

# «Местное самоуправление в период создания русского централизованного государства (XV - вторая половины XVII вв.)»

1. Историко-политические предпосылки, обусловившие начало реформирования местного управления в начале XV в.

2. Кормленщики и период кормлений

3. Начало реформирования системы кормлений

# Вопрос 1. Историко-политические предпосылки, обусловившие начало реформирования местного управления в начале XV в.

После свержения татарского 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 государственность имела ряд специфических особенностей, связанных с географическим, военным и внешнеполитическим положением страны, требовавших в условиях почти непрерывного отражения внешней агрессии резкого усиления центральной государственной власти.

К середине XVI в. в России складываются предпосылки 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*”.

По мере воссоединения исконно русских земель в состав московского государства постепенно вошли многие бывшие удельные княжества, вольные города, области со своим укладом и царства - Казанское, Астраханское и Сибирское. Землям (Новгородской, Псковской, Вятской и т. д.) оставлялось их обычное право.

Вместе с тем, местное население этих территорий приводилось к присяге («целованию креста») московскому государю, а местное право 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.

Практика самоуправления в России неразрывно связана с историей *уезда* (провинции) как части административно-территориального деления государства. Уезд формировался из пригородов или воссоединяемых по мере освобождения от татарского ига русских земель.

В этом коренится политико-правовое и территориальное неравенство уездов и различие их наименований - *“уезд”*, *“земля”*, *“царство”*.

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 в. 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 единицей, большинство населения которой составляли свободные крестьяне.

Волость ведала земельным фондом, защищая его от феодалов; закрепляла, посредством разработанных форм учета, за каждым крестьянским 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.

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 вв. можно разделить на три условных периода:

1) период «кормлений» (т.е. управление через наместников и волостелей) - до середины XVI в.;

2) период земского и губного управления (самоуправления) - вторая половина XVI - нач. XVII в.;

3) период приказно-воеводского управления в сочетании с местным самоуправлением - вторая половина XVII в.

Государство в удельный период русской истории было княжеским хозяйством, управление которым сводилось к осуществлению тех или иных действий, направленных на функционирование этого хозяйства.

Население удела в глазах князя не представляло собой общественной организации (общества) или сообщества подданных, объединенного для достижения целей общего блага или общественного порядка, а являлось орудием или предметом, необходимым для хозяйственной эксплуатации княжества.

Все действия князя и органов удельного управления, имеющие целью охрану общественного благосостояния, соблюдение и исполнение норм права, рассматривались как доходные статьи княжеского хозяйства и были сопряжены с сборами в пользу князя и органов удельного управления.

## Все земли в уделе по своему хозяйственному назначению делились на три разряда:

-одни из них были приписаны к княжескому двору (обрабатывались непосредственно в пользу князя, который получал с них необходимые для жизни своего двора доходы) (*дворцовые*);

-другие земли отдавались на определенных условиях в частное владение лицам или учреждениям (например, церкви) и составляли их привилегированную собственность (*боярские и церковные*);

-третьи сдавались в пользование горожанам и крестьянам за определенные повинности (*тягловые или черные*).

## Вопрос 2. Кормленщики и период кормлений (XV - середина XVI в.)

Земли, не приписанные княжескому двору, бывшие в частном владении и черные, входили в круг местного управления, которому отводилось все то, чем княжеский двор не управлял сам. Это управление было сконцентрировано в руках *наместников и волостелей.*

Значительные по своей территории княжества были разделены на административные округа, именовавшиеся *уездами*. Уезд состоял из города и сельских сообществ («миров»), называвшихся *волостями* и *станами*.

Стан - это та же сельская волость, основное отличие которой состояло в том, что она была территориально расположена очень близко к уездному городу.

Наместник осуществлял свои полномочия в рамках города и пригородных станов в соответствии со специальным назначением на эту должность - *пожертвованием*.

