РЕФЕРАТ

по теме: “Развитие общественной самодеятельности в Киевской и Московской Руси в IX-XV вв. Земские реформы

в XVI – начале XVIII вв.”

|  |
| --- |
| **План** |
| **Вступительная часть** |
| **1. Вечевое управление городов Древней Руси.**  |
| **2. Северо - Восточная Русь и начало Московского государства (в XIII-XV вв.).**  |
| **3. Земское управление. Земские реформы в**  **XVI-XVII вв.**  |
| **4. Сословность и бюрократизация местного управления (в первой четверти XVIII в.).**  |
| **Заключительная часть** |

## Литература:

**I. Основная**

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

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

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

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

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

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

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

**II. Дополнительная**

Васильчиков А. В. О самоуправлении. Тома 1-2. СПб., 1872.

Смелзер Н. Социология . Гл. 8. - М., 1994. - С. 243-272.

Чичерин Б. Н. О народном представительстве. СПб., 1868.

Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2: часть особенная. СПб., 1909.

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

**Введение**

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

-Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан.

"Вече было старее князя", - заметил С.Ф. Платонов, характеризуя политическое устройство древнерусского государства. Еще в первой русской летописи говорится о призвании варягов северными славянскими племенами для установления "наряда (порядка), что указывает на существование представительного собрания, способного принять столь важное решение. Историки единодушны в том, что до IX в., когда на территории России стали образовываться первые княжества, славянские племена уже имели собственную систему управления и суда. Однако вопрос о характере общественной организации славянских племен и уровне развития их политического быта стал предметом ожесточенных споров в исторической литературе; ответ на него указывал на принадлежность историка к славянофилам или западникам, определявших начальный период русской истории господством общинных или родовых отношений.

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

**1. Вечевое управление городов Древней Руси**

Несмотря на скудость источников и нередко предположительный характер сведений об организации славянских племен, работы историков позволяют составить общее представление о началах их быта. Славяне управлялись начальниками рода, которые "носили разные названия - старцев, жупанов, владык, князей и проч.; последнее название ( князь ) было особенно в употреблении у славян русских". Славянские города имели общие советы или веча, которые представляли в этот период не собрания всех жителей, а "сходки одних старцев, сходки старшин".

В IX-Х вв. князь был прежде всего "военным стражем оседлых поселений", князем-кормленщиком, получавшим вознаграждение в виде дани, поэтому его деятельность не оказывала заметного влияния на внутренний быт славянских племен. Однако к концу X - началу XI в. характер княжеской власти меняется и "князь-авантюрист превращается в князя-правителя". По свидетельству летописца, уже киевский князь Владимир, советуясь со своей дружиной, "думал с нею о строе земском, о ратях, об уставе земском". Так, Владимир по предложению епископов и старцев принял постановление о вирах, а Ярослав I дал грамоты новгородцам: Правду и Устав о податях. В "Дружинной Думе" как назвал В.О. Ключевский совещания князя Владимира, принимали участие и старшины военно-городского управления - "старцы градские" или "людские".

Развитие государственного начала, характерное для княжений Владимира и Ярослава I, способствовало увеличению числа городов и росту их влияния. Города стали правительственными центрами, где сидел "муж княж" посадник, а с учреждением епископских кафедр - и церковными центрами. Усиление роли князя в древнерусском государстве привело не к подавлению вечевых порядков, а к уменьшению значения старшин, что сказалось и на характере веча. Городские веча стали общенародными: на них собирались уже не одни старцы, а все жители города. С XI в. вместо "градских старцев" источники называют "лучших людей", которые, по наблюдению Ключевского, обычно выступали посредниками между князем и городским вечем "как представители и вместе коноводы вечевых сходок". Некоторые советские историки, в том числе и М.Н. Тихомиров, высказали предположение, что "лучшие люди", как наиболее состоятельные и активные участники веча, составляли особый орган власти - городской совет, решения которого принимались вечем.

В XI-XII вв. значение веча в Древней Руси было велико. Так, киевляне играли решающую роль в посажении и признании князей, заключавших договор (ряд) уже не только с "братьями и дружиной", но и "с кияны". На вече решались вопросы войны и мира, призвания князей и сбора средств для ведения военных действий. Многие города (Киев, Новгород, Псков, Смоленск, Ростов и др.) состояли из более дробных административно-территориальных единиц - концов. Они представляли собой исторически сложившиеся общины, выросшие из древних родовых поселений, и имели свои веча. Городское население подразделялось на десятки и сотни во главе с десятскими и сотскими и вместе с дружиной составляло княжеское войско. Десятские и сотские сохраняли свое значение и в мирное время, о чем говорит их участие в пирах князя Владимира наряду с боярами и нарочитыми мужами.

Решениям веча старого города подчинялись пригороды (новые города) и села, составлявшие его волость; их жители считали себя младшими относительно горожан. Сельское население управлялось старостами, сохранявшими свое значение и во время военных действий.

Таким образом, до XIII в. в древнерусском государстве наряду с княжеской властью действовала и развивалась вечевая власть, уходившая корнями в догосударственную организацию племен. По определению А.А. Кизеветтера, в основании политической системы Руси X—XIII вв. "лежал дуализм княжеской и вечевой власти", при котором ни отношения этих властей, ни организация веча "не опирались на твердо установленные начала". Это обстоятельство "открывало широкий простор для насильственных столкновений и лишало государственную жизнь устойчивых оснований". Зыбкое равновесие между этими двумя властями было нарушено после смерти Ярослава I (1054), когда с увеличением княжеского рода очередь княжения в Киеве всe более запутывалась, порождая ссоры и усобицы. В XII в., писал В.О. Ключевский, князь снова стал "бродячим гостем области, подвижным рыцарем, каким он был два века назад". Непрочность княжеской власти способствовала восстановлению значения •городов как руководителей областей. С этого времени "веча появляются в летописи всe чаще и шумят все громче". Как считал историк, именно борьба княжеского и городового порядков, когда "один объединял землю посредством очередного княжеского владения, а другой разбивал ее на самостоятельные городовые волости", определяла характер событий последнего периода истории Древней Руси.

Напомним, что отсутствие наряда (порядка) среди северных племен, по свидетельству летописца, было главной причиной создания древнерусского государства, а если продолжить эту линию, то отсутствие наряда стало и одной из причин его распада. Разница заключалась лишь в том, что в IX в. враждующее население призвало князей, а в XIII в. оно само бежало от враждующих князей в более безопасные северные районы. Нашествие кочевников довершило распад Древней Руси.

Однако с падением Киева вечевой быт не прекратил своего существования: в XIII в. его сохраняли все старинные города Северо-Западной и Северо-Восточной Руси. Но главными вечевыми городами были Новгород и Псков. Богатством этих торговых центров объяснялась самостоятельность городских общин, сумевших в течение почти двух столетий противостоять процессу централизации государства.

