План

**Введение**

1. **Дворянские собрания в первой половине 19 века: задачи и полномочия.**
2. **Состояние крестьянского самоуправления.**
3. **Городское самоуправление по новому Городовому положению 1846 года.**

**Использованная литература**

**Введение**

Начало 19 века совпало в России с новым царствованием. Император Александр I намеревался управлять страной в традициях Екатерины II. Им были отменены многие распоряжения Павла I, в частности восстановлено в полном объеме действие Жалованной грамоты дворянству и дворянские выборы.

Первая половина 19 века характеризовалась чрезвычайно сложными взаимоотношениями трона и дворянства. В эту эпоху император и его ближайшее окружение достаточно ясно сознавали, что существующая система управления нуждается в серьезных преобразованиях. Но это мнение разделялось далеко не всем дворянством. Именно поэтому работы специально созданных в 1801 году для разработки реформ Непременного совета и Негласного комитета не коснулись местного управления.

Осознание высшими кругами необходимости реформ, доведение их до логического завершения нашло отражение в одном из выдающихся либеральных проектов начала 19 века – «Введение к Уложению государственных законов» М.М. Сперанского.[[1]](#footnote-1) В нем предлагалось создать в России систему представительных учреждений. Государственная Дума должна была состоять из делегатов, избранных губернскими собраниями на основании имущественного ценза (выборы предполагалось установить трехступенчатые). В губерниях, под началом губернатора, Сперанский предлагал создать совет представителей всех сословий, имеющих собственность. В задачи совета должно было входить изучение нужд губернии и доклады о них губернатору, расклад земских повинностей, составление и утверждение смет расходов на них. Волостные думы также могли избрать волостное правление для самостоятельного решения местных хозяйственных вопросов. О самоуправлении уезда в проекте не говорилось. Идеям Сперанского так и не суждено было осуществиться в полной мере. Часть его замыслов воплотилась в «Учреждении Государственного совета» (1810г.) и «Учреждении министерств» (1811г.). С планом же широких преобразований к этому времени уже распрощались, так как большая часть дворянства не поддерживала реформ.

1. Дворянские собрания в первой половине 19 века: задачи и полномочия.

Период царствования Александра I известен как эпоха реформ центральной администрации, которые способствовали централизации управления. Остро стояла необходимость коренных преобразований в местном самоуправлении.

Главной задачей местных общественных сил традиционно считалась помощь в организации сбора налогов – государственных и местных. С течением времени внимание к земским повинностям со стороны государства продолжало возрастать.

По указу 24 июня 1802 года Правительствующим Сенатом были собраны сведения из губерний о земских повинностях с целью уравнения их по всему государству. На основании собранных данных было составлено Предварительное положение о земских повинностях, которому предстояло действовать до окончания работ по уравнению повинностей. Отличие земских повинностей от государственных законодатель видел в том, что первые отбывались на местах. На их исполнение на основании высочайших указов и узаконений назначались денежные сборы, ежегодные и временные. Губернатор с губернским предводителем дворянства предоставляли дворянскому собранию проект необходимых для удовлетворения известных нужд сумм и смет на три года.

В задачу дворянского собрания входила раскладка повинностей по уездам, по возможности справедливо обременяющая каждое сословие (дворян, купечества, мещан). Допускались также «добровольные дворянские складки», не относящиеся к земским повинностям. Например, на строительство шоссе, дворянского училища и т. п. Сборы сначала раскладывались в обязательном порядке на всех участников собрания. Поэтому 14 июня 1816 года был издан указ Сенату о распространении складок только на подписавших постановление о них.

Для повышения авторитета, увеличения его значения в решении местных вопросов в1831 году был принят закон «О порядке дворянских собраний, выборов и служб по оным». По сравнению с прежним законодательством был значительно повышен имущественный ценз для участия в собраниях. Право это предоставлялось только потомственным дворянам, обладающим недвижимостью в данной местности и состоящим на государственной службе. Причем прямое участие предлагалось только для крупных собственников ( не менее 100 душ крестьян и 3 тысяч десятин земли). Остальные собственники голосовали косвенным путем, складывая до полного ценза и выбирая представителя.