Волости управлялись волостелями, которые обычно руководили соответствующей территорией независимо от наместника уездного города, за исключением некоторых уездов России, в которых наместник осуществлял судопроизводство по наиболее тяжким уголовным преступлениям, совершавшимся в волостях его уезда.

Наместники и волостели, являясь представителями верховной власти, осуществляли свои полномочия, опираясь на подчиненный им административный аппарат, в частности, на *тиунов*, творивших правосудие от их имени, *доводчиков* и *праведников*, ведавших вызовом в суд, исполнением судебных решений, осуществлявших функции судебных следователей и судебных приставов.

Характерно, что ни тиуны, ни доводчики, ни праведники не состояли на государевой службе и не были государственными чиновниками.

Как правило, они были дворовыми людьми или холопами наместников и волостелей.

Главной целью удельного областного управления было максимальное извлечение доходов из управляемого округа.

Поэтому каждый нормативный акт наместника был связан с соответствующим местным сбором или пошлиной, а сами действия лиц местной администрации были направлены не столько на поддержание общественного порядка и охрану прав граждан, сколько имели значение в качестве источников дохода или доходных статей для наместника или волостеля.

Именно в данном контексте должность главы областного управления называлась *кормлением*, так как глава местной администрации «кормился» за счет управляемой территории в буквальном смысле этого слова.

Оплата его труда (*«его содержание»*) состояла из *кормов* и *пошлин*. Кормы вносились в местный бюджет не отдельными лицами, а их различными общностями (купеческими гильдиями, ремесленными и промысловыми артелями).

Пошлины уплачивались отдельными гражданами за осуществление ими определенных действий или за оформление им различных административно-судебных документов в органах суда.

## Видами кормов были:

1) «въезжий» корм (который уплачивался единовременно);

2) «рождественский», «петровский», а в некоторых местах «великоденский» кормы (которые выплачивались ежегодно).

Въезжий корм был своеобразным подношением наместнику или волостелю при вступлении их в должность, так как кормленщик “получал на въезд” всевозможные дары от жителей уездного города, пригородных станов и сельской местности по принципу: “кто что принесет”.

Размеры рождественского и других праздничных кормов были точно определены “Уставными грамотами” (которые были дарованы центральной властью округам) или “Жалованными грамотами” (которые предназначались отдельным кормленщикам на жалуемые им в кормление территории).

Вышеперечисленные кормы распределялись по так называемым *сохам*. Соха представляла собой единицу подати, включавшую в себя либо определенное число тяглых городских дворов (определявшихся по уровню зажиточности горожан), либо соответствующий размер тяглой крестьянской пашни (определявшийся качеством земли и родом землевладельца).

Таким образом, кормы были как особые местные сборы (*окладные сборы*), взимавшиеся в строго определенном, редко менявшемся размере.

Другим, не менее распространенным источником дохода для кормленщиков, были так называемые *неокладные сборы* и пошлины, к которым относились и денежные штрафы, налагавшиеся за незначительные преступления.

Деятельность областных администраций была сконцентрирована в судебно-полицейской сфере, раскрытии преступлений, розыске преступников и татей и осуществлении правосудия по гражданским и уголовным делам.

# Основными взимаемыми пошлинами были:

1) *судебные*, размер которых составлял или известный процент с суммы иска (как правило, не менее 10%);

2) *таможенные*, взимаемые с продаваемых в уезде товаров;

3) *свадебные*, взимаемые при выдаче замуж как в рамках округа, так и за его пределами.

Кормления не представляли собой вознаграждения за государственную службу, а являлись наградой за службу придворную и военную, которая была обязанностью каждого “служилого” человека и осуществлялась безвозмездно, так как управление городом или волостью не считалось государственной (государевой) службой.

Такая награда была лишь одним из средств содержания “служилого” человека и отличалась от должностного оклада в нашем понимании тем, что получалась непосредственно с населения той территории, которой управлял кормленщик, а не выдавалась в качестве заработной платы из доходов государственного бюджета.