Зачатки общинно-вечевого управления Новгорода относятся к древнейшему периоду. С XII в. вече освободилось от власти князя и добилось права избрания посадника, тысяцкого и даже епископа, т.е. всей высшей администрации города. В ХШ в. вечевая организация достигла своего расцвета. Развитие политических вольностей шло параллельно с расширением территории княжества и ростом его экономического могущества.

В отличие от Киева вечевая организация Новгорода и Пскова имела более прочные корни, так как включала множество общественных союзов, имевших свои веча и свои выборные исполнительные органы. В Новгороде низшей административно-территориальной единицей с правом самоуправления была улица. Решением хозяйственных дел улицы занималось вече, выбиравшее двух и более "улицких" старост. Старосты представляли интересы улицы в отношениях с князем и другими должностными лицами, контролировали земельные отношения, участвовали в суде. Каждая улица имела вечевую избу и свою печать.

Улицы составляли пять концов города; каждый из них имел вече, печать и свою казну, избирал старост и владел землей. Концы выполняли административные, судебные, военные и даже дипломатические функции, а их старосты формировали ополчения, составлявшие новгородское войско, участвовали в переговорах и суде, распределяли повинности между жителями концов и разбирали споры. Общегородское вече признавалось законным лишь при участии представителей всех пяти концов.

Жители Новгорода подразделялись не только на улицы и концы, но и на сотни. Это были не территориальные (за исключением "Княжей ста"), а фискальные единицы, включавшие с конца XII в. только торгово-ремесленное население. Входившие в состав сотен горожане (в каждом конце было по две сотни) избирали сотских старост, платили налоги и выполняли натуральные повинности; десять сотен как военные формирования составляли тысячу Новгорода. Сотни подчинялись тысяцкому как в военном, так и в судебном отношении: тысяцкий возглавлял торговый суд, куда входили десять сотских старост.

Общегородское вечевое собрание свободных граждан было носителем верховной власти Новгорода. Правомочными считались лишь те собрания, в которых участвовали не только должностные лица, но и представители всего населения - "и бояре, и житьи люди, и купцы, и черные люди, и весь господин государь Великий Новгород, все пять концов...". Вече рассматривало важнейшие вопросы внутренней и внешней политики: утверждало уставы и законы, выдавало жалованные грамоты, приглашало и изгоняло князя, избирало посадника, тысяцкого и епископа (с 1165 г. - архиепископа).

Оно собиралось на Торговой площади по звону колокола. Владыка в вече не участвовал, но посылал своего представителя и благословлял участников. С помоста ("степени") посадник или другие должностные лица оглашали повестку собрания. Подсчета голосов не было, решения принимались по силе крика участников. В случае разногласий недовольные собирали свое вече на Софийской стороне. Тогда противники встречались на мосту через Волхов, и нередко только вмешательство духовенства предотвращало кровопролитие. Решения веча оформлялись вечевым дьяком в вечевой избе.

Вопросы, подлежавшие решению веча, разрабатывались особым "советом господ", который под председательством архиепископа собирался в его палатах. В этот совет, выполнявший роль правительства, входили княжеский наместник, посадник, тысяцкий, старосты концов, сотские, а также бывшие посадники и тысяцкие. Так, грамота Соловецкому монастырю на владение Соловецкими островами (сер. XV в.) имеет восемь печатей: епископа, посадника, тысяцкого и пять печатей городских концов.

Особую роль в управлении Новгородом играл архиепископ. Все вечевые решения принимались от имени владыки и всего Новгорода, он был председателем в совете господ, возглавлял посольства, осуществлял суд в делах веры и контроль за торговлей.

Решения общегородского веча распространялись на обширную территорию, входившую в Новгородское государство. Центрами, вокруг которых формировались волости, были небольшие городки или пригороды. Городовые волости-пригороды делились на погосты, а те, в свою очередь, на сельские общины. В каждом погосте могло быть два должностных лица — сельский староста и сотский. Пригороды и волости платили налоги в пользу Новгорода, тогда как новгородцы, по мнению историков, были скорее всего освобождены от их уплаты. Зависимость пригородов вызывала недовольство их населения и стремление освободиться от Новгорода; этими настроениями и воспользовались московские князья. Последовавшие после 1479 г. конфискация земель и репрессии против бояр окончательно подорвали основу независимости и экономического могущества Вольного Новгорода. Но главной причиной падения Новгорода, по мнению историков, были противоречия между низшими слоями населения и боярами, в руках которых, в конечном итоге, и сосредоточилось управление городом. В результате, новгородское "народоправство" превратилось в боярскую олигархию.

Вечевой строй Новгорода историки нередко определяют как "феодальная республика", хотя это понятие до начала XX в. не употреблялось. Современники называли свое государство "Великий Новгород" или "Господин Великий Новгород", что ближе к такой форме организации городской общины, как "город-государство". Именно так определял строй древнерусского города историк И.И. Дитятин. По его мнению, в удельно-вечевой период русский город играл активную и очень важную политическую роль в жизни Древней Руси и по своему значению напоминал средневековой муниципий на Западе. Эту точку зрения разделяют и многие современные историки, рассматривающие такую организацию как систему соподчиненных общин. В частности, устройство городов Новгорода и Пскова, под властью которых объединялись пригороды и сельские округи, Л.В. Данилова называет "ярким примером государств с чертами полисного типа". По оценке М.Н. Тихомирова, "русские города киевской поры жили полнокровной жизнью и шли по пути развития "городского строя", как и города в соседних странах Западной Европы".

В Новгороде, развивавшемся дольше и в более благоприятных условиях, чем другие города удельного периода, успели в полной мере проявиться черты политического быта, наметившиеся в Киеве. Первоначальный дуализм власти веча и князя в этих городах нарушился в пользу веча, которое как форма власти имело более древнюю историю. Князья Киевской Руси, писал В.О. Ключевский, "поддерживали в ней существовавший житейский порядок, определяли подробности земского строя, но е могли сказать, что они создали самые основания этого строя, были творцами общества, которым правили". Еще меньше оснований для этого было у новгородских князей, превратившихся после 1136 г. в должностных лиц, чьи права и обязанности определялись специальным договором с вече.

Общей чертой, присущей как Киеву, так и Новгороду, было высокое положение их кителей. Гражданин Киева по своему социальному положению приближался к княжим мужам" и стоял намного выше, чем сельский житель (за участие в походе :киевлянин получал десять гривен, а смерд только одну; разными были и штрафы за внесенные им оскорбления или увечья). Привилегированное положение по отношению к остальному населению занимали и граждане Новгорода.

Таким образом, общинно-вечевой строй домонгольской Руси представлял собой дальнейшее развитие древних начал жизни славянских племен, которое шло в одном управлении с европейскими народами. Сложившаяся в Древней Руси форма городского правления была близка к европейской. Вече главного города в качестве верховного органа распространяло власть на значительную территорию, диктуя свою волю многочисленным пригородам и селам. Выборная власть была сильнее княжеской, особенно в последний период существования Киевского государства, и :способствовала его распаду.

