ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

**Государственное образовательное учреждение**

**высшего профессионального образования**

**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**(ГОУВПО "АмГУ")**

**Кафедра**

**РЕФЕРАТ**

на тему: Приказно-воеводская система управления в Московском государстве XV-XVII веков

по дисциплине Теория государственного управления в России

Исполнитель

Студент группы

Руководитель

г. Благовещенск 2009

Содержание

Введение

Приказно-воеводская система управления в московском государстве xv-xvii веков

Заключение

Библиографический список

## Введение

После свержения татаро-монгольского ига Русское централизованное государство, объединившее вокруг себя многие боровшиеся за национальное освобождение народы, как исконно славянских земель, так и неславянского мира, становится на путь самостоятельного развития.

Развиваясь по общим историческим законам, русская средневековая государственность имела ряд специфических особенностей, связанных с географическим, военным и внешнеполитическим положением страны, требовавших, в первую очередь, в условиях почти непрерывного отражения внешней агрессии резкого усиления центральной государственной власти. Данная ситуация обусловила и ряд черт общественно-государственного строя и системы управления, сохранение определенных самоуправленческих традиций, существовавших вне зависимости от того или иного к ним отношения1.

Примерно к середине XVI века в Руси-России в основном складываются предпосылки для формирования того государственного строя, который будет в последующем определен как сословно-представительная монархия, в котором каждый подданный принадлежал к определенному сословию, исполняющему свои обязанности - *службы* или *тягла.*

Совокупность этих сословий (служебных и тяглых) и составила понятие "*вся земля": "*Если в основании государства лежит главным образом национальный союз, - отмечал по этому поводу М.Ф. Владимирский-Буданов, - то такое государство не может уже быть союзом сословий: люди, соединившиеся в государство только ради своего национального единства, не могут разделиться на классы, совершенно чуждые друг другу (как то было в феодальной Западной Европе). Далее, население однородного этнографического состава не может допустить такого отчуждения сословий друг от друга, как, например, в Литовско-Русском государстве (где высший класс усвоил польскую национальность, города наполнились пришельцами: немцами, армянами и особенно евреями; сельское население удержало русскую или литовскую национальность). Наконец, государство безусловно монархическое (самодержавное), каким было Московское, не допускало развития сословных прав в ущерб общегосударственным... Население его разделяется на *классы...* Различие их исходило не из прав, а обязанностей в отношении к государству: одни служат государству лично, другие - уплатой денег в пользу его. Отсюда два класса населения в государстве: служилый и тяглый, каждый из которых подразделяется на несколько разрядов, соединяющих оба класса неуловимыми оттенками".

По мере воссоединения исконно русских земель (а также освоения новых территорий на востоке) в состав Московского государства постепенно вошли многие бывшие удельные княжества, вольные города, области со своим общественным укладом и царства - Казанское, Астраханское и Сибирское. Землям (Новгородской, Псковской, Вятской и т.д.), как правило, оставлялись их обычное право и Уставы. Вместе с тем местное население этих территорий приводилось к присяге ("целованию креста") московскому государю, а местное право, традиционно действовавшее на протяжении нескольких веков, становилось частью общегосударственного.

Собирая русские земли, Москва "собирала" и их уклады. При незыблемости положения верховной власти способы управления менялись и трансформировались в зависимости от исторических условий, развития сословий, специфики традиционного управления на той или иной территории. Это было исторически обусловленным процессом, так как если понятие верховной власти связано с основами существующего государственного строя и выражает его суть, то управление, в том числе, местное представляет собой явление техническое или технико-правовое, что и предполагает возможность различных способов и вариантов управления в пределах существующего государственного строя. Данное обстоятельство в полной мере относится к местному самоуправлению как разновидности управления вообще.

С учетом сказанного, нельзя не признать, что верховная центральная власть в состоянии создать ту или иную систему управления на любой, возможной для нее основе: будь то *централизованная система управления,* в основе которой лежит управление непосредственно из правительственных органов; будь то управление на основе *местного самоуправления* и *децентрализации;* наконец, будь то система, сочетающая в себе варианты централизации и децентрализации управления на местах. В муниципальной истории Руси-России были периоды, когда развитие централизации (самодержавия) и самоуправления шло одновременно или параллельно.

