

*Ц.Ц. Михеева\**

**ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII В.**

Начало XVIII в. ознаменовано попытками Петра I реформировать систему органов местного управления. Одним из нововведений стало учреждение 30 января 1699 г. Бурмистерской палаты в

---

\* **Михеева Ц.Ц.** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права РУДН.

Москве и земских изб в городах<sup>1</sup>. Посадское население изымалось из юрисдикции воевод и переходило в подчинение Бурмистерской палате и земским избам. Указы содержали предписание «во всех городах посадским и всяких чинов купецким людям и его великого государя волостей и сел и деревень ведаться в земских избах»<sup>2</sup>. Бурмистерской палате подчинялись все выборные органы местного управления (губы). В ее состав входили бурмистры (избираемые ежегодно от купцов, слобод и сотни «добрые и правдивые люди»), во главе губ стояли президенты, которые сменялись ежемесячно.

Земские избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на купеческих и промышленных людях. Создаваемые земские избы считались органами городского самоуправления лишь по месту их нахождения, тогда как по своему составу и компетенции они были ни чем иным, как сословно-государственными учреждениями, формировавшимися выборным путем, т.к. создавались исключительно с фискальной целью – устранить недоимки при сборе налогов.

Одновременно с новыми органами местного управления продолжали действовать воеводы (как представители государя на местах), юрисдикция которых распространялась на тяглую часть общества. Причем один из указов позволял местным тяглым обществам удвоенным размером податного оклада откупаться от воевод. Тем не менее, данное начинание не нашло соответствующего отклика со стороны налогоплательщиков из-за того, что города были не в состоянии выплачивать возросшие вдвое налоги, поэтому лишь в одиннадцати из семидесяти городов население «откупилось» от воевод. Более того, некоторые города обращались в Москву с просьбой ничего у них не менять, а воевод оставить прежних. Поэтому центральное правительство было вынуждено провести реформу повсеместно, и уже в октябре 1699 г. двойной оклад был отменен, а выборы бурмиистра стали обязательными.

Необходимость проведения губернской реформы объяснялась несколькими причинами. Во-первых, реформа преследовала фискальные цели. До реформы все собранные налоги воеводы привозили в столицу, где большая часть средств оседала в руках

---

<sup>1</sup> ПСЗ – I. Т. 3. № 1674, 1675

<sup>2</sup> Там же.

чиновников московских приказов, а меньшая распределялась между органами местного управления. Естественно, вырабатывалась мысль создать более эффективную систему сборов налогов путем расширения компетенции местных правителей. Во-вторых, реформа была нужна для укрепления власти государства и образования стройной системы учреждений, т.к. громоздкий административный механизм не справлялся с задачами военного времени (в России насчитывалось более 300 областей-уездов, неодинаковых по размерам и экономическим возможностям). В-третьих, реформой надеялись оживить инициативу снизу и побудить сословия к активным действиям в интересах государства, предоставив возможность участия в самоуправлении.

Перечисленные причины привели администрацию Петра I к созданию нетрадиционных для России органов управления с сильной сословной корпоративностью.

В 1708–1718 гг. осуществляется первая губернская реформа. Работа над реформой проводилась Ближней канцелярией совместно с впервые назначенными губернаторами до 1712 г. С 1712 г. в той или иной степени удалось отладить и запустить новый административный механизм.

Указом Петра I «Об учреждении губерний и росписании к ним городов»<sup>3</sup> было произведено разделение всей территории России на 8 губерний. В составе губернии находился губернский город-центр, уезды тоже имели свои города-центры. В Указе говорится лишь о введении нового областного управления и не содержится не только подробностей, но и самых существенных положений, губернаторам велено лишь «присматриваться», управление по-прежнему остается в руках воевод. Царскими указами предусматривалось, что власть будет передаваться губернаторам на местах постепенно, и лишь с начала 1710 г. планировалось выполнение ими своих обязанностей в полном объеме<sup>4</sup>.