В задачу дворянского самоуправления входило, как и прежде, избрание чиновников в разные должности. Но бывшие земские исправники стали назначаться губернатором утратив название «земский». Члены нижних земских судов тоже уже не избирались, а назначались. В компетенции собраний оставалось совещание «о пользах и нуждах» своего сословия. Закон допускал и представления правительству (Министерству внутренних дел), причем не только о нуждах дворянства, но и по вопросам местного самоуправления.

В губернии дворянские собрания выбирали председателей палат Уголовного и Гражданского суда, совестных судей, почётных попечителей гимназий, заседателей палат областных судов, члена комиссии народного продовольствия и т.д. В уезде ими избирались уездные суды, земский исправник, заседатели уездного и земского суда. Дворянские учреждения подчинялись Министерству внутренних дел, ближайший контроль за ними был поручен губернатору. Служба в дворянских учреждениях стола рассматриваться как государственная: дворяне обязывались участвовать в собраниях, а предводителям, присваивался высокий классный чин.

1. Состояние крестьянского самоуправления.

Со времён Екатерины II предметом особой тревоги правительства оставалось крестьянство, наиболее многочисленной категории населения. Наиболее заметным мероприятием 1-й четверти 19 века в отношении крестьянства стал Указ 20 февраля 1803 года о свободных хлебопашцах. Он законодательно закрепил создание особой сословной группы населения. Подати и повинности свободных хлебопашцев были аналогичны обязанности казённых крестьян, за исключением оброков в казну. Они подлежали юрисдикции тех же судебных мест. В силу малочисленности данной категории крестьянства закон не предусмотрел для неё особого общественного управления.

В 1838 году в условиях усиливающихся волнений государственных крестьян, а главное – значительного роста числящихся за ними недоимок была проведена реформа управления этой категории населения (Учреждение об управлении государственными имуществами 30 апреля 1838 года). Для этого 26 декабря 1837 года было учреждено министерство государственных имуществ, которое в губернии представляли палаты государственных имуществ, а в уездах – окружные начальники.

В законе 1838 года получили регламентацию органы крестьянского самоуправления. В каждой волости, состоящей из сельских обществ государственных крестьян всех наименований и свободных хлебопашцев, учреждались волостной сход, волостное правление и волостная расправа. Волостной сход состоял из выборных от сельских общин волости представителей, которые избирались по одному на 20 дворов. В правление входили волостной голова и два заседателя – по полицейским и хозяйственным делам; при правлении работали волостной писарь и его помощники. Волостной голова формально избирался волостным сходом на три года, но на деле он оставался в должности до тех пор, пока сам не захочет уйти либо пока начальство не решит его заменить.

Сельские общества учреждались в каждом большом казенном селении. Его органами являлись: 1)сельский сход, куда входило по 1 человеку от 10 дворов, 2) сельское начальство – старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей; 3) сельская расправа. Избранные в должность сельские старосты и волостные головы утверждались с разрешения Начальника губернии Палатой государственных имуществ: волостной голова - по представлению окружного начальника, а сельский староста – по представлению волостного правления.

В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», контроль за делами веры, охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль. Важной сферой их деятельности были дела по врачебному благоустройству, народное продовольствие, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских обществ, сбор податей, выполнение повинностей, прежде всего рекрутской.

Некоторые вопросы хозяйства и жизни сельской общины обсуждались на «мире» – общем собрании крестьян-хозяев изб. Работа крестьянских органов контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом.

Что касается помещичьих крестьян, то нужно сказать, что закон 1838 года никак не повлиял на их положение. Деревенская община не пользовалась здесь никакой самостоятельностью. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения.. Из крепостных крестьян помещик сам выбирал старосту, в задачи которого входило исполнение контрольно-распорядительных функций в деревне.

1. Городское самоуправление по новому Городовому положению 1846 года.