# 2. Северо - Восточная Русь

**и начало Московского государства**

С XIII в. общество Северо-Восточной Руси "стало беднее и проще", а отношения между населением и князем строились здесь уже на других началах, "исключавших вечевой элемент". Вечевой быт сохранился лишь в немногочисленных старинных центрах, но исчез в новых городах удельных княжеств. Если в старых городах -Смоленске, Муроме, Брянске - в XII в. жители активно участвовали в княжеских усобицах, и их позиция нередко определяла исход борьбы за княжение, то в других городах "их голоса не слышно" и в источниках нет "ни слова о вече". После смерти Андрея Боголюбского, заметил В.О. Ключевский, ни в одном городе "не сходились на вече, как на думу". И ни один князь, писал С.М. Соловьев, "не собирал веча для объявления городовому народонаселению о походе или о каком-нибудь другом важном деле". В междоусобной борьбе за Владимир и Москву князья уже не стремились решить ее исход с помощью горожан, как это было в Киеве.

Однако вопрос о распространенности городских веча и значении этих органов народоправства до сих пор остается спорным в исторической литературе. Советские историки разделяли точку зрения В.И. Сергеевича, считавшего, что веча действовали во всех городах и в X—XV вв. были повсеместным явлением не только в Южной и Северо-Западной, но и в Северо-Восточной Руси. В связи с этим необходимо напомнить, что С.М. Соловьев подверг серьезной критике работу В.И. Сергеевича74. По его мнению, автор книги не учитывал, что слово вече употреблялось в самом широком смысле и означало "всякое совещание нескольких лиц и всякое собрание народа". Соловьев не без иронии заметил, что автор, обнаружив вечевой быт в московских волнениях XIV-XV вв., не нашел его в подобных им выступлениях москвичей XVII-XVIII вв. только потому, что слово вече к тому времени уже вышло из употребления. Он возражал и против утверждения Сергеевича, что вече было не только в главных, но и во многих второстепенных и даже третьестепенных городах. В качестве доказательства Соловьев приводит место из летописи, показывающее, что к вечам привыкли главные города, а младшие или пригороды привыкли исполнять их решения: "На чем старшие положат, на том пригороды станут".

Таким образом, города Северо-Восточной Руси утратили значение политических и административных центров, какое они имели в удельно-вечевой период. В XIV в. русский город "из цельного политического организма" превратился "в конгломерат ничем между собой не связанных тяглых единиц". Их жители по своему положению заметно отличались от граждан Киева и Новгорода и в правовом отношении были ближе к сельским жителям.

Аналогичные изменения произошли и в сельской общине. Переселившееся с юга население утратило прежние общинные связи, его положение определялось уже не принадлежностью к тому или иному миру, а условиями договора с удельным князем. Если в Древней Руси пришельцем был князь, а владельцем земли община, то в Северо-Восточной Руси земля, на которую садилось пришлое население, принадлежала князю, что вело к усилению его власти. В таких условиях сельские общины, создаваемые нередко самими князьями, носили характер зависимых от государства неполноправных тяглых единиц. Не последнюю роль в утверждении тяглого начала сыграло разорение и разграбление городов и сел в ходе татаро-монгольского нашествия.

Соответствующим образом изменилось и правовое положение населения. В XIV в., как писал В.О. Ключевский, "посажанин сливается в один класс с поселянином под общим названием черного человека", а в Московском государстве эти два элемента "соединялись в одном областном мирском учреждении - в земской избе, сливались в один уездный тяглый мир", включавший "черносошных людей и людей черных сотен и слобод". **До Уложения 1649 г. в правовом отношении не было отличий между посадским человеком и крестьянином.**

**С этого времени надолго разошлись пути развития европейских и русских городов**. Уже в XIII-XIV вв. многие города Европы в результате вооруженной борьбы или, как в Магдебурге, путем выкупа ряда должностей освободились от власти сеньоров и епископов и превратились в вольные самоуправляющиеся общины. Сложившееся в это время немецкое городское право, так называемое Магдебургское право, закрепляло за городами значительные привилегии, самостоятельность в области суда, их право на самоуправление и освобождало горожан от многих налогов. В середине XV в. самоуправление по Магдебургскому праву получили и русские города, оказавшиеся под властью Литвы. Показательно, что именно в это время в неравной борьбе с московскими князьями Новгород утратил остатки прежней вольности. В таких условиях русские города не могли иметь политической самостоятельности и подобно европейским городам быть вольными общинами.

Однако положение городов Северо-Восточной Руси в исторической литературе оценивается по-разному. Историки государственной школы, исходя из конкретно-исторических условий развития русских городов, противопоставляли их как европейским, так и "вечевым" городам Дрвней Руси. В работах советских историков, особенно 1930 - первой половины 1950-х гг., по этому вопросу утвердился другой взгляд. Руководствуясь общей характеристикой феодальной формации, они делали вывод о преемственности между городами Древней и Северо-Восточной Руси, отмечали сходство их социально-экономического развития с городами Западной Европы. В работах последних десятилетий эта концепция в значительной степени пересматривается. В частности, высказывается точка зрения, что еще в ХШ-первой половине XV вв. города Северо-Восточной Руси сохраняли общинно-вечевую организацию, оставаясь городами-государствами, а Русское государство складывалось как земско-самодержавное по форме и по существу". Однако далеко не все историки разделяют такую точку зрения. Представляется, что условиям социально-эономической и политической жизни страны первой половины XVI в. в большей степени отвечает определение политического строя России как "самодержавной монархии деспотического типа" на раннем этапе ее формирования. "Северо-Восгочная Русь, - писал С.М. Соловьев, - для объединения своего, для собирания земли, отреклась от вечевого быта". Народ пожертвовал им, "чтобы достигнуть единства государственного. Что выиграла Северо-Восточная Русь этим отрешением от вечевого быта показал ясно 1612 год, когда народ, вследствие сознания государственного единства, мог встать как один человек для охранения этого единства".

**С начала XIV в. городами и пригородными станами управляли** наместники, а сельской местностью (волостями) - волостели. Эти должностные лица исполняли судебно-административные функции, получая за это право сбора с населения натуральных и денежных "кормов". Однако, ввиду слабости государственного аппарата, власть кормленщиков приводила не к централизации государства, а к локализации отдельных территорий. Жалобы населения на злоупотребления и притеснения со стороны местной администрации заставили правительство усилить контроль за ее действиями. С конца XV в. отдельным общинам жаловались "уставные грамоты", которые не только нормировали величину кормов и пошлин наместникам, волостелям и их людям, но и ограничивали пределы власти кормленщиков, предписывая им судить лишь при участии выборных людей.

Л.В. Данилова, глубоко изучившая вопрос взаимоотношений администрации и общинных институтов, пришла к выводу, что система "кормлений", на которой строилось местное управление, по своему характеру являлась "продолжением старинного полюдья". Кормленщики имели дело с общиной в целом, а не с отдельными ее членами; это обстоятельство и "обеспечивало сохранение за общиной статуса самоуправляющейся социальной ячейки". Внутриобщинными делами по-прежнему управляли выборные старосты, сотские, пятидесятские и десятские. Они ведали раскладкой и сбором податей, были низшей (мирской) судебной властью, охраняли целостность общинных земель.