Практика местного самоуправления в средневековой России неразрывно связана с историей *уезда (*провинции) как части административно-территориального деления складывавшегося государства. Уезд формировался из пригородов или воссоединяемых по мере освобождения от татаро-монгольского ига древнерусских земель. В этом коренится политико-правовое и территориальное неравенство базовой единицы административного деления средневековой Руси-России, выраженное, в том числе, и в дифференциации ее официальных наименований - "*уезд", "земля", "царство".*

Древнерусские земли со временем распадаются на части - волости, которые также становились областями государства с особой системой управления. Трансформация земель продолжается и далее, вплоть до создания особых единиц - *станов, третей, четвертей.* К концу XVI века по своему политико-правовому положению, уезд становится выше не только более мелких территориальных единиц - *волостей,* но и более крупных - земель.

Вместе с тем волость по-прежнему остается, особенно на Русском Севере, основной хозяйственной, самоуправляющейся единицей, большинство населения которой составляли свободные крестьяне-общинники. Волость ведала земельным фондом, защищая его (как крестьянская общность) от устремлений феодалов; закрепляла, посредством разработанных форм учета, за каждым крестьянским двором-хозяйством его надел, фиксируя изменения в его составе. Именно в рамках волости развивалось крестьянское хозяйство с. обязательным севооборотом, с перераспределенными сенокосами, с общим выпасом скота и т.д. Наконец, волость играла основную роль в раскладе повинностей и налогов, в их сборе. Поэтому на ней базировалась вся система фискальной (налоговой) организации России того времени и через нее доходила до каждого налогоплательщика.

История развития местного управления в России XV-первой половины XVII веков можно разделить на три условных периода:

период "кормлений" (то есть управление через наместников и волостелей) - до середины XVI века;

период земского и губного управления (самоуправления) - вторая половина XVI-начало XVII века;

период приказно-воеводского управленияв сочетании с традиционным местным самоуправлением - вторая половина XVII века.

## Приказно-воеводская система управления в московском государстве xv-xvii веков

После смерти Ивана IV (Грозного) происходит решительный поворот от земского к приказно-воеводскому управлению. Боярство, недовольное отменой системы кормлений, стремилось вновь вернуться к ней, правда, под другим видом и названием. С другой стороны, земская реформа, направленная, в том числе, и на создание боеспособного войска, привела к обратному результату: во время борьбы с польско-шведскими захватчиками в ряде местностей земское самоуправление не всегда оказывалось способным быстро мобилизовать местные людские и военный ресурсы для отпора врагу. Наконец, в целом, ополчение по-прежнему строилось на базе самоуправляющихся городских миров, которые в "безгосударное время" брали на себя полноту верховной власти.

После Земского собора 1613 года и избрания царем представителя рода Романовых встала необходимость сочетания непосредственного управления из Москвы с самоуправлением на местах. Это было обусловлено тем, что разорение и упадок хозяйства, сложность социально-классовых противоречий и общая слабость политической системы вынуждали правительство Михаила Романова опираться в своей деятельности на сложившуюся практику местного самоуправления и авторитет Земских соборов.

Поэтому именно с 1613 года сословно-представительная монархия в России вступила в пору своего расцвета. Сохраняя в целом местное самоуправление, верховная власть вновь вводит в государственный строй непосредственное управление из Москвы, создав совокупность так называемых *сочетанных властей.*

По мере освобождения от захватчиков русских земель необходимо было быстро и централизованно восстанавливать и обустраивать их хозяйство и оборону. Все это в совокупности способствовало переходу к новой системе - *приказно-воеводскому управлению.*

Следует отметить, что вводимая система местного управления, как, впрочем, и предыдущие реформы, не была чем-то абсолютно новым, уходя своими корнями во времена наместников и волостелей, так как еще при Иване IV (Грозном) в некоторые пограничные города были назначены воеводы с особыми полномочиями непосредственно в сфере военного управления, а также дьяки для денежно-хозяйственной, налоговой - гражданской - деятельности.

Воеводско-приказное управление представляло собой систему управления *на государя* и *на государевом жалованье (*а не ради корма, как во времена наместников и волостелей). "На воеводство, то есть на гражданское управление городом и территорией, - отмечает Е.П. Карнович, - причисленною к его ведомству не только в XVII веке, но и гораздо позднее, даже после Петра Великого, прямо просились для того, чтобы "кормиться", и такой кормеж принимал громадные размеры, так как благодаря взяточничеству воеводы запасались средствами и для пожизненного прокормления как самих себя, так и своих семейств. Кроме того, при недостаточности и неясности законов и при том полновластии, какое давалось лицам, заведывавшим местною администрациею, произволу московских чиновников не было границ".