Момент учреждения губерний явился важным рубежом в развитии формы государственного единства в целом. Мероприятия предшествующего периода ломали существовавшие структуры на

---

<sup>3</sup> См.: ПСЗ – I. Т. 4. № 2218.

<sup>4</sup> См.: *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М.: Издательство РГГУ, 1999. С. 145.

местах, систему взаимоотношений центральных и местных органов. Формы, использованные для этого, оказались переходными, нуждающимися в существенном изменении. На первый взгляд, власть перераспределялась между центром и провинцией. Царь делегировал часть своих полномочий, создавая органы управления с возросшей ответственностью за порученную им деятельность, но центральная власть от этого не только не ослабевала, но, наоборот, укреплялась, так же как это происходило и позже в ходе развития губернской системы<sup>5</sup>. Возникшая жесткая централизация власти наблюдалась как в отношениях между центром и регионами, так и в отношениях между различными органами власти внутри губернии. Абсолютная власть царя предполагала почти такую же огромную власть губернаторов в отношении местного населения<sup>6</sup>.

Создание губернской системы прежде всего имело целью обеспечить значительно возросшие при новом царствовании нужды армии. Губернии выделялись на основании экономического потенциала территорий, поскольку каждая из них обязана была нести не только налоговое бремя (довольно тяжелое), но и расходы по содержанию расквартированных в ней полков. Губернаторов – глав новых территориальных единиц – Петр I обычно назначал из числа своих адмиралов или генералов. Они должны были осуществлять одновременно фискальные, экономические, хозяйственные и судебные функции. При губернаторе состояли вице-губернатор; ландрихтер, осуществляющий судебные полномочия; обер-провиантмейстер, ведавший сбором хлебных доходов и различные комиссары по отраслям управления. Основным административным, фискальным и судебным органом в губернии выступала канцелярия.

Вице-губернаторы играли двоякую роль – и как непосредственные помощники губернаторов (разделяли ответственность; по указанию губернаторов они возглавляли ту или иную часть общего губернского управления: иногда им давались совершенно самостоятельные поручения; в отсутствие губернатора они подписывали доношения в Сенат) и как провинциальные правители (как правители части губернии).

---

<sup>5</sup> См.: *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М.: Издательство РГГУ, 1999. С. 144.

<sup>6</sup> *Лысенко Л.М.* Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М., 2001. С. 63.

Учрежденный в 1711 г. Правительствующий Сенат<sup>7</sup> среди прочих функций контролировал поступление финансов из губерний, занимался развитием местной торговли и промышленности, ведал судами. Поэтому губернаторы были подчинены Сенату, и для каждой губернии в самом Сенате учреждались так называемые «повытья» с «подьячими». В канцелярии Правительствующего Сената должны были находиться неотлучно от каждой губернии по два комиссара, назначавшиеся обыкновенно губернатором или Сенатом. Они были органами, игравшими значительную роль в финансовом управлении и облегчавшими Сенату надзор за деятельностью губернаторов<sup>8</sup>. Связь комиссаров со своими территориями осуществлялась через почту или нарочных<sup>9</sup>.

Указом Петра I «Об учреждении при губернаторах и вице-губернаторах ландратского совета»<sup>10</sup> от 24 апреля 1713 г. предпринята попытка ограничить власть губернатора дворянским советом (ландратами). Губернатор был обязан решать все важнейшие вопросы совместно с этим органом дворянского представительства. Первоначально ландраты назначались Сенатом из удвоенного числа кандидатов, предложенных губернаторами, но Указом от 28 января 1715 г.<sup>11</sup> предписано «ландратов выбирать в каждом городе или провинции всеми дворянами за их руками».