Другой категорией населения России, потребность которой в новом правовом статусе становилась все более очевидной, являлось население городов. Уже в первой половине 19 века оно значительно выросло, усилился процесс его расслоения, возросло значение городской буржуазии. Одновременно усложнялось и росло городское хозяйство и, соответственно, задачи, связанные с управлением городом. В тоже время большая часть владельцев городской недвижимости, отнесенная к неподатным сословиям, была устранена от участия в городском управлении.

Структура городского управления формально продолжала основываться на Жалованной грамоте городам, но в течение первой половины 19 века она претерпела существенные изменения. Практически везде отсутствовала общая дума, собрание городских представителей. Распорядительные действия осуществляло собрание городского общества, где большинство составляли мещане. В состав шестигласной думы вместо шести предписанных сословий были включены, как правило, купцы и мещане, которые практически не были подготовлены к управленческой деятельности. Все чаще функции общественного управления в городах оказывались в руках чиновников городских канцелярий.

В 1821 году начались работы по пересмотру Городового положения 1785 года. Их завершением стало введение в 1846 году нового Городового положения в Петербурге. Закон обеспечивал преобладание в городском самоуправлении дворянства, почетных граждан и купечества, предусматривая суровый административный контроль за этими учреждениями. Поскольку в городское самоуправление были привлечены неподатные сословия, закон указывал, что представители от них должны обладать недвижимостью. Был установлен высокий имущественный ценз – годовой доход в 100 рублей серебром с недвижимости, денежных капиталов или товаров. Поэтому собрание получилось не очень представительным, выдерживалось сословное начало.

Городское общественное управление подразделялось на общее, для всего городского общества, и частное – по сословиям.

Органами общего управления являлись: 1) городской голова, 2) общая городская дума (распорядительный орган) и 3) распорядительная городская дума (исполнительный орган). Общее собрание сословий созывалось только для выбора членов общей думы. Для решения частных дел городских сословий создавались управы: 1) купеческая, 2) мещанская, 3) ремесленная, 4) иностранных ремесленных цехов, 5) наемных служителей и рабочих. В общей думе тоже существовали отделения, отражавшие ее сословный состав. Первым лицом всего городского сообщества являлся городской голова, он председательствовал в общей думе и руководил деятельностью распорядительной думы.

По сравнению с предшествующим законодательством Закон 1846 года давал более четкое разграничение функций исполнительной и распорядительной власти. Содержание этих функций по сравнению с Жалованной грамотой практически не изменилось. Деятельность городского самоуправления жестко контролировалась администрацией. Собрание общей думы могло состояться только по распоряжению начальства. Распорядительная дума подчинялась в своей деятельности губернатору Санкт-Петербурга и начальнику губернии. Высший надзор за деятельностью думы осуществлял Правительствующий Сенат.

К концу 1850-х годов принимается последняя попытка свести реформу местного управления к административной реформе. В мае 1858 года министерство внутренних дел разослало губернаторам проект реформы уездного управления. Предполагалось сосредоточить административную власть в руках уездного начальника, который назначался бы преимущественно из военных, чем рассчитывалось ослабить влияние сложившейся на местах бюрократии. Естественно проект не встретил поддержки ни у губернаторов, ни у предводителей дворянства.

# Использованная литература

1. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебное пособие. – М.: Инфра-М; Новосибирск: Изд-во НГАЭиУ, 1997. С. 65-68.
2. Постовой Н.В. Муниципальное право России. –М.: Новый Юрист, 1998. С. 46-53.
3. Исаев И.А. История государства и права России: полный курс лекций. – М.: Юристъ, 1995. С. 151-159.
4. Институты самоуправления: историко0правовое исследование// Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. и др. – М.: Наука, 1995. С.273-279.
5. Сперанский М.М. План государственных преобразований:(Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М., 1905. С. 73-79.

1. Сперанский М.М. План государственных преобразований: (Введение к Уложению государственных законов 1809 года). М, 1905. С.73-79. [↑](#footnote-ref-1)