Но отношения общины с государством не ограничивались только уплатой денежных сборов; на них возлагалось городовое дело, поставка подвод для ямской гоньбы и другие натуральные повинности. С конца XV в. повсеместным явлением стало участие мирских выборных в суде кормленщиков. В условиях малочисленности государственного аппарата присущие общине публично-правовые функции позволили центральной власти включить ее в систему местного управления еще задолго до реформ Ивана IV. По мнению Л.В. Даниловой, включение мирских властей в структуру административного аппарата для средневековья было типичным явлением. Отсюда двойственный характер выборных мирских властей, которые, оставаясь представителями и выразителями интересов общины, в то же время были и "низшим звеном в системе государственного территориально-административного управления". **Законодательные акты XV в.** "не создавали земского строя, а вводили его в общероссийские рамки". Как заметил в этой связи А.Д. Градовский, "государство нашло общину готовою и воспользовалось ею".

**С развитием государства и его аппарата деятельность общины в этой сфере ограничивается. Исследуя жалованные грамоты великих князей к старостам черных северных волостей, Л.В. Данилова приходит к выводу, что в XIII-XIV вв. полномочия глав выборной общинной администрации (по крайней мере, в северных областях) были намного шире, чем в XV-XVI вв. Хотя именно к этому периоду, замечает историк, некоторые исследователи относят "установление земского строя и связанного с ним самоуправления".**

**3. Земское управление.**

**Земские реформы в XVI-XVII вв..**

Логическим завершением политики Московских государей, направленной на включение общины в систему местных государственных учреждений, **было уничтожение системы кормлений при царе Иване IV**. **Широкое использование мирской самодеятельности в области губного, земского и верного управления в середине XVI в. положило начало новому периоду в истории местного управления.**

**Губная реформа**. Первые губные грамоты были выданы в 1539 г. по просьбе населения Белозерского и Каргопольского уездов, не имевшего другой возможности обеспечить свою безопасность, как взять на себя поимку воров и разбойников. По этим грамотам часть полномочий наместника передавалась выборным людям — губным старостам и его помощникам "лучшим людям", замененным вскоре целовальниками (утверждались "целованием креста"). Губной староста избирался из дворян, а целовальники - из крестьян и посадских. Выборные люди ловили, судили и даже казнили разбойников, заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих. С 1555 г. губные учреждения были введены практически во всех уездах. Они размещались в губной избе, дела которой вел выборный губной дьяк; избирались также палачи и сторожа губных изб.

Правительство придавало особое значение должности губных старост, особенно во второй половине XVI в., когда произошло объединение мелких губных единиц, и эта должность стала уездной. В губные старосты избирали только местных дворян, обязательно грамотных и оставленных от службы по старости или болезни. **Для выборов собирались общие съезды, в которых, независимо от общественного положения, участвовало все население уезда, составлявшего губной округ. Это были первые всеобщие выборы в России** (повторились только через 200 лет, при избрании городских депутатов в Уложенную комиссию 1767 г.). Участие в них было настолько обязательным, что воеводы имели право сажать в тюрьму дворян, не явившихся на выборы (вместо знатных сидели их крестьяне). Избирательная процедура заключалась в сборе подписей под выборным списком, который подписывали избиратели, а за неграмотных - их духовные отцы. При этом требовалось всеобщее согласие, а если его не было, то результат выборов определялся не большинством голосов, а решением царя.

Нередко правительство само назначало старост, тем не менее "взыскивая" с населения "мирские выборы", что означало для избирателей разделение ответственности за все действия с избранным таким образом лицом. В результате выборы были не столько показателем общественного доверия, сколько коллективной порукой за избираемого человека, а "общественное самоуправление становилось не правом, а тяжелой принудительной повинностью".

Губные старосты избирались на всесословных уездных съездах, но ведали не местные земские, а общегосударственные дела по важнейшим уголовным преступлениям. Как заметил В.О. Ключевский, губное дело, "которое сначала предоставлялось отдельным городским и волостным мирам как право по их челобитью" превратилось потом "в повсеместное и всеуездное учреждение, стало для них ответственной повинностью". Правительство рассматривало губных старост в качестве приказных людей, которые утверждались в должности Разбойным приказом, где получали и наказ (инструкцию). До введения воеводского правления губные старосты управляли городами, а в XVII в. нередко заменяли воевод. По определению Б.Н. Чичерина, институт губных старост представлял собой "смесь приказного начала с земским, или скорее это было превращение земской власти в приказную". **На государственный характер этой должности указывает и тот факт, что правительство нередко поручало губное управление другим властям.** Так, в XVII в. его исполняли как выборные люди, так и правительственные чиновники: воеводы и сыщики. Должность губных старост упразднялась и снова восстанавливалась, пока не была упразднена окончательно в 1702 г.

**Земская реформа*.*** В середине XVI в. в местное управление был введен еще один выборный институт - земских или "излюбленных" старост и целовальников, которым передавались все финансовые и судебные дела, входившие еще в сферу деятельности наместников. В результате этих преобразований царя **Ивана IV**, получивших название земская реформа, **институт кормленщиков был упразднен, а их полномочия переданы выборным органам, контролируемым верховной властью**.

Первая уставная грамота была дана в 1551 г. крестьянам одной из волостей владимирского уезда, а в 1555 г. все города и волости получили право избирать мирских старост, "которых себе крестьяне меж себя излюбят и выберут всей землей", чтобы те могли судить их "беспосульно и безволокитно". Переход к самоуправлению нe был обязателен - это было право, непосредственно связанное с исполнением земской повинности по содержанию местной администрации. Отказываясь от власти наместников и волостелей, миры должны были вместо доходов кормленщиков вносить в казну постоянный государственный оброк (откуп). Его сбор и доставка также возлагались на выборные власти.

Однако круг их обязанностей этим не ограничивался. Уже в XVI в. земские старосты исполняли различные поручения центральной власти: собирали и доставляли в Москву другие налоги, ведали все губные дела на Севере, где не было служилых людей, и др. До последней четверти XVII в. в ведении земских выборных находились следующие дела: 1) владение общинной землей. 2) записка в тягло, 3) раскладка и сбор податей. 4) отправление повинностей, 5) производство мирских выборов, 6) местная полиция.

**Таким образом, общинные власти получили двоякое значение: они исполняли обязанности как внутриобщинные. так и общегосударственные. Но так как земские дела заключались прежде всего в сборе податей и в исполнении повинностей, т.е. в делах неместного характера, то государственные функции преобладали**. "Земское управление, - писал Б.Н. Чичерин, - если не по форме, то по предмету носило казенный характер".

Возлагая на общины обязанности общегосударственного характера, правительство предъявляло свои требования к кандидатам на выборные должности, требуя избрания людей, которые "и оброк собрать бы умели, и к нашей бы казне на срок привозили без недобору".