После смерти Ивана IV о воеводском управлении "вспомнили" и стали широко использовать, назначая воевод из числа бояр, детей боярских и дворян с целью, так сказать, "покормиться".

При царе Михаиле Романове потребность в твердой власти на местах явно говорила в пользу воеводского управления. Воеводы обычно назначались государем по согласованию с думой (*"боярским приговором")* сроком на 1 - 2 года, причем очень часто из числа тех лиц, назначения которых требовало местное население. В административном отношении территория Московского государства была разделена на несколько разрядов (ступеней). Важнейшие области и города - Сибирь, Великий Новгород и Казань, позднее Белгородский полк - составляли *высшую ступень,* и являлись как бы особыми отделениями Разряда. Значимость указанных административно-территориальных единиц характеризовалась тем, что в них направлялись, как правило, два или даже три воеводы, преимущественно из боярского сословия, к которым были прикреплены по два дьяка и несколько подъячих. *Вторую ступень* составляли города, в которых при воеводе всегда действовал дьяк, возглавлявший штат подъячих. В городах *третьего разряда* при воеводе было по одному или по двое подъячих и, наконец, в городах *четвертого разряда* служили воеводы, при которых штат подъячих отсутствовал. Следует отметить, что воеводами могли быть лишь служилые люди (от бояр до дворян первой статьи), осуществлявшие свои полномочия в основном в течение одного года (правда, допускалось увеличение этого срока до двух или даже трех лет, в случаях "особой милости" государя или по просьбе местных жителей). Назначение воеводы в города и области первой степени зависело непосредственно от государя; в города второй степени, особенно украинские и пограничные, воеводы назначались Разрядным приказом; наконец, в небольшие города, находившиеся в глубинке страны, воеводы назначались либо по челобитным самих служилых людей, либо по просьбе местных жителей. Однако любое из перечисленных назначений представлялось на утверждение царя. К 1625 году воеводы были назначены в 146 городах.

Для управления финансово-хозяйственной деятельностью назначались дьяки и подьячие *в товарищах* при воеводах.

Все указанные лица формировали *приказную* или *съезжую избу,* иногда разделявшуюся на особые отделы или службы по соответствующим отраслям местного управления.

Сфера и объем полномочий воеводы определялся *наказами,* которые он получал из *разряда,* назначавшего воеводу на эту должность. В соответствии с полученным наказом воевода руководил городским хозяйством, обороной, охраной безопасности и благочиния, осуществлял полицейско-надзорные полномочия и местное правосудие. Осуществление "суда *и управы"* являлось важнейшей прерогативой наместника-воеводы, под юрисдикцию которого подпадали все жители соответствующей территории или города, за исключением тех, что имели особые "Жалованные грамоты", освобождавшие их от наместнического суда. Вместе с тем, нельзя не отметить, что осуществление данных полномочий предполагалось в присутствии старост и выборных от города или уезда (в "Судебнике" читаем: "... а без старосты и без целовальников... не судити"). При этом воеводскому суду подлежали не все гражданские дела. Так, воеводы больших городов (при которых действовали дьяки) были вправе рассматривать "долговые дела" на сумму от 100 до 10 тысяч рублей, однако выносить решение по искам на сумму от одной до 10 тысяч рублей, без соответствующего царского указа, они не имели права. В тех городах, где воеводы действовали единолично или совместно с одним подъячим, к их юрисдикции относились дела на сумму до 20 рублей, так как все остальные исковые тяжбы направлялись непосредственно в Москву.