Ландраты вместе с вице-губернаторами и обер-комендантами составляли коллегия, в которой председательствовал губернатор, имевший два голоса, но отнюдь не являвшийся начальником коллегии – «губернатор у них не яко властитель, но яко президент»<sup>12</sup>. Юридически ландраты были выборными должностными лицами. Однако на деле губернатор являлся полновластным хозяином, потому что каждый член коллегии был отдельно подчинен губернатору, в качестве лица, заведовавшего той или иной частью губернии. Возможно, причина сложившейся ситуации кроется в том,

---

<sup>7</sup> См.: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. Л.-М., 1945. С. 197–198.

<sup>8</sup> См.: *Блинов И.* Губернаторы: историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 61.

<sup>9</sup> См.: *Слепцов Н.С.* Институт губернатора в России: традиции и современные реальности. М., 1997. С. 16.

<sup>10</sup> ПСЗ – I. Т. 5. № 2673.

<sup>11</sup> ПСЗ – I. Т. 5. № 2879.

<sup>12</sup> ПСЗ – I. Т. 5. № 2673.

что ландраты избирались дворянством, которое было лишено самостоятельности и находилось в полном подчинении правительственной власти и ее представителю в лице областного губернатора.

Административно-территориальное разделение территории Российского государства на губернии имело свое продолжение. В 1715 г. губернии были разделены на доли (территории, охватывавшие около 5536 тяглых дворов). По Указу 1716 г. «О ландратах-инвалидах»<sup>13</sup> во главе управления ими были поставлены ландраты. Они наделялись широкими полномочиями в финансовой, полицейской и судебной сферах в пределах своей доли, вследствие чего коллегиальный принцип управления был отменен. С этого времени изменился сам статус ландратов: они из советников превратились в исполнителей губернаторских поручений и под руководством губернаторов выполняли самые разнообразные функции в сфере губернского управления. Для сбора налогов были учреждены земские камериры (заведовавшие казенными сборами), комиссары, рентмейстеры (управляющие провинциальным казначейством).

Круг деятельности ландрихтеров по Перечню органов по губернскому управлению, составленному Петром I 26 ноября 1718 г.<sup>14</sup>, состоял из межевых, розыскных и судебных дел. Они назначались губернаторами или по собственному усмотрению Сената; находились в полном подчинении губернатора, но подлежали юрисдикции Сената, что ставило их в исключительное положение.

Перестройка центрального управления (Сенат, коллегии и т.д.) повлекла за собой новую реформу местного управления. Официально новая система была введена Указом Петра I от 26 ноября 1718 г.<sup>15</sup> В Указе отмечалось, что распространение новой структуры местных органов власти по российским территориям должно было завершиться в 1720 г. Исключением являлась Санкт-Петербургская губерния, где «для примера лучшего» данные нововведения необходимо было «зачать с июля 1719 г.»<sup>16</sup>. В столичной губернии были

---

<sup>13</sup> ПСЗ – I. Т. 5. № 2673, 2879.

<sup>14</sup> См.: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. М.-Л., 1945.

<sup>15</sup> «О составлении инструкции для органов губернского управления на основании шведских законов, о назначении лиц для занятия должностей по местной администрации и о начале для примера управления по новому со следующего года в петербургской губернии». См.: там же. С. 63.

<sup>16</sup> См.: там же.

образованы 14 провинций, каждая из которых подразделялась на 5 дистриктов. Дистрикты являли собой земское управление, во главе которого стоял земский комиссар.

Весной 1719 г. Петр I решил распространить опыт разделения территорий на провинции по всем российским губерниям. «В тех провинциях, – говорилось в Указе от 29 мая 1719 г.<sup>17</sup>, – велено быть: в порубежных в знатных генерал-губернаторам, вице-губернаторам, обер-комендантам и комендантам, а в прочих, окромя Московской, внутренних во всех провинциях воеводам (ландсгевдингам)». Губернское деление сохранилось (в 1719 г. их число было увеличено до 11<sup>18</sup>), однако стало формальным, т.к. оно продолжало сохраняться только в делопроизводстве и в качестве военных и судебных округов.