По мере укрепления верховной власти к началу царствования **Ивана IV (Грозного)**, кормленщики постепенно превращаются в паразитический нарост как на теле государства, так и местных сообществ.

Они не только значительно превышали установленные корма, но и грабили население в городах и волостях и подрывали влияние верховной власти, не проводя на местах в жизнь ее решения или весьма свободно толкуя их по-своему.

Потребности дальнейшей централизации не могли сосуществовать с “государством в государстве”, которыми выступали бывшие вотчины удельных князей.

Подчинение наместников и волостелей центральной власти усилилось. Сроки наместничества сокращались. За превышение установленного корма все чаще следовало наказание.

Судебные полномочия кормленщиков начали постепенно ограничиваться, так как именно суд был той сферой полномочий местных администраторов, где их злоупотребления были наиболее очевидными.

Самовластие и самодурство кормленщиков, достигло своего апогея в годы малолетства нового московского князя Ивана IV - в период так называемого боярского правления.

## Вопрос 3. Начало реформирования системы кормлений (XV - середина XVI в.)

Потребность в преобразованиях осознавалась и верховной властью и населением, однако, между ними стоял незаинтересованный в них слой бояр-кормленщиков, поэтому решить вопрос о местном управлении можно было лишь доверив его значительную часть местным жителям.

## Можно выделить три основных момента в ходе начавшегося реформирования областного управления:

-Первый из них характеризовался усилением законодательной регламентации той практики кормлений, что сложилась со временем на базе норм обычного права.

Подобная регламентация осуществлялась как посредством принятия общеобязательных норм, так и внесением серьезных изменений в содержание местных Жалованных или Уставных грамот.

Одним из новшеств, появившихся в то время, было получение кормленщиком при назначении на кормление в соответствующую область *наказного* или *доходного* списка, представлявшего собой подробный перечень его возможных доходов, кормов и пошлин.

Другим новшеством был запрет кормленщикам самим собирать кормы с населения, так как это поручалось выборным представителям местных сообществ: сотским - в городах и пригородных станах, старостам - в остальных сельских волостях.

Изменения коснулись и сроков кормлений. В XVI в. наметилась тенденция к сокращению их продолжительности.

Общим правилом стал годичный срок кормлений, хотя в некоторых случаях допускался двух-трех-летний срок.

-Второй момент в ходе начавшегося реформирования относился к тем мерам, которые были предприняты с целью придания кормленщикам статуса глав местной администрации, осуществлявших свою деятельность в рамках государственной службы.

Главным направлением в этом случае была выбрана их судебно-административная деятельность.

Устанавливался жесткий надзор как сверху, так и снизу. Надзор, осуществляемый сверху (центральной властью) выражался в так называемых *докладах*.

Доклад представлял собой перенесение рассмотрения судебного или административного дела от тиунов (как низшей инстанции) в более высокую инстанцию (князю или в Думу) для окончательного решения того или иного вопроса.

Суть судебной реформы выражалась в том, что путем доклада в Боярскую Думу или государю направлялись для рассмотрения дела, лишь возбужденные местной администрацией, так как окончательное решение было отнесено к компетенции соответствующего центрального учреждения или Думы.

Таким образом, доклад явился мощным ограничителем самоуправства и произвола кормленщиков.

С другой стороны, административные и судебные действия наместников были ограничены надзором, осуществлявшимся снизу, со стороны местных сообществ.

Если в период удельных княжеств выборные представители городского, пригородного и сельского населения обладали полномочиями лишь по ведению хозяйственных дел городских или сельских общин («миров») и охране общественной безопасности, то с объединением Московской Руси этих выборных представителей стали привлекать и к осуществлению некоторых полномочий в сфере государственного управления.

В результате реформирования системы кормлений выборные представители городских, пригородных и сельских жителей вводятся в состав суда наместников и волостелей.

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**