Ко вторым по значимости полномочиям воеводы относились *полицейские функции,* в рамках которых он осуществлял: надзор за казенными постройками и городскими строениями; надзор за состоянием дорог, мостов и перевозов, их ремонт и прокладка новых; надзор за ямской гоньбою; реализация мероприятий, связанных с эпидемиологической обстановкой и моровыми поветриями (устройство застав, оцепление зараженных мест); надзор за противопожарной безопасностью и т.д. Одной из важнейших функций воеводы были *фискально-финансовые:* надзор за сбором податей, пошлин и отправлением повинностей; надзор за осуществлением действий таможенного и кабацкого характера. Напомним, что все перечисленное относилось к непосредственному ведению посадских и сельских самоуправляющихся общин, и осуществлялось через своих выборных людей - старост и целовальников. Поэтому воевода, реализуя свои прерогативы, защищал, прежде всего, интересы государства. Наконец, в ведении воеводы состояли все служилые люди, проживавшие в уезде или соответствующем городе. Аппарат воеводы, помимо дьяков и подъячих, состоял из так называемых "приказных" - тиунов, доводчиков и праветчиков, бывших на государевой службе. В тех местах, где еще сохранилось, и не было реформировано земское и губное самоуправление, воевода осуществлял надзор за деятельностью губных и земских старост.

Кроме воевод, на местном уровне по-прежнему продолжали действовать и другие "государевы люди", присылаемые из Москвы в рамках подведомственности того или иного приказа. К ним относились: *становщики -* возглавлявшие становую администрацию, *слободчики -* осуществлявшие руководство слободскими делами и *поселыцики -* ведавшие вопросами управления сел, непосредственно принадлежавших государю (так называемых, подклетных или дворцовых селений). Однако с заменой наместников воеводами произошли и некоторые изменения (впрочем, не принципиального характера) в рамках местной администрации, так сказать, среднего звена: вместо волостелей, становщиков и пр. "государевых людей", кормившихся на волостном, становом и слободском уровне, стали действовать *приказчики,* в том числе, городовые, получавшие за свою работу (по существу, ничем не отличавшуюся от того, чем занимались их предшественники) особое жалование.

Нельзя не признать, что результаты перехода к приказно-воеводскому управлению оказались неоднозначными. Негативной чертой реформы стала резкая бюрократизация управления, в том числе и местного (*"московская волокита"),* в дальнейшем не только воспринятая, но и усиленная в период абсолютизма. Московская волокита при всей ее видимой "значительности" не только не усилила государственную власть, но в конечном итоге ее еще более ослабила, так как именно она тормозила развитие хозяйственной деятельности на местах, реформу армии, выход к морю и создание флота, без чего дальнейшее поступательное развитие России было, по существу, невозможным.

Положительной чертой введения приказно-воеводского управления было, прежде всего, то, что оно не привело к уничтожению самоуправления вообще, так как земские и губные учреждения в некоторых областях продолжали существовать и функционировать и при воеводах. По отношению к губным властям воевода становился лишь более высокой, но не высшей инстанцией, а губные старосты приобретали статус его *товарищей (*помощников). Что касается взаимоотношений с земскими органами управления, то по отношению к ним воевода становился вышестоящим должностным лицом в сфере полицейской деятельности, а в финансово-хозяйственной - земские учреждения продолжали действовать самостоятельно.

Говоря о соотношении централизации (самодержавия) и самоуправления в период создания Московского централизованного государства, можно отметить следующее. Эти два понятия не противоречат друг другу, более того, самоуправление представляет собой обязанность, способ осуществления государевой службы (*государева тягла).* Такое, по существу, делегированное самоуправление лишь усиливало верховную власть, а не противостояло ей. В свою очередь верховная власть, осуществляя свои полномочия, "строит землю" в соответствии с имевшимися в это время условиями, прежде всего самим самоуправлением. Конкретные формы общественного устройства, в том числе имеющиеся условия или административно-территориальное деление, могут меняться либо вообще исчезнуть. В соответствии с имеющимися условиями может меняться и уровень самоуправления, но его государственно-правовое соотношение с верховной властью остается в сущности неизменным.

При переходе к абсолютизму происходит еще большее слияние верховной власти с управлением. Московский государь, с одной стороны, становится "первым чиновником" государства, с другой стороны, утрачивает способность к прямому управлению. Этот процесс начинает набирать силу после "Соборного Уложения" 1649 года. Хотя до реформ Петра I все органы самоуправления сохраняются, тем не менее, подавляющее большинство дел решаются непосредственно в московских приказах и осуществляются на местах через назначенных из Москвы воевод.

Соединяя понятия о верховной власти и правительстве, абсолютизм далее соединяет понятия о правительстве и бюрократии. На этом фоне самоуправлению отводится все уменьшающаяся роль в системе управления.

Дальнейшая тенденция к централизации власти отражается и в эволюции Думы и ее социального состава. В составе властвующей элиты XVII века наряду с традиционной группой знати, занимающей, как правило, высшие военные должности, все более заметной становится новая группа - высшая бюрократия, порожденная развитием административного аппарата.