За плохое исполнение обязанностей не только старосты и целовальники, но и их избиратели расплачивались своим имуществом. Злоупотребления земских выборных карались даже "смертной казнью без опросу", а недоимки грозили правежом (ежедневное битье но икрам ног). От правежа можно было откупиться или ждать, пока выкупят избиратели, хотя это не всегда спасало выборных людей от наказания. Так, земский староста XVII в. после такой экзекуции был вынужден нанять подводу, так как, несмотря на денежные подношения исполнителям, "пеш дойти не мог, ноги на правеже перебиты". Вполне естественно, что "охотников занимать земские должности не бывало (...) их надо было уговаривать и избирать чуть не силой". Как заметил историк-юрист Ф.М. **Дмитриев**, определяя суть этой реформы, "**за общинами была признана обязанность судиться и управляться самими собою", т.е признана обязанность самоуправления.**

С введением в начале XVII в. воеводского правления судебные и полицейские обязанности земских выборных перешли к воеводе. Выборные земские судейки сохранялись только на Севере, а также в дворцовых и черных крестьянских волостях. Уголовные дела по-прежнему находились в ведении губного старосты. В XVII в. он был вторым лицом после воеводы, так как должность эта получила преимущественно приказный характер.

Земские старосты и целовальники находились в городах, станах, волостях и погостах; в Новгороде и Пскове избирались и уличные старосты. В отдельных местах были городовые и всеуездные головные старосты (один для города и уезда), избираемые посадскими и выборными советными людьми от уездных крестьян (волостными третчиками). В Пскове сложилось посотенное устройство, поэтому интересы мира, помимо всегородных старост, представляли сотские (по одному от сотни). В Москве, где с 1683 г. общее **городовое управление** находилось в ведении **Стрелецкого приказа** (в 1701 г. переименован в **Земский приказ**), старосты и сотские были только в слободах и сотнях.

Присутственным местом для земских старост и целовальников были земские избы. В их ведении оставались финансовые дела (сбор податей, исполнение служб и повинностей в пользу государства) и хозяйственные городских и сельских миров. По традиции эти последние обязанности заключались в распоряжении общинной землей, выборах священника и должностей по земскому управлению, раскладке податей между тяглецами общины и сборах средств на мирские нужды. Однако, как показывают записи в расходных книгах земского старосты, мирские нужды сводились в основном к необходимости содержать воеводу с приказными людьми, а в праздники "ублажать их поминками и посулами". За счет "мирской коробки" староста ежедневно приносил на воеводский двор продукты, деньги, а также свечи, бумагу, чернила и многое другое, необходимое в хозяйстве. **Таким образом, в XVII в. тяглый характер и несамостоятельность земских учреждений усилились.**

**Верная служба**. С середины **XVI** в., помимо губного и земского управления, государство привлекало миры к исполнению многих других служб. Если земские старосты отвечали за сбор прямых налогов, то все косвенные, таможенные пошлины собирали верные или присяжные головы и целовальники (приводились к присяге или вере). На них возлагалась и эксплуатация доходных казенных статей: питейное дело, соляные и рыбные промыслы и др. По своему характеру верная служба была государственной, хотя и исполнялась выборными из посадских людей, уездных крестьян и даже служилых людей, занимавшихся торговыми промыслами. **После 1699 г. эту очередную службу исполняли уже одни посадские люди, а с введением магистратов она стала обязанностью лиц купеческого сословия**.

Верные головы и целовальники избирались всеми жителями, но иногда в их выборах участвовали только земские старосты и целовальники. Избираться в верную службу должны были люди зажиточные, чтобы могли содержать себя без занятий торговлей и промыслами. Это условие отвечало и интересам казны: присяжным, не собиравшим ожидаемой по смете суммы, приходилось доплачивать недобор из собственных средств, причем в двойном размере. Недобросовестное или неумелое исполнение обязанностей грозило конфискацией имущества, а порой и смертной казнью. Естественным было желание любыми способами избежать верной службы. В результате на нее далеко не всегда избирались состоятельные люди. Так, в 1669 г. сольвычегодский таможенный и кружечных дворов голова жаловался царю: "А выбрали меня сироту твоего, пашенного крестьянина, неграмотного и непромышленного, и неторгового, и животом я, сирота твой, непрожиточен, должен, и преж сего. Государь, ни у какого твоего Великого Государя дела не бывал, и твоего. Великого Государя, таможенного и кружечных дворов дела не ведаю". Иногда выборные получали подмогу от избирателей, но обычно очередная служба считалась такой обязанностью, при которой нужно нести и все расходы. Однако в XVII в. выборные люди уже не несли ответственность за недобор, если он не был результатом допущенных с их стороны злоупотреблений, и даже получали награждение за превышение сбора. Это обстоятельство в большей степени сближало верную службу с государственной.

Кроме сборов налогов, присяжные головы и целовальники исполняли и многие другие поручения: они были при производстве селитры и добыче железа в Сибири, при казенных заводах, мельницах и садах; их избирали к городовому и хлебному делу, приемке леса, гвоздей и всем другим счетным делам. Можно сказать, что в руках выборных людей находилось все финансовое управление.

Особенно сложные и ответственные "государевы дела", прежде всего отъезжие службы, исполняли как наиболее зажиточные люди московские гости и купцы гостиной и суконной сотен. Им поручались все торговые дела, в том числе продажа царских товаров, покупка хлеба и др. Привилегированное купечество за свою службу пользовалось определенными правами. В частности, в середине XVI в. новгородские купеческие старосты получали от государства жалованье (50 руб. в год) и поместья, а московские гости в XVII в. были единственной категорией городского населения, имевшей право владеть землей, населенной крестьянами, хотя на практике это явление не получило широкого распространения.

**От тяглой общины к тяглым сословиям**. Таким образом, в XVI в. на общинное или мирское самоуправление были возложены дополнительные задачи, исполняемые до этого приказными людьми (наместниками и волостелями). В результате местное управление получило характер земского управления. Историки, глубоко изучавшие этот период русской истории, единодушны в том, что в XVI-XVII вв. выборная служба по местному управлению - это не более чем "новая земская повинность, особый род государственной службы, возложенной на тяглое населени. Все эти многочисленные старосты и головы "ведали не местные общественные интересы, а отбывали под личной ответственностью и под ответственностью избирателей возложенные на них казенные поручения", поэтому "говорить о таких выборных, как об общественных органах, как об охранителях и представителях общества, едва ли уместно.

Тем не менее обилие выборных должностей вызывало и до сих пор вызывает вполне объяснимое желание назвать их организацию самоуправлением. В этой связи уместно привести слова С.М. Соловьева, написанные в начале 1860-х гг., когда разрабатывались реформы местного самоуправления и взбудораженное общество искало корни готовившихся преобразований в истории российского средневековья: "Все эти выборы, на которые у нас теперь готовы смотреть как на признак крепости общественного союза, как на признак сильного развития общественной деятельности, общественного духа, как на важные права, на деле не давали крестьянам возможности усилить свои промыслы, увеличить результаты своего труда... Права эти не спасали крестьянина от воеводы, подьячего, от посадских людей и своего брата крестьянина, пропившегося и занявшегося легким промыслом разбойника".

