русской истории В.О. Ключевского и А.А. корнилова; В. В. Гармиза “ Подготовка земской реформы “.