Эволюция сословной структуры Московского государства и социального состава правящей элиты сопровождалась сдвигами в системе административного аппарата, его учреждений и штатов. Наряду с боярской думой стержнем политической системы государства становятся центральные административные учреждения - *приказы.* Известный дореволюционный исследователь Е.П. Карнович отмечал по этому поводу, что "всего на Москве, кроме городовых и патриарших приказов и таможен, было 42 приказа, и что дьяков в тех приказах, и по городам и с воеводами было до 100, а подьячих - до 1000 человек, но без всякого сомнения, сверх этих, так сказать, штатных nnn чиновников, приказы дополнялись множеством низших служителей". Роль государства в мобилизации ресурсов, организации сословного строя, войска и управления делала необходимым большой административный аппарат, его постоянное совершенствование, связанное с расширением функций и увеличением централизации.

Этим объясняется механический рост числа приказов, наделение их новыми, ранее не свойственными функциями, распространившаяся практика создания временных приказов по мере возникновения надобности в них. Так, *Разрядный приказ* имел в своей компетенции управление служилыми людьми, определение их на службу, назначение земельного (поместного) и денежного жалования, а также ведал их учетом. *Поместный приказ* обеспечивал функционирование поместной системы - он непосредственно ведал фактическим распределением земель среди служилых людей, оформлял все сделки на поместные земли, имел и судебные функции по этим вопросам.

Сложность и пестрота Московской административной системы, особенно при взгляде на нее с современных позиций, была, однако, привычна для людей того времени. Она отличалась устойчивостью; ей, несомненно, удавалось обеспечивать жизненно важные для самого существования государства внутриполитические и внешнеполитические функции.

Выше мы изложили важнейшие преобразования в устройстве местного управления Московского государства эпохи Ивана IV (Грозного) и пришли к выводу, что реформирование местного управления (самоуправления) осуществлялось с определенной целью: во-первых, ограничения на первом этапе прав кормленщиков в сфере административно-управленческих отношений; во-вторых, введения *доклада* и земских заседателей в суд наместников и волостелей с целью ограничения полномочий кормленщиков в судебно-полицейской области; в-третьих, ликвидации системы кормлений, наместников и волостелей и их замены выборными старостами (первоначально губными, а в последующем *излюбленными).*

Вместе с тем, говоря о введении воеводско-приказного управления, мы не рассмотрели одного очень важного аспекта, связанного с преобразованиями Ивана IV (Грозного) - реформой местного налогово-финансового управления. В результате реформы к компетенции земских старост был отнесен сбор прямых налогов. Сбор косвенных налогов и таможенных пошлин, налогов с питейного дела, с соляных и рыбных промыслов отдавался "*на веру".* Для этого местные земские сообщества должны были выбирать из своей среды (или это осуществлялось централизованно, посредством назначения из Москвы) так называемых *верных (*то есть присяжных) *голов* и целовальников, к полномочиям которых и был отнесен сбор таких доходов.

Правильность и четкость данной деятельности обеспечивались не только принципиальностью и личной порядочностью "верных" людей и присягой скрепляемой "целованием креста", но и имущественной ответственностью сборщиков и поручительством соответствующих земских сообществ. Например, если верный голова с целовальниками не собирал заранее определенной или предполагаемой суммы казенного сбора, то они были обязаны за счет собственных средств (причем, в двойном размере) покрыть недобор или недостачу. Если названные должностные лица были не в состоянии осуществить это из своих собственных средств, то недостача покрывалась совместными усилиями избравшего их земского сообщества.

Со временем "верное управление" расширилось в целую сеть органов и учреждений, которая легла тяжелым бременем на местное население, отрывая его от повседневных нужд и забот, так как огромное количество *верных выборных* в порядке очереди или по назначению должно было осуществлять указанные "казенные обязанности", подчас даже с риском собственного разорения.

Таким образом, появившиеся в результате реформ середины XVI-начала XVTI века органы местного управления (самоуправления) обладали своего рода двойственностью, выражавшейся в том, что, с одной стороны, они были местными как по объему полномочий, так и по кругу лиц, осуществлявших их, с другой стороны, к их компетенции относилась реализация на местах общегосударственных задач в рамках местных земских сообществ. Будучи местными (прежде всего, по составу должностных лиц), вновь сформированные органы земского, губного и верного управления не только не способствовали централизации государственного управления, но еще более децентрализовали и подведомственно раздробили местное управление, причем не только в территориальном, но и в ведомственном отношении.