**В результате реформ XVI в. русские города** не стали свободными самоуправляющимися коммунами, а превратились в конечном итоге в административно-тяглые единицы по исполнению "службы государевой". В отличие от Европы, воздух русских городов не делал человека свободным, а напротив, вместо новых прав накладывал на него новые обязанности. Если даже допустить, что правительство Ивана IV действительно предполагало ввести "земское самоуправление", а общины надеялись его получить, то необходимо признать, что жизнь внесла в эти планы серьезные коррективы. Достаточно отметить принудительный и репрессивный характер выборной службы, сферу деятельности выборных лиц, лежавшую за пределами интересов местной общины, чтобы признать, что эта служба не имела ничего общего с самоуправлением.

**Тяглый характер местного управления был обусловлен особенностями формирования Московского государства**. Процесс его становления проходил в условиях непрерывной военной борьбы, которая ставила перед неокрепшим государством неотложные задачи "национальной самообороны" прежде, "чем естественная эволюция экономических и социальных отношений успела выработать надежные средства к их успешному разрешению". В результате главным предметом забот центральной власти было не развитие благосостояния населения, а мобилизация всех его сил и ресурсов путем прикрепления к различным видам государственной службы".

**Государственный быт XVI в. не мог создать условий для превращения выборных органов местного управления в органы самоуправления, так как именно "независимость общин сельских и городских есть первое условие самоуправления". В отличие от стран Западной Европы, где политическая централизация сопровождалась освобождением сословий, в Московском государстве этот процесс был неразрывно связан с прикреплением населения к службам и повинностям, положившим начало образованию тяглых сословий. В результате "община местная должна была пасть перед сословной.**

**4. Сословность и бюрократизация местного управления (в первой четверти XVIII в.).**

Многочисленные правила, регламенты и инструкции, взятые из европейского законодательства и ставшие основой реформ первой четверти XVIII в., указывают на стремление преобразователя к режиму "регулярства", что дает основание историкам "говорить о строительстве Петром I полицейского государства" с характерным для него преобладанием бюрократического начала. В этом духе проводились и реформы местного управления, направленные на решение сразу нескольких задач. С их помощью правительство надеялось унифицировать как систему управления, так и социальную структуру общества, а главное, увеличить поступление денежных средств, столь необходимых государству в условиях военного времени.

**Первая городская реформа.**Указами 30 января 1699 г. (об учреждении Московской Бурмистерской палаты и подчинении ей земских изб других городов) вводилось управление, напоминавшее устройство прибалтийских (остзейских) городов, где с XV в. действовало немецкое или магдебургское право. Население этих городов не подчинялось власти и суду наместников: эти обязанности исполняла рада (магистрат), члены которой (бурмистры) избирались горожанами и по очереди управляли радой. В 1699 г. подобные права предоставлялись и великорусским городам, но в том случае, если они "похотят". Освобождение от воеводских "обид и налогов, и поборов, и взяток" население должно было выкупить, взяв на себя обязательство платить в казну налоги "против прежнего окладу вдвое", т.е. в двойном размере. Из 70 городов только 11 согласились на государеву "милость", остальные или отказались, или приняли ее условно (бурмистров выбрали, а платить двойные сборы отказались). Правительство было вынуждено ввести новое устройство во всех городах без увеличения платежей.

**Бурмистерская палата** (с ноября 1699 г. - Ратуша), в которой заседали бурмистры из крупного московского купечества, входила с докладами прямо к царю, минуя приказы, и была чем-то вроде министерства городов и городских сборов. Она ведала всем посадским (торгово-промышленным) населением в судебных и торговых делах. Ратуше подчинялись земские избы с их выборными людьми, которые обязаны были собирать и поставлять в Москву все государственные налоги, сборы и пошлины. Недоимки взыскивали с нерадивых сборщиков с помощью испытанного веками правежа, если это не помогало, то недостающую сумму вносили их избиратели. В этой связи необходимо заметить, что в 1718г. правеж был отменен; с этого времени провинившихся отправляли в Адмиралтейство на галерные работы и держали там, давая "корм наравне с каторжными", до погашения долга (по рублю в месяц).

Петр I, как в свое время Иван IV, преследовал этой реформой прежде всего фискальные цели. Освободив города от власти "недобросовестных" воевод, Петр I надеялся с помощью "добрых и правдивых" выборных людей быстро увеличить государственные доходы. Но как показала практика, московские и земские бурмистры в злоупотреблениях и казнокрадстве мало в чем уступали чиновникам. Это обстоятельство заставило правительство уже в первые годы деятельности этих учреждений значительно ограничить их полномочия, а в некоторых местах даже вернуться к старым порядкам. Губернская реформа 1709 г. окончательно изменила сложение выборных учреждений. Земские избы были подчинены губернаторам, а Ратуша утратила значение центрального органа и превратилась в московскую земскую избу.

**Вторая городская реформа*.* В 1720-х гг. была проведена** **магистратская реформа**, ,о многом повторившая управление городов Риги и Ревеля. В 1720 г. в Петербурге был учрежден Главный магистрат, ведавший, как и бывшая Ратуша, всем торгово-промышленным населением России, а в 1724 г. стали открываться подведомственные ему городовые магистраты. Новые петровские учреждения получили статус "главы и начальства всему гражданству", хотя избирались не всеми жителями, а только посадскими и черных волостей людьми, т.е. по своему составу были не общегородскими, а условными. Круг обязанностей магистратов был шире, чем у земских изб: если в :судебном отношении они по-прежнему ведали только посадскими людьми, то в финансовых и хозяйственных делах их полномочия распространялись на весь город. Магистраты должны были собирать государственные налоги и пошлины со всего городского населения, "содержать в своем смотрении полицию", что подразумевало тогда не только обеспечение безопасности города, но и пожарное дело, санитарию, открытие госпиталей, школ, богаделен и многое другое. Характеризуя городские законы 1720-х гг., А.А. Кизеветтер отметил, что их отличало "стремление создать из русского тяглого города центр промышленности и культуры и заложить в рамках городской жизни основание общественного самоуправления".

Но эти задачи оказались не по силам петровским магистратам. Их деятельность как общегородских учреждений практически не получила развития, так как долгое время все предписания об открытии школ и госпиталей были лишь "украшением"регламента магистрата, а с появлением этих учреждений они находились в ведении губернаторов, комендантов, полицеймейстеров и других административных лиц. Слабость магистратов объяснялась и почти полным отсутствием собственных средств. При Петре I города не имели источников дохода, так как сборы с лавок, пристаней, бань, харчевен и прочих оброчных статей поступали не в городскую кассу, а в государственную казну. В случае необходимости население посадов могло просить о выделении каких-то сумм из денег, поступавших в Ратушу, но чаще всего городские нужды решались с помощью добровольной складчины.