С введением данной системы территориального управления все земли Российского государства подразделялись на провинции, которые, в свою очередь, делились на дистрикты. При разделении учитывалось следующее – эффективная система сборов налогов, количество тяглых дворов, протяженность губернии, положение губернии – была ли она в центре или на границе государства.

Главами провинций становятся воеводы, не подотчетные губернатору по основному повседневному кругу своих обязанностей и не составляющие низшей инстанции по отношению к губернии; в их руках сосредоточились все функции управления; на них возлагались функции в сфере финансовой, полицейской и народно-хозяйственной деятельности. По этим вопросам воеводы координировали свою деятельность непосредственно с тем или иным центральным органом или учреждением, минуя губернаторов. В пользу вывода об относительной автономии воеводской системы власти на вверенных им территориях говорит и то обстоятельство, что начиная с 1722 г. воевода являлся председателем провинциального суда, причем в своих судебных решениях он подчинялся не губернатору как президенту высшего надворного суда, а самому надворному суду – коллегиальному учреждению под председательством губернатора<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> ПСЗ – I. Т. 5. № 3380.

<sup>18</sup> См.: Князьков С. Очерки из истории Петра Великого и его времени. Б.м., 1990. С. 215.

<sup>19</sup> Там же. С. 215–216.

Провинциальные воеводы с 1719 по 1727 г. подчиняются губернатору лишь в определенных сферах деятельности, например по вопросам, связанным с обеспечением расквартированных на данной территории войск, а также по делам с рекрутским набором, о высылке на губернский смотр служилых недорослей и др. В остальном же они являлись столь же самостоятельными, как губернаторы. Однако губернаторы, не желая признавать самостоятельность воевод, вмешивались во внутренние дела провинции. Случаи такого вмешательства порождались еще и тем противоречием, которое не было устранено при смене административного порядка. Например, снимая с губернатора ответственность власти над провинцией, иногда не снимали с него ответственность за полноту сборов.

Провинциальные воеводы рассматривали вмешательство в свои дела губернской власти как нарушение своих прав. Они не только не обнаруживали стремление подчиняться губернаторам, но, напротив, довольно упорно отстаивали свою независимость от них<sup>20</sup>.

При воеводе в качестве начальника провинциальной канцелярии стоял ланд-секретарь. Под его руководством и надзором (по существу в качестве его заместителя) действовал земский камерир (земский надзиратель сборов, ведавший казенными доходами, наблюдением за государственным имуществом). Он возглавлял земскую контору в составе рентмейстера (управляющий провинциальным казначейством), провиантмейстера (управляющий сборами, поступающими в натуральном виде).

Низшей единицей областного деления был дистрикт, во главе которого стоял земский комиссар, к полномочиям которого были отнесены разнообразные финансовые, полицейские, хозяйственные функции, основной его должностной прерогативой был сбор налогов. Он назначался камер-коллегией или провинциальной администрацией с утверждением камер-коллегией. Земские комиссары не имели определенного срока полномочий.

Одним из важнейших результатов петровской губернской реформы можно считать образование единого пространства со стройной системой учреждений. В результате проведенной реформы системы управления первой половины XVIII в. установилось

---

<sup>20</sup> См.: *Богословский М.* Областная реформа Петра Великого. М., Университетская типография, 1902. С. 48.

господство бюрократического централизма с мощным аппаратом в центре и на местах. По сути, именно в петровское время была выбрана концепция организации местного управления в Российской империи, определившая траекторию, по которой и в дальнейшем развивались отношения между местной и центральной властями. Однако, как и любое начинание, петровская реформа не могла быть продуманной до конца. Так, центральным вопросом этой реформы был вопрос финансового обеспечения. Постоянный финансовый дефицит заставлял создавать новые политические институты раньше, чем общество созревало для их восприятия (нередко возникали такие ситуации, когда губернские и провинциальные органы по ряду вопросов дублировали друг друга), и поэтому полномочия административных органов и должностных лиц не получили четкого определения.