

Секция «История отечественного государства и права»
**Реформаторская деятельность Петра I и Екатерины II по вопросу
становления органов местного самоуправления**
Стеценко Елизавета Ярославовна

Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Волгоград, Россия
E-mail: stetzenko.liza@yandex.ru

Сегодня сфера местного самоуправления является фундаментом, от которого зависит прочность и надежность государства в целом. Благодаря грамотной самоорганизации в отдельных регионах происходит формирование гражданского общества и укрепление государственной целостности. Чтобы дать объективную оценку современному состоянию местного самоуправления необходимо обращаться к историческому наследию.

Местное самоуправление зарождалось постепенно, сначала в виде определенных предпосылок. Каждое государство разрабатывало свою концепцию местного самоуправления в соответствии с исторически сложившимися традициями.

По мнению ученых (Е.Г.Анимица, А.Т.Тертышный) развитие местного самоуправления в России происходило в несколько этапов, начиная с периода земских реформ Ивана IV. По их мнению, именно в этот период происходило зарождение местного самоуправления, которое продолжилось, в частности, во времена правления Петра I и Екатерины II.

Величайшие правители того времени - Петр I и Екатерина II начинают свою преобразовательную деятельность из побуждений кардинально изменить жизнь страны, вывести Россию на ведущие позиции на международной арене, сделать из неё самую сильную и могущественную державу. Проводимые этими правителями реформы и сегодня являются предметом споров и обсуждений. Историки не пришли к единому мнению о значимости тех или иных реформ, об их влиянии на страну.

Необходимость в реформировании системы управления на местах во времена Петра I была обусловлена военными нуждами государства, которое втянулось в длительную борьбу за выход к Балтийскому морю. Главной целью реформы было внесение порядка в органы местного самоуправления, так как прежняя система не могла больше обеспечивать решение новых задач.

Царский указ от 18 декабря 1708 года «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» положил начало одной из самых крупных административных реформ Петра I - губернской реформе. На основе губернской реформы вся территория России была разделена сначала на 8 огромных по своим размерам губерний, а позднее на 11 губерний.

Во главе губерний стояли назначаемые лично царём губернаторы, которые обладали значительными полномочиями. На местах за деятельностью губернаторов вёлся контроль, который осуществлялся с помощью фискалов и прокуроров. При губернаторе был создан Совет из выборных от дворян для оказания ему помощи. Позднее Петр осознал, что территория огромна и полностью не контролируется, в связи с чем, поделил губернии на 50 провинций, во главе которых стоял назначаемый царём воевода. Он ведал всем управлением провинции и отвечал за свои действия перед царём. В свою очередь провинции были поделены на уезды или дистрикты, которые управлялись земскими комиссарами, в их обязанность входил контроль над деятельностью на данной территории.

Город же становился самостоятельной территориальной единицей, и власть в нем принадлежала городским магистратам, выборным органам из числа богатых купцов, предпринимателей, крупных ремесленников и интеллигенции. Занимались они вопросами, связанными с торговлей, налогами и благоустройством города. Все городские магистраты были

подчинены особой коллегии - Главному Магистрату.

Но стоит отметить, что в целом губернская реформа Петра оказалась незавершенной, так как верхушка не собиралась уступать свои позиции общественному самоуправлению, она постепенно подчиняла их деятельность себе.

Екатерина II начинает свои политические преобразования на фоне государственной разрухи, пустой казны после двух тяжелейших войн (с Турцией) и крестьянской войны, показавшей разобщенность органов местного самоуправления: расширяет права местных органов управления и вовлекает дворянство в местное управление. Свои действия Екатерина II объясняет чрезмерной централизацией и оторванностью органов местного управления от широких кругов дворянства.

В 1775 году Екатерина II проводит реформу местного самоуправления (губернская реформа), в основе которой лежат принципы децентрализации и всеобщности, и 7 ноября этого же года принимает законодательный акт «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», что приводит к новой структуре местных органов управления.

Первостепенной задачей было расширение функций провинциальной администрации на фоне изменения административно-территориального устройства государства. Согласно новому закону в зависимости от количества населения территории стали делиться на губернии (300-400 тыс.) и уезды (20-30 тыс.). Таким образом, Россия разделилась на 50 губерний, во главе каждой стоял назначаемый верховной властью губернатор. За губернатором были закреплены права обнародования законов, надзора за управлением губернией и самостоятельного издания постановлений. Губернаторы подчинялись генерал-губернатору или наместнику, который назначался «по личному доверию государя императора», в его ведении было несколько губерний. Впервые в органах местного управления были учреждены приказы общественного призрения, задачей которых являлось оказание местному населению культурно-просветительных услуг.

Предпринятая Екатериной губернская реформа затрагивает и город - он остается самостоятельной административной единицей. Административно-полицейские функции в городе стали возлагаться на городничего или коменданта.

21 апреля 1785 года Екатерина II дарует две жалованные грамоты: дворянству «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства»; городам «Грамота на права и выгоды городам Российской империи».

Грамота городам имеет особое историческое значение, так как впервые утверждает местное самоуправление в городах и вводит понятие городского общества, которое наделяется правом выбора органов городского самоуправления. Членами городского собрания могли быть лишь лица старше 25 лет, обладающие высоким материальным положением. Также по новому законодательству городам надлежало иметь представительный орган - общую городскую думу и исполнительный орган - шестигласную думу, которые должны были решать вопросы местного назначения.

Однако надлежащие структурные единицы местного самоуправления существовали далеко не во всех городах. В большинстве уездных городов самоуправление было упрощено: городское общество и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для решения текущих дел. Что касается небольших городов, то там управление велось так называемым «городовым старостой» единолично. Тем самым идея коллегиального решения проблем в маленьких городах своего развития не получила.

Стоит отметить, что официально провозглашенная самостоятельность и ответствен-

ность городов фактически не являлась таковой, в виду строгого контроля со стороны местной правительственной администрации, состоявшей из дворян.

Проведенное исследование показало, что, несмотря на внесенные изменения и нововведения по вопросу становления органов местного самоуправления, ни Петр I, ни Екатерина II не смогли создать эффективную систему местного самоуправления, не сделали шага в сторону развития демократических элементов, а напротив, укрепили абсолютизм, что в целом препятствовало экономическому росту как отдельных субъектов, так Российского государства в целом.

Источники и литература

- 1) Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления: учебник / Е.Г.Анимица, А.Т.Тертышный. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
- 2) Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов н/Д: ФГОУ ВПО «РГУ», 2000. – 221 с.
- 3) Сахаров, А.Н. История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.Н.Сахаров, А.Н.Боханов, В.А.Шестаков. – М.: Проспект, 2012. – 768 с.