В 1727 г. магистраты получили право расходовать "на общую пользу городовую" излишки от таможенных и кабацких сборов. В "Наказе губернаторам и воеводам" 1728 г. император Петр II, внук Петра I, подтвердил их передачу городам, при условии, если таможенных и кабацких сборов соберут "сверх положенного оклада". В этом "Наказе" впервые признавалось и право городов на самообложение, которое давно уже являлось основным источником пополнения мирской кассы. В последующие годы эти законы неоднократно нарушались самим правительством, стремившемся обратить на казенные нужды каждую общественную копейку. Так, в 1735 г. из этих так называемых приборных денег разрешалось расходовать на городские нужды только десятую их часть, а в 1745 г. были запрещены и эти расходы - они шли на покрытие недоборов и строительство смирительных домов.

Магистраты в качестве сословных учреждений торгово-промышленного населения города выполняли "роль правительственных местных учреждений, организованных на выборном начале", и ведали "исключительно государственные интересы". Бурмистры и ратманы избирались на посадских мирских сходах, но избирались пожизненно и только из числа первостатейных купцов. По своему положению они больше напоминали правительственных чиновников, чем выборных лиц, так как были подотчетны только государственным органам и считались состоявшими на службе (получали чины, а иногда и дворянство). Магистраты, по определению А.А. Кизеветтера, составляли "верхний этаж" посадского самоуправления, являясь соединительным звеном между администрацией и сходом.

**Таким образом, в петровских выборных учреждениях дальнейшее развитие получила лишь сфера деятельности общинных институтов, отвечавшая интересам государства.** С начала XVIII в. общегосударственные функции, традиционно исполнявшиеся посадскими общинами, были отделены от них в самостоятельные учреждения - магистраты, носившие сословие-бюрократический характер.

После смерти Петра I с восстановлением воеводского правления Главный магистрат был преобразован в Ратушу, но в 1743 г. при императрице Елизавете Петровне вновь получил значение центрального учреждения. По сравнению с бурмистерскими избами магистраты оказались более долговечньгми (упразднены судебной реформой 1864 г.), но функции их не однажды менялись. Вместе с ними менялись положение и состав их членов, сроки пребывания в должности (с 1721 г. члены магистратов избирались бессрочно, с 1725 г. - на 1 год, с 1731 г. - на 3 года, с 1743 г. - снова бессрочно).

**Посадская община и магистрат*.*** Внутренняя жизнь города развивалась независимо от магистрата: "первичной ячейкой общинно - посадской организации" по-прежнему оставался мирской сход. Участие в сходах было обязательным для всех членов общины (кроме выборов членов магистрата, в которых участвовали только купцы первой и второй гильдий). Право не являться на сходы служило своего рода наградой. Центром исполнительной власти была "старостинская изба" во главе с общепосадским старостой (в слободах избирались слободские старосты, в сотнях -соцкие) и его помощниками-десяцкими, окладчиками и сборщиками. Старосты следили за правильной уплатой податей, исполнением повинностей и представляли интересы слободы (сотни) на общегородских собраниях. Сходы имели немало прав (самообложения, распоряжения мирскими суммами, выбора должностных лиц, ходатайства о местных нуждах и пр.), которые, по мнению А.А. Кизеветтера, могли составить "надежную основу истинного самоуправления", если бы не тяглый характер общины и ее полная зависимость от администрации и магистрата, поставленного над ней "яко начальство".

Магистраты наблюдали за сбором налогов и пошлин, доводили до сведения горожан распоряжения верховной власти, утверждали избранного сходом старосту. Однако далеко не всегда их деятельность укладывалась в рамки законности. Власть над жителями города члены магистрата нередко употребляли себе во благо, присваивая казенные средства или разоряя конкурентов. Так, в Белгороде президент магистрата, разграбив лавки своих противников, "публично выпорол их батожьем и плетьми, а некоторым даже обрезал уши". Еще в первой половине XVIII в. жители Архангельска могли видеть своих "излюбленных" старост, которые, собирая недоимки, "ходили по улицам скованы, с висячими на их шеях железными цепями". Такому наказанию их подвергли бурмистры, которые за недоборы налогов по приказу губернатора или воеводы могли оказаться под арестом. **Таким образом, эти учреждения сами находились в зависимости от администрации, особенно усилившейся при преемниках Петра I.** Так, в 1740 г. Сенат, обеспокоенный бесправным положением петербургской Ратуши, ввел в ее состав полковника на жалованьи "яко командира", так как бурмистры не только не охраняли интересов города, но и "к их самих защищению смелости не имели, отчего здешнее гражданство пришло в крайнее изнеможение".

По единодушной оценке историков, городские реформы 1720-х гг., несмотря на сходство с европейскими образцами, не изменили тяглый характер посадской общины и не создали органов самоуправления. Российским городам не хватало для этого экономически сильного класса торгово-промышленных людей, свободного от государственного тягла, и законодательного признания их прав на существование других интересов, кроме государственных. Но, несмотря на все преобразования, "вплоть до городового положения Екатерины II посад остается общиной торгово-промышленных тяглецов старого типа", созданной еще Соборным уложением 1649 г. В первой четверти XVIII в. новым явлением, которого не знало Московское государство, стала бюрократизация местного управления.

**Формирование сословных корпораций.**Реформы Петра I были направлены на переустройство социальной структуры населения. Прежде всего стояла задача "собрать" всероссийское купечество, объединив торгово-промышленное население городов в гильдии и цехи. Еще в 1719 г. регламент коммерц-коллегии предписывал вести купеческие гильдии, где это было возможно. Собрать "рассыпанную сию рамину" предусматривалось путем создания в 1721 г. разрядов регулярных и нерегулярных граждан. Регулярные граждане подразделялись на две гильдии. **В первую** ходили банкиры, купцы, художники, врачи и др. **Вторую** составляли мелкие торговцы и ремесленники, которые распределялись по цехам. К нерегулярным или подлым" людям относили чернорабочих и служащих по найму. Деление по профессиональному признаку, взятое из европейского законодательства, предполагало формирование корпоративного гильдейского строя, но в русских городах не было необходимых условий для его развития. Уже в ноябре 1724 г. предписывалось разделить купцов на три гильдии по величине капиталов, что сближало их с существовавшими ранее тремя статьями, отражавшими степень состоятельности посадского населения при разверстке тягла.

Гильдии имели свои сходы, где устанавливалась очередность исполнения служб и величина мирских сборов, избирались гильдейские старшины и состоявшие при них старосты. Особое положение среди купеческих выборных занимал старшина первой гильдии: под его управлением находились младшие гильдии и их старшины. "Инструкция московским гильдейским старшинам" 1742 г. конкретизировала отношения между гильдейской и посадской общинами. Гильдейской администрации подчинялись слободские старосты, которые исполняли поручение старшин, докладывали им о поведении купцов, являвшихся одновременно тяглецами гильдий и слобод. Но по отношению к общепосадскому старосте гильдейские старшины занимали подчиненное сложение: они были его помощниками и составляли своего рода "коллегию" лавного выборного лица. Таким образом, гильдейское управление тесно переплеталось с посадским, оказывая на него заметное влияние.