Уезд и до реформ был не вполне единой административной единицей. Управление сельских волостей было крайне слабо связано с деятельностью городских наместников, властные полномочия которых распространялись (притом не везде и не всегда) на всю территорию уезда лишь по наиболее доходным ("кормовым") уголовным преступлениям. В результате же реформы местные городские и сельские миры со своими выборными излюбленными старостами и верными головами вообще обособились друг от друга, разбившись на еще более мелкие земские единицы - посады, волости, станы, слободы и отдельные села с деревнями, не имевшими в рамках уезда какого-либо единого административного органа. Лишь губное и дворянское управление, во главе которых стояли представители местного служилого класса - *губные старосты* и *городовые приказчики,* были объединены в крупные округа, органы которых располагались в уездном городе. Однако эта практика не имела общегосударственного распространения, поэтому, например, в Рязанском уезде служилые люди были разбиты по станам на четыре местных сообщества, в Новгородском уезде было десять губных округов с особыми губными старостами.

Вышеприведенная территориальная дробность местного управления усугублялась очень сложной подведомственностью. На одной территории действовали четыре разных системы ведомственного управления: *губное, церковное (*распространявшееся на лиц, состоявших на службе при церковных учреждениях или живших на церковных землях), *служилое дворянское* и *земское,* к которому принадлежало все тяглое население, жившее в городах и селах (на всех землях, кроме принадлежавших Русской православной церкви).

Хозяйственные дела тяглых городских и волостных самоуправляющихся сообществ, связанные с установлением и сбором казенных податей, отбыванием повинностей, распоряжением общественными землями, по-прежнему осуществляли старинные земские старосты, сотские и десятские. Характерно, что при этом само земское управление (ведомство) разделялось на: судебное, хозяйственное и верное. Земские старосты, сотские и десятские продолжали осуществлять свои полномочия даже после создания Иваном Грозным новых судебных учреждений. Так, "Судебник" 1550 года отделяет их от только что появившихся целовальников и старост, "которые у наместников и у волостелей и у их тиунов в суде сидят"''.

Представляется целесообразным сказать несколько слов о сословном характере местного управления (самоуправления), так как все вышеперечисленные ведомства, за исключением губного, в своей основе имели то или иное сословие.

Земским старостам и целовальникам были подведомственны собственно земские тяглые люди и тяглые земли. Церковные и служилые землевладельцы подпадали под их юрисдикцию лишь в том случае, если льготные грамоты не освобождали тяглых людей, проживавших на их земле или на городской тяглой территории от участия в земском поземельном тягле. Поэтому эта зависимость была поземельной, а не личной или сословной.

Вместе с тем в законодательстве Ивана IV (Грозного) в области устройства местного управления помимо всесословных губных учреждений предпринимались попытки создать различные межведомственные органы и в других сферах управления. Так, в суде архиерейских бояр по гражданским и некоторым уголовным делам (в частности, об убийствах и грабежах) наряду с церковными старостами должны были заседать земские старосты с целовальниками и земские дьяки. В качестве другого примера может служить практика, сложившаяся в рамках Новгородской земли с 1556 года. Было предписано всем сословиям - духовенству, служилым людям и крестьянам - выбирать в качестве *выборных старост* из каждой пятины для сбора казенных податей по одному служилому человеку, по три-четыре человека из "лутчих людей" других сословий и по одному представителю от сельских погостов, которые должны были под страхом имущественного взыскания собирать различные казенные подати. Такая организация казенных сборов была очень похожа на устройство губной полиции.