Это влияние было особенно заметным в Москве, где с 20-х гг. XVIII в. установился особый порядок. В отличие от других городов, здесь не было общепосадского схода, его роль выполняло общее собрание трех купеческих гильдий, ведавшее не только сословными, но и общегородскими делами. Это собрание имело свой исполнительный орган - канцелярию, куда входили должностные лица всех гильдий во главе со старшиной первой гильдии. Канцелярия и гильдейское собрание составляли единое учреждение - Купеческую Гильдию или Гильдию Московского купечества (с октября 1805 г. называлась Домом градского общества), подчинявшуюся Магистрату. Приме-ительно к XVIII в. трудно провести грань, разделявшую сферы деятельности городских и купеческих выборных учреждений.

**По регламенту Главного магистрата одновременно с гильдиями создавались и ремесленные цехи**. Своим устройством, составом и управлением они напоминали европейские цехи; так же как и в Западной Европе, по каждому ремеслу и художеству создавались особые собрания (цунфты) во главе с выборными старшинами (алдеранами). Но в России цеховая организация служила прежде всего "интересам фиска", и выполнение казенных работ составляло главную обязанность цехов. С поступавших в цехи даже брали подписку, что они будут исполнять казенные заказы по первому требованию правительства. Цеховые несли посадское тягло и участвовали в посадских сходах; в 1762 г. они были освобождены от посадских служб, но не от платежей.

Таким образом, посадский мир, состоявший до преобразований Петра I из территориально-административных слобод и сотен, включил и сословные корпорации, получившие административное значение. Однако до городской реформы 1785 г. эти выборные учреждения решали не столько корпоративные или местные, сколько общегосударственные задачи. Как и в XVII в. "ни о каком подлинном самоуправлении не шло и речи".

Областные реформы Петра I в значительной степени носили бюрократический характер. Если законодатели и пытались ввести в систему административного управления выборный элемент, то исключительно из числа дворян. Но обремененное обязательной службой и не имеющее сословной корпорации дворянство не могло оправдать ожиданий законодателей. Так, не стала выборной должность помощника воеводы, на которую по указу 10 марта 1702 г. помещики и вотчинники каждого уезда должны были избирать 2-4-х дворян. Эта неудавшаяся попытка была повторена в 1713 г., но уже в масштабе губернии. Предусматривалось создание при губернаторе коллегиального выборного органа - совета из 8-12 ландратов (советников), избираемых местными дворянами из числа дворян. В совете все дела решались большинством голосов, и губернатор "яко президент" отличался от остальных членов только тем, что имел два голоса вместо одного. Но в первом указе о выборах не говорилось, и ландраты были назначены Сенатом, а через 2 года новый указ отменил их выборность, предписывая назначать на эти должности офицеров, вышедших в отставку по старости или ранениям, т.е. в виде награды за службу. В результате институт ландратов, как и товарищей воеводы, не стал выборным; советы при губернаторах превратились в чисто бюрократические учреждения. Этот замысел законодателя интересен как первая попытка ввести в систему местного управления принцип равноправного участия коронных чиновников и выборных представителей.

В 1724 г. была предпринята еще одна попытка привлечь дворянское общество к участию в местном управлении. Для сбора подушной подати вводились земские комиссары или комиссары от земли. В отличие от земских комиссаров, назначаемых с 1719 г. камер-коллегией, они избирались дворянским обществом сроком на 1 год. На этот раз замысел законодателя осуществился на практике. Однако большинство дворян было равнодушно к полученным правам и, несмотря на "понуждение", уклонялись от личного участия в выборах, посылая вместо себя старост или приказчиков имений. В результате избирательные съезды состояли преимущественно из крестьян. Эта должность существовала недолго; ее оттеснило полковое начальство расквартированных в губерниях войск; под его руководством, в конечном итоге, и оказалась вся администрация области.

**Очевидно, что стремление законодателей включить дворянское сословие в систему местного управления не принесло желаемых результатов. Этот "призыв земских сил" оказался преждевременным, так как формированию сословного самоуправления должно было предшествовать освобождение дворян от обязательной государственной службы. И место, которое отводило им правительство в областном управлении, иногда напоминало "службы государевы" XVI—XVII вв.**

### Заключение

Исторический опыт убедительно показал, что особенности государственного развития определили и разные пути развития самоуправления в Европе и России. В Московском государстве установление системы тягл положило начало "не земской, а сословной общине". Как отмечает ученый, "сословный принцип сам по себе не противоречит идее самоуправления", так как сословные корпорации представляют необходимый этап в истории самоуправления и "подготавливают постепенное слияние местного общества в земском представительстве". Но такое их значение возможно лишь при условии освобождения сословий и признании их прав законодателями, тогда как при тяглом характере этих общин значение их невелико. Таким образом, если в Европе политическая централизация способствовала развитию местного самоуправления; то в России она положила начало формированию сословного самоуправления, лишь создававшему условия для его развития.

Многочисленные правила, регламенты и инструкции, взятые из европейского законодательства и ставшие основой реформ первой четверти XVIII в., указывают на стремление преобразователя к режиму "регулярства", что дает основание историкам "говорить о строительстве Петром I полицейского государства" с характерным для него преобладанием бюрократического начала. В этом духе проводились и реформы местного управления, направленные на решение сразу нескольких задач. С их помощью правительство надеялось унифицировать как систему управления, так и социальную структуру общества, а главное, увеличить поступление денежных средств, столь необходимых государству в условиях военного времени.

Историки XIX-XX вв. сходились в оценке реформы местного управления Петра I, признавая что хотя она "навсегда покончила с внешними формамистарой московской государственности, новое здание управления строилось из старых материалов", но тогда другого материала для строительства просто не существовало. Росчерком пера нельзя изменить условия жизни, чтобы обеспечить эффективность работы учреждений, созданных в других условиях и для другого общества. В первой четверти ;18 в. эти многочисленные учреждения с широкими задачами и европейскими названиями плохо вписывались в российскую действительность. Взятые из европейского законодательства формы государственного устройства не были связаны с правами и свободами населения, являвшимися необходимыми условиями их эффективности и жизнеспособности. В начале XVIII в. расширение естественных границ оставалось для России главной задачей, и ее решение "повелительно требовало напряжения всех сил общества в виде тягла, которое опутывало и давило се его классы". Ценой европейских свобод Россия платила за создание огромной империи.

Потребовалось более полувека, чтобы общество, по крайней мере дворянство, было готово поддержать преобразования нового реформатора — Екатерины II, осуществившей многие начинания своего предшественника**.**

**Список используемой литературы**

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

Жукова Л. А. и др. История государственного управления в России (IX-XVII вв.). Главы 1 и 2.1. - М., 1996.

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

Развитие народовластия на псковской земле. - Псков, 1995.

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

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

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

Платонов С. Ф. Очерки Смутного времени в Московском государстве XVI-XVII вв. М., 1995.

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

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

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

Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великого. 2-е изд. М., 1905.

Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. М., 1902.

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