Тем не менее, это лишь единичные примеры органов всесословного характера, ибо в Московском государстве этого периода общество делилось на сословные группы по роду тягостей, возложенных на него государством. Поэтому местное самоуправление, став важнейшим механизмом централизации, все же вынужденно разделилось на сословные ведомства. Именно ведомственная разобщенность и дробность были важнейшими недостатками в деятельности местных учреждений XVI века. Ничем не объединенные на местном уровне, по-прежнему разобщенные сословные миры были чужды друг другу, жили и управлялись, хотя и из центра страны, но, тем не менее, не централизованно, а ведомственно. Выборные местные власти, все эти губные старосты, городовые приказчики, излюбленные судьи, земские старосты и верные головы непосредственно обращались по своим делам в московские приказы, делившиеся как по роду дел, так и по территориальной юрисдикции.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что указанный недостаток земского централизованного управления Московского государства отчасти восполнялся политическим органом, возникшим в тесной связи с местными земскими учреждениями XVI века, и в рамках которого центральная администрация взаимодействовала с представителями местных сообществ - Земскими *соборами.* Их следует рассматривать в контексте отношений государства с институтами социального контроля, которыми помимо них выступала Русская православная церковь.

## Заключение

Вследствие бурных событий XVII в., встала потребность сочетания непосредственного управления из Москвы с самоуправлением на местах.

Воеводы обычно назначались Разрядным приказом, утверждались царём, причём часто из числа тех лиц, назначения которых требовало местное управление, они подчинялись тому приказу, в ведении которого находились город с уездом; за свою службу воевода получал поместье и денежные оклады. В больших городах было по нескольку воевод. Для управления финансово-хозяйственной деятельностью назначались дьяки и подьячие. Все эти лица составляли приказную или съезжую избу, иногда разделявшуюся на особые отделы или службы по соответствующим отраслям местного управления.

Круг полномочий воеводы определялся наказами, которые он получал из Разряда, назначившего воеводу на эту должность. В соответствии с этим наказом воевода руководил городским хозяйством, обороной, охраной безопасности и благочиния, осуществлял полицейско-надзорные полномочия и местное правосудие, а также охранял феодальную собственность, боролся с укрывательством беглых, набирал на службу служилых людей, осуществлял финансовый контроль за деятельностью сборщиков налогов и др. В тех местах, где ещё сохранялась и не было реформировано земское и городское самоуправление, воевода осуществлял надзор за деятельностью губных и земских старост, в их ведении, по-прежнему, находились и тюрьмы, и тюремные служители, палачи, выборные от населения сотские и десятские. Обязанности чётко не регламентировались, что создавало основу для произвола.

Приказная система распространялась и на места. Именно в 20 - 30-е годы XVII в. формируется тип местных приказных учреждений, получивших название воеводских изб (приказных, съезжих).

В первой половине XVII в. сложилась система дворцовых местных учреждений, из которых к учреждениям воеводского управления приближаются по типу местные дворцовые приказы Новгорода и Пскова с дьяками во главе. Местные государственные и дворцовые учреждения функционировали одновременно и в тесной связи с рядом существовавших в городах учреждений другого типа - таможнями, кабацкими дворами, губными и земскими избами.

Губные и земские учреждения получили распространение главным образом в городах европейской части России. Но губное управление переживало в XVII в. кризис. Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат. В губных избах чаще всего работал один дьячок.

С середины XVII в. с расширением и укреплением государственных границ резко возрастает количество приказных изб. Реорганизация вооруженных сил привела к созданию военных округов-разрядов, территориально значительно превышавших рамки старых уездов. В области управления это выразилась в образовании в центрах округов - разрядов промежуточного звена управления. Учреждения, сформировавшиеся на базе старых приказных изб, получили расширенные военно-административные функции. Их стали именовать разрядными избами. В 90-е годы ряд подобных учреждений стали называть приказными палатами.

В самом низшем звене управления сохранялось выборное начало. Земские старосты ведали раскладкой податей, осуществляли некоторые полицейские функции, следили за соблюдением таможенных сборов, за порядком. Делопроизводство велось в земской избе, тоже подчиненной воеводе. В полицейском отношении земские органы управления были подчинены воеводам.

Результаты перехода к приказно-воеводскому управлению оказались неоднозначными. Негативной чертой реформы стала резкая бюрократизация управления, в том числе и местного. Положительной чертой введения приказно-воеводского управления было то, что оно не привело к уничтожению самоуправления вообще, так как земские и губные учреждения в некоторых областях продолжали существовать и функционировать и при воеводах.

## Библиографический список

1. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XXв) / В.В. Еремян. - М.: Академический проспект, 2003. - 527 с.
2. Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве / А.К. Леонтьев. - М.: Изд-во Московского ун-та, 1961. - 198 с.
3. Щепетев В.И. История государственного управления в России / В.И. Щепетев. - М.: Владос, 2003. - 510 с.